



TCEPR | TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

www.tce.pr.gov.br

ARTIGOS

Contabilidade aplicada ao Setor Público:
institucionalização, avanços e perspectivas
da convergência aos padrões internacionais
da IFAC

Tributação, literatura e soliedariedade

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 27

JANEIRO/MARÇO 2020

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 LINDO FER PIVETA

Presidente
Secretária

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

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

SUMÁRIO

EDITORIAL	8
ARTIGO	10
Contabilidade aplicada ao Setor Público: institucionalização, avanços e perspectivas da convergência aos padrões internacionais da IFAC	10
Luciane Maria Gonçalves Franco	
Tributação, literatura e solidariedade	30
Jeferson Teodorovicz	
JURISPRUDÊNCIA	48
Retificação do Prejulgado nº 28	
Serviço público – Regras de ingresso – Interpretação	49
(TCE-PR, Proc. nº 593585/18, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 04/03/20, DETC 2256 -11/03/20)	
Incidente de Inconstitucionalidade	
Lei municipal nº 4362/15 – Atendente de creche – Reenquadramento.....	62
(TCE-PR, Proc. nº 826713/17, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/03/20, DETC 2254 - 09/03/20)	
Bens de uso continuado	
Fornecimento – Contrato – Prorrogação	74
(TCE-PR, Proc. nº 706690/18, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 19/02/20, DETC 2249 – 02/03/20)	
706690/18	
Cargo de médico	
Contratação – Empresa Terceirizada – Plantões	83
(TCE-PR, Proc. nº 137842/19, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/01/20, DETC 2235 - 06/02/20)	
Cargo de motorista	
Transporte escolar – Horário diferenciado de trabalho	91
(TCE-PR, Proc. nº 604609/18, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/12/19, DETC 2223 – 21/01/20)	

Cargo público

Vacância – Posse – Cargo inacumulável – Férias – Cômputo.....97
 (TCE-PR, Proc. nº 407777/19, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/03/2020, DETC 2262 – 19/03/20)

Gratificação por trabalho insalubre ou perigoso

Cargo em comissão – Função gratificada 106
 (TCE-PR, Proc. nº 503799/18, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/12/19, DETC 2223 – 21/01/20)

Magistério

Vencimento inicial da carreira – Atualização – Reajuste geral – Limite prudencial 114
 (TCE-PR, Proc. nº 304137/19, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 02/12/19, DETC 2209 – 18/12/19)

Prefeito municipal

Acumulação de funções – Médico – Iniciativa privada 120
 (TCE-PR, Proc. nº 411936/19, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/11/19, DETC 2202 – 09/12/19)

Prefeitura municipal

Transporte universitário – Tarifação 130
 (TCE-PR, Proc. nº 380316/17, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 04/12/19, DETC 2210 – 19/12/19)

Servidor público efetivo

Atribuições extraordinárias – Gratificação – Disciplinamento..... 136
 (TCE-PR, Proc. nº 240399/18, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 04/12/19, DETC 2210 – 19/12/19)

Servidor público efetivo

Mandato classista – Auxílio alimentação – Função gratificada – Estágio probatório – Mandato eletivo – Gratificações..... 144
 (TCE-PR, Proc. nº 369898/18, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/11/19, DETC 2199 – 04/12/19)

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE..... 170

LINKS DE INTERESSE 180

NORMAS EDITORIAIS 182

A 27ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, mesmo com os acontecimentos deste ano, continua em circulação para disseminar as melhores práticas de gestão pública e de controle externo, especialmente controle interno, contabilidade, transferências, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirizações e capacitação de servidores.

Os destaques desta revista são relacionados a novas perspectivas da contabilidade aplicada ao setor público, assunto crucial para o entendimento e melhoria do sistema de racionalização dos gastos públicos, assim como observações acerca do atual sistema de tributação, observado olhar sempre contínuo e em constante evolução dos direitos fundamentais. Dessa forma, busca-se apresentar ao leitor novas formas de se observar a atividade pública, com ênfase em possibilidade de modernização e revisão das mais variadas perspectivas da atividade administrativa.

Dessa forma, a Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, já próxima aos cinquenta anos de existência, continua como referência na capacitação de nosso público interno, jurisdicionados e de toda a população paranaense. Temas de relevante interesse científico, expressiva coletânea jurisprudencial e acurada seleção normativa fazem da presente publicação um importante instrumento de estudo, reforçando a missão pedagógica do TCE/PR e promovendo o contínuo aperfeiçoamento das nossas instituições.

Boa leitura a todos.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Presidente

CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO: INSTITUCIONALIZAÇÃO, AVANÇOS E PERSPECTIVAS DA CONVERGÊNCIA AOS PADRÕES INTERNACIONAIS DA IFAC

Luciane Maria Gonçalves Franco¹

Doutorado em Gestão urbana – PUCPR

Analista de Controle – TCE-PR

Diretora-Geral – TCE-PR

RESUMO

Esse cenário exige a modernização da legislação e das normativas secundárias sobre orçamento, finanças, contabilidade pública e controle interno. As normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público são elaboradas pela International Federation of Accountants (IFAC) e adotadas em mais de 130 países e jurisdições, nos diversos continentes. No Brasil, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e outros órgãos, absorveram essa prerrogativa, criando um grupo de trabalho, que se ocupou em formular as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) a partir das International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), adequando-as aos princípios, conceitos e padrões brasileiros, para publicação e vigência. Nesse artigo, por meio de estudo qualitativo descritivo, apresenta-se breve histórico acerca das IPSAS e das NBCASP, as diferenças gerais e de exigibilidade contempladas no novo cenário, de modo que se possa perceber o nível de institucionalização, os avanços e as perspectivas que a convergência aos padrões internacionais provocou na ciência contábil pública.

PALAVRAS-CHAVE

IPSAS. NBCASP. Normas de contabilidade. Setor público.

1 INTRODUÇÃO

Os princípios e normas que norteiam a contabilidade internacional são definidos por organismos reconhecidos mundialmente, tais como, o Financial Accounting Standards Board (FASB) que nos Estados Unidos regulamenta a contabilidade societária, o International Accounting Standards Board (IASB), que no Reino Unido ocupa-se em publicar normas para os setores público e privado, além da International Federation of Accountants (IFAC), que regula a profissão e a atuação contábil nos Estados Unidos, tendo também sua autoridade sedimentada em países da Europa, emitindo, mediante processo legal, as International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

As IPSAS, ou seja, as normas de contabilidade aplicadas ao setor público aceitas pela maioria das economias emergentes, foram incorporadas ao processo de convergência da contabilidade pública brasileira, por estarem inseridas no International Financial Reporting Standards (IFRS), sob a égide da IFAC, formando um conjunto de regramentos revisados pelo IASB, para a padronização das demonstrações ou relatórios financeiros públicos, em toda a Europa e Estados Unidos. Tais normas, por suas peculiaridades, resultaram em um complexo dinâmico, monitorado por Comitê que estuda, analisa e uniformiza técnicas e procedimentos no intuito de resguardar a qualidade da informação contábil, permitindo a sua comparabilidade e consistência, de modo a subsidiar o processo de tomada de decisão.

Assim, a IFAC por meio do Comitê de Estudos sobre as IPSAS visa a cumprir sua missão de “servir ao interesse público, fortalecer a profissão contábil e contribuir para o desenvolvimento de fortes economias internacionais, estabelecendo e incentivando a adesão aos padrões de alta qualidade profissional”, promovendo a convergência internacional das normas e versando sobre questões de interesse público, em que a expertise da profissão possa tornar-se relevante (IFAC, 2019).

No Brasil, o processo de convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais teve início a partir da sanção das Leis 11.638/07 e 11.941/09, que passaram a exigir das empresas brasileiras a utilização de procedimentos e técnicas contábeis baseados nas normas internacionais do IASB. Antes da convergência, a contabilidade pública brasileira baseava-se fundamentalmente na antiga Lei Federal 4.320/1964, que sofreu afetação considerável com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar Federal 101/2000, a qual prescreveu novos demonstrativos e regras à ciência. Ambas as leis, formam os principais marcos da contabilidade pública, consubstanciando-se também no que se define por Direito Financeiro, na seara pública.

Assim, para deflagrar o alinhamento aos padrões internacionais, foi editada a Portaria do Ministério da Fazenda nº 184, de 25 de agosto de 2008, que dispôs sobre as diretrizes a serem observadas no processo que se iniciava, promovendo uma verdadeira revolução na ciência contábil e definindo novas normas, terminologias,

manuais e plano de contas para a aplicação obrigatória em todas as esferas do poder público. Em lugar de contabilidade pública, passou-se a adotar o termo Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), as quais deveriam ser convergidas e aplicadas até o ano de 2012, agenda essa que foi prorrogada, por parte do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), até o ano de 2021.

As principais alterações tangenciaram o enfoque contábil, que deixou de ser puramente orçamentário e passou a ser patrimonial, e os registros efetuados por meio de regime de competência, tanto para receitas como para despesas, não mais tomando-se o regime de caixa para as receitas.

Como iniciativa da convergência, foram publicadas, em 2008, as dez primeiras NBCASP, alinhadas às normas internacionais vigentes em mais de 130 países, as IPSAS, composição constituída por 40 normas específicas que se referem à compreensão, confecção e apresentação das demonstrações financeiras e informações contábeis. Tal alinhamento objetivou o reconhecimento, a evidenciação e a mensuração de atos e fatos contábeis. (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2019).

Assim, desde 2007, o processo de convergência das normas do setor público vem sendo realizado pelo Grupo Assessor (GA) que congrega representantes das três esferas de governo federal, estadual e municipal e da academia. Em 2008, o CFC editou o documento “Orientações Estratégicas para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil”, o qual estabeleceu diretrizes relacionadas à promoção e ao desenvolvimento conceitual, à convergência às normas internacionais e ao fortalecimento institucional da ciência. Outro importante édito, lançado em 2010, pelo CFC em conjunto com a IFAC, foi a tradução completa das normas internacionais, devidamente adequadas ao cenário brasileiro, manual este contendo 1.420 páginas e intitulado de “Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público”.

No final de 2014, a IFAC, por sua missão, enviou carta de recomendações ao Grupo dos 20 (G20), composto pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo e da União Europeia, recomendando que os entes públicos adotassem regras uniformes e universais de contabilidade, tratando não somente do aspecto ético da profissão, mas também recomendou a adoção de regras técnicas, como as IPSAS, para adoção geral (SERRUYA, 2015).

Atualmente, são 40 normas internacionais – as IPSAS – voltadas para o setor público editadas pela IFAC, das quais 34 estão vigentes. De acordo com o cronograma elaborado pelo Grupo Assessor da Área Pública do CFC, foi publicada no final de 2016, a Estrutura Conceitual, a versar sobre os princípios que devem reger todas as ações do setor.

É importante destacar que o processo de convergência no Brasil foi instaurado sob caráter democrático e ampla mobilização de diversos órgãos de governo como o Conselho Federal de Contabilidade, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os

Tribunais de Contas, as Instituições de Educação Superior (IESs), entre outros. Estes órgãos, além de engajar-se, estudar, traduzir, facilitar o conhecimento, reescrever, defender e proporcionar a melhoria na qualidade das demonstrações contábeis, vêm propondo a necessidade de divulgação das normas e capacitação profissional.

É evidente, portanto, que o momento abre oportunidade para, num contexto de divulgação das normas, ilustrar-se a convergência e a utilidade dos padrões internacionais da IFAC, e a qualidade da informação contábil, em termos de relevância, compreensibilidade, oportunidade, tempestividade e confiabilidade, além da garantia de consistência, veracidade e credibilidade aos interessados (IASB, 2010), ao se buscar a transparência e o combate à corrupção. Ou seja, além de se adotar um padrão internacional, tem-se um conteúdo de informações de alta qualidade e relevância para a satisfação do interesse público para qualquer cidadão no Brasil e no mundo.

Não é demais asseverar a necessidade de difusão do conhecimento acerca das NBCASP não somente nas esferas do poder público, mas também ante a sociedade. Essa medida pode-se consolidar por meio de processo de capacitação dos profissionais envolvidos, estimulação à aplicação das normas e, através destes, a multiplicação do conhecimento. Faz-se imperioso também o engajamento de Faculdades e Escolas de Contas para a formação de novos profissionais a atuarem no setor contábil público. O momento é igualmente oportuno à formulação de oficinas e treinamentos em linguagem acessível, em que se dê relevância à importância, à transparência e à interpretação correta das demonstrações contábeis, a fim de que, de uma forma eficaz, possa-se alcançar o entendimento do cidadão.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nessa revisão, serão apresentadas considerações sobre a edição das International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), o histórico da convergência e edição das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) com a finalidade de introduzir contextualização e conceitos para a melhor compreensão do processo.

2.1 AS NORMAS INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO (IPSAS)

Em virtude da crise de confiança que o mundo enfrenta em relação à confiabilidade das demonstrações financeiras, tanto no setor público como no privado, as entidades de regulação e emissão de normas passaram a desempenhar papel preponderante no exercício do controle. O Financial Accounting Standards Board (FASB) é uma organização estadunidense independente criada em 1973, que estabelece padrões e relatórios de contabilidade para o setor privado e empresas públicas e segue princípios geralmente aceitos no mundo contábil, os GAAPS. Os padrões

do FASB passaram a ser reconhecidos na área pública, por se tratar da emissão de normas para a contabilidade financeira, por meio de um processo transparente e inclusivo, destinado a emitir relatórios que forneçam informações permanentemente úteis e confiáveis (FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, 2019).

Na seara pública, no mesmo ano de 1973, surgiu o International Accounting Standards Committee (IASC), que reuniu organismos profissionais da Austrália, Canadá, França, Alemanha, Japão, México, Holanda, Reino Unido, Irlanda e Estados Unidos, com a pretensão de definir normas contábeis para alcance mundial, para a área pública. No entanto, somente em 1989 é que surgiu o primeiro “conceptual framework” para disciplinar a contabilidade financeira e consolidar hegemonia na Europa, tornando-se padrão para grande parte dos países do mundo. Como sucessor do IASC, o International Accounting Standards Board (IASB), com sede no Reino Unido, absorveu a missão do IASC, e, nos anos de 2001 a 2005, firmou e aperfeiçoou o “Acordo Norwalk” para que a Europa e Estados Unidos adotassem uniformidade e convergência de princípios e normas para as demonstrações financeiras societárias e também públicas (International Financial Reporting Standards, 2019).

Nesse cenário, alinhada aos preceitos do FASB e do IASC, foi criada, no ano de 1977, a International Federation of Accountants (IFAC), que passou a congrega mais de 130 países e jurisdições, representando quase 3 milhões de contadores com exercício profissional e práticas públicas, indústria e comércio, governo e academia. A IFAC passou a apoiar o desenvolvimento, a adoção e a implementação de padrões internacionais para educação contábil, ética e setor público, bem como auditoria e garantia. Atua na definição de normas, que estabelecem padrões internacionais de ética, auditoria e garantia, educação contábil e contabilidade do setor público.

Por sua missão, a IFAC criou um Comitê para estudo e elaboração das IPSAS, com o intuito de promover a convergência internacional das normas, versando sobre questões de interesse público e aprimorando a expertise da profissão (IFAC, 2019). No desenvolvimento das normas, a IFAC faz uso de pronunciamentos emitidos pelo IASB, por órgãos normatizadores das nações, por autoridades reguladoras, órgãos profissionais contábeis e outras entidades interessadas na elaboração de demonstrações contábeis para o setor público.

A missão da IFAC é assim exposta em seu ato constitutivo:

servir ao interesse público, fortalecer a profissão contábil ao redor do mundo e contribuir ao desenvolvimento de economias internacionais fortes pelo estabelecimento e pela promoção da adesão a normas profissionais de alta qualidade, estimulando a convergência internacional a essas normas, e pronunciando-se sobre temas de interesse público onde o conhecimento especializado da profissão tem o mais alto grau de relevância.

Na conjugação de esforços, a IFAC criou as IPSAS para constituírem-se em normas contábeis de alta qualidade para uso na preparação de demonstrações

contábeis para fins gerais por entidades do setor público no mundo (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2017). Tais normas, já foram conhecidas como International Accounting Standards (IAS), estas mesmas que hoje são compreendidas como IPSAS editadas e inseridas no International Financial Reporting Standards (IFRS), além de serem revisadas pelo International Accounting Standards Board (IASB) para a padronização dos relatórios financeiros públicos, em toda a Europa. As IPSAS, assim, são as normas de contabilidade dirigidas ao setor público, em função de suas peculiaridades, para evitar a necessidade de novos conceitos contábeis ao setor (CALIXTO, 2010).

A emissão das IPSAS tem por objetivo a busca por melhoria qualitativa e quantitativa da informação contábil, aplicadas ao setor público, permitindo a comparabilidade da informação divulgada por entidades governamentais e, assim, buscando-se trazer estabilidade e transparência ao sistema econômico, proporcionando melhores informações sobre a gestão pública. As IPSAS estabelecem critérios de reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação dos requisitos em matéria de transações e eventos nas demonstrações financeiras de finalidades gerais. Estas normas foram confeccionadas para um padrão mundial, e cada unidade de autoridade máxima tem por obrigação, uma vez que seguir as definições do IFAC, de estabelecer normas a nível nacional objetivando a convergência, porém observando suas delimitações locais (IFAC, 2019).

As Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público, editadas pela IFAC, são enumeradas em 40 normas já publicadas, são apresentadas no Quadro 1, que segue.

**Quadro 1 – Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público
International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)**

Norma	Ementa da norma	Origem
IPSAS 1	Apresentação das demonstrações financeiras.	IAS 1
IPSAS 2	Demonstrações de fluxo de caixa.	IAS 7
IPSAS 3	Políticas Contábeis, Mudanças de Estimativas e Retificações de Erros.	IAS 8
IPSAS 4	Efeito das Mudanças nas Taxas de Câmbio e Conversão de Demonstrações Contábeis.	IAS 21
IPSAS 5	Custos de empréstimos.	IAS 23
IPSAS 6	Demonstrações Consolidadas e Separadas.	IAS 27
IPSAS 7	Investimentos em Coligadas.	IAS 28
IPSAS 8	Empreendimento Controlado em Conjunto.	IAS 31
IPSAS 9	Receitas de transações com Contraprestação.	IAS 18
IPSAS 10	Apresentação das Demonstrações Contábeis em Economias Hiperinflacionárias.	IAS 29
IPSAS 11	Contratos de Construção.	IAS 11
IPSAS 12	Estoques.	IAS 2
IPSAS 13	Opções de Arrendamento Mercantil.	IAS 17
IPSAS 14	Eventos Subsequentes.	IAS 10
IPSAS 15	Instrumentos financeiros: Divulgação e apresentação (substituída pelas IPSAS 28 e 30)	
IPSAS 16	Propriedade para Investimento.	IAS 40

Norma	Ementa da norma	Origem
IPSAS 17	Ativo Imobilizado.	IAS 16
IPSAS 18	Relato de segmentos.	IAS 14
IPSAS 19	Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes.	IAS 37
IPSAS 20	Evidenciação Sobre Partes Relacionadas.	IAS 24
IPSAS 21	Redução ao Valor Recuperável de Ativo Não Gerador de Caixa.	IAS 36
IPSAS 22	Divulgação de informações financeiras sobre o setor do governo geral.	N/A
IPSAS 23	Receita de Transações sem Contraprestação (Tributos e Transferências).	N/A
IPSAS 24	Apresentação da Informação Orçamentária nas Demonstrações Contábeis.	N/A
IPSAS 25	Benefícios a Empregados.	IAS 19
IPSAS 26	Redução ao Valor Recuperável de Ativo Gerador de Caixa.	IAS 36
IPSAS 27	Ativo Biológico e Produto Agrícola.	IAS 41
IPSAS 28	Instrumentos Financeiros: Apresentação.	IAS 32
IPSAS 29	Instrumentos financeiros: Reconhecimento e mensuração.	IAS 39
IPSAS 30	Instrumentos financeiros: divulgações.	IFRS 7
IPSAS 31	Ativo Intangível.	IAS 38
IPSAS 32	Acordos de concessão de serviço: outorgante.	IFRIC 12
IPSAS 33	Adoção pela primeira vez de competência base das IPSAS.	(IFRS 1)
IPSAS 34	Separar as demonstrações financeiras.	IAS 27
IPSAS 35	Demonstrações financeiras consolidadas.	IFRS 10
IPSAS 36	Investimentos em associadas e empreendimentos conjuntos.	IAS 28
IPSAS 37	Disposições comuns.	IFRS 11
IPSAS 38	Divulgação de interesses em outras entidades.	IFRS 12
IPSAS 39	Benefícios dos empregados.	IAS 19
IPSAS 40	Combinações de Setor Público.	IFRS 3 (parcial- mente)

Fonte: CFC, 2019, adaptado pela autora

Estas normas consistem em arcabouço para o direcionamento às diversas condutas adotadas pela contabilidade, representando base e apoio para todos os procedimentos, dirigidas aos países que desejam se adequar aos padrões internacionalmente aceitos da IFAC, e contribuem para uniformização de técnicas e práticas contábeis, em busca da utilidade e da qualidade da informação contábil (FRANCO, 2015). Destaca-se que as características úteis e qualitativas da informação contábil são compreendidas como: a relevância, a compreensibilidade, a oportunidade, a tempestividade e a confiabilidade, além da garantia de transparência, consistência, veracidade e credibilidade aos interessados (IASB, 2010).

2.2 AS NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO (NBCASP)

Criado em 07 de outubro de 2005, pela Resolução CFC nº 1.055, de 07 de outubro de 2005, o Comitê de Pronunciamentos Contábeis iniciou seu trabalho como

um grupo de estudos, debruçando-se sobre o processo de convergência e harmonização contábil, para a contabilidade societária, com reflexos na seara pública, partindo da união dos esforços e objetivos de diversas entidades envolvidas com estudos contábeis, tais como, a Associação Brasileira das Companhias Abertas (ABRASCA), a Associação dos Analistas e Profissionais do Mercado Financeiro de Capitais (APIMEC), a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), a Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI) e Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O CPC tem como objetivo o estudo, o preparo e a emissão de Pronunciamentos Técnicos sobre procedimentos de Contabilidade e a divulgação de informações dessa natureza, para permitir a emissão de normas pela entidade reguladora brasileira, visando à centralização e uniformização do seu processo de produção, levando sempre em conta a convergência da Contabilidade Brasileira aos padrões internacionais (COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS, 2005). Porém, apesar de ser composto por representantes de diversas instituições, suas primeiras normas começaram a surgir em 2007, inicialmente para as entidades privadas e em 2008, paralelamente, para o setor público.

Para o setor público, a convergência aos padrões internacionais iniciou-se a partir de iniciativas de entidades, lideradas pelo Ministério da Fazenda, que publicou em 2008, a primeira legislação traçando diretrizes para aplicação das normas de contabilidade para o setor público. A Portaria MF nº 184 dispôs sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Com o intuito de promover a reforma da aplicabilidade das normas de contabilidade pública no Brasil, na mesma época, o Comitê Gestor da Convergência no Brasil, que tem por objetivo (CFC, 2007):

contribuir para o desenvolvimento sustentável do Brasil por meio da reforma contábil e de auditoria que resulte numa maior transparência das informações financeiras utilizadas pelo mercado, bem como no aprimoramento das práticas profissionais, levando-se sempre em conta a convergência da Contabilidade Brasileira aos padrões internacionais.

Assim, as iniciativas preliminares para a convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais da IFAC, buscaram melhorar a qualificação dos servidores envolvidos, contribuindo para o cumprimento do princípio da eficiência na gestão do patrimônio público, e teve diversas ações, respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente. Os passos foram firmados de maneira

gradativa, para o aperfeiçoamento dos sistemas. Em 2008, foram publicadas as primeiras normas, agrupadas na NBC-T-16, que implicaram em significativas alterações de procedimentos e importantes interações e impactos sobre as normas antigas.

Atualmente, são 40 normas internacionais – as IPSAS – voltadas para o setor público editadas pela IFAC, das quais 34 estão vigentes. De acordo com o cronograma elaborado pelo Grupo Assessor do CFC, foi publicada no final de 2016, a Estrutura Conceitual, que versa sobre os princípios que devem reger todas as ações do setor. Há normas cuja aplicação está reservada até o ano de 2021 (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2019).

Em virtude das ações implementadas, as dificuldades e barreiras para convergência no setor público estão sendo dirimidas. Porém, apesar dos esforços implementados, as normatizações e alterações previstas devem ser bem difundidas e explicadas aos gestores, auditores e contadores públicos para a correta interpretação e aplicabilidade. (DARÓS; PEREIRA, 2009; LIMA; SANTANA; GUEDES, 2009).

O quadro 2, que segue, evidencia a ementa de cada norma técnica contábil para o setor público, de acordo com a IPSAS correspondente, que não segue necessariamente a mesma ordem cronológica de emissão e aplicabilidade, dadas as peculiaridades do sistema contábil de cada país.

Quadro 2 – Adequação e emissão das Normas Brasileiras de Contabilidade – Técnica – Setor Público – NBC-T-SP, de acordo com a normativa internacional – IPSAS correspondente

NBC- T - SP	Data de emissão	Ementa da Norma	IPSAS
NBC TSP Estrutura Conceitual	04/10/16	Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público	Conceptual Framework
NBC TSP 01	28/10/16	Receita de Transação sem Contraprestação	IPSAS 23 - Revenue from Non-Exchange Transactions (taxes and Transfers)
NBC TSP 02	28/10/16	Receita de Transação com Contraprestação	IPSAS 9 - Revenue from Exchange Transactions
NBC TSP 03	28/10/16	Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes	IPSAS 19 - Provisions, Contingent, Liabilities and Contingent Assets
NBC TSP 04	06/12/16	Estoques	IPSAS 12 - Inventories
NBC TSP 05	06/12/16	Contratos de Concessão de Serviços Públicos: Concedente	IPSAS 32 - Service Concession Arrangements
NBC TSP 06	28/9/17	Propriedade para Investimento	IPSAS 16 – Investment Property
NBC TSP 07	28/9/17	Ativo Imobilizado	IPSAS 17 - Property, Plant and Equipment
NBC TSP 08	28/9/17	Ativo Intangível	IPSAS 31 - Intangible Assets
NBC TSP 09	28/9/17	Redução ao Valor Recuperável de Ativo Não Gerador de Caixa	IPSAS 21 - Impairment of non-cash-generating assets

NBC- T - SP	Data de emissão	Ementa da Norma	IPSAS
NBC TSP 10	28/9/17	Redução ao Valor Recuperável de Ativo Gerador de Caixa	IPSAS 26 - Impairment of Cash-Generating Assets
NBC TSP 11	31/10/18	Apresentação das Demonstrações Contábeis	IPSAS 1 – Presentation of Financial Statements
NBC TSP 12	31/10/18	Demonstração dos Fluxos de Caixa	IPSAS 2 – Cash Flow Statements
NBC TSP 13	31/10/18	Apresentação de Informação Orçamentária nas Demonstrações Contábeis	IPSAS 24 – Presentation of Budget Information in Financial Statements;
NBC TSP 14	31/10/18	Custos de Empréstimos	IPSAS 5 – Borrowing Costs;
NBC TSP 15	31/10/18	Benefícios a Empregados	IPSAS 39 – Employee Benefits
NBC TSP 16	31/10/18	Demonstrações Contábeis Separadas	IPSAS 34 – Separate Financial Statements
NBC TSP 17	31/10/18	Demonstrações Contábeis Consolidadas	IPSAS 35 – Consolidated Financial Statement
NBC TSP 18	31/10/18	Investimento em Coligada e em Empreendimento Controlado em Conjunto	IPSAS 36 – Investments in Associates and Joint Ventures
NBC TSP 19	31/10/18	Acordos em Conjunto	IPSAS 37 – Joint Arrangements
NBC TSP 20	31/10/18	Divulgação de Participações em Outras Entidades	IPSAS 38 – Disclosure of Interests in Other Entities
NBC TSP 21	31/10/18	Combinações No Setor Público	IPSAS40–Public Sector Combinations
NBC T 16.7	1.134/08	Consolidação das Demonstrações Contábeis (revogada a partir de 1º/1/21)	não há
NBC T 16.11	1.366/11	Sistema de Informação de Custos do Setor Público	não há

Fonte: elaborada pela autora em observância a publicações do CFC

As normas NBC TSP 11; NBC TSP 12; NBC TSP 13; NBC TSP 14; e NBC TSP 15 possuem vigência para 2019. Já as normas NBC TSP 16; NBC TSP 17; NBC TSP 18; NBC TSP 19; NBC TSP 20; e NBC TSP 21 terão início em 2021. Os normativos serão levados ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e ao Plano de Contas (PCASP).

Mais recentemente, a Secretaria do Tesouro Nacional publicou a Portaria 548, em 29 de setembro de 2015, e tratou da aprovação do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP). Definido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em conjunto com os entes da Federação, é aplicável a obrigatoriedade de adoção das normas é atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O Plano dispõe sobre os prazos limites de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes federados. O CFC definiu calendário da convergência contábil aos padrões internacionais, conforme se elucida no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 - Calendário da convergência das NBCASP no país

Norma Brasileira de Contabilidade – Técnica - Setor Público – NBC-TSP	Mês de obrigatoriedade
NBC TSP - Estrutura Conceitual	set/2016
NBC TSP 1 – Receita de Transações sem Contraprestação	out/2016
NBC TSP 2 – Receita de Transações com Contraprestação	out/2016
NBC TSP 3 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes	out/2016
NBC TSP 4 – Estoques	dez/2016
NBC TSP 5 - Concessões de Serviços Públicos	dez/2016
NBC TSP 6 – Propriedades para Investimento	ago/2017
NBC TSP 7 – Ativo Imobilizado	ago/2017
NBC TSP 8 – Ativo Intangível	ago/2017
NBC TSP 9 – Ajuste ao Valor Recuperável de Ativos não Geradores de Caixa	ago/2017
NBC TSP 10 – Ajuste ao Valor Recuperável de Ativos Geradores de Caixa	ago/2017
NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis	mar/2018
NBC TSP 12 – Demonstração dos Fluxos de Caixa	mar/2018
NBC TSP 13 – Balanço Orçamentário	mar/2018
NBC TSP 14 – Encargos de Empréstimos e Financiamentos	mar/2018
NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados	mar/2018
NBC TSP 16 – Demonstrações Contábeis em Separado	set/2018
NBC TSP 17 – Demonstrações Contábeis Consolidadas	out/2018
NBC TSP 18 – Investimento em Coligadas e Negócios Conjuntos	out/2018
NBC TSP 19 – Contratos Conjuntos	out/2018
NBC TSP 20 – Evidenciação de Participações em Outras Entidades	out/2018
NBC TSP 21 – Combinações de Atividades e Entidades no Setor Público	out/2018
1ª Revisão das normas vigentes	out/2018
NBC TSP 21 – Políticas Contábeis, Mudanças de Estimativas e Erros	ago/2019
NBC TSP 22 – Efeitos das Mudanças nas Taxas de Câmbio	ago/2019
NBC TSP 23 – Eventos Subsequentes	ago/2019
NBC TSP 24 – Contratos de Construção	ago/2019
NBC TSP 25 – Operações de Arrendamento Mercantil	abr/2020
NBC TSP 26 – Agricultura	abr/2020
NBC TSP 27 – Instrumentos Financeiros: Apresentação	abr/2020
NBC TSP 28 – Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração	abr/2020
NBC TSP 29 – Instrumentos Financeiros: Evidenciação	abr/2020
NBC TSP 30 – Divulgação de Informação Contábil sobre o Setor Governo Geral	fev/2021
NBC TSP 31 – Informação por Segmento	fev/2021
NBC TSP 32 – Evidenciação de Partes Relacionadas	fev/2021
NBC TSP 33 – Adoção Inicial	fev/2021
Novas normas (publicadas pelo IPSASB/IFAC a partir de 01/2017)	set/2021
2ª Revisão das normas vigentes	set/2021

Fonte: CFC, 2017

Em sentido amplo, tais normas consistem ainda num instrumento a estimular a eficácia e a efetividade das leis orçamentárias, no sentido de promover o planejamento, a transparência e a responsabilidade da gestão fiscal. Especificamente, “há inovações

no reconhecimento de receitas e despesas sob a ótica do regime de competência”, a “a instrumentos de transparência e de registro de operações” em similitude à contabilidade societária, e a instauração de relatório de fluxo de caixa, previsão de depreciação, e da contabilização de bens de uso comum (DARÓS E PEREIRA, 2009).

3 METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como pesquisa bibliográfica transversal, considerando a dimensão teórica em determinado tempo, já que para Cooper e Schindler (2003) o objeto deste estudo é analisado em um único instante de tempo, tecendo-se considerações sobre o aspecto histórico de normas. Caracteriza-se também como pesquisa descritiva que, de acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2006) medem, avaliam e coletam dados sobre vários aspectos do estudo, quais sejam, o levantamento das IPSAS em correspondência com as NBCASP.

É considerada também uma pesquisa qualitativa, pois procura descrever a complexidade de determinado aspecto teórico. Os estudos foram desenvolvidos por meio de pesquisa documental em que todas as NBCASP e as IPSAS, com vistas a identificar a efetiva aderência das referidas normas ao contexto da regulamentação internacional e as informações que podem ser retidas implicitamente.

Em um primeiro momento define-se o universo de análise por todas as NBCASP e IPSAS publicadas até 2018. A técnica de análise utilizada é a categorial, onde o texto é dividido em unidades ou categorias, tais unidades podem ser condensadas em três grupos, quais sejam:

- Categoria 1: Diferenças em função da publicação brasileira: apresentam-se as possíveis diferenças nas ementas entre as normas internacionais emitidas pelo IFAC e as orientações contábeis brasileiras.
- Categoria 2: Diferenças de caráter geral entre as IPSAS e as NBCASP.
- Categoria 3: Normas do IFAC não emitidas nas NBCASP.

A pesquisa limitou-se a análise das normas mencionadas no referencial teórico, não incluindo documentos que não fazem parte das normas emitidas, bem como os aspectos tributários não foram abordados.

As perspectivas do estudo também devem evidenciar o nível de institucionalização das normas por parte dos profissionais de contabilidade. Tolbert e Zucker (1996) comentam que o processo de institucionalização de determinada prática, por exemplo, a utilização continuada de determinado método contábil, é constituída de três etapas sequenciais, a saber: habitualização, objetificação e sedimentação. A etapa inicial, habitualização, consiste no desenvolvimento de padrões de comportamento para solução de problemas e a associação destes a estímulos particulares. Na fase de objetificação, os arranjos, modelos e procedimentos já se encontram disseminados dentro do campo organizacional, e há um consenso por parte dos tomadores

de decisões, no que concerne à sua validade. A sedimentação realiza-se quando há uma completa propagação das estruturas pelos atores identificados como adotantes significativos e por sua perpetuação durante um período consideravelmente longo (TOLBERT, ZUCKER, 1996).

4 ANÁLISE DAS DIFERENÇAS ENTRE AS IPSAS E AS NBCASP

A análise consiste na leitura do conteúdo em análise, em um segundo momento ocorreu a exploração com objetivo de comparação e posteriormente a análise confirmatória da comparação efetuada.

4.1 CATEGORIA 1: DIFERENÇAS ORIGINÁRIAS DA EXIGIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO

As NBCASP abrangem tão somente as normas internacionais aplicáveis à contabilidade pública brasileira, não incluindo determinações que não seriam de possível aplicação ao país. É importante ressaltar que as NBCASP são diretrizes a serem seguidas, porém não são detalhadas e pormenorizadas como as IPSAS, que contém detalhadamente o procedimento a ser utilizado em cada assunto mencionado.

a) Demonstrações Contábeis

As NBCASP definem como demonstrações contábeis exigidas para o setor público o Balanço Patrimonial, o Balanço Orçamentário, o Balanço Financeiro, a Demonstração das Variações Patrimoniais, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração do Resultado Econômico e as Notas Explicativas, e apenas cita diretrizes com relação à sua estruturação. As IPSAS detalham com precisão a confecção, abrangência e citam situações específicas com relação às demonstrações a serem publicadas, que são a Demonstração da Posição Financeira, o Desempenho Financeiro, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, a Declaração de Fluxo de Caixa e as Notas Explicativas.

As Demonstrações abrangidas pelas IPSAS têm correspondência no Brasil, sendo que a Demonstração da Posição Financeira corresponde ao Balanço Patrimonial, e a Demonstração do Desempenho Financeiro refere-se a Demonstração do Resultado do Exercício.

Porém, o Balanço Orçamentário exigido no Brasil não é exigido pela IPSAS onde há somente a exigência de controle do orçamento mas cita em sua IPSAS 24 a indicação de uma demonstração complementar comparativa do orçamento, ou que uma explicitação em notas seria suficiente sobre o assunto.

As IPSAS não contemplam a Demonstração do Resultado Econômico, uma demonstração que evidencia o resultado econômico das ações no setor público. Tal artefato torna-se relevante à medida que cria a interligação entre a contabilidade e o sistema de custos.

b) Sistemas Contábeis

A NBC T 16.2 define que o sistema contábil representa a estrutura de informações sobre identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de orientar e suprir o processo de decisão, a prestação de contas e a instrumentalização do controle social. (BRASIL, 2008)

As NCASP incluem em suas definições a estrutura do sistema contábil e seus subsistemas de informação, o orçamentário, patrimonial, de custos e de compensação. As IPSAS não contemplam explicitamente o assunto.

c) Registro Contábil

O CPC ao criar as NCASP dispôs o Registro Contábil como peça fundamental para contabilidade pública do país, e para tanto abordou o tema em uma norma exclusiva, citando sua finalidade, aplicação e responsabilidade. As IPSAS tratam do registro quando esclarecem cada item que é passível de registro, por exemplo, quando trata de estoques, bens de investimento, imobilizado entre outros.

Ou seja, na IPSAS 12 – Estoques, IPSAS 16 – Bens de Investimento, IPSAS 17 – Imobilizado e Equipamentos, o tema de registro contábil é abordado e explicado de forma detalhada. Já nas NBCASP foi criada a NBC T 16.5 – Registro Contábil onde é explicada toda a formalidade, a necessidade de segurança da documentação contábil e o reconhecimento e bases de mensuração.

Como ressaltado anteriormente, todos os itens mencionados nas IPSAS são detalhados e explicados com profundidade e, no entanto as NBCASP apenas ressaltam a importância de assuntos que são relevantes para o país, não se atendo em explicações de forma. Centram-se na normatização dos procedimentos e não na utilização prática.

d) Depreciação, Amortização e Exaustão

É importante ressaltar que antes da publicação das IPSAS e da exigência de padronização aos parâmetros internacionais, não havia na contabilidade pública brasileira a exigência de depreciação, amortização e exaustão dos bens públicos. Utilizava-se, basicamente, da reavaliação. A partir de tal alteração, todo o sistema de registro contábil sofreu grande transformação.

A depreciação, a amortização e a exaustão, temas que antes não abrangidos pela contabilidade pública brasileira, receberam papel de destaque na publicação das NBCASP. Este tema é mencionado nas IPSAS, porém do mesmo modo que o item anterior, mencionando quando da explicação de forma e conteúdo dos itens que sofrem depreciação, amortização e exaustão. Fixa em estabelecer os critérios de mensuração e reconhecimento, os métodos utilizados e a publicação de tais itens.

4.2 CATEGORIA 2: DIFERENÇAS DE CARÁTER GERAL ENTRE IPSAS E NBCASP

Nesta categoria são incluídas diferenças de caráter geral, onde são mencionadas alterações nas IPSAS ou mesmo complementações. Esta categoria fica defasada em virtude da não contemplação minuciosa de cada tema abrangido pelas NBCASP. Estas normas se detiveram bastante a definições sobre conceitos alterados após a convergência.

a) Saldos nas contas publicadas em demonstrações financeiras

As NBCASP estipulam um valor de 10% (dez por cento) por grupo de contas para que os pequenos saldos sejam agregados a estes, indicada sua natureza. Já nas IPSAS este procedimento é indicado, porém sem delimitação de valores.

b) Campo de aplicação

As IPSAS são aplicadas a todas as entidades que compõem o setor público porém não abrangem empresas do governo. O que não ocorre com as NBCASP, que cita sua abrangência integralmente para entidades governamentais, os serviços sociais e os conselhos profissionais e, parcialmente para as demais entidades do setor público.

c) Intangíveis

É importante salientar que este assunto é abordado em ambas as normas, internacionais e brasileiras. Porém, mesmo que sucintamente, este tema foi abordado primeiramente pela NBCASP, em novembro de 2008, quando se refere a avaliação e mensuração de Ativos. A IPSAS 31 foi criada em janeiro de 2010 e se aprofunda no tema de intangíveis, definindo seu conceito, sua mensuração e reconhecimento.

4.3 CATEGORIA 3: NORMAS DO IFAC NÃO EMITIDAS NAS NBCASP

É possível, após a leitura dos documentos normativos, concluir que todos os assuntos abordados pela IFAC com relação aos conteúdos, não foram integralmente abrangidos nas NBCASP. O IFAC publicou 40 normas enquanto que o CFC delimitou seu espectro à margem de determinadas normas, sendo estas normalmente conceituais e voltadas a estabelecer definições em minúcias.

No Quadro 4 constam as normas emitidas pelo IFAC que, até o momento, não foram definidas no Brasil, por meio de normas.

Quadro 4 – IPSAS não contempladas no processo de edição das NBCASP

Norma	Abordagem
IPSAS 4	Efeito das Mudanças nas Taxas de Câmbio e Conversão de Demonstrações Contábeis.
IPSAS 7	Investimentos em Coligadas.
IPSAS 8	Empreendimento Controlado em Conjunto.
IPSAS 10	Apresentação das Demonstrações Contábeis em Economias Hiperinflacionárias.

Norma	Abordagem
IPSAS 13	Opções de Arrendamento Mercantil.
IPSAS 18	Relato de segmentos.
IPSAS 20	Evidenciação Sobre Partes Relacionadas.
IPSAS 27	Ativo Biológico e Produto Agrícola.
IPSAS 33	Adoção pela primeira vez de competência base IPSAS

Fonte: elaborada pelos autores em observância a publicações do CFC e IFAC

Da análise do Quadro 4, percebe-se que são 9 (nove) as normas que ainda carecem de adequação contábil aos padrões brasileiros. A uma porque algumas são inaplicáveis, a exemplo da IPSAS 10 dedicada a economias hiperinflacionárias. A duas porque algumas foram absorvidas conceitualmente por outras normas.

As normas publicadas no Brasil até o momento guardam diferenças de aspecto conceitual em termos complexidade de explicação. Porém, já servem de suporte para a contabilidade pública brasileira com relação aos padrões da convergência e adequação à realidade fática do país. O conteúdo publicado pelas NBCASP, em essência, não são diferentes dos padrões internacionais, no entanto não detalham cada tema em termos conceituais e, delimitam, em parte, a complexidade terminológica e a obrigatoriedade de seu uso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos principais benefícios da convergência aos padrões internacionais de contabilidade é o aprimoramento da qualidade dos relatórios financeiros, promovendo maior solidez à contabilidade pública e conferindo mais transparência ao patrimônio público, possibilitando leitura e interpretação em nível internacional. Também os mecanismos adotados permitiram maior aprimoramento profissional de todos aqueles que atuam na ciência contábil.

Porém, esse é um processo que demanda muitos recursos e, como qualquer mudança contábil, sendo necessário tempo de adaptação para que as NBCASP aplicadas e vistas como legítimas pelos indivíduos afetados e instituições (RIBEIRO, COSTA E CALDAS, 2018)

As NBCASP estão em processo de habitualização no país desde o ano de 2008 e esperava-se que o processo de convergência fosse concluído em 2012. Porém o processo precisou ser prorrogado, sendo que nova data foi definida conforme cronograma, até o ano de 2021.

O momento ainda é de difusão do conhecimento, estudos e aprendizado sobre os manuais e o plano de contas. O estudo dos manuais é fundamental para o desenvolvimento e aplicação destas normas no país, que mediante o conhecimento aprofundado das limitações e dificuldades encontradas pode gerar artifícios para facilitar o processo e alcançar os objetivos propostos.

O processo de habitualização que se encontra refere etapa inicial e consiste no desenvolvimento de padrões de comportamento para solução de problemas e a associação destes a estímulos particulares. Espera-se que num tempo breve possa-se alcançar também a objetificação, com os arranjos, modelos e procedimentos já se encontram disseminados, para que haja assimilação por parte dos gestores encarregados das tomadas de decisões. Num tempo futuro, também a sedimentação do conhecimento e aplicação das NBCASP deverá ser observada nesse processo, com a completa propagação das estruturas pelos atores identificados como adotantes significativos e por sua perpetuação em longo prazo (TOLBERT, ZUCKER, 1996)

Os avanços já podem ser percebidos como a internacionalização da ciência contábil brasileira, a melhoria da transparência dos demonstrativos, a adoção de novas técnicas e práticas contábeis, a adoção de novas tecnologias para os setores contábeis e financeiros, melhoria na integração dos departamentos envolvidos com a contabilidade, melhoria na segregação de funções, aprimoramento profissional de contadores e equipes afins, melhoria na qualidade de relatórios financeiros e nos subsídios para tomada de decisão.

De outra parte, novas perspectivas já são vislumbradas como a necessidade de aprimoramento ainda maior de conceitos e regras, para adequação plena ao contexto internacional, maior aprimoramento de relatórios de controles, maior qualificação profissional de todos os envolvidos, alcance da transparência, com a difusão das informações contábeis a toda a sociedade, para entendimento por parte do cidadão.

As categorias de análise apresentadas na metodologia fornecem uma visão mais abrangente de quais assuntos foram considerados mais importantes para o CFC, após analisadas as IPSAS e as necessidades brasileiras, quais se diferenciam com relação à aplicação, considerando-se as normas internacionais e as dificuldades de adaptação das mesmas e, quais destes assuntos ainda não foram efetivamente divulgados no país.

Considerando que os temas de sistemas contábeis, registro e depreciação, amortização e exaustão sofrem grandes alterações no país, estes obtiveram destaque pelo CPC que diferentemente do IFAC publicou uma norma específica para cada um destes temas, sendo estas a NBC T 16.2, a NBC T 16.5 e a NBC T 16.9, respectivamente.

As demonstrações financeiras também apresentam diferenças consideráveis. O motivo da diferença seria o padrão utilizado pelo país, que não desrespeita as normas internacionais porém matem sua forma, considerando a publicação do Balanço Orçamentário e da Demonstração do Resultado Econômico, que não são exigidas pelo IFAC.

Observa-se que, com relação a fatores aperfeiçoados para utilização no país, os saldos agregados aos grupos de conta por natureza foram delimitados e o campo de aplicação também, sendo que este último abrange todas as entidades que compõem o setor público no Brasil. Os intangíveis somente mereceram destaque porque foram primeiramente mencionados nas NBCASP, em 2008, sendo que somente em 2010 obtiveram detalhamento pelo IFAC.

São nove os assuntos ainda não abordados pelas NBCASP, que caso mantenha seu padrão de publicação, apresentará as normas conceituais e resumidamente. Após esta análise de conteúdo e observados os resultados obtidos, conclui-se que existem diferenças entre as IPSAS e as NBCASP. Porém, isto não significa que a convergência não está ocorrendo.

Assim, o estudo revela que os padrões internacionais estão começando, gradativamente, a ser utilizados no país, o que deve completar um ciclo de institucionalização inicial no final do ano de 2021.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Estatui normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

_____. Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Plano de Convergência na Contabilidade Pública prevê implantação de procedimentos até 2021. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2017. Disponível em: <https://cfc.org.br/noticias/plano-de-convergencia-na-contabilidade-publica-preve-implantacao-de-procedimentos-ate-2021>.

_____. Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC). Regimento Interno. Brasília: CPC, 2005. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/CPC/CPC/Regimento-Interno>.

_____. Portaria Ministério da Fazenda nº 184, de 25 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, laboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br>>. Acesso em 30/01/09.

_____. CFC. Normas Brasileiras de Contabilidade. Contabilidade Aplicada ao Setor Público. NBCs-T 16.1 a 16.11. Brasília: CFC, 2012. Publicação eletrônica. 56 p. Disponível em: https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Publicacao_Setor_Publico.pdf

_____. Resolução CFC nº 1.128, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 03/09/2011.

_____. Resolução CFC nº 1.129, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 03/09/2011.

_____. Resolução CFC nº 1.130, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.3 – Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 03/09/2011.

_____. Resolução CFC nº 1.131, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.4 – Transações no Setor Público. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 03/09/2011.

_____. Resolução CFC nº 1.132, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 03/09/2011.

_____. Resolução CFC nº 1.133, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 03/09/2011.

_____. Resolução CFC nº 1.134, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 03/09/2011.

_____. Resolução CFC nº 1.135, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 03/09/2011.

_____. Resolução CFC nº 1.136, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.9 – Depreciação, Amortização e Exaustão. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 03/09/2011.

_____. Resolução CFC nº 1.137, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 03/09/2011.

CALIXTO, L. Análise das pesquisas com foco nos impactos da adoção do IFRS em países europeus. Contabilidade Vista & Revista, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2010.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. Métodos de pesquisa em administração. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, J. A.; YAMAMOTO, M. M.; THEÓPHILO, C. R.. A aderência dos Pronunciamentos Contábeis do CPC às Normas Internacionais de Contabilidade. 11º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. Jul. 2011.

DARÓS, L. L.; PEREIRA, A. S.. Análise das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP: Mudanças e Desafios para a Contabilidade Pública. Congresso USP de Iniciação Científica, 6, 2009. Anais... São Paulo: USP, 2009. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos92009/467.pdf>>. Acesso em: 02.set.2011.

FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (FASB). Connecticut: Fasb, 2019. Disponível em: <https://www.fasb.org/jsp/FASB/Page/SectionPage&cid=1176154526495>

FRANCO, L.M.G. Modelo de Contas Públicas no Contexto da Cidade Digital Estratégica. Tese (doutorado). Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2015; orientador: Denis Alcides Rezende. 221 f.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (IASB). The Conceptual Framework for Financial Reporting. London: IFRS – Foundation Publications Department, 2010. Disponível em: <<http://www.ifrs.org>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. Metodologia de pesquisa. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SERRUYA, H. Conheça o IPSAS, o novo padrão contábil a serviço da transparência. Brasília: Jornal Contábil, 2015. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/conheca-o-ipsas-o-novo-padrao-contabil-servico-da-transparencia/#.XWLIq0IYY2w>

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. The institutionalization of institutional theory. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.). Handbook of organization studies. London: SAGE, 1996. p. 175-190.

USA. International Financial Reporting Standards (IFRS). Delaware: Who we are. History, 2019. Disponível em: <https://www.ifrs.org/about-us/who-we-are/#history>

RIBEIRO, J.P.M.; COSTA JR., I.; CALDAS, A.J.R. Processo de Institucionalização das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público: uma comparação dos Estudos Brasileiros e de Países Membros da OECD. Fortaleza: Revista Semana Acadêmica, Publicado em: 20/11/2018. Disponível: www.semanaacademica.org.br

TRIBUTAÇÃO, LITERATURA E SOLIDARIEDADE *TAXATION, LITERATURE AND SOLIDARITY*

Jeferson Teodorovicz¹

Doutorado em Direito Econômico e Financeiro – USP

Mestrado em Direito – PUCPR

Especialização em Gestão Contábil e Tributária – UFPR

Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito – UCB

Professor Substituto de Direito – UFPR

Professor de Direito Tributário – Uninter e Unidombosco

RESUMO

O presente estudo busca explorar algumas questões relativas à tributação contemporânea, especialmente em relação às novas dimensões de direitos fundamentais, notadamente, a segunda dimensão, relativa aos direitos sociais, que passam gradualmente a receber melhor atenção da literatura tributária brasileira, especialmente em um contexto posterior à Constituição de 1988. A Ordem Social, nesse contexto, serve de pilar para a investigação a respeito do papel da tributação em um contexto de Solidariedade Social.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Tributário. Solidariedade. Literatura Tributária.

ABSTRACT

This study seeks to explore some issue related to contemporary taxation, especially in relation to the new dimensions of fundamental rights, notably the second dimension, relating to social rights, which gradually receive better attention from Brazilian tax literature, especially from the Constitution of 1988. The Social Order, in this context, serves as a pillar for investigating the role of taxation in a context of Social Solidarity.

KEYWORDS

Tax Law. Solidarity. Tax Literature.

1 Contato: jeferson.teodorovicz@yahoo.com.br

1 PRINCÍPIOS DA TRIBUTAÇÃO, GERAÇÕES OU DIMENSÕES DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E O DIREITO TRIBUTÁRIO

A consagração (gradual) dos Direitos Fundamentais apresenta conexão histórica intrínseca com o amadurecimento do Direito Tributário. O Poder Tributário, fundamentado na Soberania do Estado, apresenta limitações, muitas delas constitucionalmente estabelecidas. Essas limitações, também ligadas ao aperfeiçoamento dos direitos fundamentais, mostram a importância da fixação de limites e nortes para o exercício da atividade tributária. O poder de tributar nasce com a necessidade de limitação, e encontra importante referência histórica nas Cartas de Direitos Fundamentais, como a Magna Carta, de 1215. O Constitucionalismo Moderno, proveniente de movimentos revolucionários que consolidaram a Revolução Francesa e a Independência Norte-Americana, na virada do século XVIII para o século XIX, conseguiram, em suas próprias Constituições (e Declarações de Direitos) a proteção do indivíduo contra eventuais abusos do Poder Estatal. Essas limitações, naturalmente, também se referiam à atividade tributária. Assim, a consagração gradual de direitos fundamentais passa a refletir-se também sobre a relação tributária estabelecida entre o Fisco e o Contribuinte. Ainda que fundamentada no Poder Tributário do Estado, a relação tributária passa a ser considerada através de mecanismos que viabilizassem o equilíbrio (quando possível) da balança estabelecida entre Fisco e Contribuinte.

Esse esforço limitador, embora nem sempre bem delineado historicamente, como demonstram as ponderações de Antonio Berliri² e Ezio Vanoni³, tem sido norte central para o Direito Tributário contemporâneo, especialmente em um contexto de valorização da dignidade da pessoa humana e da humanização do Direito Tributário.

Historicamente, o Direito Tributário, cuja razão de existência fundamenta-se na necessidade de se garantir um aparato limitador verdadeiramente eficaz ao exercício do poder do soberano, envolve também em todo seu âmago a necessidade de se garantir aos polos da relação tributária o mínimo de segurança, estabilidade, confiança e continuidade dessas relações. A preocupação com as limitações e o reconhecimento de garantias no âmbito da relação tributária apresenta, inclusive, contribuições históricas no campo da Filosofia Política, especialmente nos séculos XVIII e XIX, como se observam em Montesquieu⁴, Rousseau⁵, John

2 BERLIRI, Antonio. **Principi di Diritto Tributario**. Volume 1. Milano: Dott.A.Giuffrè – Editore, 1952, p. 206 e ss.

3 VANONI, Ezio. **Natureza e Interpretação da Legislação Tributária**. Tradução de Rubens Gomes de Sousa. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A, p. 16 e ss.

4 MONTESQUIEU, **Do Espírito das Leis**. Trad. Jean Meville. São Paulo: Martin Claret, p.221-234.

5 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Pietro Nasseti. 3º Edição. São Paulo: Martin Claret, p. 48.

Locke⁶, cada qual contribuindo para a delimitação dos limites jurídicos da relação estabelecida entre o governante e o contribuinte, sob o aspecto tributário.

Esse esforço teórico limitador à relação tributária (e aos abusos do Poder Estatal diante do contribuinte) também encontrou contribuições no campo da Economia Política, como se observa na clássica contribuição do escocês Adam Smith para o desenvolvimento dos princípios ou postulados da tributação.⁷⁻⁸

Para Adam Smith, a relação tributária (estabelecida por um Estado que busque o tratamento tributário mais justo ao seu contribuinte), deveria garantir a manutenção dos seguintes postulados ou princípios da tributação:

- Princípio da capacidade contributiva: “I. Os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do Governo, em proporção a suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do Estado (...);
- princípio da certeza: II. O imposto que cada indivíduo é obrigado a pagar deve ser fixo e não arbitrário. A data do recolhimento, a forma de recolhimento, a soma a pagar, devem ser claras e evidentes para o contribuinte e para qualquer outra pessoa (...);
- princípio da comodidade na tributação: “III. Todo imposto deve ser recolhido no momento e da maneira que, com maior probabilidade, forem mais convenientes para o contribuinte (...);
- princípio da economicidade: “IV. Todo imposto deve ser planejado de tal modo, que retire e conserve fora do bolso das pessoas o mínimo possível, além da soma que ele carrega para os cofres do Estado (...).

A tradição dos postulados de Smith tiveram ecos em economistas posteriores, como se pode observar nas contribuições John Stuart Mill⁹, que chegou a aprofundar os estudos sobre os princípios da tributação de Adam Smith. Nota-se, portanto, que estudiosos do campo econômico (e, sobretudo, da Ciência das Finanças) tiveram reconhecido esforço em desenvolver os princípios que limitassem o exercício do Poder Tributário, em prol de maior proteção ao contribuinte.

6 LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Os Pensadores. Trad. Aníbal Azevedo e E. Jacy Ribeiro. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 90.

7 SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações. Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas**. Livro Quarto. Volume II. Tradução de Luis João Baraúna. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, p. 282-284.

8 FONROUGE, Giuliani. **Derecho Financiero**. Volumen I. 2º Ed. Buenos Aires: Depalma, 1970, p. 314-315; COSTA, Ramón Valdés. **Instituciones de Derecho Tributario**. Buenos Aires: Depalma, p. 125-126. VILLEGAS, Hector. **Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario**. Tomo único. 5º Ed. Buenos Aires: Depalma, 1993, p.190 e ss. NEUMARK, Fritz. **Principios de La Imposición**. Obras Basicas de Hacienda Pública. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 1974, p.71-72. ZAVALA, Ernesto Flores. **Elementos de Finanzas Publicas Mexicanas**. Los Impuestos. Décima Edición. México: Porrúa, 1968, 138 e ss.

9 MILL, Stuart. **Principios de Economia Política. Com Algumas de suas Aplicações à Filosofia Social**. Volume II. Trad. Luiz João Baraúna. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 375 e ss.

Dentre esses estudiosos posteriores, notadamente no século XX, destacou-se o italiano Benvenuto Griziotti, líder da Escola de Pávia, que reforçou as contribuições de Broggia e Pietro Verri, acentuando as lições de Adam Smith, recordando também os postulados smithianos e sua importância para a tributação: a) o postulado da igualdade; b) o da certeza; c) o da comodidade no pagamento do imposto; d) a economia no pagamento do tributo.¹⁰

Mas, realmente, foi o financista alemão Fritz Neumark, que não somente reconheceu a importância de Smith, e seus postulados, mas também expandiu e organizou uma classificação interdisciplinar de princípios tributários, que convencionou denominá-los de princípios jurídico-tributários e técnicos tributários. Estes princípios viabilizariam a técnica jurídica e legislativa necessárias para a construção do sistema tributário coerente, justo, seguro e voltado ao desenvolvimento das relações tributárias.

Nesse contexto, os chamados “princípios jurídico-tributários e técnico-tributários, segundo Neumark, seriam os seguintes: a) congruência e da sistematização das medidas tributárias¹¹; b) transparência tributária¹²; c) o princípio da praticabilidade das medidas fiscais¹³; d) princípio da continuidade das normas jurídicas tributárias¹⁴; e) princípio do “barateamento” (economicidade) da tributação¹⁵; f) princípio da comodidade da tributação¹⁶.

Evidentemente, a construção de Neumark, assim como dos demais financistas e economistas que se dedicaram à reflexão acerca dos princípios e limites à atividade tributária, foi severamente influenciada pela teorização smithiana. Em outro aspecto, pode-se observar que as preocupações dos financistas e filósofos políticos no âmbito da tributação foram gradativamente absorvidas na relação tributária estabelecida pelo Estado de Direito.

Afinal, com o Estado de Direito, limita-se o Poder de Tributar, a partir de uma estrutura jurídica pré-estabelecida. Não por acaso, as experiências constitucionais passam a prever expressamente as chamadas “limitações ao poder de tributar”, especialmente aquelas historicamente consagradas em Cartas Constitucionais e Declarações de Direitos, a exemplo da Magna Carta, de 1215, que trouxe em seu âmago o desenho histórico do princípio da legalidade tributária (ainda que em uma compreensão distinta da legalidade contemporânea), e a Declaração Universal dos Direitos do Homem na França, proveniente da Revolução Francesa, e, consequentemente, a Constituição Francesa de 1791, assim como a Constituição Norte-A-

10 GRIZIOTTI, Benvenuto. **Princípios de Política, Derecho y Ciencia de La Hacienda**. Trad. Enrique R. Mata. Segunda Edición. Madrid: Instituto Editorial Réus, 1958, p. 132-139.

11 NEUMARK, Fritz. Op.cit., p. 399.

12 Idem, p. 408-409.

13 Ibidem, p. 424.

14 Ibidem, p.432.

15 Ibidem, p.440.

16 NEUMARK, Fritz. Op.cit.,p. 448.

americana que resultou da Independência Norte-americana. Todas elas trataram de limites a serem observados no exercício do Poder Tributário pelo governo, ainda que de maneira incipiente, e nem sempre tão expressa, por vezes.

No exemplo brasileiro, as Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, expressão originalmente cunhada pelo então Deputado Constituinte Aliomar Baleeiro na Constituição de 1946, encontram-se ainda hoje previstas na Constituição de 1988 (artigos 145 e seguintes). A segurança jurídica, legalidade tributária, e a igualdade tributária (que se manifesta também através da capacidade contributiva) sempre apareceram de forma mais ou menos expressa na história das constituições brasileiras e, evidentemente, poderiam ser compreendidas como especializações tributárias de Princípios Gerais do Direito.

Embora seja evidente, hodiernamente a ligação entre os Direitos Fundamentais e a Tributação, estudos ligados aos reflexos das “Gerações ou Dimensões de Direitos Fundamentais” na experiência doutrinária brasileira encontraram poucos reflexos, especialmente porque a literatura tributária encontrava-se, especialmente nas primeiras décadas de sua formação, maior atenção aos Direitos de Primeira Dimensão ou Geração, especialmente aqueles vinculados constitucionalmente.

A pesquisa dos reflexos dos Direitos Fundamentais no campo da tributação (e suas dimensões mais atuais), também guardava forte conexão temática com o Neoconstitucionalismo e com o Pós-Positivismo, motivo pelo qual houve certa (e compreensível) resistência teórica inicial à realização de abordagens dessa natureza (não raramente compreendidas como jusnaturalistas), especialmente em ambiente teórico caracterizado pelo positivismo e pelo formalismo jurídico no Direito Público (e, conseqüentemente, no Direito Tributário)¹⁷.

Tal fator histórico não impediu que, por outro lado, sob as premissas positivistas e formalistas do período, os direitos fundamentais (positivados) também tenham sido objeto de defesa por muitos estudiosos da época (ainda que sob aquelas peculiaridades)^{18,19}.

Mas tal fator não afasta o reconhecimento de que somente quando a Constituição de 1988, resultante do processo de redemocratização que a antecedeu, entrou em vigor (e com ela as tendências estrangeiras dos constitucionalismos democráticos Pós-Guerra e do próprio Pós-Positivismo) é que os direitos fundamentais, agora previstos no início

17 CAMPILONGO, Celso Fernandes. **KELSEN, o positivismo e o ensino do Direito nos anos 70**. In: Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas. Do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. SANTI, Eurico Diniz de (Coord.). São Paulo: Saraiva-FGV, 2008, p.329-344.

18 ATALIBA, Geraldo. **Sistema Constitucional Tributário Brasileiro**. 2º Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1968, p. 01 e seguintes.

19 SUNDFELD, Carlos Ari. **Os Publicistas da Geração de 60, a Turma de Perdizes e o Direito Tributário**. In: Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas. Do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. SANTI, Eurico Diniz de (Coord.). São Paulo: Saraiva-FGV, 2008, p.312-321.

da Constituição, passam a receber efetiva atenção, sobretudo através das peculiares (e diferenciadas) lentes atentas à influência das “Gerações ou Dimensões de Direitos Fundamentais”. Não por acaso é a previsão (até então inédita) da dignidade da pessoa humana como fundamento constitucional previsto no artigo 1^a da Constituição.

Esse simbolismo marca também o contexto contemporâneo do Estado Fiscal²⁰ Brasileiro, resultante do ambiente constitucional democrático oriundo da Constituição de 1988, e o reconhecimento histórico de direitos individuais e coletivos no ambiente tributário passa a aparecer com maior sensibilidade na literatura tributária nacional.

Fernando Sainz de Bujanda falava em “Humanização do Direito Financeiro”, para tratar da conexão expressa entre a atividade financeira estatal e a consagração dos direitos humanos, especialmente no âmbito das Constituições Democráticas Pós-Guerra. Parece que o mesmo raciocínio poderia ser atribuído ao contexto constitucional brasileiro, a partir da Constituição de 1988²¹.

Contemporaneamente, têm sido elevados inclusive “novos direitos fundamentais”, enquanto reflexos diretos desses diferenciados contextos históricos²², que passam a ser considerados pela literatura constitucional (e, por reverberação, pela própria tributária pátria - naturalmente, aqueles positivados).

Tal elevação gradual não pode ser surpresa, já que os direitos fundamentais reforçam-se como freios, escudos protetores ao indivíduo (e à própria coletividade) frente aos indiscutíveis aspectos negativos das configurações estatais, econômicas e sociais contemporâneas²³.

Ligam-se às Gerações ou Dimensões de Direitos que, conforme ensina Bobbio, consubstanciam-se como produtos do amadurecimento histórico de uma sociedade. Verificando o nível de atendimento a esses direitos, é possível observar o nível do progresso alcançado.²⁴ Com a ideia de desenvolvimento ligado ao tema, os Direitos Fundamentais ganham sempre renovada – e contínua - atenção.²⁵

As Gerações ou Dimensões de Direitos Fundamentais, isto é, os de Primeira (direitos individuais) e de Segunda Geração ou Dimensão (direitos econômicos e

20 Sobre o assunto: TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p.01-09. TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 19 Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 07-10.

21 BUJANDA, Fernando Sainz de. **Hacienda y Derecho**. I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1967, p. 462-463.

22 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, s/d, p. 50 e ss.

23 HESSE, Konrad. **O significado dos Direitos Fundamentais**. In: HESSE, Konrad. Temas Fundamentais do Direito Constitucional. Textos selecionados e traduzidos por Carlos de Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 26 e ss.

24 BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.35. LAFER, Celso. Apresentação. In: BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.10.

25 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Op.cit., p. 65 e seguintes.

sociais), expressamente consagrados na Constituição Brasileira (artigos 6^a a 8^a, 193, 215 e 216, exemplificativamente), embora construídos gradualmente no século XX, favorecem a configuração desse quadro contemporâneo diferenciado.²⁶

Por outro lado, esse mesmo ambiente ganha o reforço dos Direitos de “Terceira Geração ou Dimensão” que, consagrados no constitucionalismo democrático brasileiro, retratam os direitos difusos, coletivos e homogêneos. São os chamados Direitos de Fraternidade ou Solidariedade (seja no âmbito das relações internas ou internacionais), inseridos nos movimentos constitucionais a partir da década de sessenta do século XX²⁷, em um ambiente Pós-Guerra, e permeando expressamente os dispositivos da Constituição de 1988²⁸.

A consagração dessa nova realidade traz ao bojo do constitucionalismo inerente carga axiológica. A relação entre Democracia e Direitos Fundamentais se aprofunda, tornando-se marca registrada desse novo contexto o princípio da dignidade da pessoa humana, que, afinal, aproxima expressamente a ética e o direito²⁹.

As Gerações ou Dimensões de Direitos reforçadas pelo constitucionalismo democrático Pós-Guerra elevam o reencontro ao pensamento kantiano, voltando-se à moralidade, à dignidade, ao direito cosmopolita e à paz perpétua de Kant³⁰, conforme também parece ser o entendimento de Flávia Piovesan.³¹

Esse raciocínio, naturalmente, pode ser especializado ao campo da tributação, caminhando para a humanização do Direito Tributário³².

Nesse panorama, na década de noventa do século XX, na realidade tributária brasileira, consagra-se a contribuição de Ricardo Lobo Torres, já naquele período dedicando-se à elevação dos Direitos Humanos na Tributação, e fornecendo importantes bases para a defesa dos valores no Direito Tributário, incluindo-os aos Direitos Fundamentais³³ e vinculando-os perenemente à ideia de liberdade fiscal³⁴. Para Ricardo Lobo Torres, o tributo é visto como “preço da liberdade”.³⁵⁻³⁶

26 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19^a Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 500-517.

27 FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direitos Humanos Fundamentais**. 11 Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 06.

28 Sobre o assunto também: BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Op.cit., p. 563.

29 PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 7^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p.26-27.

30 KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua**. Série Filosofia Política. São Paulo: L & PM editores, 1989, p. 33.

31 Idem, p.29.

32 BUJANDA, Fernando Sainz de. **Hacienda y Derecho**. I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1967, p. 462-463. Sobre o assunto, também: BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Op.cit., p. 571.

33 TORRES, Ricardo Lobo. **Os Direitos Humanos e a Tributação**. Renovar: Rio de Janeiro, 1995, p. 17 e seguintes.

34 Idem, p. 1-3.

35 TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. Op.cit., p. 138 e seguintes.

36 TORRES, Ricardo Lobo. **Os Direitos Humanos e a Tributação**. Op.cit., p. 411 e seguintes

É desse contexto histórico também as ponderações de Alberto Nogueira, também na década de noventa, quando vê a necessidade da reconstrução do Direito Tributário a partir dos Direitos Humanos, apontando alguns caminhos para essa reconstrução³⁷. Para o autor, os Direitos de 3ª Geração ou Dimensão (ou de 4ª Geração ou Dimensão, dependendo da opinião doutrinária), vinculam-se com maior clareza aos direitos ecológicos, ou ao meio ambiente sustentável³⁸.

Contemporaneamente, tem sido crescente a menção doutrinária sobre novas “Gerações”, “Dimensões” ou “Fases” dos Direitos Fundamentais, especialmente no que tange ao meio ambiente, à globalização, à internet, à tecnologia e o acesso à informação.

São os Direitos Fundamentais de Quarta Geração ou Dimensão³⁹, abrindo-se, mais uma vez, a oportunidade de renovados estudos progressivos ao Direito Tributário, e que buscam responder a questões trazidas pelo contexto histórico contemporâneo.

Mas não se incorra no erro de considerar que esses novos diálogos promovidos ao Direito Tributário tornariam supérfluos os estudos oriundos das relações entre o Direito Tributário e as Gerações ou Dimensões anteriores.

Na realidade, esses só poderiam ser viabilizados com efetividade em uma sociedade aberta (que dela depende), onde os Direitos de Primeira, Segunda e Terceira Geração ou Dimensão reforçam-se, e os Direitos de Quarta Geração ou Dimensão são a chave (mais precisamente suas respectivas concretizações) para o futuro da Sociedade Política^{40, 41}. Entre os Direitos Fundamentais de Primeira Geração ou Dimensão⁴², a igualdade ou isonomia tributária ganha considerável atenção na literatura contemporânea⁴³.

Não causa espanto que o Direito Tributário contemporâneo mantenha maiores ligações a outros ramos do Direito construídos solidamente através da consagração desses direitos fundamentais, como o Direito Econômico, o Direito Ambiental, o Direito da Seguridade Social, entre outros igualmente relevantes.

37 NOGUEIRA, Alberto. **A (Re)construção dos direitos humanos da Tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 405-425.

38 NOGUEIRA, Alberto. **A (Re)construção dos direitos humanos da Tributação**. Op.cit., p. 173 e seguintes.

39 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Op.cit., p. 570-572.

40 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Op.cit., p. 570-572.

41 BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Op.cit., p. 29.

42 FOLLMAN, Melissa (Coord.). **Tributação e Direitos Fundamentais**. Propostas de Efetividade. Curitiba: Juruá, 2006, p. 16 e seguintes.

43 MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Teoria da Imposição Tributária**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 27-48. DERZI, Misabel. **O princípio da igualdade e o direito tributário**. In: Revista da Faculdade de Direito Milton Campos, volume 1, número 1, 1994, p. 185 e seguintes. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 16 e seguintes. ÁVILA, Humberto. **Teoria da Igualdade Tributária**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 12 e seguintes. ZILVETI, Fernando Aurélio. **Princípios de Direito Tributário e a Capacidade Contributiva**. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 67 e seguintes; p. 119 e seguintes.

2 RECENTES CAMINHOS TEÓRICOS DO DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

O renovado ambiente democrático constitucional social (sobretudo a partir da década de noventa do século XX) e a influência de diferentes fatores (internos e externos) à tributação favorecem maior atenção a “novos” temas de estudo ao Direito Tributário, sobretudo sob a perspectiva social e estatal, que, no âmbito tributário, hodiernamente, caracteriza-se pela formação do Estado Fiscal da sociedade pós-industrial globalizada, que segue influenciada pelo ambiente social e epistemológico contemporâneo⁴⁴.

Essa diferente conjuntura, sob a perspectiva social, ganha outras expressões que exploram as grandes transformações contemporâneas vivenciadas na sociedade, que corporifica a “sociedade de consumo” ou a “sociedade de informação” (que seriam um novo tipo de sistema social, diferente dos sistemas sociais historicamente anteriores)⁴⁵.

No campo da epistemologia e da sociologia, essas transformações levariam ao encerramento da modernidade e a inauguração da “pós-modernidade” ou “pós-modernismo” ou ainda “sociedade pós-moderna”. Nesse contexto, as discussões mais incessantes pautam-se no campo da epistemologia e da filosofia, conforme acertadamente expõe Anthony Giddens⁴⁶, que se esforçam a compreender a contemporânea e complexa conjuntura social.

Note-se, portanto, que não é tarefa fácil compreender o caráter do Estado e da Sociedade contemporânea, uma vez que diferentes pontos de vista sobrepostos ao fenômeno estatal e social contemporâneos são capazes de aduzir distintas características, que se sobressaem dependendo da perspectiva adotada.

Reconhece-se, portanto, o surgimento gradual de diferenciado contexto estatal-fiscal (seja pela atual configuração de um Estado Democrático Social Fiscal)⁴⁷, social (seja pelo reconhecimento de uma sociedade globalizada pautada no consumismo desenfreado, e tendente, institucionalmente, à transição de uma sociedade de manufatura baseada em bens materiais para uma sociedade mais centrada na informação)⁴⁸⁻⁴⁹ e epistemológico contemporâneo, e que esse contexto (ou contextos) influencia o Direito Tributário Brasileiro Contemporâneo, de forma inequívoca.

44 SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, p. 25-26. TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Op.cit., p. 09-10.

45 GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991, p. 08-09.

46 GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. Op.cit., p. 08-09.

47 TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 09-10.

48 BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 23 e ss.

49 TORRES, Ricardo Lobo. **Legalidade Tributária e Riscos Sociais**. In: Revista de Direito Proc. Geral. (n.53). Rio de Janeiro, 2000, p. 178-185.

A globalização, assim, também mantém importante papel no desenvolvimento do direito tributário⁵⁰.

Noutro sentido, a perspectiva pós-moderna refere-se, segundo Anthony Giddens, a um deslocamento das tentativas de fundamentar a epistemologia, e da fé no progresso planejado da humanidade, caracterizando-se pela visão pluralista tendente ao reconhecimento de reivindicações heterogêneas do conhecimento, onde a ciência não teria lugar privilegiado⁵¹.

Da mesma forma, tendências epistemológicas próprias da Modernidade passam a ser ponderadas, ou mesmo afastadas. Essa característica pode ser observada na epistemologia da complexidade, defendida, entre outros autores, por Edgar Morin⁵², e que passa recentemente a ter maior adesão da doutrina tributária brasileira, sempre como uma tentativa de atender e enfrentar evidentes insuficiências identificadas no Paradigma da Modernidade (cientificista e reducionista do objeto de conhecimento, e tradicionalmente refratário ao diálogo entre conhecimentos obtidos de diferentes áreas do saber), e que influenciou severamente a construção da literatura tributária brasileira.

Portanto, o direito tributário brasileiro (e a própria literatura tributária brasileira) contemporâneo aparece permeado por essas distintas influências, seja oriunda dos reflexos do atual perfil de Estado Fiscal Social Democrático, próprio do Estado Subsidiário⁵³, seja pela complexa estrutura social contemporânea (sociedade de riscos), seja pelos efeitos da globalização, do constitucionalismo democrático tardio, e, naturalmente, pela defesa de “novos direitos fundamentais”.

A literatura tributária brasileira, evidentemente, passa a absorver tais elementos, que são fortalecidos pelas tendências epistemológicas contemporâneas, especialmente centradas na elevação do pós-positivismo, ou mesmo um positivismo ponderado, seja pela elevação de novas tendências epistemológicas, que, em alguns casos, geram a elevação da chamada epistemologia da complexidade⁵⁴.

Nesse ambiente, o Direito Tributário aproxima-se de outros campos do conhecimento (jurídicos ou não), e a promoção da interdisciplinaridade aparece como veículo fundamental a esse diferenciado ambiente. Em outro contexto, pode-se observar que a promoção das gerações ou dimensões de direitos fundamentais (e suas positivações) favorece ao diálogo entre o Direito Tributário e outros campos do conhecimento jurídico.

50 NOGUEIRA, Alberto. **Globalização, Regionalizações e Tributação**. A Nova Matriz Mundial. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 06.

51 GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. Op.cit., p. 08-09.

52 MORIN, Edgar. **Ciência com Consciência**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2010, p. 16.

53 ZILVETI, Fernando Aurelio. **Obrigação Tributária – Fato Gerador e Tipo**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 118 e ss. Sobre o assunto também: SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 3 Ed. Op.cit., p. 30-32.

54 FOLLONI, André. **Ciência do Direito Tributário no Brasil: críticas e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 01 e ss.

É nesse contexto que estudos tributários brasileiros contemporâneos têm se esforçado para elevar o diálogo entre o Direito Tributário Brasileiro e os princípios da Ordem Econômica (artigo 170 da CF), ou mesmo pela defesa do meio ambiente (artigo 225 da Constituição), e da própria solidariedade e justiça social (artigos 193 e seguintes), escapando, *a priori*, do fechamento hermético do Direito Tributário perante outros ramos do Direito.

3 DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E A ORDEM SOCIAL (SOLIDARIEDADE)

Nesse ambiente contemporâneo, mais aberto ao diálogo interdisciplinar (mesmo na perspectiva jurídica) torna-se mais favorável o diálogo entre o Direito Tributário e outros campos do conhecimento jurídico. Da mesma forma, eleva-se a atenção aos Direitos Fundamentais. É por esse motivo que a literatura tributária nacional, especialmente a partir da década de noventa do século XX, mas especialmente a partir do início do século XXI, tenha alcançado maior sensibilidade com questões de destacada repercussão social (e inerentemente vinculados a direitos sociais), como é o caso da Solidariedade, tema repercutido com cada vez maior intensidade no Direito Tributário Brasileiro.

A maior atenção dedicada ao tema pode ser observada com clareza em estudo de relevo organizado por Marciano Seabra de Godoi e Marco Aurélio Greco⁵⁵, contando com contribuições de Humberto Ávila⁵⁶, Ricardo Lobo Torres⁵⁷, Tércio Sampaio Ferraz Júnior⁵⁸, entre outros estudiosos, brasileiros e estrangeiros⁵⁹.

A apresentação dos organizadores desta Obra Coletiva permeia-se por finalidade clara àqueles estudiosos: superar ou avançar sobre outros temas que não haviam sido bem delimitados pela literatura na época, especialmente nos últimos quarenta anos, onde a tendência doutrinária, jurisprudencial e legislativa voltou-se às técnicas e às formas de instituição e de cobrança de tributos. Contudo, os organizadores criticam a falta de discussões a respeito dos fundamentos da tributação, dos valores que a justificam, do papel a ser exercido por ela na sociedade contemporânea, assim como das finalidades desta.

Por esse motivo, e claramente dedicados à elaboração de estudos que considerem o tributo focado na própria "(...) sociedade em si mesma, e não no Estado como

55 GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord.) **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, s/p.

56 ÁVILA, Humberto. **Limites à Tributação com Base na Solidariedade Social**. In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p.68-88.

57 TORRES, Ricardo Lobo. **Existe um Princípio Estrutural da Solidariedade?** In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p. 198-208.

58 JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. **Notas sobre Contribuições Sociais e Solidariedade no Contexto do Estado Democrático de Direito**. In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p. 208-221.

59 GRECO, Marco Aurélio. **Solidariedade Social e Tributação**. In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p. 168-197; GODOI, Marciano Seabra de. **Solidariedade Social e Tributação**. In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p. 141-167.

aparato burocrático (...)", levam a um novo perfil de estudos tributários, a exemplo, segundo relatam, do regime tributário das cooperativas e do papel das contribuições.

Em ambos os temas supracitados, o papel da solidariedade social seria ponto de partida para novos estudos tributários, já que "(...) estudar as relações entre tributação e solidariedade social é investigar o "modo de ser" da tributação contemporânea, inquirindo igualmente a sua justificação (o seu "por quê") e a sua finalidade (o seu "para quê") (...)", o que se harmoniza e com o Estado Democrático de Direito⁶⁰, já que como a própria Constituição brasileira de 1988 estabelece, em seu artigo 3^a, I, um dos objetivos fundamentais da República Democrática é "(...) constituir uma sociedade livre, justa e solidária (...)", reforçando-se, seja pelos artigos 6^o e 7^o da mesma Carta (Direitos Sociais), seja pelos princípios da Ordem Social previstos no Título VIII. Esta última, na visão de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, tem por finalidade alcançar a justiça social⁶¹.

A solidariedade liga-se à ideia de justiça social, intrinsecamente vinculada também à ideia de fraternidade⁶². Logo, na tributação, não há como negar a importância da solidariedade social⁶³. Essa atenção à solidariedade na tributação é reflexo inequívoco das Gerações ou Dimensões de Direitos, agora refletidas com maior atenção e reconhecimento na literatura tributária pátria.

Alguns estudiosos, dentre os quais Ricardo Lobo Torres, observa a Solidariedade sob duas perspectivas: enquanto valor básico do Direito; enquanto princípio jurídico constitucional. Nesta última perspectiva, vincula-se aos princípios orientados à justiça tributária, como a capacidade contributiva e o custo/benefício (que justifica a cobrança de contribuições sociais e econômicas)⁶⁴⁻⁶⁵.

Mas a atenção literária sobre a problemática deve se concentrar também em evitar, identificar e combater distorções na utilização da solidariedade, como é o caso do chamado "princípio estrutural da solidariedade", que fundamentou a criação dos chamados "tributos exóticos", com o objetivo de camuflar novas incidências e de aliviar a União da obrigação de repasse aos Estados e Municípios de parcelas da arrecadação, dentre os quais se mencionam as contribuições sociais sobre o faturamento, (Cofins), sobre o lucro líquido (CSL), sobre a movimentação financeira (CPMF), e sobre as aposentadorias dos servidores públicos.

60 GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. **Apresentação**. In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p. 05-07.

61 JUNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. **Notas sobre Contribuições Sociais e Solidariedade no Contexto do Estado Democrático de Direito**. Op.cit., p. 208-221.

62 GODOI, Marciano Seabra de. **Solidariedade Social e Tributação**. Op.cit., p. 141-167.

63 GRECO, Marco Aurélio. **Solidariedade Social e Tributação**. Op.cit., p. 168-197;

64 TORRES, Ricardo Lobo. **Existe um Princípio Estrutural da Solidariedade?** In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p. 198-208.

65 YAMASHITA, Douglas. **Princípio da Solidariedade em Direito Tributário**. In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p. 53-67.

Esse princípio chegou a ser defendido inclusive pelo STF⁶⁶, ampliando a compreensão do art.195 da Constituição, e “consolidando” fundamento para as “contribuições exóticas”, bem como para a contribuição previdenciária dos inativos (Lei 9.783/99), “(...) fazendo-as incidir genericamente sobre pessoas dotadas de capacidade contributiva e desatando os laços da solidariedade e da responsabilidade dentro do grupo de beneficiários”⁶⁷.

Por isso é oportuno também considerar o alerta de Humberto Ávila, para quem o Estado não poderia justificar a tributação com base direta e exclusiva no Princípio da Solidariedade Social, já que o poder de tributar estabelecido constitucionalmente foi delimitado por regras de competência “(...) que já pré-excluem a escolha de outros meios de tributar diversos daquele já previsto (...)”, aduzindo que, a partir da teoria jurídica da argumentação, o argumento baseado na solidariedade social teria importância restrita, “(...) não sendo possível aceitar o argumento pautado na solidariedade social para repercutir sobre esse núcleo competencial, alterando-o”⁶⁸.

De fato, é uma importante reflexão que se coaduna também com a exigência da segurança jurídica na consideração da solidariedade, não sendo possível, por exemplo, alegar falta de receita para o financiamento da seguridade social para justificar a tributação⁶⁹. Aliás, essa interpretação não se afasta da consideração de Marco Aurélio Greco, para quem o grande desafio dos estudiosos do Direito Tributário é justamente “(...) encontrar o ponto de equilíbrio entre os valores constitucionalmente consagrados”⁷⁰⁻⁷¹.

Assim, os estudos contemporâneos ligando o Direito Tributário e a Ordem Social (e com ela os Direitos Sociais Fundamentais) devem promover o equilíbrio entre princípios e postulados fundamentais entre os dois substratos jurídicos, de modo a não desequilibrar ou alterar substancialmente os efeitos jurídicos das Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar frente à premente necessidade de maior observância dos valores sociais inerentemente ligados à sociedade (e consagrados na Constituição), como é o caso da Solidariedade Social.

66 RE 150.764-1, Acórdão do Plano, Relator: Ministro Marco Aurélio, RTJ 147:1.062, 16.12.1992; ADI 3.105/DF ADI 3.128/DF, Plenário, Rel. Orig. Ministra Ellen Gracie, Rel. p./acórdão Min. Joaquim Barbosa, 18.08.2004, Informativo n.357, 25.08.2004.

67 TORRES, Ricardo Lobo. **Existe um Princípio Estrutural da Solidariedade?** . In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p. 198-208.

68 ÁVILA, Humberto. **Limites à Tributação com Base na Solidariedade Social.** In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p.68-88.

69 ÁVILA, Humberto. **Limites à Tributação com Base na Solidariedade Social.** In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p.68-88.

70 GRECO, Marco Aurélio. **Solidariedade Social e Tributação.** In: Solidariedade Social e Tributação. Op.cit., p. 168-197.

71 ZILVETI, Fernando Aurelio. **A Evolução da Teoria da Incidência – Análise Histórica das Estruturas Socioeconômicas na Formação do Sistema Tributário.** Op.cit., s/np (cap. V, item 7).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que o diálogo entre o Direito Tributário Brasileiro e outros campos do conhecimento (jurídicos ou não) seja ainda experiência relativamente incipiente no contexto literário brasileiro, não se pode deixar de considerar que o reconhecimento progressivo das chamadas “Gerações ou Dimensões de Direitos Fundamentais”, consagradas constitucionalmente, favoreçam maior atenção dos estudiosos do direito tributário brasileiro aos chamados Direitos de Primeira, Segunda, Terceira e Quarta Geração ou Dimensão.

Abrindo-se ao Pós-Positivismo, que retrata um positivismo ponderado por valores que aproximam o direito e a ética nas relações tributárias, pode-se considerar como de grande importância a elevação de reflexões aos chamados “Direitos Sociais Fundamentais”, que agregam ao Direito Tributário maior atenção aos direitos fundamentais que refletem importantes necessidades sociais fundamentais identificadas na realidade tributária brasileira.

Trata-se da “humanização do direito tributário”, conforme já antecipou Fernando Sainz de Bujanda. E, nessa permeabilidade do Direito Tributário Brasileiro aos Direitos Sociais Fundamentais, como é o caso da própria Solidariedade, é que a literatura tributária pátria encontra a porta de entrada para maior amadurecimento teórico, não se limitando apenas à construção de um saber tributário juridicamente (e formalmente) perfeito, mas um saber tributário relevante socialmente, pois atento às questões sociais fundamentais inerentes à questão.

Esse desafio, que deve também ponderar equilibradamente os postulados fundamentais do Direito Tributário e da Ordem Social, não deve intimidar aqueles estudiosos que busquem a aproximação teórica desses pilares para o fortalecimento da sociedade democrática (e solidária) contemporânea.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, s/d.

ATALIBA, Geraldo. **Sistema Constitucional Tributário Brasileiro**. 2º Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1968.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Igualdade Tributária**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ÁVILA, Humberto. **Limites à Tributação com Base na Solidariedade Social**. In: Solidariedade Social e Tributação. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord). São Paulo: Dialética, 2005.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, s/d.

BERLIRI, Antonio. **Principi di Diritto Tributario**. Volume 1. Milano: Dott. A. Giuffrè – Editore, 1952.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BUJANDA, Fernando Sainz de. **Hacienda y Derecho**. I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1967.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **KELSEN, o positivismo e o ensino do Direito nos anos 70**. In: Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas. Do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. SANTI, Eurico Diniz de (Coord.). São Paulo: Saraiva-FGV, 2008.

COSTA, Ramón Valdés. **Instituciones de Derecho Tributario**. Buenos Aires: Depalma, s/d.

DERZI, Misabel. **O princípio da igualdade e o direito tributário**. In: Revista da Faculdade de Direito Milton Campos, volume 1, número 1, 1994.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direitos Humanos Fundamentais**. 11 Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FOLLMAN, Melissa (Coord.). **Tributação e Direitos Fundamentais**. Propostas de Efetividade. Curitiba: Juruá, 2006.

FOLLONI, André. **Ciência do Direito Tributário no Brasil: críticas e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FONROUGE, Giuliani. **Derecho Financiero**. Volumen I. 2º Ed. Buenos Aires: Depalma, 1970.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GODOI, Marciano Seabra de. **Solidariedade Social e Tributação**. In: **Solidariedade Social e Tributação**. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord). São Paulo: Dialética, 2005.

GRECO, Marco Aurélio. **Solidariedade Social e Tributação**. In: **Solidariedade Social e Tributação**. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord). São Paulo: Dialética, 2005.

GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. **Apresentação**. In: **Solidariedade Social e Tributação**. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord). São Paulo: Dialética, 2005.

GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord.) **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

GRIZIOTTI, Benvenuto. **Principios de Política, Derecho y Ciencia de La Hacienda**. Trad. Enrique R. Mata. Segunda Edición. Madrid: Instituto Editorial Réus, 1958.

HESSE, Konrad. **O significado dos Direitos Fundamentais**. In: HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos de Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. **Notas sobre Contribuições Sociais e Solidariedade no Contexto do Estado Democrático de Direito**. In: **Solidariedade Social e Tributação**. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord). São Paulo: Dialética, 2005.

KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua**. Série Filosofia Política. São Paulo: L & PM editores, 1989.

LAFER, Celso. **Apresentação**. In: BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Os Pensadores. Trad. Anoar Aiex e E. Jacy Ribeiro. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MILL, Stuart. **Principios de Economia Política. Com Algumas de suas Aplicações à Filosofia Social**. Volume II. Trad. Luiz João Baraúna. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Teoria da Imposição Tributária**. São Paulo: Saraiva, 1983.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MONTESQUIEU, **Do Espírito das Leis**. Trad. Jean Meville. São Paulo: Martin Claret, s/d.

MORIN, Edgar. **Ciência com Consciência**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2010.

NEUMARK, Fritz. **Principios de La Imposición**. Obras Basicas de Hacienda Pública. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 1974.

NOGUEIRA, Alberto. **A (Re)construção dos direitos humanos da Tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

NOGUEIRA, Alberto. **Globalização, Regionalizações e Tributação**. A Nova Matriz Mundial. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Pietro Nasseti. 3º Edição. São Paulo: Martin Claret, s/d.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações. Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas**. Livro Quarto. Volume II. Tradução de Luis João Baraúna. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, s/d.

SUNDFELD, Carlos Ari. Os **Publicistas da Geração de 60, a Turma de Perdizes e o Direito Tributário**. In: Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas. Do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. SANTI, Eurico Diniz de (Coord.). São Paulo: Saraiva-FGV, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **Legalidade Tributária e Riscos Sociais**. . In: Revista de Direito Proc. Geral. (n.53). Rio de Janeiro, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **Os Direitos Humanos e a Tributação**. Renovar: Rio de Janeiro, 1995.

TORRES, Ricardo Lobo. **Existe um Princípio Estrutural da Solidariedade?** In: **Solidariedade Social e Tributação**. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord). São Paulo: Dialética, 2005.

VANONI, Ezio. **Natureza e Interpretação da Legislação Tributária**. Tradução de Rubens Gomes de Sousa. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A, 1952.

VILLEGAS, Hector. **Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario**. Tomo único. 5º Ed. Buenos Aires: Depalma, 1993.

YAMASHITA, Douglas. **Princípio da Solidariedade em Direito Tributário**. In: **Solidariedade Social e Tributação**. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord). São Paulo: Dialética, 2005.

ZAVALA, Ernesto Flores. **Elementos de Finanzas Publicas Mexicanas. Los Impuestos**. Décima Edición. México: Porrúa, 1968.

ZILVETI, Fernando Aurelio. **A Evolução da Teoria da Incidência – Análise Histórica das Estruturas Socioeconômicas na Formação do Sistema Tributário**. Tese de Livre Docência. São Paulo: USP, 2010.

ZILVETI, Fernando Aurelio. **Obrigação Tributária. Fato Gerador e Tipo**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

ZILVETI, Fernando Aurélio. **Princípios de Direito Tributário e a Capacidade Contributiva**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

ZILVETI, Fernando Aurélio. **A Evolução Histórica da Teoria da Tributação. Análise das estruturas socioeconômicas na formação do Sistema Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2017.

RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 28 SERVIÇO PÚBLICO – REGRAS DE INGRESSO – INTERPRETAÇÃO

PROCESSO Nº : 593585/18
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 541/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado. Interpretação das regras de transição das EC 41/03, 47/05 e 70/12, da Constituição Federal. Retificação. Aprovação. Enunciados.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Prejulgado suscitado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, na Sessão Ordinária nº 27, do Tribunal Pleno, objetivando a manifestação do Colegiado acerca da necessidade de o servidor estar vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social até a data limite contida nas redações do art. 6º, da Emenda Constitucional nº 41/2003, do art. 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005 e Emenda Constitucional nº 70/2012.

O feito tramitou e, em 12 de junho do ano de 2019, foi julgado pelo Tribunal Pleno, recebendo o Acórdão 1603/19 – STP (peça 15) com o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do

* 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.

voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação ampla nos termos do inciso VIII, do art. 2º, da Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social;

b) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação ampla nos termos do inciso VIII, do art. 2º, da Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social;

b.1) aceita apenas o ingresso ocorrido na Administração Pública direta, autárquica e fundacional;

b.2) não aceita o ingresso ocorrido nas empresas públicas e sociedades de economia mista;

b.3) aceita apenas o ingresso em cargo de provimento efetivo até as datas das publicações das Emendas;

c) A expressão “serviço público” constante dos incisos dos art. 6º, da EC 41/03 e 3º, da EC 47/05 não possui condicionantes, motivo pelo qual deve ser amplamente interpretada;

d) Servidores que sofreram transposição de regime jurídico e que não passaram pelo crivo de novo concurso público não detêm cargo em caráter efetivo, logo, não poderão ser enquadrados nas regras de transição;

e) os destinatários das regras de transição são definidos pelo momento em que ingressaram no RPPS, ou seja, quem ingressou no regime previdenciário próprio até as datas limites das emendas constitucionais estarão a elas submetidos:

e.1) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 16 de dezembro de 1998 – EC 20;

e.2) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 31 de dezembro de 2003 – EC 41;

e.3) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 06 de julho de 2005 – EC 47;

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

a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o encerramento do Processo.

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

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

Sala das Sessões, 12 de junho de 2019 – Sessão nº 19.

No entanto, após a publicação do Acórdão, verifiquei a ocorrência de uma inconsistência material em seu texto, bem como fui comunicado informalmente de que alguns pontos precisam ser aclarados a fim de que possam ser devidamente executados pelo sistema de análise processual implantado pela Casa.

De ofício, entendi imperiosa a necessidade de retificação dos termos do Acórdão citado e, considerando a nova configuração das unidades da Casa, entendi

prudente que, além da Coordenadoria de Gestão Municipal (única unidade que havia se manifestado nos autos), as demais Coordenadorias que se ocupam da matéria também fossem ouvidas.

Dessa forma, o feito retornou a tramitar recebendo, agora, manifestação de todas as unidades da Casa envolvidas com o sistema.

Solicitei, contudo, que todos os aspectos necessários para os esclarecimentos e retificações, assim como modulação de efeitos fossem pontuados nesse momento.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Parecer 59/19 – peça 19), após exposição tema, opinou pela revisão do prejulgado nos seguintes termos:

- I. Emenda 20/1998: ingresso no serviço público até 16/12/1998 em cargo efetivo, seja RPPS ou RGPS. O ingresso inicial pode ter se dado via emprego, desde que tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98.
- II. Emendas 41/2003, 47/2005 e 70/2012, respectivamente, ingresso no serviço público em **cargo efetivo** respectivamente até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, 16/12/1998 e 31/12/2003, no RPPS e no RGPS, sendo que neste último caso apenas se regime estatutário. O ingresso inicial pode ter se dado via emprego até 16/12/1998, desde que tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98.
- III. No caso das migrações de regime realizadas logo após a Constituição Federal de 1988 e antes da EC 20, as chamadas leis de efetivação, como a discutida na ADI 1695/PR, a mudança de emprego para cargo é aceita para fins de regra de ingresso, ainda que não se refira a ingresso por concurso público.
- IV. As migrações de regime de emprego (celetista) para cargo (regime estatutário) mediante lei, com filiação ao RPPS são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das emendas 41/2003, 47/2005 e 70/2012.
- V. O tempo de efetivo serviço público abrange os períodos de serviço nas entidades de Direito Público consistente na Administração Direta, Autárquica e Fundacional, sob o regime celetista ou estatutário.
- VI. Os períodos de serviço prestados a empresas públicas e a sociedades de economia mista não são considerados para fins de data de ingresso no serviço público, tampouco para atendimento dos tempos exigidos de serviço público para aposentadorias pelo RPPS.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução 520/19 – peça 20) propôs a revisão do prejulgado nos seguintes termos:

- I. aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:
 - a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: **interpretar-se-á** de forma ampla.
 - a.1) **Computar-se-á para todos os efeitos legais o tempo de serviço prestado à Administração Direta do Estado do Paraná, desde que remunerado.**
 - a.2) **Computar-se-á também para todos os efeitos legais o tempo de serviço prestado à Administração Indireta Estadual, desde que sob o regime jurídico estatutário.**
 - a.3) **Computar-se-á para efeitos de aposentadoria, disponibilidade e adicionais o tempo de serviço prestado em empresa pública ou socie-**

dade de economia mista instituída pelo Poder Público do Estado do Paraná, nos termos da Lei nº 10.296, de 27 de maio de 1993.

a.4) Computar-se-á apenas para os efeitos de aposentadoria e: I - o tempo de serviço público federal, municipal e estadual prestado aos demais Estados da Federação; II - o tempo de serviço prestado às Forças Armadas; disponibilidade III - o tempo em que o servidor esteve em disponibilidade; IV - a licença para atividade política prevista neste Estatuto.

a.5) Computar-se-á apenas para efeitos de aposentadoria o tempo de serviço prestado na iniciativa privada.

b) Interpretar-se-á a expressão “ingressado no serviço público”, constante no *caput* dos arts. 6º da EC 41/03 e 3º da EC 47/05 **de forma restritiva, conforme abaixo:**

b.1) **aceitará** apenas o ingresso ocorrido na Administração Pública direta, autárquica e fundacional;

b.2) **não aceitará** o ingresso ocorrido nas empresas públicas e sociedades de economia mista;

b.3) **aceitará** o ingresso em cargo de provimento efetivo, **bem como o ingresso em emprego público da Administração Pública direta, autárquica e fundacional que foi transformado em cargo público até as datas das publicações das Emendas;**

c) A expressão “serviço público” constante dos incisos dos art. 6º, da EC 41/03 e 3º, da EC 47/05 não possui condicionantes, motivo pelo qual deve ser amplamente interpretada;

d) Servidores que sofreram transposição de regime jurídico, **mediante lei específica, ainda que** não passaram pelo crivo de novo concurso público, **poderão sim** ser enquadrados nas regras de transição;

e) os destinatários das regras de transição são definidos pelo momento em que ingressaram no RPPS; **ou pela data em que foram reenquadrados:**

e.1) quem ingressou **no serviço público, interpretação restrita**, e estava vinculado ao RPPS **ou foi reenquadrado** até 16 de dezembro de 1998 – EC 20;

e.2) quem ingressou **no serviço público, interpretação restrita**, e estava vinculado ao RPPS **ou foi reenquadrado** até 31 de dezembro de 2003 – EC 41;

e.3) quem ingressou **no serviço público, interpretação restrita**, e estava vinculado ao RPPS **ou foi reenquadrado** até 06 de julho de 2005 – EC 47.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 1055/19 – peça 21) aduziu que o item (d) do Prejulgado gerou dúvidas nesta CGF e nas suas Coordenadorias quanto à necessidade de que o servidor transposto de regime jurídico tenha prestado novo concurso público para fazer jus às regras de transição. Ocorre que, dependendo da interpretação que se dê ao texto, o sistema captador precisará ser alterado para que passe a receber a data do último concurso público prestado pelo servidor, pois, atualmente, o usuário informa os períodos de contribuição utilizados para a concessão da aposentadoria, sem informar, todavia, se aquele vínculo específico decorre ou não de concurso público.

Salientou ainda a necessidade de que sejam aclaradas as condições de cômputo do tempo prestado às empresas públicas e às sociedades de economia mista, para que se possa compreender se tais períodos são considerados para fins de data de ingresso no serviço público e para fins de cômputo como tempo de serviço público, considerando que os sistemas atualmente não identificam se os períodos são de empresas estatais.

Sugeriu caso seja mantida a extensão da apreciação da matéria inicialmente adotada no Acórdão nº 1603/19-STP, também seja oportunizada manifestação à PARANAPREVIDÊNCIA e à Associação Paranaense das Entidades Previdenciárias do Estado e dos Municípios – APEPREV nestes autos, diante da relevância da matéria e da repercussão social da controvérsia.

Destacou que atenta ao fato de que o esclarecimento do conteúdo do Acórdão nº 1603/19-STP pode significar a alteração da jurisprudência deste Tribunal, vez que a interpretação até então dada não levava em conta a data de ingresso do servidor no regime próprio previdenciário e que outras questões até então não haviam sido enfrentadas de modo vinculante, esta CGF consigna sobre a necessidade de modulação dos efeitos da decisão, de modo que o entendimento firmado no âmbito deste Prejulgado seja aplicado apenas aos requerimentos de análise técnica (ainda que posteriormente convertidos em processo) autuados neste Tribunal após a publicação da decisão, conforme autoriza aplicação analógica do art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil.

Embora não se manifeste no mérito, elencou as principais questões que a área de fiscalização desta Corte aguarda serem aclaradas, se mantido o texto do referido Acórdão, levando-se em conta os impactos da decisão do Tribunal nos sistemas da Casa:

- a) Identificação, no item (d) do Prejulgado, se a data da transposição é relevante, ou seja, se aos transpostos antes e após as referidas Emendas deve ser dado o mesmo tratamento ou se não se consideram servidores detentores de cargo efetivo apenas os que sofreram transposição após as datas das Emendas;
- b) Delimitação de datas referidas nos itens (e.1), (e.2) e (e.3), considerando que as Emendas possuem regras diversas em artigos diferentes (ou seja, a data indicada não se aplica à Emenda como um todo, mas a determinada regra contida em um artigo da Emenda) e que a data da publicação da Emenda não necessariamente corresponde à data de ingresso que deve constar como data-limite para fins de concessão da aposentadoria.

O Ministério Público de Contas (Parecer 281/19 – PGC – peça 22), após reafirmar a possibilidade modificação do julgado, extraiu, das unidades técnicas, três questões que devem se sujeitar à revisão e as pontuou: (i) marco temporal a autorizar a aposentação pelas regras previdenciárias de transição (data de ingresso no cargo público ou de ingresso no RPPS); (ii) possibilidade de enquadramento nas regras transitórias dos servidores beneficiados por “leis de efetivação”; (iii) possibilidade ou não de cômputo do período laborado em empresas estatais como de efetivo serviço público.

Quanto à primeira questão, de acordo com o entendimento ministerial, o Acórdão nº 1603/19 – Tribunal Pleno deve ser ajustado para corrigir o erro material constante no item “e.3”, atinente à data-limite de ingresso em cargo público de provimento efetivo para ter direito à aposentação pela EC 47/05, bem como para esclarecer qual é o parâmetro a ser adotado, se o ingresso no cargo ou no próprio

RPPS (em razão da divergência entre os itens “b.3” e “e”).

Nesse caso, afirmou que o erro material deverá ser sanado para adotar as datas de 16/12/1998.

Com relação ao critério temporal adotado assegurou que o item “e” do dispositivo do Acórdão deve ser aclarado para constar expressamente que terá direito à aposentadoria pelas regras transitórias o servidor público que ingressou em cargo público de provimento efetivo até as datas definidas nas respectivas regras, ainda que sua vinculação ao RPPS tenha ocorrido posteriormente. Com isso, a decisão permanecerá coerente com o item “b.3”, bem como com a fundamentação da decisão.

E esclareceu que também terão direito às regras de transição aqueles agentes que, aprovados em concurso público, tiveram seus empregos públicos (regime celetista) transformados em cargo público efetivo (regime estatutário), mediante lei, desde que a transformação de regime tenha ocorrido até as datas fixadas pelas regras transitórias. Tais servidores terão direito à aposentadoria por tais regras, ainda que a efetiva instituição do regime próprio tenha ocorrido apenas em momento posterior aos marcos temporais das regras transitórias.

No que diz respeito à **segunda questão** acompanhou a conclusão da CAGE entendendo que mesmo os servidores estabilizados que não tenham se submetido a concurso público de efetivação (art. 19, §1º, do ADCT) e aqueles beneficiados com as leis de efetivação devem ter reconhecido o direito à aposentadoria pelas regras de transição, eis que devidamente vinculados ao RPPS previamente à modificação do critério de ingresso, o que ocorreu com a EC 20/98. Somente a partir dessa Emenda é que se passou a exigir a efetividade como condição para a filiação ao Regime Próprio de Previdência Social, ou seja, o provimento em cargo público efetivo, o que apenas se admite mediante concurso (art. 37, II, da Constituição).

Tal opinativo, reforma parcialmente a manifestação ministerial pretérita, para reconhecer o direito à aposentadoria pelas regras transitórias da EC 41/03 e 47/05 dos servidores estabilizados no serviço público pelo art. 19 do ADCT, bem como daqueles beneficiados pelas leis de efetivação, desde que tenham entrado em vigência até o advento da EC 20/98, ou seja, 16/12/1998.

A terceira questão que diz respeito à forma de cômputo do requisito tempo de efetivo exercício no serviço público, também acompanhou a manifestação da CAGE, devendo ser interpretado de maneira restrita, para abranger apenas os períodos de labor no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional, conforme vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça.

Dessa forma manifestou-se pela revisão de ofício do Acórdão 1603/19 – Tribunal Pleno a fim de que:

- a) seja retificado o item “e” do dispositivo do Acórdão para constar expressamente que terá direito à aposentadoria pelas regras transitórias

fixadas na EC 41/03 e na EC 47/05 o servidor que ingressou em cargo público de provimento efetivo até as datas definidas nas respectivas regras, ainda que sua vinculação ao RPPS tenha ocorrido posteriormente.

b) seja retificado o item “e” do dispositivo do Acórdão para constar expressamente que também terá direito às regras transitórias o servidor cujo ingresso em cargo público efetivo decorra de lei que tenha transformado o regime jurídico de celetista para estatutário, desde que tenham ingressado no serviço público mediante concurso público e que a respectiva lei tenha entrado em vigência até as datas fixadas nas regras de transição.

c) seja retificado o item “e.3” do dispositivo do Acórdão para constar a data-limite de 16/12/1998 como marco temporal de ingresso no cargo público para fins de enquadramento na regra do art. 3º da EC 47/05.

d) seja retificado o item “d” do dispositivo do Acórdão para reconhecer o direito à aposentadoria pelas regras transitórias da EC 41/03 e 47/05 dos servidores estabilizados no serviço público pelo art. 19 do ADCT, bem como daqueles beneficiados pelas chamadas leis de efetivação, desde que publicadas até o advento da EC 20/98, ou seja, 16/12/1998.

e) sejam retificados os itens “a” e “c” do dispositivo do Acórdão para constar que o requisito “efetivo exercício no serviço público” (previsto no art. 3º, II, da EC 47/05 e no art. 6º, III, da EC 41/03), deve ser interpretado de maneira restrita, para abranger apenas os períodos de labor no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Reconhecida a inconsistência material do texto contido no Acórdão 1603/19 – TP (peça 15), nos termos do art. 412¹, do Regimento Interno deste Tribunal, de ofício, propõe-se a reforma do prejudgado em questão.

Em preliminar, embora a matéria seja de extrema relevância e sabedores de que os Órgãos Previdenciários, indubitavelmente, detêm maiores dados sobre a vida funcional de servidores, deixo, nesse momento, de acatar a proposta da Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que seja oportunizada manifestação do PARANAPREVIDÊNCIA e da ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DAS ENTIDADES PREVIDENCIÁRIAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS – APEPREV, uma vez que o feito retornou para retificação, ou seja, já foi julgado, já constam novas manifestações das unidades técnicas, bem como pelo fato de estarmos a tratar de Prejudgado que visa a uniformização do tema nesta Casa e adequação do sistema interno de análise processual.

Por tais razões, deixo de acatar tal proposta.

No mérito, detendo informações mais detalhadas das unidades técnicas que costumeiramente examinam o tema e ocupam-se com o sistema analisador dos processos que ingressam na Casa, a fim de retificar incorreções materiais constantes no Acórdão 1603/19 – TP (peça 15) e harmonizar a interpretação da norma

1 Art. 412. Considera-se revogado ou reformado o prejudgado, sempre que o Tribunal, pronunciando-se em tese ou em concreto, sobre o prejudgado, firmar nova interpretação, hipótese em que o Acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejudgado. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

jurídica com o sistema utilizado pela Corte revejo alguns pontos objetivando fundamentá-los ante as novas manifestações trazidas aos autos.

Quanto aos itens “a” e “b” do Prejulgado:

- a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação ampla nos termos do inciso VIII, do art. 2º, da Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social;
- b) A expressão “ingressado no serviço público”, constante no *caput* dos arts. 6º da EC 41/03 e 3º da EC 47/05 tem aplicação restritiva:
 - b.1) aceita apenas o ingresso ocorrido na Administração Pública direta, autárquica e fundacional;
 - b.2) não aceita o ingresso ocorrido nas empresas públicas e sociedades de economia mista;
 - b.3) aceita apenas o ingresso em cargo de provimento efetivo até as datas das publicações das Emendas;

Embora a fundamentação do Prejulgado tenha ocorrido com base na Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social, há que ser considerada a jurisprudência mais recente do Superior Tribunal de Justiça² lembrada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão.

Para a mais recente jurisprudência o tempo de efetivo serviço público restringe-se aos períodos de serviço prestados nas entidades de Direito Público da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, seja sob o regime celetista ou estatutário.

Logo os períodos de serviços prestados às empresas públicas e sociedades de economia mistas não são considerados para fins de atendimento à condicionante relacionada à data de ingresso no serviço público, tampouco para fins de tempo de efetivo serviço.

Ainda com relação ao ingresso no serviço público, até a EC 20/98 não havia restrição constitucional a que ocorresse em cargo efetivo, tal limitação veio com o Poder Constituinte Reformador e sucederam nas demais reformas do tema.

Nesse passo, o item “b”, em especial o “b.2”, pode criar certa confusão na aplicação já que o sistema atualmente trabalha analisando os regimes jurídicos aplicáveis e não com a análise dos empregadores. Assim, atualmente validam-se as regras de ingresso e tempo de contribuição tanto afetos ao RPPS quanto ao RGPS, todavia, a esse último, somente os ligados ao regime estatutário e não celetista.

Nessa revisão o item “c” segue a sorte do item “a”, quer dizer, a interpretação deve ser restritiva.

Já o item “d”, talvez o mais delicado deles, uma leitura simples e apressada pode causar um entendimento errôneo da matéria, conforme apontou a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, em especial aos casos de migrações de regimes jurídicos.

2 Decisões do ano de 2017.

De fato, ao item não se deve dar interpretação restritiva.

Na fundamentação do voto deixei claro que a depender da interpretação feita, podemos criar requisitos não previsto em lei condenando, injustificadamente, servidores públicos que posteriormente foram aprovados em concursos públicos ou que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos a uma situação menos benéfica, mesmo que tenham comprovadamente trabalhado e recolhido suas contribuições previdenciárias ainda que para outro regime.

Ademais, se o texto for entendido de forma restritiva estaria indo de encontro ao que propus na Uniformização de Jurisprudência nº 04³, desta Corte de Contas.

Portanto, fundamenta-se o item na [Nota Técnica Nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS](#) e, a fim de dirimir possíveis dúvidas acerca da aplicação das regras aos servidores efetivados por meio das “leis de efetivação” e aos servidores que tiveram seus empregos públicos transformados em cargos públicos, adoto, com algumas mudanças, como razões de decidir os itens III e IV⁴, do Parecer da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, aglutinando ambos a fim de facilitar o entendimento do tema. Assim teremos:

d) Quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das Emendas 20/98 (no caso do art. 8º), 41/2003, 47/2005 e 70/2012.

Por fim, quanto ao item “e”, subitens “e.1”, “e.2” e “e.3”, a tese de que os destinatários das regras de transição são definidos pelo momento em que ingressaram no RPPS foi a defendida por Marcelo Barroso Lima Brito de Campos apresentada na obra “Regime próprio de previdência social dos servidores públicos”, de 2017, editada pela Editora Juruá, e, na oportunidade que apresentei o voto, adotei-a.

Todavia, após a nova oitiva, em especial, da unidade técnica atuante na matéria, observa-se que a melhor interpretação é a que define que as regras transitórias se destinam ao servidor público que ingressou no serviço público até as datas das Emendas Constitucionais *ainda que* a sua vinculação ao RPPS tenha ocorrido a posteriori.

Isso porque há casos em que os servidores, embora detentores de *cargo* efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins

3 Assunto: Legalidade das admissões de pessoal relativas ao art. 70, da Lei 10.219/92 e das admissões de pessoal, estaduais e municipais, anteriores a 2000.

4 III. No caso das migrações de regime realizadas logo após a Constituição Federal de 1988 e antes da EC 20, as chamadas leis de efetivação, como a discutida na ADI 1695/PR, a mudança de emprego para cargo é aceita para fins de regra de ingresso, ainda que não se refira a ingresso por concurso público.

IV. As migrações de regime de emprego (celetista) para cargo (regime estatutário) mediante lei, com filiação ao RPPS são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das emendas 41/2003, 47/2005 e 70/2012.

de atendimento às regras de ingresso.

Ademais, aposentando-se pelo INSS esses servidores têm direito à complementação do seu benefício nos termos do Acórdão 3767/2016⁵ – TP (autos 487245/15).

Ou seja, o item “e” do Acórdão e seus subitens restringiram os destinatários das regras de transição colocando como marco o ingresso no RPPS, mas, na realidade, a condicionante deve ser a data de ingresso no serviço público seja ele por concurso, por efetivação ou por transformação do cargo.

Com o intuito de aclarar as datas das Emendas Constitucionais, tópico a que fiz referência quanto à necessidade de retificação de erro material, temos:

✓ Para EC 20/1998: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido até 16/12/1998 em cargo efetivo ou emprego público, vinculado ao RPPS ou ao RGPS, desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98;

✓ Para EC 41/2003: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

✓ Para EC 47/2005: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

✓ Para EC 70/2012: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário.

Feitas tais considerações e correções, retificando o texto contido no Acórdão 1603/19 – STP (peça 15), entendo descabida a modulação de efeitos proposta pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização, uma vez que este Prejulgado não inovará o que previu a Nota Técnica nº 03/2013 – MPS.

2.1 DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

2.1.1 retificar, de ofício, o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação restrita nos termos da jurisprudência atua do Superior Tribunal de Justiça;

5 Ementa: consulta. Transição do RPPS para o RGPS. São de responsabilidade do novo regime as inativações e pensões a serem concedidas. Permanece do município a responsabilidade pelo custeio das inativações e pensões dos servidores que já possuíam direito ao benefício quando da alteração do regime. Ao servidor efetivo aplicam-se as normas do artigo 40 da CF. As remunerações que extrapolem o teto do RGPS devem ser complementadas pelo município. Orientação normativa MPS/SPS n.º 02/2009.

b) Considerando que não há análise de empregadores no sistema desta Corte, mas apenas de vínculos, o tempo laborado em empresas públicas e sociedades de economia mista não são computados para fins de validação das regras de ingresso das EC 41, 47 e 70, por serem relações celetistas e não de regime estatutário;

c) Suprime-se o item “c”, posto que segue a sorte do item “a”;

d) Quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das Emendas 20/98 (no caso do art. 8º), 41/2003, 47/2005 e 70/2012;

e) os destinatários das regras de transição não devem ser definidos pelo momento que ingressaram no RPPS, pois há casos em que os servidores, embora detentores de *cargo* efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso;

f) retificando o erro material contido nos subitens e.1, e.2 e e.3, do Acórdão principal, tem-se:

✓ Para EC 20/1998: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido até 16/12/1998 em cargo efetivo ou emprego público, vinculado ao RPPS ou ao RGPS, desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98;

✓ Para EC 41/2003: o ingresso no serviço público dever ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

✓ Para EC 47/2005: o ingresso no serviço público dever ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

✓ Para EC 70/2012: o ingresso no serviço público dever ter ocorrido em cargo efetivo até 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário.

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

a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o encerramento do Processo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do

Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - retificar, de ofício, o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação restrita nos termos da jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça;

b) Considerando que não há análise de empregadores no sistema desta Corte, mas apenas de vínculos, o tempo laborado em empresas públicas e sociedades de economia mista não são computados para fins de validação das regras de ingresso das EC 41, 47 e 70, por serem relações celetistas e não de regime estatutário;

c) Suprime-se o item “c”, posto que segue a sorte do item “a”;

d) Quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das Emendas 20/98 (no caso do art. 8º), 41/2003, 47/2005 e 70/2012;

e) os destinatários das regras de transição não devem ser definidos pelo momento que ingressaram no RPPS, pois há casos em que os servidores, embora detentores de *cargo* efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso;

f) retificando o erro material contido nos subitens e.1, e.2 e e.3, do Acórdão principal, tem-se:

✓ Para EC 20/1998: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido até 16/12/1998 em cargo efetivo ou emprego público, vinculado ao RPPS ou ao RGPS, desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98;

✓ Para EC 41/2003: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

✓ Para EC 47/2005: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

✓ Para EC 70/2012: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário.

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

a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES 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, 4 de março de 2020 – Sessão nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 4362/15 – ATENDENTE DE CRECHE REENQUADRAMENTO

PROCESSO Nº : 826713/17
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 442/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Incidente de inconstitucionalidade. Art. 51 e parágrafo único da Lei nº 1.997/1996, do Município de Foz do Iguaçu. Enquadramento de servidores originariamente admitidos com base na Lei nº 1582/91, como “atendentes de creche”. Dúvida sobre escolaridade exigida para o cargo originário. Princípio da contributividade, garantia da máxima efetividade ao conjunto do texto constitucional na resolução do caso concreto. Alterações legislativas subsequentes, com o propósito de melhorar a qualificação dos servidores. Boa-fé e segurança jurídica. Precedentes desta Corte. Inconstitucionalidade afastada.

1 DO RELATÓRIO

Tendo-se em conta a designação nos termos do art. 458 do Regimento Interno, para a lavratura do acórdão, adoto, por brevidade, o relatório apresentado em sessão pelo Conselheiro Durval Mattos do Amaral:

Trata-se de Incidente de Inconstitucionalidade instaurado na Sessão Plenária nº 36, de 09 de novembro de 2017, após proposta do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, nos autos de inativação nº 978907/15, com intuito de verificar a constitucionalidade de dispositivos da Lei Municipal nº 4.362/15, de Foz do Iguaçu, sem prejuízo da análise das Leis nº 3.089/05 e 3.572/09, que tratam do cargo de “Atendente de Creche”, e a possível ocorrência de ascensão funcional em decorrência de tais atos legislativos.

Em atenção ao disposto no art. 252-C¹ do Regimento Interno deste Tribunal, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização ponderou que eventual resposta ao presente Incidente poderá impactar a análise realizada pelas unidades técnicas, razão pela qual solicita o retorno do feito àquela unidade para ciência e adoção das medidas pertinentes (Despacho nº 902/18-CGF, peça 8).

1 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.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu o Parecer nº 2003/18 (peça 9), em que realizou análise da evolução legislativa relacionada ao cargo de “Atendente de Creche” no Município de Foz do Iguaçu e restou por manifestar-se pela procedência do presente incidente, concluindo que:

1. O cargo de Atendente de Creche sofreu ascensão funcional pela Lei 1997/96, quando passou a exigir nível de escolaridade superior ao originalmente exigido, não obstante inalteração do nome do cargo, permitindo, portanto, à Administração Pública a exigência de maior complexidade de funções do cargo;
 2. O cargo de Atendente de Creche sofreu nova ascensão funcional pela Lei 4362/15, quando passou a exigir nível de escolaridade superior àquele já elevado pela Lei 1997/96 (ensino médio específico de Magistério, Normal ou equivalente), não obstante o nome do cargo não guardar relação com a carreira de Professor de Educação Infantil.
 3. As ascensões funcionais efetivadas pelas mencionadas leis caracterizam sua inconstitucionalidade em razão de violação do art. 37, II da Constituição Federal, pelo que, sugere-se seja assim declarada.
- Conclui-se, portanto, pela procedência do presente Incidente de Inconstitucionalidade, para determinar a inconstitucionalidade do art. 51 e seu parágrafo único da Lei 1997/96 e art. 19 da Lei 4362/15, do trecho “estruturados em níveis, na forma disposta no art. 18”, ambas do Município de Foz do Iguaçu.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 14/19-PGC (peça 10), ressaltou, de início, a dificuldade na elaboração de conclusões seguras acerca da presente questão, sobretudo pelo fato de a análise não estar concentrada em um dispositivo legal específico, exigindo o exame da evolução legislativa relacionada a um determinado cargo.

Dito isso, e após promover o apanhado histórico-legislativo competente, apresentou o seguinte opinativo:

- a) Pela declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º, inciso I da Lei Municipal nº 2.509/2001 de Foz do Iguaçu, especificamente do trecho “ou Professor “J-40”, ou Professor Especialista “J-40”, ou Professor Licenciatura Curta “J-40”, ou Professor Licenciatura Plena “J-40”, ou Professor Pós-graduado “J-40”, ou Educador Júnior”;
- b) Pela necessidade de se conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 19 da Lei Municipal nº 4.362/2015 de Foz do Iguaçu, especificamente quanto ao trecho “na forma disposta no art. 18”, de modo a compreender-se que os servidores oriundos do cargo Atendente de Creche Júnior, ainda que não ostentem formação na modalidade Normal, ocuparão o Nível I da carreira; e
- c) Pela necessidade de exame, nos casos concretos submetidos a esta Corte de Contas, da ocorrência de efetivo provimento derivado por ocasião dos sucessivos enquadramentos amparados nas legislações referidas neste opinativo, especialmente mediante a verificação da compatibilidade do requisito de escolaridade do cargo de origem com a nova função ocupada pelo servidor.

O voto do relator originário foi

pela inconstitucionalidade da Lei nº 1.997/1996, em seu art. 51 e parágrafo único², e, por consequência, das legislações subsequentes, especificamente nos casos em que houve o reenquadramento de servidores que ingressaram no cargo “Atendente de Creche” sob a égide da Lei nº 1.582/91, sendo que a presente decisão aplicar-se-á, no que couber, a casos futuros a serem submetidos ao Tribunal, a teor do disposto no art. 408, §4º³, do Regimento Interno, sem prejuízo do prudente arbítrio no julgamento de tais casos.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Dirijo, em parte, da proposta apresentada pelo Ilustre Relator, Conselheiro Durval Amaral, para propor solução alternativa ao julgamento da inconstitucionalidade do art. 51 e parágrafo único da Lei nº 1.997/1996, do Município de Foz do Iguaçu⁴.

A proposta toma por base o fato de que teria havido ascensão funcional, ao se permitir que os ocupantes do cargo de “*atendente de creche I*”, originariamente admitidos com base na Lei nº 1582/91, fossem reenquadrados como “*atendentes de creche*”, cargo para o qual a nova lei acima citada teria passado a exigir escolaridade de nível médio, e não, apenas, de nível fundamental.

Preliminarmente, cumpre apontar que, de acordo com as informações prestadas pelo Município, esta discrepância não estaria propriamente caracterizada, indicando ter constado do respectivo Edital nº 02/01/1994 a exigência de segundo

2 Art. 51 No caso de servidor concursado, mesmo que estável e servidor estável e não concursado, será observado o nível de escolaridade exigida, computando-se-lhe, se o vencimento decorrente do enquadramento vier a ser inferior ao já percebido, a diferença como vantagem pessoal.

§ único. O valor computado como vantagem pessoal será suprimido ou compensado na mesma proporção dos benefícios concedidos através da ascensão funcional, avanço funcional, progressão funcional e promoção funcional, até a completa extinção ou zeramento do referido valor.

3 Art. 408. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria. [...]

§ 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 precedente a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

4 Art. 51. No caso de servidor concursado, mesmo que estável e servidor estável e não concursado, será observado o nível de escolaridade exigida, computando-se-lhe, se o vencimento decorrente do enquadramento vier a ser inferior ao já percebido, a diferença como vantagem pessoal.

§ único. O valor computado como vantagem pessoal será suprimido ou compensado na mesma proporção dos benefícios concedidos através da ascensão funcional, avanço funcional, progressão funcional e promoção funcional, até a completa extinção ou zeramento do referido valor.

grau completo, o que é corroborado, em certa medida, pela observação do Ministério Público de Contas, quando trata das atribuições do cargo, numa análise sistemática do Grupo Operacional ao qual o cargo estaria vinculado:

Conforme destacado na instrução, ao tempo da admissão da servidora cuja inativação se examina no processo principal, o cargo Atendente de Creche regia-se pela Lei nº 1.582/1991, inserido que estava no Quadro Geral de Empregos dos Servidores Públicos do Município de Foz do Iguaçu. Nos termos do art. 2º daquele diploma legal, as funções se dividiam em grupos ocupacionais, “de acordo com a natureza das atividades, complexidade das atribuições e demais requisitos exigidos do ocupante para o seu desempenho”. Apesar de o art. 3º explicitar a abrangência dos respectivos grupos ocupacionais, conforme o art. 4º a segregação dos cargos, sua denominação, padrão de vencimento, quantitativo de vagas e condições de escolaridade foram estabelecidos nos anexos da Lei.

Assim, o Anexo I-B da referida legislação, tratando do Grupo Ocupacional Administrativo/Técnico, previu 55 vagas para o cargo Atendente de Creche II, ao passo que o Anexo IV-B previu na estrutura da carreira, também, o cargo Atendente de Creche I. Veja-se, ademais, que embora o art. 3º, inciso II do texto legal tenha englobado no mencionado Grupo Ocupacional os empregos cujas tarefas estão relacionados a conhecimentos de nível médio e técnicos intermediários, o Anexo V-B demandou como escolaridade mínima do cargo o 1º grau completo. E, ainda, deve-se observar que as atribuições do cargo, na dicção do mesmo art. 3º, inciso II, caracterizavam-se por certa complexidade e pouco esforço físico, relacionados à manutenção e adequação do apoio técnico, administrativo e burocrático necessário ao cumprimento das finalidades da administração municipal.

Dentro desse contexto, considerado ainda o fato de que se está a analisar lei municipal editada há mais de 29 anos, pode-se ter como razoável a dúvida se, de fato e de direito, a exigência de escolaridade da Lei nº 1582/91 limitava-se, efetivamente, ao ensino fundamental.

Abstraindo-se, contudo, dessa polêmica, vale observar que a jurisprudência desta Corte de Contas, no Município de Curitiba, em relação a cargo semelhante, de “Professor de Ensino Infantil”, originariamente denominado de “Auxiliar de Serviço de Creche” e, posteriormente, de “Educador”, afastou a necessidade de declaração de inconstitucionalidade, deixando-se, inclusive, de se instaurar o incidente nessa matéria.

Citem-se, exemplificativamente, os Acórdãos nº 1169/17, da 1ª Câmara, de relatoria do Conselheiro Substituto Tiago Alvarez Pedroso, e 547/18, da 2ª Câmara, e o 488/18, do Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, que confirmou, em sua fundamentação, as diretrizes adotadas pelos órgãos fracionários.

Por brevidade, reporto-me aos seguintes extratos dessa decisão do Pleno, em que o conflito aparente de normas constitucionais, relativos ao “princípio de

acesso aos cargos públicos mediante concurso” e o “princípio da contributividade”, no propósito de garantia da “máxima efetividade ao conjunto do texto constitucional” na “resolução do caso concreto”, foi solucionado levando-se em conta a consolidação dos efeitos da alteração funcional, diante da inércia do controle e da eficiência administrativa:

Nesse sentido, é preciso que se reconheça a ocorrência de falha no exercício dos controles interno e externo, quanto à oportuna exigência de encaminhamento dos atos que modificaram a situação funcional da servidora para apreciação e o devido registro por este Tribunal, situação essa cujos contínuos esforços desta Corte visam modificar, merecendo destaque a melhoria nos sistemas de acompanhamento concomitante das contratações de servidores, bem como do acompanhamento da regularidade da vida funcional dos servidores, com o acompanhamento da legislação dos entes jurisdicionados, das folhas de pagamento, dos atos de nomeação e exoneração, e afins.

(...)

Para fins de decisão do caso em exame, em que o acompanhamento não ocorreu nos termos esperados, o questionamento da validade do ato de ingresso/ascensão para fins de verificação do atendimento ao que prescreve o art. 37, II, da CF/88, deve ceder espaço a aplicação do princípio da contributividade, haja vista o transcurso de mais de quatorze anos entre a data da alteração da situação funcional da servidora com nomeação em cargo com distinto requisito de ingresso do até então ocupado, com a prestação de serviços, recebimento de remuneração e incidência das contribuições previdenciárias respectivas durante todo esse período.

De fato, **mantendo-se a servidora exercendo as atividades para as quais foi designada, ainda que com base em lei de validade questionável, e contribuindo para o fundo previdenciário com a expectativa de obter a inativação de acordo com os contornos dados pelo cargo então ocupado, a participação da beneficiária na construção do bolo previdenciário, aliada ao decurso do tempo, deve ser admitida como fator de cristalização dessa relação jurídica.**

Por outro lado, caso adotada como base de cálculo do benefício previdenciário o valor do cargo originalmente ocupado pela servidora, consoante propugna o Parquet, **seriam desconsideradas as contribuições incidentes sobre o real vencimento da servidora durante todo o período em que prestou serviços ao ente municipal após o enquadramento promovido pelas leis inquinadas de inconstitucionais.**

Assim, as questões atinentes ao respeito estrito ao fixado pelo art. 37, II, da Carta da República, especialmente em razão de possível ascensão funcional da servidora cedem, no presente caso, espaço ao necessário respeito ao princípio da contributividade, fixado no art. 40 do Texto Constitucional, em razão da valoração que deve ser dada ao esforço contributivo realizado pela servidora durante sua vida funcional.

Nessa perspectiva, não vislumbro procederem as razões recursais, devendo ser mantida na íntegra a decisão contida no Acórdão nº 1169/17 – S1C. Menciono ainda, quanto ao mérito, a manifestação do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares que, em sessão, considerou relevante destacar que a apreciação do caso deve ter em conta também o atendimento **ao princípio da eficiência administrativa.**

Conforme destacado pelo Conselheiro, nesses casos, em que uma nova lei passou a exigir uma qualificação técnica superior, para atender a uma evolução a que as carreiras estão tendo, inclusive para atender à demanda por qualidade no serviço público, embora possa haver, ao 'pé da letra', uma infração ao princípio do concurso público, na medida em que o cargo seguinte não guarda a mesma pertinência com a exigência do cargo do concurso originário, tal falha pode ser relevada não apenas pelo princípio da segurança jurídica, mas também pelo princípio da eficiência.

Em casos como esse, **se não forem esses servidores readequados à nova carreira, vão ficar sem utilidade na administração municipal. Assim, embora admitidos como auxiliares de creche, após a reformulação da carreira parece natural que, tendo a qualificação necessária, haja esse progresso, atendendo assim ao princípio da isonomia e principalmente da eficiência do serviço público.**

Essa é uma ótica que deve ser analisada em situações como essa, nas quais a legislação municipal efetivamente, por demanda de qualificação profissional mais adequada, precisa fazer alterações legislativas.

Quanto ao cargo específico, destacou ainda o Conselheiro que **não havendo mais a carreira originária, não seria possível identificar os vencimentos da servidora em período anterior a 2002** (grifamos).

Ainda em paralelo, o entendimento já consolidado, em relação ao reenquadramento dos servidores estaduais ocupantes do cargo de "Agente Fiscal", para "Auditor Fiscal", por meio da Lei Complementar nº 92/2002, mediante evolução na qualificação jurídica exigida, no intuito de reestruturação da carreira, "a fim de que, mantidas, de uma forma geral, as mesmas atribuições, fosse obtida melhor qualificação dos servidores atuantes nessa área, de acordo com os respectivos requisitos legais" (Acórdão nº 1443/19, da 2ª Câmara, fl. 7).

Dentro de todo esse contexto, entendo que o julgamento pela inconstitucionalidade do art. 51 e parágrafo único da Lei nº 1.997/1996, do Município de Foz do Iguaçu, além de discrepar do entendimento prevalente, em semelhantes condições do Município de Curitiba, implicaria em indispensável instrução e prolongamento da tramitação dos processos de benefícios previdenciários, no intuito de aprofundamento das condições em que, há quase três décadas, os enquadramentos teriam ocorrido.

Saliento, ainda, que, de acordo com o histórico da evolução legislativa subsequente à norma de 1996, outras quatro leis são mencionadas na instrução destes autos, indicando sucessivas modificações subseqüentes na mesma carreira.

Em síntese, a Lei nº 2.509/01, que reenquadrou os "Atendentes de Creche" como "Instrutor de Ensino ou Professor J-40 ou Educador", foi julgada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado, vindo a ser saneada a impropriedade com a Lei nº 3089/05, que recriou o primeiro cargo, sucedida pela Lei nº 3572/09, que o deslocou para o Grupo Ocupacional do Magistério,

mas, com a mesma exigência de ensino médio completo, e, por fim, pela Lei nº 4362/15, que alterou a nomenclatura, para “professor de educação infantil dois”, mantendo as atribuições, qualificação e dois níveis de promoções, as quais tem sido preservadas aos beneficiários, com a ressalva de que o cargo encontra-se em extinção.

Verifica-se, assim, que a carreira de “*Atendente de Creche*”, no Município de Foz do Iguaçu, passou por sucessivas modificações promovidas pela sua Administração, ainda que com impropriedades formais, mas cuja gravidade não justifica eventual prejuízo a ser suportado pelos servidores, por ocasião da sua aposentadoria, dada a presunção de que exerceram, ao longo de toda sua vida funcional, as atribuições legais que lhes foram conferidas, com a qualificação necessária, não se tendo verificado, em tese, qualquer situação que discrepe do contexto da boa-fé e da segurança jurídica.

2.1 DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conforme anteriormente relatado, o presente Incidente foi instaurado em razão de suposta violação ao art. 37, II, da Constituição Federal por leis editadas pelo Município de Foz do Iguaçu que restaram por promover reenquadramentos funcionais de servidores daquela municipalidade.

Tem-se, então, que se trata de análise que exige cautela na hipótese de sua aplicação em outros casos que não o ato de inativação que originou o presente, como bem destacado pelo Parquet de Contas, considerando abranger toda a evolução funcional promovida pelo Município.

De outro lado, entendo que, embora o tema seja notadamente sensível, esta Corte não pode se furtar ao presente julgamento. Uma vez determinada a instauração deste feito em sessão plenária, não podemos deixar de julgar a norma questionada, após o que, o caso concreto originário poderá ser apreciado por seu respectivo relator.

Dito isso, reputo prudente entender o caso concreto que se apresenta como pano de fundo, o Ato de Inativação nº 978907/15, em que foram constatadas possíveis irregularidades nos enquadramentos realizados durante a vida funcional da servidora Jacinta Maria Wolfart, conforme excerto retirado da Instrução nº 16458/16-COFAP (peça 15 daqueles autos originários):

O Siap, por meio de busca efetuada nos Sistemas de Registro de Admissões deste Tribunal, localizou registro de admissão em nome de JACINTA MARIA WOLFART, CPF nº (CPF não localizado), no cargo de ATENDENTE DE CRECHE I, Entidade MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, com admissão em 29/05/1995, conforme DG -RES-4527/96, proferido(a) no processo n.º 35371/95, que obteve o seguinte resultado de julgamento: Legal .
Diante disso, verifica-se que a servidora ingressou no Ente como Aten-

dente de Creche e se aposentou como Professora de Educação Infantil. Por meio dos pareceres jurídicos e informações constantes à peça 12 verifica-se que a alteração do cargo de Atendente de Creche para Professor de Educação Infantil é inconstitucional, havendo transposição irregular de cargos, sendo que a Lei nº 4.362/2015 foi editada, realizando referido enquadramento, indo contra posicionamento da Procuradoria Jurídica Municipal. Pelo exposto, havendo ofensa ao artigo 37, II, da CF/88 no enquadramento de cargos realizado, opina-se pela negativa de registro da inativação e pela concessão do contraditório ao Ente. Ressalta-se que a servidora deve se aposentar no cargo de Atendente de Creche, cargo para o qual prestou concurso público. Opina-se, ainda, pela instauração de Incidente de Inconstitucionalidade em face da Lei Municipal de Foz do Iguaçu nº 4362/2015.

Diante dos apontamentos acima transcritos, o Município de Foz do Iguaçu foi instado a se manifestar, tendo apresentado a Petição Intermediária nº 124387/17 (peças 27 e 28 daqueles autos), em que apresenta, dentre outros pontos, uma análise da evolução legislativa do cargo de “Atendente de Creche”, a qual vale ser reproduzida:

- 1) A servidora foi admitida por meio de concurso público em 29/5/1995, no cargo **atendente de creche I**, sendo que para tal cargo era exigida à época, a escolaridade **2º grau completo**, conforme **Edital de Concurso Público nº 002/01/94**, Anexo I (cópia em anexo).
- 2) Por meio da **Lei nº 1.997/1996** ocorreu a readequação dos cargos componentes de todo o funcionalismo público municipal, sendo que os cargos atendente de creche I e atendente de creche II, foram agrupados no cargo **atendente de creche** (conforme Anexo XI da Lei nº 1.997/1996, Tabela “B” – cópia em anexo), para o qual constava a exigência de **2º grau completo**. Posteriormente o Decreto nº 11.104/1996 regulamentou o Manual de Ocupações dos cargos constantes na Lei nº 1.997/1996, restando ao cargo atendente de creche as seguintes atividades: **atende crianças enquanto na creche e nos equipamentos, dispensando-lhes cuidados, sob orientação e supervisão do responsável, para propiciar-lhes o bem-estar físico e emocional, desenvolve trabalho pedagógico a nível pré-escolar. Presta cuidados diretos e simples às crianças, auxiliando-as em sua higiene pessoal, em sua movimentação e atividades e na alimentação, para proporcionar-lhes conforto e bem-estar; segue instruções para execução de outras atividades de apoio, como a arrumação e manutenção da ordem e limpeza no ambiente de trabalho, seguindo processos rotineiros, para facilitar as tarefas dos demais membros da equipe. Executa atividades extraclasse e atividades recreativas. Executa outras tarefas compatíveis com as previstas no cargo.**
- 3) Por meio da **Lei nº 2.509/2001**, extinguiu-se o cargo de atendente de creche, sendo que os ocupantes do cargo seriam reenquadrados como Instrutor de Ensino ou **Professor J-40** ou Educador, desde que atendidos os novos requisitos de escolaridade, quais sejam **habilitação de magistério em ensino médio ou curso de habilitação equivalente, reconhecido oficialmente**, para o cargo Professor J-40. Ocorre que diante de várias decisões judiciais em que restou **declarada a inconstitucionalidade** da Lei nº 2.509/2001, face à ocorrência de transposição, motivada pela alteração das atribuições do cargo, editou-se nova lei.

4) Assim, a **Lei nº 3.089/2005, recriou o cargo atendente de creche**, desta feita com carreira, com referência inicial de vencimento 52, e os ocupantes do cargo Professor J-40 foram novamente reenquadrados no cargo atendente de creche. Como requisitos de escolaridade para as classes do cargo recriado, definiram-se:

- Atendente de creche júnior (classe de ingresso): **ensino médio completo**, preferencialmente em magistério ou curso de habilitação equivalente.

- Atendente de creche pleno: superior completo com habilitação específica em licenciatura.

- Atendente de creche sênior: superior completo com habilitação específica em licenciatura e curso de pós-graduação na área.

5) Pela **Lei nº 3.572/2009** o cargo atendente de creche foi deslocado para o Grupo Ocupacional do Magistério previsto na Lei nº 1.997/1996, mantendo-se, contudo, expressamente as mesmas exigências de escolaridade previstas na Lei nº 3.089/2005, qual seja, para a classe de ingresso, **ensino médio completo**, preferencialmente em magistério ou curso de habilitação equivalente.

6) Por fim, a **Lei nº 4.362/2015**, em seu art. 2º **alterou a nomenclatura do cargo** atendente de creche para **professor de educação infantil dois**, destacando em parágrafo único que não se alteraram as funções e/ou atribuições dos cargos originários de concurso público. Além disso, no artigo 19, previu-se que o cargo agora denominado professor de educação infantil dois possui níveis (classes) de promoção, nos mesmos moldes dos demais cargos previstos na lei.

Ressalte-se que nesse mesmo dispositivo estabeleceu-se que o cargo professor de educação infantil dois passa ao **Quadro Especial de Cargos em Extinção** até a vacância do cargo, quando então será extinto. Para o cargo, foi acrescido à carreira o nível IV, o qual possui como exigência formação em licenciatura plena, especialização *lato sensu* na área da educação e pós-graduação *stricto sensu* na área de educação.

Anotamos que, em que pese estar previsto para o “nível I” a formação em nível médio na modalidade normal magistério ou curso equivalente, os ocupantes do cargo atendente de creche (júnior, pleno ou sênior), foram reenquadrados nos diversos níveis independentemente da exigência contida para o nível I, pois de acordo com a nova lei, art. 55, as promoções já conquistadas seriam preservadas. Ademais, uma vez que o cargo encontra-se em extinção, a exigência prevista para o nível I não se mostra relevante, pois **não haverá novos ingressos no cargo**.

Quanto às atribuições para o cargo professor de educação infantil dois foram previstas na Tabela “C”, do Anexo IV da Lei nº 4.362/2015, sendo exatamente as **mesmas que já constavam no Decreto nº 11.104/1996**, o qual regulamentou o Manual de Ocupações dos cargos constantes na Lei nº 1.997/1996.

Quanto à **referência inicial de vencimento** restou estabelecida como **54**. Observa-se que foi acrescida uma referência por meio da Lei nº 3.572/2009 e outra referência por meio da Lei nº 4.362/2015 à referência prevista no cargo recriado pela Lei nº 3.089/2005. O acréscimo das referências contemplou também outros cargos do Grupo Ocupacional do Magistério.

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que atualmente o cargo professor de educação infantil dois manteve em sua essência os elementos constitutivos do cargo atendente de creche, haja vista **identidade de atribuições**; da mesma forma, os requisitos de ingresso conservaram-se ao longo da evolução do cargo sendo que **atualmente encontra-se em extinção** (destaques constantes do original).

Não obstante o Município de Foz do Iguaçu tenha consignado que a escolaridade exigida para o cargo no momento do ingresso da servidora era de segundo grau completo, há que se destacar que, embora tal requisito tenha sido exigido no edital, àquela época vigia a Lei nº 1.582/91, que previa como requisito mínimo o primeiro grau completo, o qual foi alterado para o segundo grau completo apenas com a Lei nº 1.997/1996.

Dito isso, e de análise de todo o histórico acima, constata-se a ocorrência de alterações do requisito de ingresso no cargo e o consequente incremento das respectivas atribuições, estando caracterizada a ascensão funcional a partir da Lei nº 1.997/96, sendo que os atos legislativos subsequentes mantiveram referida ascensão através de sucessivos reenquadramentos funcionais em cargos que também estabeleciam como escolaridade mínima o segundo grau completo.

Pertinente mencionar, ainda, que consta do Ato de Inativação originário o Acórdão exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no âmbito da Apelação nº 867.255-7, que abordou indiretamente a questão objeto do presente e do qual consta que:

[...] Observa-se da hipótese dos autos que a Lei Municipal nº 2.509/2001, que veio a ser revogada pela Lei Municipal nº 3.089/2005, possibilitou a progressão da apelada do cargo para o qual prestou concurso para outro, que somente poderia ocupar se aprovada em novo concurso público, violando, assim, o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. [...]

Assim, no caso em tela a lei municipal revogada extinguiu os cargos de atendente de creche, ocupado pela apelada, e a reenquadrou, assim como a outros servidores ocupantes dos cargos extintos, no cargo de professora. A nova lei, após a constatação de que não houve simples mudança de nomenclatura, mas a mudança de atribuições práticas, em violação à regra do artigo 37, II, da Constituição da República, que exige concurso público, revogou a antiga e voltou a reenquadrar a apelada e outros servidores nos antigos cargos, ressuscitados. Percebe-se, portanto, que a edição da Lei Municipal nº 3.089/2005 nada fez além de sanar inconstitucionalidade existente na lei anterior. [...]

De análise da decisão retro, observa-se que no caso *sub judice* não foi apresentada ao Egrégio Tribunal de Justiça a alteração promovida pela Lei nº 1.997/1996, que modificou o requisito para ingresso no cargo de “Atendente de Creche” previsto anteriormente pela Lei nº 1.582/91. Entretanto, os fundamentos utilizados pelo Colegiado podem ser aproveitados para a análise do referido diploma legal, sendo possível a reafirmação da sua inconstitucionalidade e de todos os demais atos normativos que promoveram o reenquadramento dos servidores que ingressaram no cargo de sob a égide da Lei nº 1.582/91.

Vale mencionar, ainda, o entendimento firmado nos autos de Consulta nº 873083/13, de minha relatoria, em que foram apresentados a este Tribunal os seguintes questionamentos:

- Poderá o Município reenquadrar servidores efetivos providos nos cargos de EDUCADOR INFANTIL para o cargo de PROFESSOR DE EDUCAÇÃO INFANTIL do quadro do Magistério Municipal, contanto que tenham a formação exigida para o cargo?
- Em caso de entendimento positivo, é possível a manutenção de servidores que eventualmente não possuírem habilitação para serem reenquadrados em cargo diverso do cargo de origem, declarando o mesmo cargo em extinção?

O Tribunal Pleno, por unanimidade, conheceu da consulta e, no mérito, respondeu pela impossibilidade do reenquadramento de servidores ocupantes do cargo de Educador Infantil para o cargo de Professor de Educação Infantil pois configura forma de provimento que afronta a regra do acesso aos cargos públicos mediante concurso, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal, ficando prejudicada a resposta do segundo quesito.

Embora a Consulta retromencionada verse sobre legislação diversa da que ora se analisa, as ponderações lá realizadas podem ser aproveitadas para enriquecer o presente caso, notadamente quando a decisão se pautou na existência de divergência de requisitos para a investidura no cargo, a impossibilitar o reenquadramento, sob pena de ofensa ao art. 37, II, da Constituição.

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao editar a Súmula Vinculante nº 43, também nos orienta a respeito da matéria:

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.

Não se mostra possível, portanto, outra conclusão que não o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.997/1996, em seu art. 51 e parágrafo único.

Em relação aos demais diplomas normativos relacionados ao cargo de “Atendente de Creche” e que o alteraram ao longo do tempo, entendo pela sua inconstitucionalidade em relação ao caso concreto relacionado ao presente incidente, considerando que promoveram sucessivos reenquadramentos dos servidores que ingressaram no cargo sob a égide da Lei nº 1.582/91, cujo requisito de ingresso, vale relembrar, era o primeiro grau completo, mas que foram reenquadrados em cargos que exigiam um maior nível de escolaridade.

Entretanto, entendo não ser possível reconhecer, de forma generalizada,

a [in]constitucionalidade desses diversos atos normativos sem levar em consideração o caso concreto em que será aplicado. Suponhamos, *v.g.*, tratar-se de caso concreto em que o servidor não tenha ingressado na carreira sob a égide da Lei nº 1.582/91. Neste caso, o requisito de ingresso já seria o de segundo grau completo, não sendo hipótese de inconstitucionalidade a sua exigência pela legislação municipal.

Por fim, também se mostra oportuno mencionar que em situações análogas este Tribunal tem prestigiado a segurança das relações jurídicas, restando por conceder o registro de tais atos de inativação quando constatado, no caso concreto, a boa-fé do servidor, dada sua condição passiva de mero destinatário dos atos legislativos promoventes de tais espécies de reenquadramento; a incidência de contribuições previdenciárias sobre os vencimentos percebidos quando da ocupação do cargo; e, por fim, a fluência de longo lapso temporal desde o reenquadramento tido por irregular.

Assim, entendo necessária cautela na aplicabilidade da presente decisão a casos concretos, considerando as particularidades de cada um.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que:

I - seja afastada a inconstitucionalidade do art. 51 e parágrafo único da Lei nº 1.997/1996, do Município de Foz do Iguaçu;

II - seja dada ciência desta decisão à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme requerido no Despacho nº 902/18;

III - após, remetam-se os autos à Primeira Câmara, em observância ao que dispõe o art. 78, §2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná.

3 DA DECISÃO

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

I - Julgar pelo afastamento da inconstitucionalidade do art. 51 e parágrafo único da Lei nº 1.997/1996, do Município de Foz do Iguaçu;

II - dar ciência desta decisão à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme requerido no Despacho nº 902/18;

III - determinar, após, a remessa dos autos à Primeira Câmara, em observância ao que dispõe o art. 78, §2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

O Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (voto vencido) e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO votaram pela inconstitucionalidade.

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

Sala das Sessões, 19 de fevereiro de 2020 – Sessão nº 5.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

BENS DE USO CONTINUADO

FORNECIMENTO – CONTRATO – PRORROGAÇÃO

PROCESSO Nº : 706690/18
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ASSAÍ
 INTERESSADO : ACACIO SECCI
 RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 440/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Interpretação extensiva do art. 57, inc. II, da Lei n.º 8.666/93. Possibilidade de prorrogação de contratos de fornecimento de bens de uso continuado. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Prefeito do Município de Assaí, por meio do qual se indaga acerca das seguintes questões:

Caberia a interpretação extensiva ou analógica da regra do art. 57, II, da Lei n. 8.666/93 para abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado à Administração municipal, tais como fármacos, gêneros alimentícios, de limpeza e higiene, possibilitando que estes ajustes durem mais de um exercício financeiro, impedindo a interrupção do serviço público?

Caso positivo, seria cabível a prorrogação destes contratos de fornecimento por até sessenta meses, conforme o referido art. 57, II, da Lei n. 8.666/93, ou pelo tempo necessário à realização de novo procedimento licitatório e consequente contratação?

Em atendimento ao disposto no inc. IV, do art. 311, do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer jurídico (peça 4), o qual analisou pontualmente as indagações, concluindo “pela possibilidade de interpretação extensiva ou analógica ao disposto no art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93, para abranger, outrossim, os contratos administrativos cujos objetos envolvam o fornecimento permanente de bens de uso continuado pela Administração, essenciais ao bom atendimento à população administrada, na mesma razão de ser dos serviços de uso continuado, sem os quais a própria continuidade e eficiência do serviço público e o próprio interesse público primários restam prejudicados” (fls. 4 e 5).

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou sua Informação n. 131/17 (peça 7), relacionando decisões desta Corte (Acórdão n.º 2634/17-Segunda Câmara), do Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 766/10-Plenário) e Tribunais de Contas dos Estados

de São Paulo (Parecer TC 000178/026/06) e do Distrito Federal (Decisão Normativa n.º 3/99).

Por meio do Despacho n.º 2094/18 (peça 9), foi determinado o encaminhamento dos autos à unidade técnica e ao órgão ministerial para suas respectivas manifestações.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 662/19, peça 13), ao analisar o feito, concluiu

pela possibilidade de que o art. 57, inc. II, da Lei n.º 8.666/93, seja interpretado extensivamente, abrangendo as situações caracterizadas como de fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas, desde que os bens sejam de caráter essencial, existam recursos em dotação orçamentária específica, bem como que seja comprovado que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração” (fls. 10).

Suscitada a necessidade de retorno dos autos à unidade técnica para fins de resposta à segunda indagação do consulente, o feito a ela regressou, opinando essa “pela possibilidade de que os contratos para o fornecimento contínuo de bens atualmente vigentes sejam prorrogados nos termos Instrução n.º 662/19-CGM, desde que tenha havido tal previsão nos respectivos instrumentos convocatórios” (Instrução n.º 943/19, peça 17, fls. 2).

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 198/19, peça 18) alinhou-se aos termos vertidos pela unidade técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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. 312, inc. I, do RITCEPR¹. A dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas. No mais, em atenção aos inc. II, IV e V, do art. 311 do RITCEPR, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído e formulado em tese.

Destarte, conheço da presente consulta.

Eis a regra a vindicar interpretação e aplicação:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

1 Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: I - no âmbito estadual, Governador do Estado, Presidente de Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses”.

Fácil vislumbrar o estabelecimento de uma regra e a hipótese que a excepciona, convindo primeiro encontrar o sentido e alcance daquela para, após, explicitar o desta.

A norma, de índole eminentemente orçamentária, vincula a duração de contratos administrativos à vigência dos créditos orçamentários que lhes servem de substrato. Nesse passo, enquanto perdurar o crédito, subsiste o contrato. E a vigência do crédito se curva à estrita observância do princípio da anualidade orçamentária, previsto no art. 35, II, da Lei n.º 4.320/64. E tendo em vista que o exercício financeiro coincide com o ano civil (art. 34 da Lei n.º 4.320/64), as despesas de um exercício financeiro devem restar lastreadas nas receitas arrecadadas no mesmo exercício. Assim, ultrapassado o exercício financeiro, impõe-se a reserva de numerário suficiente ao adimplemento das obrigações oriundas desse contrato, seguindo o empenho das despesas até o último dia do exercício financeiro e a sua inscrição em restos a pagar no exercício seguinte.

A dissociação a isso, ou seja, a não observância a essa regra, se permite naquelas hipóteses descritas em lei, notadamente, naquilo que toca ao presente, o contrato de prestação de serviços contínuos.

Embora não goze de grande acolhida a interpretação literal (Carlos Maximiliano. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 106-123), o apego à literalidade do dispositivo conduz, prima facie, à negativa de considerar qualquer aplicabilidade, ainda que lateral, a contratos de fornecimento (compra) contínuo, eis que cediço que os mesmos encerram obrigação de dar, e os de prestação de serviço, de fazer. Embora isso não ressoe claro da interpretação autêntica dada pela Lei n.º 8.666/93 aos conceitos de serviço e compra (incisos II e III do art. 6º, respectivamente), colhe-se da doutrina diversos exemplos de que o fator de *discrímen* residiria na natureza da obrigação principal que encerra o objeto do contrato. Convém pontuar que esse raciocínio se encontra explicitado no Acórdão n.º 5372/14, do Tribunal Pleno², que restringiu a aplicabilidade do art. 57, inc. II, da Lei n.º 8.666/93, apenas aos contratos que compreendam obrigações de fazer (prestação de serviço), considerando, assim, irregular a prorrogação de contratos de fornecimento contínuo. Mais além, há sólidas posições quanto à não incidência do dispositivo à contratos de compras. Nesse sentido: Marçal Justen Filho. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15 ed. Dialética: São Paulo, 2012. p. 832; Joel de Menezes Niebuhr. *Licitação pública e contrato administrativo*. 4 ed. Fórum: Belo horizonte, 2015. p. 857.

2 Relator Cons. Ivan Lelis Bonilha.

Frise-se que é a literalidade do dispositivo que conduz a tais posições.

Mas como afirmado, tirante a interpretação literal, há que se buscar outros meios hermenêuticos para a elucidação da indagação em comento.

De início, cumpre afirmar que, relativamente ao primeiro questionamento, de interpretação analógica não cuida o presente, eis que essa somente se observa quando explicitamente admitida pelo próprio dispositivo legal que se pretende aplicar, pois o mesmo alberga uma fórmula casuística e outra genérica, permitindo a extensão da regra a outras hipóteses por meio da formulação genérica.

Veja-se a redação da cabeça do art. 3º da Lei n.º 8.666/93:

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

Após uma descrição casuística e enumerada dos princípios que devem ser observados numa licitação (legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório), segue uma formulação genérica a impor a obediência de outros princípios “que lhes são correlatos”. Veja-se que, reside na própria lei a autorização para a utilização da interpretação analógica.

Na interpretação extensiva ocorre uma dilatação da regra para abranger uma hipótese implicitamente admitida. Como leciona Carlos Maximiliano, “a interpretação extensiva completa norma existente, trata de espécie já regulada pelo Código, enquadrada no sentido de um preceito explícito, embora não se compreenda na letra deste” (Hermenêutica e aplicação do direito. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 215).

Dito isso, cumpre verificar se a literalidade ficou aquém do que pretendia a regra.

A lei admitiu a possibilidade de prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos, mas não definiu o que os caracterizaria. Da doutrina colhe-se:

Prestação de serviços de execução contínua devendo-se por esta entender aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal (Jessé Torres Pereira Júnior. Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública. 6 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 502);

São contratos voltados para serviços que, devido ao interesse público, deverão ser prestados sem nenhum tipo de interrupção (Sidney Bittencourt. Licitação passo a passo. 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 588); Os serviços de execução contínua são caracterizados pela perenidade e necessidade de sua prestação (Diógenes Gasparini. Prazo e Prorrogação do Contrato de Serviço Continuado. Fórum de Contratação e Gestão Pública. Belo Horizonte, ano 2, n. 13, jan. 2003);

Não apenas a continuidade do desenvolvimento, mas a necessidade de que não sejam interrompidos, constituem os requisitos basilares para que se enquadrem como prestação de serviços a serem executados de forma contínua (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (A duração dos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua. Boletim de Licitações e Contratos. São Paulo, NDJ, São Paulo, NDJ).

Os conceitos trazidos são uniformes quanto à caracterização de serviços contínuos como aqueles que ostentam a necessidade de sua prestação, onde a sua paralisação, retardo, interrupção comprometeria a atuação estatal. Assim, pela necessidade de sua prestação contínua, sem interrupção, sob pena de embaraçamento da atividade estatal, é que a tais contratos foi outorgada a possibilidade de prorrogação.

Ocorre que os mesmos motivos que possibilitam a prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos podem ser utilizados em relação aos de fornecimento contínuo, quais sejam, a necessidade ininterrupta do fornecimento e o comprometimento do funcionamento estatal adequado caso ocorra a sua descontinuidade.

Em verdade, não parece existir razão suficiente (salvo a literalidade da lei) para negar a possibilidade de prorrogação em razão da natureza do contrato que se pretende aditar. A necessidade contínua da prestação do serviço ou do fornecimento do bem se impõe indistintamente.

Consoante bem lembrado na instrução da unidade técnica, esta Corte já considerou a hipótese regular, por meio do Acórdão n.º 2634/17, da Segunda Câmara, nos seguintes termos:

Todavia, entendo que se impõe em juízo de razoabilidade a específica análise do caso concreto, conforme Decisão n.º 10.109/1998 do Tribunal de Contas do Distrito Federal:

“Admitir a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei n.º 8.666, e 21 de junho de 1993, às situações caracterizadas como fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão interessado, caso a caso”.

Nesse sentido, entendo que o Acórdão n.º 766/2010-Plenário do Tribunal de Contas da União, mencionado pela Coordenadoria de Fiscalização Municipal, fornece parâmetros para a possível aplicação extensiva do art. 57, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93. Cito trecho da decisão:

Pode-se observar que os serviços contínuos possuem as seguintes características:

- Ser essencial;
- Executado de forma contínua;
- De longa duração;
- O fracionamento em períodos prejudica a execução do serviço.

Estas características podem ser observadas nas contratações para entrega de fatores de coagulação. É um serviço essencial, indispensável para a sobrevivência de milhares de brasileiros. Segundo Marçal Justen Filho (2005), o inciso II do art. 57 “abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure a prestação semelhante no futuro.

Em virtude desses serviços buscarem atender necessidades permanentes e renovadas do poder público, pode-se prever a existência de recursos orçamentários para seu custeio em exercícios posteriores.

O mesmo se aplica à compra de hemoderivados para o tratamento das coagulopatias. O país sempre precisará adquirir os fatores de coagulação, caso contrário estará abandonando à própria sorte milhares de brasileiros que dependem destes medicamentos para sua sobrevivência. Portanto, é previsível que os próximos orçamentos conterão recursos orçamentários para a atenção aos pacientes portadores de coagulopatias, até mesmo porque se trata de uma ação presente no Plano Plurianual.

A execução dessas entregas se dá de forma contínua. É inviável que ocorram entregas que atendam a demanda anual brasileira por fatores de coagulação em períodos curtos de tempo, pois as empresas fornecedoras não teriam capacidade para isso. Para Lucas Rocha Furtado (2007), A regra do caput do art. 57 causa inúmeros transtornos à administração dos contratos celebrados pelo poder público, especialmente às comissões de licitação e aos pregoeiros, em razão de que a grande maioria das licitações deve ser programada tendo como paradigma a referida data (31 de dezembro). É necessário que haja planejamento de modo que, encerrando-se os contratos na fatídica data, já tenha sido realizada a licitação de modo a que não haja solução de continuidade para importantes contratos firmados pelo poder público.

Portanto, o planejamento das compras é primordial para que seja obedecida a regra do caput do art. 57. A compra de fatores de coagulação apresenta, no entanto, peculiaridades que obstam o seu planejamento de forma que os contratos sejam firmados apenas dentro do exercício.

Para que as compras de hemoderivados se enquadrem na regra do art. 57, seria preciso que a licitação fosse realizada no máximo em fevereiro de cada ano. Como foi visto no tópico anterior, é preciso um prazo de pelo menos 120 dias para a entrega da primeira parcela dos medicamentos. Portanto, as entregas deveriam começar em junho e terminar em dezembro, ou seja, haveria no máximo sete entregas para atender à demanda anual de fatores de coagulação.

Seria um fator limitador da concorrência nas licitações a exigência de que as empresas entregassem em poucas parcelas quantidades expressivas de medicamento [...] (grifamos).

Quanto ao caráter essencial do serviço, o fato resta demonstrado uma vez que, conforme assevera a Unidade Técnica, a distribuição de medicamentos concretiza o direito constitucional à saúde e resguarda a dignidade da pessoa humana. Por consequência, a interrupção no fornecimento tende a gerar transtornos aos beneficiários da política pública e prejudicar a execução do serviço.

Irretocáveis as razões acima expendidas, salvo quanto à eleição da essencialidade como atributo do serviço a autorizar a prorrogação do serviço ou fornecimento, eis que tal requisito não se encontra definido na lei. A necessidade contínua do serviço ou do fornecimento é suficiente para autorizar a prorrogação. A essencialidade não se encontra prevista em lei, admitindo-se apenas que o serviço ou o fornecimento seja, para usar a expressão da lei, executado de forma contínua.

No entanto, divirjo da necessidade de ser um serviço essencial, ou seja, cuja paralisação traria prejuízo para a Administração, pois a lei não limitou as hipóteses de contratos executados de forma contínua. O inc. II dispõe: “a pres-

tação de serviços a serem executados de forma contínua que poderão ter sua duração prorrogada...". Os serviços enquadráveis neste dispositivo são todos aqueles que são executados de forma contínua, não importando se é essencial, ou que sua interrupção provoque dano à Administração. Basta que seja executado de forma contínua. Ainda, válida é a invocação do antigo brocardo: *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus* (Onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir)³.

Perceba-se que a essencialidade não é exigida para os contratos de prestação de serviços contínuos, como explica Marçal Justen Filho:

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço" (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a lei de licitação e contratos administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 831)

Como tal essencialidade não se encontra prevista na norma, nem é exigida para a prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos, não deve essa ser erigida como requisito para a dilatação do prazo de contratos de fornecimentos contínuos.

Respondendo especificamente à indagação feita, é possível a interpretação extensiva da regra do art. 57, II, da Lei n. 8.666/93 para abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado à Administração municipal;

Atente-se que, embora a resposta à consulta tenha se adstrito a possibilidade da interpretação extensiva da regra do art. 57, inc. II, da Lei n. 8.666/93, aos contratos de fornecimento contínuo, os mesmos requisitos que se impõe à faculdade de prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos obrigados devem ser atendidos quando da dilatação do prazo daqueles.

O segundo questionamento mostra-se redundante, pelo menos, na sua primeira parte, e prejudicado na segunda. Eis sua redação para uma melhor inteligência:

Caso positivo, seria cabível a prorrogação destes contratos de fornecimento por até sessenta meses, conforme o referido art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93, ou pelo tempo necessário à realização de novo procedimento licitatório e consequente contratação?"

A resposta à primeira indagação foi positiva, admitindo a interpretação extensiva do art. 57, inc. II, da Lei n.º 8.666/93 para abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado à Administração Pública,

o que torna desnecessária a primeira parte da segunda dúvida, quando questiona se “seria cabível a prorrogação destes contratos de fornecimento por até sessenta meses, conforme o referido art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93”, eis que, sim, é cabível a prorrogação como afirmado anteriormente.

Relativamente à segunda parte, a pergunta perde sentido diante da resposta à primeira indagação, eis que as duas partes da segunda indagação se encontram ligadas pela conjunção alternativa “ou”. Daí segue que a resposta positiva à primeira prejudica a segunda.

2.1 VOTO

Destarte, VOTO:

1) pelo conhecimento da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Assaí, para, no mérito, responder:

É possível a interpretação extensiva da regra do art. 57, inc. II, da Lei n.º 8.666/93 para abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado à Administração municipal;

2) 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;

3) 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 Prefeito do Município de Assaí, para, no mérito, responder:

I - É possível a interpretação extensiva da regra do art. 57, inc. II, da Lei n.º 8.666/93 para abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado à Administração municipal;

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

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

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

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

Sala das Sessões, 19 de fevereiro de 2020 – Sessão nº 5.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

CARGO DE MÉDICO

CONTRATAÇÃO – EMPRESA TERCEIRIZADA – PLANTÕES

PROCESSO Nº : 137842/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IPIRANGA
INTERESSADO : LUIZ CARLOS BLUM
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 201/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA; Consulta. Servidor público municipal. Cargo de médico. Contratação por terceirizadas do Município para realização de plantões ou sobreavisos. Regra geral pela impossibilidade em face da vedação prevista no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93. Possibilidade mediante o atendimento aos requisitos excepcionais estabelecidos pelo Acórdão nº 549/11 - Tribunal Pleno, facultando-se, neste caso, a utilização do procedimento do credenciamento. Pelo conhecimento e resposta nos termos do Voto.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Ipiranga, mediante a qual pretende obter o posicionamento deste Tribunal de Contas acerca do seguinte questionamento (peça 3):

Possibilidade de um servidor público municipal concursado para o cargo de médico 40 horas, cujas atribuições são prestadas nas Equipes da Saúde da Família (ESF) junto a Secretaria Municipal de Saúde serem contratados por terceirizados do Município para a realização de plantões ou sobreavisos junto ao Hospital Municipal?

Instruiu a peça consultiva o parecer jurídico da assessoria local (peça 3), que se limitou em opinar pela possibilidade da contratação de servidor por empresas terceirizadas, desde que a jornada de trabalho não ultrapasse as 60 horas semanais.

Previamente ao recebimento, foi determinada a intimação do consulente, facultando-lhe a complementação do pedido inicial, com a indicação dos dispositivos legais que norteiam o seu questionamento, sob pena de não conhecimento da consulta (Despacho nº 329/19 - peça 5).

Em atendimento, o Município de Ipiranga apresentou nova manifestação de sua assessoria jurídica (peça 09), mediante a qual esclareceu que a dúvida repousa sobre a aplicação do art. 9º, III da Lei 8.666/93, em observância ao inciso III do art. 311 do Regimento Interno desta Corte.

Diante disso, a consulta foi então recebida por meio do Despacho nº 710/19 – GCIZL (peça 12), após o que seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência

e Biblioteca, que relacionou as decisões proferidas pelo Tribunal Pleno em casos semelhantes (Informação nº 50/19 - peça 14).

Encaminhados os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 973/19 (peça 16), concluiu pela resposta negativa à consulta, em conformidade com o entendimento dispensado pelo Tribunal de Contas no bojo da Consulta nº 262543/10, e também no âmbito das Representações nº 472702/18 e 472257/18, apresentando as seguintes considerações:

1. Primeiramente, verifica-se a existência da Consulta com Efeito Normativo autuada sob nº 262543/10, em que se proferiu o Acórdão nº 549/11 – Tribunal Pleno. Ali restou consignada a possibilidade de contratação de empresa terceirizada em que figura como sócio servidor público, excepcionalmente, apontando requisitos para tanto: caso inexistam outras empresas no mercado que possam oferecer o serviço; que seja realizado procedimento licitatório ou processo administrativo em que se indique a inexistência de concorrência e a consequente inexigibilidade de licitação e; a situação reste absolutamente motivada e com contrato com cláusulas uniformes.

A decisão mencionada, portanto, de aplicação cogente, aponta a possibilidade de contratação de empresa, cujo sócio seja servidor, de modo excepcional, por aplicação do princípio constitucional da supremacia do interesse público ao privado, eis que no caso, o serviço era o de exame de hermodinâmica, e a única empresa a prestá-lo na localidade tinha como sócio um servidor público municipal.

É dizer, a *contrariu sensu*, que fora dessas situações excepcionais, a contratação de servidor público por meio de empresa terceirizada é vedada pelo art. 9º, III da Lei 8666/93.

2. O segundo julgado que merece destaque é o recente Acórdão nº 1862/18 – Tribunal Pleno, proferido no corpo dos autos de Representação nº 472702/18, no qual restou consignada a **ilegalidade e imoralidade da contratação de empresas cujos sócios sejam servidores do município contratante. O fundamento legal para tal decisão foi o mesmo art. 9º, III da Lei 8.666/93.**

3. Por último, saliento o também recente Acórdão nº 1861/18- Tribunal Pleno, proferido nos autos de Representação nº 472257/18, que, de modo muito semelhante ao antes mencionado, **entendeu ilegais as contratações de diversas empresas médicas, por terem como sócios servidores públicos municipais junto ao Município de Arapongas. Mais uma vez, o fundamento legal para tal decisão foi o art. 9º, III da Lei 8.666/93. Das decisões dessa Casa ora mencionadas, verifica-se que a contratação de servidor público por empresa terceirizada encontra óbice no art. 9º, III da Lei 8.666/93.**

O caso dos autos não é diferente dos relatados, à exceção da posição do servidor não ser, eventualmente, sócio de empresa terceirizada, mas contratado por ela.

Essa posição, contudo, não altera a situação proibitiva da norma, uma vez que a lei veda a participação direta ou indireta de servidor, na licitação ou na execução de serviços dela objeto. (grifou-se)

Corroborando estas conclusões, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 277/19 (peça 17), ponderou que caso a situação não esteja albergada pelo contido nas exceções mencionadas no Acórdão nº 549/11-Tribunal Pleno e

citadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal, endossa as conclusões da unidade técnica que reforçam a jurisprudência da Corte acerca da vedação a servidor público executar serviço objeto de licitação, em observância ao disposto no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O tema central da presente consulta versa sobre a possibilidade de um servidor público municipal concursado para o cargo de médico 40 horas ser contratado por terceirizados do Município para a realização de plantões ou sobreavisos junto ao Hospital Municipal, tendo em vista a limitação prevista no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93.

O dispositivo citado possui a seguinte redação:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

De sua redação depreende-se que o art. 9º, III, da Lei nº 8.666/1993 estabeleceu uma vedação geral à contratação de empresas que tenham servidores públicos do órgão ou entidade contratante em seu quadro de sócios ou funcionários, em atenção aos deveres da moralidade, eficiência e impessoalidade que norteiam os processos de contratação pública.

Sobre o tema Marçal Justen Filho entende que:

Também não podem participar da licitação o servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. **Também se proíbe a participação de empresas cujos sócios, administradores, empregados, controladores, etc., sejam servidores ou dirigentes dos órgão contratantes.** Essa vedação reporta-se ao **princípio da moralidade**, sendo pressuposto necessário da lisura da licitação e contratação administrativas. A caracterização de participação indireta contida no § 3º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão.

(...)

Esse impedimento atinge até mesmo o servidor que esteja licenciado¹ (destacou-se)

A propósito, o Tribunal de Contas da União (TCU), desde a Decisão nº 133/1997 do Plenário, firmou o entendimento de que, na análise do impedimento do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93, não passa pela avaliação de saber se servidores (...) detinham ou não informações privilegiadas (...) basta que o interessado seja servidor

1 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. pg. 191-192.

ou dirigente do órgão ou entidade contratante para que esteja impedido de participar, direta ou indiretamente, de licitação por ela realizada. Rejeitou-se, portanto, o argumento de que não haveria impedimento de servidor que não dispusesse de condições para interferir sobre o destino da licitação.

No mesmo sentido, este Tribunal também consolidou o entendimento de que “a caracterização da vedação do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93 é objetiva e dispensa a averiguação do poder diretivo do servidor público na empresa ou de sua capacidade de interferência na licitação”, consoante os inúmeros julgados relacionados na peça 14 pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca.

Portanto, de modo geral, a participação na execução do serviço por funcionário da empresa terceirizada que seja servidor público da entidade contratante incorre na vedação do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93.

Admite-se, contudo, exceções à regra, desde que atendidas as hipóteses excepcionais previstas no Acórdão nº 549/11 - Tribunal Pleno, proferido em processo de consulta com força normativa nº 262543/10, a saber:

Em face das considerações até aqui expendidas, resta claro que a contratação de empresa privada para realização de exames clínicos, mesmo quando houver servidor da entidade ou órgão pertencente ao quadro de sócios, é possível, observados alguns requisitos, como a comprovação da necessidade de realização dos exames, demonstração que inexistem outras empresas no mercado que possam oferecer o serviço pretendido e cujos sócios não são servidores estaduais; havendo mais de uma empresa nesta situação, seja realizado o procedimento licitatório adequado, ou, sendo fornecedora única, utilize-se da inexigibilidade de licitação, precedida de processo administrativo; o preço praticado pela empresa contratada deve ser compatível com o mercado; o contrato seja formalizado com cláusulas uniformes.

Em suma, restou consignada a possibilidade de contratação de empresa terceirizada em que figure como sócio servidor público (e, por analogia, que possua funcionário na mesma condição), desde que cumpridos os seguintes requisitos: (i) inexistam outras empresas aptas a fornecer os produtos/serviços desejados; (ii) a situação reste devidamente motivada através de processo licitatório de inexigibilidade ou outro processo competente; (iii) o contrato seja formalizado com cláusulas uniformes; e (iv) os valores pagos estejam absolutamente adequados aos praticados no mercado.

De maneira complementar, uma vez atendidos os requisitos excepcionais fixados no Acórdão nº 549/11 - Tribunal Pleno, entende-se ainda viável a utilização do procedimento do *credenciamento*, cuja utilização vem sendo expressamente reconhecida pelo Tribunal de Contas da União para fins de contratação de serviços médicos-assistenciais complementares no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), quando há o interesse da Administração em contratar todos os prestadores de serviços que atendam aos requisitos do edital de chamamento.

É o que se depreende dos seguintes julgados do Tribunal de Contas da União.
Verbis:

É possível a utilização de credenciamento – hipótese de inviabilidade de competição não relacionada expressamente no art. 25 da Lei 8.666/1993 – para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS, que tem como peculiaridades preço pré-fixado, diversidade de procedimentos e demanda superior à capacidade de oferta pelo Poder Público, quando há o interesse da Administração em contratar todos os prestadores de serviços que atendam aos requisitos do edital de chamamento. (Acórdão nº 784/2018 – TCU – Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, Sessão 11/04/2018)

O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde, tanto para atuarem em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal.

(Acórdão nº 352/2016 – TCU – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, Sessão 24/02/2016)

A propósito, destaque-se que o procedimento do credenciamento acabou regulamentado por meio da Portaria SUS nº 2567, de 25/11/2016, que estabeleceu os seguintes requisitos:

Art.2º (...) II - credenciamento: procedimento de licitação por meio do qual a Administração Pública, após chamamento público para um determinado objeto, celebra contrato de prestação de serviços com todos aqueles considerados aptos, nos termos do art. 25, *caput* da Lei n. 8.666, de 1993; Art. 6º O credenciamento das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde obedecerá às seguintes etapas:

I - chamamento público, com a publicação de edital e respectivo regulamento;

II - inscrição;

III - cadastro (Certificado de Registro Cadastral - CRC) das entidades interessadas;

IV - habilitação;

V - assinatura do termo contratual; e

VI - publicação do extrato do contrato no Diário Oficial do ente contratante ou jornal local de grande circulação.

Art. 7º Os requisitos para o credenciamento devem estar previstos no respectivo regulamento, garantindo-se isonomia entre os interessados dispostos a contratar pelos valores definidos pelo SUS, constantes, obrigatoriamente, no edital.

Outrossim, também foi divulgado Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde em 2016 (p. 29),² no qual ressaltou-se a exigência de que a inexigibilidade deverá ser justificada e instruída em processo administrativo pró-

2 <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/novembro/06/MANUAL-DE-ORIENTACOES-PARA-CONTRATACAO-DE-SERVICOS-DE-SAUDE.pdf>

prio, com os seguintes elementos que venham comprovar de maneira indiscutível a inviabilidade de competição, quais sejam:

- i) caracterização da contratação e dos possíveis prestadores;
- ii) justificativa do preço;
- iii) razão da escolha dos prestadores para a complementação da rede de serviços de saúde ou credenciamento de todos os prestadores de serviços de saúde no âmbito de sua gestão, considerando as referências pactuadas regionalmente; e
- iv) valores de referência de remuneração.

Em suma, o credenciamento consiste de processo administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições uniformes, previamente fixadas e divulgadas em instrumento convocatório, credenciarem-se como prestadores de serviços, mediante tratamento isonômico, valor de pagamento pré-estabelecido através de tabela única de remuneração, e distribuição imparcial de demandas.

Por oportuno, cite-se o seguinte excerto do Acórdão nº 408/2012, do Plenário³ do Tribunal de Contas da União:

6. Como se observa, o credenciamento é instituto aplicável em situações de inexigibilidade de licitação, quando não há que se falar em concorrência dentre os interessados, uma vez que todos os credenciados serão contratados nos termos propostos pelo órgão.

7. Na modalidade de credenciamento, portanto, a avaliação técnica limita-se a verificar se a empresa interessada possui capacidade para executar o serviço. Uma vez preenchidos os critérios mínimos estabelecidos no edital, a empresa será credenciada, podendo ser contratada em igualdade de condições com todas as demais que também forem credenciadas.

8. A etapa de avaliação das empresas é, portanto, apenas eliminatória, e não classificatória, já que nessa modalidade não pode haver distinção entre as empresas credenciadas. Inexiste, portanto, a possibilidade de escolha de empresas que mais se destaquem dentre os parâmetros fixados pela entidade, visto que as empresas estariam competindo para constarem como as mais bem pontuadas. O credenciamento não se presta para este fim, uma vez que ele só se justifica em situações onde não se vislumbra possibilidade de competição entre os interessados, conforme entendimento já transcrito neste voto.

Neste procedimento, portanto, a Administração tem o dever de garantir que o serviço contratado não seja prestado com exclusividade, permitindo o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas, sob pena de desnaturar e invalidar a contratação realizada.

Destaque-se, finalmente, que em se tratando de médico que possua cargo público, é necessário ainda observar o requisito adicional da compatibilidade de horários previsto no art. 37, XVI, da CF/88. Portanto, deverá haver também a com-

3 TCU, REPR 034.565/2011-6, Acórdão nº 408/2012 – Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, Sessão 29/02/2012.

patibilidade de horários para o exercício do cargo público de médico e a prestação de serviço médicos na qualidade de terceirizado, cujo cumprimento deverá ser aferido pela Administração Pública.⁴

Diante do exposto, conclui-se que excepcionalmente à vedação do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação de servidores municipais ocupantes do cargo de médico para a realização de plantões ou sobreavisos junto a entidades municipais de saúde, inclusive mediante empresa terceirizada, desde que atendidos os requisitos estabelecidos pelo Acórdão nº 549/11 - Tribunal Pleno, a saber: (i) inexistam outras empresas no mercado que possam oferecer o serviço; (ii) a situação reste devidamente motivada através de processo licitatório de inexigibilidade ou outro processo competente; (iii) o contrato seja formalizado com cláusulas uniformes; (iv) os valores pagos estejam absolutamente adequados aos praticados no mercado; e (v) a compatibilidade de horários para o exercício do cargo público de médico e a prestação de serviço médicos na qualidade de terceirizado, cujo cumprimento deverá ser aferido pela Administração Pública.

Neste caso, faculta-se a utilização do procedimento do credenciamento previsto na Portaria SUS nº 2567, de 25/11/2016, para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

Excepcionalmente à vedação do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação de servidores municipais ocupantes do cargo de médico para a realização de plantões ou sobreavisos junto a entidades municipais de saúde, inclusive mediante empresa terceirizada, desde que atendidos os requisitos estabelecidos pelo Acórdão nº 549/11 - Tribunal Pleno, a saber: (i) inexistam outras empresas no mercado que possam oferecer o serviço; (ii) a situação reste devidamente motivada através de processo licitatório de inexigibilidade ou outro processo competente; (iii) o contrato seja formalizado com cláusulas uniformes; e (iv) os valores pagos estejam absolutamente adequados aos praticados no mercado.

Neste caso, faculta-se a utilização do procedimento do *credenciamento* previsto na Portaria SUS nº 2567, de 25/11/2016, para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de

4 “A acumulação de cargos públicos de profissionais da área de saúde, prevista no art. 37, XVI, da CF/1988, não se sujeita ao limite de 60 horas semanais. (...) O único requisito estabelecido para a acumulação é a compatibilidade de horários no exercício das funções, cujo cumprimento deverá ser aferido pela administração pública. Assim, a orientação atualmente vigente deve ser superada, passando a alinhar-se com o entendimento do STF sobre a matéria.” (STJ, REsp 1.767.955-RJ, Rel. Min. Og Fernandes, por unanimidade, julgado em 27/03/2019, DJe 03/04/2019)

sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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

I - Excepcionalmente à vedação do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação de servidores municipais ocupantes do cargo de médico para a realização de plantões ou sobreavisos junto a entidades municipais de saúde, inclusive mediante empresa terceirizada, desde que atendidos os requisitos estabelecidos pelo Acórdão nº 549/11 - Tribunal Pleno, a saber: (i) inexistam outras empresas no mercado que possam oferecer o serviço; (ii) a situação reste devidamente motivada através de processo licitatório de inexigibilidade ou outro processo competente; (iii) o contrato seja formalizado com cláusulas uniformes; e (iv) os valores pagos estejam absolutamente adequados aos praticados no mercado.

Neste caso, faculta-se a utilização do procedimento do credenciamento previsto na Portaria SUS nº 2567, de 25/11/2016, para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS.

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Sala das Sessões, 29 de janeiro de 2020 – Sessão nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

CARGO DE MOTORISTA

TRANSPORTE ESCOLAR – HORÁRIO DIFERENCIADO DE TRABALHO

PROCESSO Nº : 604609/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PRESIDENTE CASTELO BRANCO
INTERESSADO : GISELE POTILA FACCIN GUI
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 4200/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Implantação de horário especial de trabalho para servidores públicos municipais motoristas da área da Educação, remunerados com recursos provenientes do FUNDEB. Conhecimento e resposta nos seguintes termos: É possível a implantação de horário diferenciado de trabalho aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de motorista da área da Educação, sejam eles remunerados ou não por meio de recursos provenientes do FUNDEB, tendo em vista a autonomia e a capacidade de autoadministração dos municípios, desde que tal medida esteja fundada em razões de interesse público e nos princípios que devem reger a atuação da Administração Pública, tais como a economicidade e a eficiência.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Prefeita do Município de Presidente Castelo Branco, Sra. GISELE POTILA FACCIN GUI, contendo questionamento acerca da possibilidade de implantação de horário especial de trabalho para servidores públicos municipais motoristas da área da Educação, remunerados por meio de recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Instruiu a peça consultiva o parecer jurídico da Procuradoria Municipal (peça nº 04), que opinou pela possibilidade de adoção de regime especial de trabalho para os motoristas de ônibus escolar da rede municipal, diante das peculiaridades da função exercida e a fim de evitar o pagamento excessivo e permanente de horas extras. Ressaltou-se, no parecer, que:

É mister destacar que as rotas escolares do município geram de 09 (nove) a 11 (onze) horas do início ao fim da jornada. No entanto, há que se considerar que estão sendo contabilizadas para este cálculo tanto o tempo efetivamente trabalhado quanto o período em que os alunos estão em sala de aula. (...) Desta feita, fica evidente que o momento em que os alunos estão em sala de aula o motorista não está exercendo o objeto de sua atividade, qual seja, transportando os discentes, pois, se assim o considerarmos haverá ao final de todos os meses um notável aumento hora extra (*sic*).

A consulta foi recebida por meio do Despacho nº 1388/18 (peça nº 06), após o que seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que informou não ter encontrado decisões sobre o tema na jurisprudência deste Tribunal (Informação nº 114/18).

Preliminarmente à instrução, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, que, por meio do Despacho nº 1002/18 (peça nº 10), manifestou ciência e informou não haver impactos imediatos em sistemas ou fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias, sugerindo o retorno dos autos, após o julgamento, caso se entenda que haverá alteração nas formas de trabalho das unidades.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu o Parecer nº 536/19 (peça nº 11), em que enunciou a seguinte conclusão:

É possível que a autoridade competente determine, por ato infralegal, tanto a jornada de trabalho quanto o horário de trabalho para os servidores públicos municipais, nos quais se incluem os ocupantes do cargo de motorista da área de educação, adequados ao efetivo exercício do cargo, e com isso, otimizar o uso dos recursos do Fundeb.

Corroborando as conclusões da Procuradoria Municipal e da unidade técnica, o d. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas apresentou o Parecer Ministerial nº 199/19 (peça nº 14), em que, além de manifestar-se favoravelmente à instituição de horário especial de trabalho para os motoristas do transporte escolar, destacou a possibilidade de criação, por meio de lei, de uma gratificação especial aos referidos servidores em razão do fracionamento da jornada de trabalho, desde que realizado prévio estudo de viabilidade financeira e orçamentária.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se a presença dos pressupostos de admissibilidade da Consulta em exame, vez que formulada por autoridade legítima, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência da Corte, e amparada em parecer jurídico.

O tema central da consulta versa sobre a possibilidade de instituição de horário especial de trabalho a servidores públicos municipais ocupantes do cargo de motorista de transporte escolar, tendo em vista as peculiaridades da função exercida e a fim de evitar o pagamento excessivo e constante de horas extras.

De início, deve-se ressaltar, conforme bem observado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 11), que jornada de trabalho e horário de trabalho são expressões que não se confundem. Nesse sentido, expôs a unidade técnica que:

Jornada de trabalho é a quantidade de horas diárias ou semanais a que o servidor é, eventualmente, obrigado a cumprir. No caso do município tratado, os §§ 1º e 2º do art. 185 do Estatuto do Servidor (cujo teor extraímos da fl. 2 da peça 4), a jornada é de no mínimo 20 horas semanais e no máximo 8 horas diárias e 44 horas semanais. Já o horário de trabalho refere-se à hora do dia em que o servidor deve estar no exercício do cargo. Por exemplo, das 8h00 às 17h00, das 10h00 às 16h00 ou qualquer outro horário. Assim, se determinado cargo exige um horário diferenciado, não quer dizer que exige uma jornada de trabalho diferenciada.

Percebe-se, dessa forma, que eventual fixação de horário diferenciado de trabalho para determinados servidores públicos pode ser realizada sem que haja qualquer incompatibilidade com os parâmetros constitucionais e legais estabelecidos quanto à jornada de trabalho dos referidos servidores.

Quanto ao mérito propriamente dito, a autonomia e a capacidade de autoadministração dos municípios asseguram a possibilidade de instituição de horário diferenciado de trabalho a determinadas carreiras municipais, desde que tal medida seja motivada por razões de interesse público e esteja em conformidade com os princípios constitucionais que devem reger a atuação da Administração Pública, em especial o da eficiência.

Trata-se, portanto, de medida que se insere no âmbito de discricionariedade do gestor e que decorre da própria autonomia constitucionalmente assegurada aos entes municipais (arts. 29 e 30 da Constituição Federal).

Veja-se, nessa esteira, a seguinte decisão proferida por este Tribunal Pleno no Acórdão nº 1579/2016 – Processo de Consulta nº 397688/15, referente à redução de jornada de trabalho para alguns cargos da administração de um determinado município, e que se baseia, de modo geral, nos mesmos fundamentos:

Consulta. Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon. Pelo conhecimento da consulta, e resposta nos seguintes termos: (a) É possível à Administração Pública normatizar o cumprimento de jornada de trabalho diária de 6 horas desde que a redução encontre fundamento no interesse público e nos princípios constitucionais reitores da Administração Pública previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição da República, uma vez que o ente municipal possui capacidade de autoadministração decorrente de sua autonomia constitucionalmente assegurada. (b) Admite-se a redução do horário do expediente (limitada a 6 horas diárias) de atendimento ao público externo dos órgãos públicos, bem como a redução da carga horária a ser cumprida pelos servidores públicos efetivos ou comissionados, desde que ambas as medidas sejam expressamente motivadas pela supremacia do interesse público, bem como seja demonstrado que não haverá prejuízo à população atendida pelos serviços que sofrerão limitação horária – especial atenção deve ser conferida a funções que devam estar disponíveis para a população de forma ininterrupta, tais como serviços de saúde e segurança pública – sob pena de responsabilidade do agente público. (c) É lícita a aplicação da jornada diferenciada a apenas alguns setores da Administração Municipal – eis que não há obrigatoriedade de unicidade de jornada precisamente em razão da autonomia municipal –

desde que justificado pelo efetivo interesse público. (d) Recomendo que a alteração de jornada dos servidores efetivos e/ou comissionados de Câmara Municipal se dê por meio de portaria, e que nesta haja previsão de inalterabilidade salarial, seja para menor em caso de redução da jornada, seja para maior em caso de retorno à jornada integral.

Nesse contexto, deve-se ressaltar que as atribuições inerentes ao cargo de motorista de transporte escolar possuem particularidades que as diferenciam das demais funções públicas, notadamente quanto à descontinuidade do seu efetivo exercício.

Explica-se. O atendimento ao interesse público exige que o horário de trabalho dos motoristas da área de educação seja adequado aos horários de início e término das aulas, respeitando o tempo necessário de deslocamento e as distâncias a serem percorridas no município. No entanto, os horários de aula propriamente ditos, em que os alunos se encontram em sala de aula, correspondem a um tempo de espera, em que os motoristas ficam logicamente impossibilitados de exercer as atribuições de transporte dos discentes.

Conforme argumentado pela consultante e pela Procuradoria Municipal em seu parecer, tal tempo de espera pode ensejar um excesso habitual de carga horária dos motoristas e, conseqüentemente, a incidência regular de horas extras a serem pagas pelo ente público.

A título exemplificativo, relatou o Ministério Público de Contas que, diante dessa mesma situação, a partir de apontamentos do TCE/RS quanto à vedação do pagamento de horas extras de forma permanente aos servidores, diversos municípios do Estado do Rio Grande do Sul editaram leis estabelecendo um horário especial de trabalho aos servidores motoristas de transporte escolar¹.

Dessa forma, a fim de aprimorar a eficiência e a economicidade da atuação administrativa, e tendo em vista a autonomia e a capacidade de autoadministração dos municípios, mostra-se plenamente possível o estabelecimento, pelo Chefe do Executivo Municipal, de um horário de trabalho diferenciado aos servidores ocupantes do cargo de motorista de transporte escolar.

Ademais, ainda que não tenha sido objeto da consulta, destaca-se, conforme pontuado pelo Ministério Público de Contas, que é também possível, a critério do gestor, a criação de uma gratificação especial aos servidores ocupantes do cargo de motorista do transporte escolar, por meio de lei, justamente em razão do fracionamento da sua jornada de trabalho, desde que realizado prévio estudo de viabilidade financeira e orçamentária.

1 Foram citadas as seguintes: Lei nº 825/2013, do Município de Itati/RS, Lei nº 3471/2016, do Município de Serafina Corrêa/RS, Lei nº 37/2017, do Município de Santiago/RS, Lei nº 1811/2018, do Município de Fortaleza dos Valos/RS, Lei nº 5031/2018, do Município de Torres/RS.

Apenas a título ilustrativo, vez que se trata de legislação aplicável às relações jurídicas regidas pelo direito privado, note-se que a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452/1943), ao tratar do motorista profissional empregado, estabelece, no art. 235-C, *caput* e parágrafos, que as horas referentes ao “tempo de espera” não são computadas na jornada de trabalho, nem pagas como horas extraordinárias, mas são indenizadas na proporção de 30% do salário-hora normal².

Por fim, na linha do sustentado pela unidade técnica, o fato de as remunerações dos servidores ocupantes do cargo de motorista de transporte escolar serem pagas por meio de recursos do FUNDEB não altera as conclusões acima expostas, vez que não interfere no vínculo funcional mantido pelos referidos servidores com o ente municipal, regido pelas normas estatutárias correspondentes.

Diante de todo o exposto, conclui-se que é possível a implantação de horário diferenciado de trabalho aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de motorista de transporte escolar, sejam eles remunerados ou não por meio de recursos do FUNDEB, tendo em vista a autonomia e a capacidade de autoadministração dos municípios, desde que tal medida esteja fundada em razões de interesse público e nos princípios que devem reger a atuação da Administração Pública, tais como a economicidade e a eficiência.

Pelo exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

É possível a implantação de horário diferenciado de trabalho aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de motorista da área da Educação, sejam eles remunerados ou não por meio de recursos provenientes do FUNDEB, tendo em vista a autonomia e a capacidade de autoadministração dos municípios, desde que tal medida esteja fundada em razões de interesse público e nos princípios que devem reger a atuação da Administração Pública, tais como a economicidade e a eficiência.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os 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.

2 CLT. Art. 235-C. A jornada diária de trabalho do motorista profissional será de 8 (oito) horas, admitindo-se a sua prorrogação por até 2 (duas) horas extraordinárias ou, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo, por até 4 (quatro) horas extraordinárias. (...) § 8º São considerados tempo de espera as horas em que o motorista profissional empregado ficar aguardando carga ou descarga do veículo nas dependências do embarcador ou do destinatário e o período gasto com a fiscalização da mercadoria transportada em barreiras fiscais ou alfandegárias, não sendo computados como jornada de trabalho e nem como horas extraordinárias. § 9º As horas relativas ao tempo de espera serão indenizadas na proporção de 30% (trinta por cento) do salário-hora normal.

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

I - é possível a implantação de horário diferenciado de trabalho aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de motorista da área da Educação, sejam eles remunerados ou não por meio de recursos provenientes do FUNDEB, tendo em vista a autonomia e a capacidade de autoadministração dos municípios, desde que tal medida esteja fundada em razões de interesse público e nos princípios que devem reger a atuação da Administração Pública, tais como a economicidade e a eficiência.

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos 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, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 18 de dezembro de 2019 – Sessão nº 45.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

CARGO PÚBLICO

VACÂNCIA – POSSE – CARGO INACUMULÁVEL – FÉRIAS – CÔMPUTO

PROCESSO Nº : 407777/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PINHAIS
INTERESSADO : MARCIO ALVES PEREIRA
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 621/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Solicitação de declaração de vacância do cargo para fins de posse em outro cargo público inacumulável. Cômputo do período aquisitivo de férias relativo ao cargo anterior. Conhecimento e resposta nos seguintes termos: É possível ao servidor público estatutário solicitar a declaração de vacância do cargo por posse em outro cargo inacumulável, desde que tal hipótese esteja expressamente prevista, dentre as situações que ensejam a vacância, na legislação estatutária a que esteja submetido o referido servidor. Os efeitos da declaração de vacância por posse em cargo inacumulável, inclusive no que diz respeito ao cômputo do período aquisitivo relativo às férias, devem ser aferidos a partir da análise e interpretação do regramento previsto nos estatutos funcionais que disciplinam os cargos de origem e de destino do servidor público.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Pinhais, Sr. MÁRCIO ALVES PEREIRA, em que apresenta os seguintes questionamentos:

É possível um servidor público que ingressou aos quadros do Poder Legislativo através de concurso público, sendo aprovado em novo concurso, solicitar a vacância do primeiro para assumir o segundo cargo?
Em caso positivo, como ficaria o cômputo de período aquisitivo relativo às férias? Inicia-se um novo período aquisitivo no novo cargo ou será considerado o período aquisitivo anterior para gozo de férias no novo cargo?

Instruiu a peça consultiva o parecer exarado pela assessoria jurídica do órgão consulente (peça nº 04), que respondeu à consulta, em síntese, da seguinte forma:

Sendo assim, a resposta para o questionamento é no sentido de ser possível um servidor público que ingressou aos quadros do Poder Legislativo através de concurso público, sendo aprovado em novo concurso, solicitar a vacância do primeiro para assumir o segundo cargo.

(...)

Com base na Lei Municipal nº 1.224/2011 é possível afirmar que: em caso de vacância por posse em cargo inacumulável, o servidor que possuir férias não gozadas e/ou período aquisitivo inferior a 12 meses, impedido pelo Art. 128 de receber indenização, DEVE TER DIREITO AO GOZO DE FÉRIAS NO NOVO CARGO, BEM COMO O DIREITO DE DAR CONTINUI-

DADE AO PERÍODO AQUISITIVO INCOMPLETO, pois não havendo interrupção de vínculo e de exercício, não há que se falar em início de período aquisitivo no novo cargo.

A consulta foi recebida por meio do Despacho nº 811/19 (peça nº 06), após o que seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que informou não ter encontrado decisões com força normativa acerca do tema (Informação nº 65/19 – peça nº 08).

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno, foi solicitado, por meio do Despacho nº 809/19 (peça nº 10), o retorno àquela unidade após o julgamento do feito, vez que a decisão do Tribunal poderia impactar na necessidade de inclusão da informação de “vacância” no sistema SIAP (histórico funcional).

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu o Parecer nº 2154/19 (peça nº 11), em que enunciou a seguinte conclusão:

- I. É possível o pedido de vacância de um servidor para ocupar outro cargo público inacumulável, desde que haja previsão legal, não apenas da posse em outro cargo inacumulável como causa de vacância do cargo, assim entendida como o período em que o cargo se encontra sem provimento, mas de direito do servidor a ser reconduzido no caso de vacância por posse em outro cargo inacumulável;
- II. No caso do Município de Pinhais, a vacância em razão do art. 68, IV da Lei 1224/11, é possível apenas se o outro cargo inacumulável no qual o servidor tomar posse esteja nos quadros do Município de Pinhais;
- III. No caso do Município de Pinhais, a recondução do servidor cujo cargo estava vago em razão do art. 68, IV da Lei 1224/11, somente é possível no caso de inabilitação em estágio probatório do outro cargo, considerando o contido no art. 21, I da mesma lei;
- IV. No caso do Município de Pinhais, não havendo solução de continuidade no exercício dos cargos, o período aquisitivo de férias não é interrompido pela posse no novo cargo, no caso de vacância prevista no art. 68, IV da Lei 1224/11, caso não haja previsão legal especial relativa às férias de servidor em estágio probatório;
- V. A remuneração das férias e do terço constitucional de férias deve ser proporcional ao período de exercício dos cargos envolvidos.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 329/19 (peça nº 12), subscrito pelo d. Procurador-Geral, opinou pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

- 1) o servidor público do Município de Pinhais, integrante do Quadro do Poder Executivo ou Legislativo, em caso de posse em cargo inacumulável, pertencente a qualquer dos Poderes municipais, poderá requerer a declaração de vacância do primeiro cargo, condicionando-se, no entanto, o direito de recondução à aquisição de estabilidade no cargo anterior. Com relação aos demais Municípios, a possibilidade de declaração de vacância e suas respectivas consequências legais deverá observar a disciplina estabelecida na legislação local.

2) ocorrendo a posse em cargo inacumulável, submetido ao mesmo estatuto funcional, e desde que não haja solução de continuidade no tempo de serviço, o servidor terá direito à utilização do período aquisitivo de férias obtido no cargo anterior, calculando-se a remuneração das férias e do respectivo adicional com base nos vencimentos do cargo em que se der a fruição, salvo disciplina local diversa.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se a presença dos pressupostos de admissibilidade da Consulta em exame, vez que formulada por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência da Corte.

O tema central da presente consulta versa sobre a possibilidade de solicitação, pelo servidor público estatutário, de declaração de vacância do cargo em razão de posse em outro cargo público inacumulável, bem como a repercussão desse fato no cômputo do período aquisitivo relativo às férias.

De início, deve-se ressaltar que qualquer análise relativa ao regime jurídico do servidor público – incluindo deveres, direitos, garantias, vantagens, sanções etc. - deve ser realizada à luz do estatuto funcional correspondente. A competência constitucionalmente atribuída às unidades federativas, bem como a determinadas instituições, de estabelecer o regime jurídico aplicável aos seus servidores resulta numa ampla variedade de legislações estatutárias vigentes, com disposições e peculiaridades próprias, além de nítidas diferenças entre si.

Disso decorre a impossibilidade de detalhamento da resposta a ser oferecida por este Tribunal aos questionamentos do consulente, justamente por dependerem da análise do regramento funcional aplicável a cada servidor público no caso concreto. De toda forma, há alguns contornos gerais relevantes a serem considerados no exame dos dispositivos legais aplicáveis, aos quais esta consulta se restringirá.

O primeiro questionamento trata da possibilidade de solicitação de vacância do cargo, pelo servidor público estatutário, para fins de posse em outro cargo público em cujo concurso tenha sido aprovado.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (Tratado de direito administrativo: Administração Pública e servidores públicos, v. 2, 2014, p. 388-389), a vacância:

é o ato administrativo pelo qual o servidor é destituído do cargo, emprego ou função. As formas de vacância são previstas nos Estatutos dos servidores públicos. Na esfera federal, estão indicadas no art. 33. Somente se aplicam ao servidor estatutário. Decorre de exoneração, demissão, aposentadoria, promoção e falecimento. O art. 33 da Lei 8.112/1990, com alteração decorrente da Lei 9.527/1997, prevê ainda a readaptação e a posse em outro cargo inacumulável.

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo, 33. ed., 2019, p. 671) conceitua o instituto como o “fato administrativo-funcional que indica que determinado cargo público não está provido, ou, em outras palavras, está sem titular”.

A vacância corresponde, portanto, à situação em que um cargo público se encontra vago, sem titular, e decorre das hipóteses taxativamente previstas em cada estatuto funcional, as quais podem ser diversas entre si, conforme a opção político-legislativa de cada entidade. Dessa forma, para que a posse em cargo público inacumulável seja considerada hipótese ensejadora da vacância, é necessário que haja expressa previsão legal nesse sentido.

A Lei Federal nº 8.112/90, por exemplo, que disciplina o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, prevê a posse em outro cargo inacumulável como causa de vacância no inciso VIII do art. 33 da referida lei.

Da mesma forma, apenas a título ilustrativo, constata-se do parecer jurídico local (peça nº 04) que o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Pinhais estabelece, dentre as causas de vacância, a “posse em outro cargo inacumulável pertencente aos quadros do Município de Pinhais”.

Por outro lado, caso o regramento estatutário aplicável não preveja a referida hipótese dentre as causas de vacância, caberá ao servidor que queira tomar posse em cargo inacumulável solicitar a vacância por exoneração, a fim de que não haja acumulação ilícita de cargos.

Colaciona-se, nesse sentido, o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

MANDADO DE SEGURANÇA - ANALISTA JUDICIÁRIO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ - NOMEAÇÃO EM CARGO PÚBLICO FEDERAL (TÉCNICO JUDICIÁRIO DO TRT DA 2ª REGIÃO - 1. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE VACÂNCIA POR POSSE EM OUTRO CARGO INACUMULÁVEL, COM POSSIBILIDADE DE RECONDUÇÃO, NA HIPÓTESE DE INABILITAÇÃO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO NO CARGO FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE - REGRAMENTO DOS SERVIDORES DESTE PODER JUDICIÁRIO - LEI ESTADUAL Nº 16.024/2008 - AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL - 2. PLEITO DE APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ESTATUTO DOS SERVIDORES FEDERAIS - IMPOSSIBILIDADE - INEXISTÊNCIA DE DIREITO FUNDAMENTAL CONSTITUCIONAL AUTOAPLICÁVEL - 3. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - SEGURANÇA DENEGADA. 1. **O artigo 46, da Lei Estadual nº 16.024/2008 (Estatuto dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Paraná) elenca de forma taxativa as hipóteses de vacância do cargo público, cujo rol não contempla a vacância decorrente de posse em outro cargo não acumulável.** 2. “A analogia das legislações estaduais e municipais com a Lei n. 8.112/90 somente é possível se houver omissão no tocante a direito de cunho constitucional, que seja autoaplicável” (STJ, RMS 46.438/MG, Rel. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19.12.2014), o que não ocorre na espécie. 3. **Inexistindo expressa previsão legal no Estatuto dos Servidores do Poder Ju-**

dicário do Estado do Paraná sobre a modalidade de vacância de cargo pretendida pela impetrante, tampouco a possibilidade de analogia com a Lei nº 8.112/90, não há direito líquido e certo a ser amparado pela via mandamental. (TJPR - Órgão Especial - MSOE - 1445022-7 - Curitiba - Rel.: Desembargador Luís Carlos Xavier - Unânime - J. 01.08.2016). (Sem grifos no original)

Corroborar-se, portanto, o entendimento do Ministério Público de Contas (Parecer nº 329/19 – peça nº 12) de que “com relação aos demais Municípios, a possibilidade de declaração de vacância e suas respectivas consequências legais deverá observar a disciplina estabelecida na legislação local”.

Conclui-se, diante do exposto, que é possível ao servidor público estatutário solicitar a declaração de vacância do cargo por posse em outro cargo inacumulável, desde que tal hipótese esteja expressamente prevista, dentre as situações que ensejam a vacância, na legislação estatutária a que esteja submetido o referido servidor.

Por sua vez, o segundo questionamento diz respeito à possibilidade, no caso de vacância por posse do servidor em outro cargo público inacumulável, de cômputo do período aquisitivo de férias relativo ao cargo anterior para fins de gozo das férias no novo cargo.

Destaca-se inicialmente que, embora a exoneração e a posse em cargo inacumulável sejam ambas hipóteses que ocasionam a vacância do cargo público, trata-se de institutos com consequências jurídicas diversas, pois enquanto a exoneração acarreta a extinção do vínculo mantido pelo servidor com a Administração Pública, na vacância por posse inacumulável, por outro lado, não ocorre o rompimento do referido vínculo.

Referindo-se especificamente ao Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Pinhais, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Parecer nº 2154/19 - peça nº 11) afirmou que,

não havendo solução de continuidade no exercício dos cargos, o período aquisitivo de férias não é interrompido pela posse no novo cargo, no caso de vacância prevista no art. 68, IV da Lei 1224/11, caso não haja previsão legal especial relativa às férias de servidor em estágio probatório.

Isso porque, considerando que a legislação municipal condiciona a possibilidade de vacância por posse em cargo inacumulável ao fato de o novo cargo pertencer aos quadros do próprio Município de Pinhais¹, o servidor estaria su-

1 Lei 1.224/2001. Art. 68. Vacância é o tempo durante o qual um cargo permanece sem provimento, e decorrerá de:
I – exoneração;
II- demissão;
III – aposentadoria;
IV – posse em outro cargo inacumulável pertencente aos quadros do Município de Pinhais;
V – falecimento.

jeito ao mesmo regime jurídico em ambos os cargos, de forma que, segundo a unidade técnica, não haveria alteração da fonte pagadora da remuneração e dos futuros proventos.

O Ministério Público de Contas (Parecer nº 329/19 – peça nº 12), por sua vez, asseverou que, ocorrendo a posse em cargo público inacumulável regido pelo mesmo estatuto funcional, e não havendo solução de continuidade na prestação dos serviços, o servidor teria direito ao cômputo, no novo cargo, do período aquisitivo de férias relativo ao cargo anterior.

Considerando, entretanto, que as diferentes legislações estatutárias possuem regras próprias e específicas acerca do regime jurídico dos seus servidores, entende-se que os efeitos jurídicos decorrentes da declaração de vacância por posse em cargo inacumulável, inclusive quanto ao cômputo do período aquisitivo de férias, não podem ser determinados *a priori*, de forma abstrata, vez que variam conforme a opção político-legislativa exarada em cada estatuto funcional.

Constata-se, dessa forma, que tais efeitos jurídicos devem ser aferidos a partir da análise e da interpretação do regramento previsto nos estatutos funcionais que disciplinam tanto o cargo de origem quanto o cargo de destino do servidor.

Interessante destacar, apenas a título ilustrativo, que, no caso dos servidores públicos federais, regidos pela Lei Federal nº 8.112/90, o entendimento prevalente em pareceres e instruções normativas da própria Administração Pública Federal, e que se reflete na jurisprudência, é que, embora a posse em cargo inacumulável gere a cessação dos direitos e deveres adstritos ao cargo que vagou, bem como a criação de novos direitos e deveres relativos ao novo cargo, alguns direitos personalíssimos já incorporados ao patrimônio jurídico do servidor devem ser preservados.

Assim, havendo vacância de cargo público federal em decorrência de posse do servidor em outro cargo público federal inacumulável, e inexistindo solução de continuidade no exercício dos cargos, entende a Administração Pública Federal que não haveria interrupção no período aquisitivo relativo às férias, podendo o servidor completar tal período - ou mesmo usufruir as férias já adquiridas - no exercício do novo cargo².

2 Veja-se, nesse sentido, o disposto na Orientação Normativa SRH nº 2, de 23/02/2011: Seção IV

Das férias de servidor em caso de declaração de vacância

Art. 11. Na hipótese de vacância por posse em outro cargo inacumulável, o servidor regido pela Lei nº 8.112, de 1990, que já tenha cumprido o interstício de doze meses de efetivo exercício no cargo anteriormente ocupado, fará jus às férias correspondentes àquele ano civil no novo cargo efetivo.

Parágrafo único. O servidor que não cumpriu o interstício de doze meses de efetivo exercício no cargo anteriormente ocupado deverá complementar esse período exigido para a concessão de férias no novo cargo.

De toda forma, entende o Superior Tribunal de Justiça, ainda com referência à Lei Federal nº 8.112/90 que, caso as férias do cargo anterior não tenham sido gozadas nem indenizadas, o direito à fruição se transfere para o novo cargo.

Veja-se, a propósito, os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR PÚBLICO - VACÂNCIA - POSSE EM NOVO CARGO INACUMULÁVEL - GOZO DE FÉRIAS - DIREITO MANTIDO.1 - **É pacífico na jurisprudência deste Tribunal Superior o entendimento no sentido de que havendo vacância pela posse do servidor público em outro cargo inacumulável, sem interrupção no tempo de serviço, o direito à fruição das férias não gozadas transfere-se para o novo cargo.** Inteligência do art. 100 da Lei nº 8.112/90.2- Precedentes (STJ, REsp nºs 154.219/PB, 166.354/PB e 181.020/PB).3 - Recurso conhecido, porém, desprovido.(REsp 494.702/RN, Rel. Ministro JORGE SCARTEZZINI, QUINTA TURMA, julgado em 06/05/2003, DJ 16/06/2003, p. 390) (Sem grifo no original); MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. NOMEAÇÃO, POSSE E EXERCÍCIO EM CARGO PÚBLICO INACUMULÁVEL. VACÂNCIA DO CARGO PÚBLICO ANTERIOR. FÉRIAS. CÔMPUTO DO TEMPO DE EXERCÍCIO NESTE. **Decorrendo a vacância de posse e exercício em cargo público inacumulável, tem o funcionário público, nele investido, direito, para fins de férias, ao cômputo do tempo de exercício no cargo público anterior, porquanto, ao contrário do que sucede na hipótese de exoneração, incorre solução de continuidade no vínculo funcional com a administração pública federal.** 2. Precedentes do TRF - 1ª Região. 3. Recurso de apelação e remessa oficial a que se nega provimento. (TRF 1.ª Região, Segunda turma, AMS 62146 MG 1999.01.00.062146-1, Rel. Des. JUIZ CARLOS MOREIRA ALVES, DJU 09.04.2001, p. 81) (Sem grifo no original); ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 535 CPC. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO QUE NÃO SE VERIFICA. SERVIDOR PÚBLICO. FÉRIAS. VACÂNCIA. POSSE EM CARGO INACUMULÁVEL. DIREITO À FRUIÇÃO MANTIDO NO NOVO CARGO. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Não há falar em omissão quando o Tribunal de origem se manifesta fundamentadamente a respeito de todas as questões posta à sua apreciação, decidindo, entretanto, contrariamente aos interesses da agravante. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos apresentados pela parte. 2. **A jurisprudência desta Corte firmou o entendimento de que, ocorrendo vacância, por posse em outro cargo inacumulável, sem solução de continuidade no tempo de serviço, o direito à fruição das férias não gozadas e nem indenizadas transfere-se para o novo cargo, ainda que este último tenha remuneração maior.** Precedente. 3. Agravo Regimental desprovido. (STJ, AgRg no Ag 1008567/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, QUINTA TURMA, julgado em 18/09/2008, DJe 20/10/2008) (Sem grifo no original).

Ainda que essa seja a orientação prevalente no âmbito federal, considerando que cabe a cada legislação estatutária determinar as consequências jurídicas da vacância por posse em cargo inacumulável (caso haja a previsão do instituto), a verificação acerca da possibilidade de cômputo do período aquisitivo de férias referente ao cargo anterior dependerá da análise e interpretação do regramento previsto nos estatutos funcionais que disciplinam tanto o cargo de origem quanto o cargo de destino do servidor.

Pelo exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

É possível ao servidor público estatutário solicitar a declaração de vacância do cargo por posse em outro cargo inacumulável, desde que tal hipótese esteja expressamente prevista, dentre as situações que ensejam a vacância, na legislação estatutária a que esteja submetido o referido servidor.

Os efeitos da declaração de vacância por posse em cargo inacumulável, inclusive no que diz respeito ao cômputo do período aquisitivo relativo às férias, devem ser aferidos a partir da análise e interpretação do regramento previsto nos estatutos funcionais que disciplinam os cargos de origem e de destino do servidor público.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, diante da solicitação de retorno dos autos àquela unidade após o julgamento (Despacho nº 809/19 - peça nº 10) 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 conhecer a presente Consulta e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - É possível ao servidor público estatutário solicitar a declaração de vacância do cargo por posse em outro cargo inacumulável, desde que tal hipótese esteja expressamente prevista, dentre as situações que ensejam a vacância, na legislação estatutária a que esteja submetido o referido servidor;

II - Os efeitos da declaração de vacância por posse em cargo inacumulável, inclusive no que diz respeito ao cômputo do período aquisitivo relativo às férias, devem ser aferidos a partir da análise e interpretação do regramento previsto nos estatutos funcionais que disciplinam os cargos de origem e de destino do servidor público;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, diante da solicitação de retorno dos autos àquela unidade após o julgamento (Despacho nº 809/19 - peça nº 10) 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 TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Sala das Sessões, 11 de março de 2020 – Sessão nº 7.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

GRATIFICAÇÃO POR TRABALHO INSALUBRE OU PERIGOSO CARGO EM COMISSÃO – FUNÇÃO GRATIFICADA

PROCESSO Nº : 503799/18
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MANDAGUARI
 INTERESSADO : ROMUALDO BATISTA
 RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 4189/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta formulada em tese. Conhecimento. Possibilidade de pagamento de adicional/gratificação de insalubridade e periculosidade a servidores que exerçam função gratificada ou estejam investidos, cumulativamente ou não, em cargos em comissão, desde que haja lei local que preveja, institua e regule os adicionais e perícia técnica confirme a condição adversa a que o servidor resta submetido.

1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Município de Mandaguari acerca da possibilidade de pagamento cumulativo da gratificação de função e adicionais de insalubridade e de periculosidade aos servidores públicos municipais, requerendo o seguinte:

É possível o pagamento de gratificação por trabalho insalubre ou perigoso ao ocupante de função de confiança/gratificada, concomitantemente ao pagamento de gratificação pelo exercício desta?
 Se a resposta ao quesito acima for positiva, há a necessidade de previsão em lei específica permitindo a cumulação do pagamento de tais verbas, gratificação pelo exercício de funções em condições insalubre e gratificação pelo exercício de função gratificada?
 Deve haver alguma restrição específica sobre a matéria tal como, por exemplo, necessidade do afastamento do servidor detentor de função gratificada de qualquer ambiente em que haja a exposição à agentes de risco? Há outros apontamentos pertinentes a serem descritos por este E. Tribunal relativo ao assunto?

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, a presente consulta foi admitida pelo então Relator, Conselheiro Nestor Baptista, à peça 11 (Despacho 642/18) e encaminhada à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca – CJDB.

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a referida unidade (Informação 83/18, peça 06) informou dois expedientes cujas matérias se correlacionam com os presentes autos, quais sejam: processos nºs 372274/14 e 757168/14.

Assim, nos termos do art. 314 do Regimento Interno, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM que, por sua vez, remeteu-os

primeiramente à Coordenadoria de Geral de Fiscalização. Nesta unidade, foi asseverada a ausência de impactos imediatos em sistemas ou fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias (Despacho 727/18, peça 15).

De volta à CGM, esta salientou que a Constituição Federal prevê o adicional por atividades penosas, insalubres e perigosas (art. 7º, inciso XXIII, CF), mas aos servidores públicos é garantido a redução dos riscos inerentes ao trabalho (art. 39 da CF). Ressaltou que a natureza jurídica do referido adicional é indenizatório, eis que busca indenizar a pessoa submetida àquelas condições em razão do trabalho. Aduziu que:

Como verba indenizatória, está restrita às condições de trabalho a que a pessoa está submetida, e não à sua situação funcional. É dizer, condições insalubres, perigosas ou penosas ocorrem independentemente de quais funções o servidor exerce, sejam as inerentes a seu cargo ou à função gratificada ou de confiança, salvo se a lei proibir que o servidor, em certas situações funcionais, exerça suas funções naquelas condições adversas.

Sustentou que nada impede que lei preveja o pagamento do aludido adicional para as hipóteses de exercício de funções cujas condições penosas, insalubres ou perigosas seja o servidor submetido, como fez o Município de Mandaguari mediante o art. 20, inciso III, da Lei nº 2384/14 e art. 90, inciso II, alínea “e” da Lei nº 611/2011.

Reputou desnecessário diferenciar a função gratificada da função comissionada, uma vez que para os fins aqui propostos a legislação as tratou de maneira idêntica. Afirmou que a legislação municipal prevê o pagamento de gratificação e adicional e que um não exclui o outro.

Asseverou que embora haja a necessidade de o Município atender às recomendações constantes no Parecer Jurídico que instrui o presente expediente, tais recomendações não devem ser condição para a aplicação das leis que regem a matéria.

E afirmou:

As condições (insalubres, perigosas ou de risco) em que as funções são exercidas não guardam relação com o exercício das funções do cargo ou de função comissionada. É dizer, as atribuições das funções gratificadas ou comissionadas – sejam quais forem – ou o valor das gratificações e seus critérios de cálculo, não são impeditivos para seu exercício em condições insalubres, perigosas ou de risco.

Desse modo, exigir que primeiro lei ou ato normativo inferior determine quais são, precisamente as atribuições das funções gratificadas/comissionadas e cargos em comissão e quais os valores e percentuais das gratificações, para somente depois admitir a acumulação de funções com gratificações/adicionais de insalubridade, periculosidade e risco, não nos parece razoável, porque não há uma relação de dependência jurídica entre uma e outra medida.

Ao final conclui que a resposta à consulta se dê nos seguintes termos:

A) Sim, é possível o pagamento de gratificação por trabalho insalubre ou perigoso ao ocupante de função de confiança/gratificada, eis que há previsão legal para o pagamento de verba reparatória do exercício do trabalho em tais condições.

B) Não há necessidade de previsão em lei especificamente quanto à acumulação mencionada, pois as condições fáticas de insalubridade/periculosidade não guardam relação fática com o feixe de funções de cargo ou função gratificada/comissionada.

C) Caso a entidade decida por não conceder ao servidor ocupante de função gratificada/comissionada a gratificação ou o adicional por condições de trabalho adversas, previstas em lei, deve impedi-lo de exercer as respectivas funções naquelas condições.

O Ministério Público de Contas, mediante Parecer da Procuradoria-Geral de Contas entendeu preenchidos os requisitos para o recebimento da Consulta e, no mérito, acompanhou o Parecer da Coordenadoria de Gestão Municipal. Para tanto, após especificar as atividades consideradas insalubres e perigosas, ressaltou que anteriormente à EC 19/98 previa-se a concessão dos respectivos adicionais aos servidores públicos. Contudo, com a revogação do art. 39, §2º, da CF, deixou de estabelecer os adicionais sobre a remuneração dos servidores públicos, conferindo aos entes federados a regulamentação de tal direito.

Asseverou que

os adicionais de insalubridade e periculosidade constante da CF/88 não são autoaplicáveis aos servidores públicos cujo regime jurídico de vinculação seja o estatutário, sendo necessário, para tanto, a previsão em lei do respectivo ente federativo.

Assim, mencionou que, como imperativo do princípio da legalidade, a ausência de legalização local que discipline amiúde o adicional de insalubridade (porcentagem, grau e extensão), impede seu pagamento ao servidor.

Pontua que em âmbito judicial, tem-se exigido a previsão legislativa autorizadora do pagamento e laudo pericial que comprove o exercício da atividade em condições insalubres. Ademais, esclareceu não ser devido o pagamento pelo período anterior à data do laudo e que se trata de condição *propter laborem*.

Frisou o posicionamento do Conselheiro Eduardo Carone Costa, quando da análise da matéria pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, no sentido de que havendo a

situação de insalubridade, periculosidade ou de atividade penosa, moralmente, está compelida a Administração a minorar o sofrimento do servidor, pois obrigada por princípio constitucional, ideia filosófica traçada pelo Constituinte, que se sobrepõe aos preceitos e que a ninguém é dado flexibilizá-lo, seja para restringir ou promover elastérios descabidos.

Ademais, o ilustre Procurador de Contas discorreu que os adicionais em questão são direitos sociais e, portanto, considerados direitos fundamentais, de modo

que devem ser interpretados em consonância à previsão do inciso XXII, do art. 7º, da Constituição Federal e destinam-se a todos os trabalhadores em face do princípio da dignidade da pessoa humana.

Sustentou que o adicional está ligado ao ambiente de trabalho e não à função ou ao cargo em comissão exercido, defendendo a possibilidade de pagamento do aludido adicional para ambas as hipóteses, desde que expostos à condição insalubre nos termos de laudo pericial.

Ao final, concluiu que a resposta à consulta seja dada, em tese, nos seguintes moldes:

1 - É possível o pagamento de gratificação por trabalho insalubre ou perigoso ao ocupante de função de confiança/gratificada, desde que haja previsão legal e que seja apresentado laudo médico pericial.

2 - Não há necessidade de previsão em lei especificamente quanto à acumulação da gratificação pelo exercício de funções em condições insalubres ou perigosas e gratificação pelo exercício de função gratificada, uma vez que as condições insalubridade ou periculosidade não se relacionam às funções de cargo ou função comissionada, mas sim às condições habituais de trabalho a que o servidor está exposto.

- Caso a municipalidade opte por não conceder ao servidor ocupante de função comissionada a gratificação por laborar em condições adversas, previstas em lei, deve impedi-lo de exercer as respectivas funções naquelas condições, em observância ao princípio da dignidade da pessoa humana. (Parecer 132/19, peça 20).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, observo que se encontram presentes os requisitos para conhecimento da presente Consulta, pois o consulente é autoridade legítima para propor o procedimento, nos termos do art. 312 II, do Regimento Interno deste Tribunal.

A questão formulada é objetiva e realizada em tese sobre matéria de competência desta Corte, a qual veio instruída com parecer da assessoria jurídica do ente.

Destarte, satisfeitas as exigências arroladas no art. 311 do Regimento Interno, conheço da presente consulta.

Quanto ao mérito, entendo que a consulta se refere à possibilidade de pagamento de adicional/gratificação de insalubridade ou periculosidade a servidor que recebe gratificação de função ou que ocupe cargo comissionado.

O pagamento de adicional de insalubridade e de periculosidade constitui-se em direito social previsto no art. 7º, inciso XXIII, da Constituição Federal, e a Consolidação das Leis Trabalhistas os conceitua, respectivamente, nos seguintes termos:

Art. 189 - Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os

empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos.

Art. 193. São consideradas atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a:

I - inflamáveis, explosivos ou energia elétrica;

II - roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial.

A reforma administrativa ocorrida com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98 suprimiu a previsão de pagamento de adicional de insalubridade e periculosidade da norma programática destinada aos servidores públicos então prevista no art. 39, § 2º, da Constituição Federal, relegando aos entes federativos a que pertencer cada servidor a previsão, instituição e regulamentação de tais adicionais.

Assim, consoante exposto pelo Parquet de Contas, “os adicionais de insalubridade e periculosidade constante da CF/88 não são autoaplicáveis aos servidores públicos cujo regime jurídico de vinculação seja o estatutário, sendo necessário, para tanto, a previsão em lei do respectivo ente federativo.”

Portanto, se o princípio da legalidade impõe que a Administração Pública efetue o pagamento a título dos referidos adicionais apenas se houver suporte legal do ente federativo a que esteja o servidor submetido, o princípio da moralidade administrativa determina que os mesmos entes federados não se omitam na previsão, instituição e regulamentação se verificadas as situações que configurem as adversidades aqui aludidas.

Não se olvide, ademais, que é imperativo da dignidade da pessoa humana que o administrador não se furte na busca pela “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”, conforme determina o art. 39, § 3º, assim como no pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade devidos caso perícia técnica identifique as condições que os subsidiam.

A propósito, cito a menção que o Ministério Público de Contas fez das ponderações do Conselheiro Eduardo Carone Costa, quando da análise da Consulta 489780 pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Contas de Minas Gerais, sessão do dia 09/02/2000:

Pela nova redação do artigo 39, § 3º, pode o Município deixar de instituir em Lei os adicionais de insalubridade, periculosidade ou atividades penosas? E se já instituídos, deve extingui-los?”

Para responder a esta indagação, utilizo, também, o mesmo entendimento sustentado, como Auditor, no parecer sobre a Consulta nº 490096, conforme abaixo reproduzido, e que não diverge da resposta dada por esta Corte, na Sessão Plenária citada no quesito precedente.

Relativamente ao disposto no § 3º do art. 39 da Emenda 19/98, o Constituinte, ao suprimir o inciso XXXIII do art. 7º, alcançou, apenas “o trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz”.

Creio que a legislação infraconstitucional, principalmente, em atendimen-

to ao princípio da moralidade, insculpido no art. 37, “caput”, não poderá deixar de estabelecer a indenização pelo trabalho prestado em condições insalubres, perigosas ou penosas.

Se o Estado tem conhecimento desses riscos e usufrui do trabalho de seus servidores, não seria ético que se beneficiasse da prestação de serviço e não comparecesse com a indenização mínima a reparar o dano sofrido pela saúde dos executores das tarefas.

Assim, caracterizada situação de insalubridade, periculosidade ou de atividade penosa, moralmente, está compelida a Administração a minorar o sofrimento do servidor, pois obrigada por princípio constitucional, ideia filosófica traçada pelo Constituinte, que se sobrepõe aos preceitos e que a ninguém é dado flexibilizá-lo, seja para restringir ou promover elastérios descabidos.

E completa o ilustre Procurador de Contas no Parecer que instrui os presentes autos:

Tal entendimento merece ser considerado.

Isto porque, o adicional de insalubridade está inserido no texto constitucional no capítulo que dispõe sobre os direitos sociais, os quais são considerados direitos fundamentais. O art. 7º, inc. XXIII, que trata da insalubridade, deve ser interpretado em consonância com o inciso XXII do mesmo artigo, que diz respeito à redução dos riscos inerentes ao trabalho através de normas de saúde, higiene e segurança. Deve valer para todos os trabalhadores, sejam eles empregados os servidores públicos, pois o vetor é o princípio da dignidade da pessoa humana.

Logo, não seria moral a Administração Pública se valer de serviços prestados por seus servidores estando estes submetidos à condições insalubres. Restaria configurada a colisão entre os princípios da legalidade e da dignidade da pessoa humana e, ao que parece, ao se proceder a uma interpretação sistemática, a Constituição Federal dá prevalência ao princípio da dignidade da pessoa humana (Parecer 132/19-PGC, peça 20).

Ademais, o fato de o pagamento dos adicionais não constar mais no art. 39 da Constituição Federal incentiva que as leis locais os prevejam, instituem e regulamentem até mesmo como forma de obediência à proibição de retrocesso social (*effet cliquet*)¹ enquanto houver servidor exposto às condições adversas.

1 “Esse princípio da vedação ao retrocesso (também conhecido pela expressão francesa *effet cliquet*) visa a impedir que o legislador venha a desconstituir pura e simplesmente o grau de concretização que ele próprio havia dados às normas da Constituição, especialmente quando se cuida de normas constitucionais que, em maior ou menor escala, acabam por depender dessas normas infraconstitucionais para alcançarem sua plena eficácia e efetividade. Significa que, uma vez regulamentado determinado dispositivo constitucional, de índole social, o legislador não poderia, ulteriormente, retroceder no tocante à matéria, revogando ou prejudicando o direito já reconhecido ou concretizado.

Na realidade, a proibição do retrocesso em matéria social traduz verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (por exemplo, o direito à saúde e o direito à educação), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais.” (in Direito Constitucional descomplicado. 10ª ed. PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. Editora Método, 2013. p 258/259)

Visto tudo isso, não se mostra razoável diferenciar, para fins de pagamento de adicional/gratificação por insalubridade e periculosidade, o servidor efetivo que recebe função gratificada ou que ocupa cargo em comissão do servidor puramente comissionado, até mesmo porque as adversidades que fundamentam os adicionais dizem respeito ao ambiente de trabalho em que o servidor desenvolve as suas atividades habituais e não ao cargo por ele ocupado ou função desempenhada.

Nos termos em que se manifestou a Coordenadoria de Gestão Municipal:

Como verba indenizatória, está restrita às condições de trabalho a que a pessoa está submetida, e não à sua situação funcional. É dizer, condições insalubres, perigosas ou penosas ocorrem independentemente de quais funções o servidor exerce, sejam as inerentes a seu cargo ou à função gratificada ou de confiança, salvo se a lei proibir que o servidor, em certas situações funcionais, exerça suas funções naquelas condições adversas. [...]

É dizer, a submissão a condições de insalubridade, periculosidade ou de risco, independe da natureza das funções do cargo ou da função gratificada do servidor, o que nos leva à conclusão pela possibilidade de acumulação. (Parecer 68/19-CGM, peça 17)

Feitas estas considerações, responde-se à questão formulada pelo Município de Mandaguari nos termos como propostos pelo *Parquet* de Contas, quais sejam:

1 - É possível o pagamento de gratificação por trabalho insalubre ou perigoso ao ocupante de função de confiança/gratificada, desde que haja previsão legal e que seja apresentado laudo médico pericial.

2 - Não há necessidade de previsão em lei especificamente quanto à acumulação da gratificação pelo exercício de funções em condições insalubres ou perigosas e gratificação pelo exercício de função gratificada, uma vez que as condições insalubridade ou periculosidade não se relacionam às funções de cargo ou função comissionada, mas sim às condições habituais de trabalho a que o servidor está exposto.

3 - Caso a municipalidade opte por não conceder ao servidor ocupante de função comissionada a gratificação por laborar em condições adversas, previstas em lei, deve impedi-lo de exercer as respectivas funções naquelas condições, em observância ao princípio da dignidade da pessoa humana.

2.1 VOTO

Diante do exposto, acompanho o Parecer 68/19 da Coordenadoria de Gestão Municipal e o Parecer do Ministério Público de Contas (Parecer 132/19, peça 20) e VOTO pelo:

I - Conhecimento da consulta formulada pelo Município de Mandaguari, uma vez que presentes os requisitos legais, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos;

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

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

É o voto.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer da consulta formulada pelo Município de Mandaguari, uma vez que presentes os requisitos legais, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos;

I - 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;

II - 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, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 18 de dezembro de 2019 – Sessão nº 45.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

MAGISTÉRIO**VENCIMENTO INICIAL DA CARREIRA – ATUALIZAÇÃO – REAJUSTE GERAL – LIMITE PRUDENCIAL**

PROCESSO Nº : 304137/19
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHALÃO
 INTERESSADO : MUNICÍPIO DE PINHALÃO, SERGIO INACIO RODRIGUES
 RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3864/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Limite prudencial. Atualização do piso salarial nacional do magistério. Questão analisada em outra consulta com efeito normativo. Complementação.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Município de Pinhalão, na qual, o prefeito Sérgio Inácio Rodrigues apresentou os seguintes questionamentos:

1. Pode um Município conceder aumento para todos os níveis e classes do plano de cargos e salários do magistério, com base na lei do piso básico nacional, mesmo estando o índice acima do limite prudencial ou esta autorização se restringe apenas ao primeiro nível e classe do plano, para que os valores pagos não fiquem abaixo do piso indicado pela lei federal?
2. Diante do questionamento feito no item anterior, em sendo acrescido apenas o primeiro nível e classe de um plano de cargos do magistério com fulcro no piso básico nacional e em não sendo acrescido o valor das remunerações elencadas nos demais níveis e classes deste plano, é devido o pagamento retroativo destes valores a professores que não tenham recebido o mesmo reajuste do piso?

O Parecer Jurídico que instrui o feito manifestou-se pela possibilidade de acréscimo para garantir o piso básico nacional aos professores do nível inicial da carreira, não podendo ser compelido ao pagamento de valores retroativos aos outros níveis da carreira.

Por meio do Despacho nº 580/19-GCILB (peça 7), recebi a consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB relacionou as seguintes decisões desta Corte que teriam se manifestado a respeito do tema objeto da presente consulta: ACÓRDÃO nº 3666/17 - Tribunal Pleno¹, ACÓRDÃO nº 2270/18 -

¹ Processo nº 223512/17. Consulta com efeito normativo. Acordam OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em: I - Responder a consulta

Tribunal Pleno² e o ACÓRDÃO nº 3503/17 - Tribunal Pleno³ (Informação nº 40/19, peça 9).

Considerando que as decisões apontadas não trataram do mesmo tema objeto da consulta, determinei o processamento do feito, nos termos do Despacho nº 666/19 (peça 10).

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, por meio da Instrução nº 1350/19 (peça 21), sugeriu que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

nos seguintes termos: **a)** Quando for decretado o novo piso salarial dos professores, pelo Governo Federal, o percentual concedido terá o efeito cascata para todas as gratificações (Progressão, Graduação, etc), ou o reajuste será somente para o piso?

R: Não. O reajuste não incide automaticamente sobre as demais gratificações, mas somente para o piso. **b)** Se a concessão do reajuste for somente para o piso salarial, descartando assim as gratificações, qual a legalidade e quando será a reposição das gratificações? R: “(...) o percentual concedido a título de reajuste deverá, em tese, incidir sobre o piso. As gratificações, quando fixadas em percentual do piso, terão, conseqüentemente, igual aumento, caso contrário, terão que se socorrer do mecanismo normativo exigido pela Lei Orgânica do Município para a concessão de reajuste de remuneração dos servidores.” Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

- 2 Processo 676797/17. Consulta sem efeito normativo. Acordam OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em: **I.** conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de São Miguel do Iguaçu, senhor Claudiomiro da Costa Dutra, sobre piso pago aos servidores da educação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos: *Se é obrigação do Município repassar todos os reajustes do piso nacional, efetivando um reescalamento de toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações e se assim agindo não feriria a Lei de Responsabilidade Fiscal, já que o Plano de Carreira Municipal levou em conta para sua confecção o salário mínimo municipal frente ao orçamento público?*

A resposta à primeira parte da dúvida suscitada pelo Consulente é sim, é obrigação do Município repassar os reajustes do piso nacional; a resposta à segunda parte é de que esses reajustes atingirão apenas os vencimentos básicos sem promover reflexos sobre as demais vantagens e gratificações, tampouco sobre efetivação de reescalamento, já que estruturação é prerrogativa dos entes federativos, não estando atrelada ao piso salarial. E, assim sendo, prejudicada ficou a análise da parte final da indagação promovida. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO, CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

- 3 Processo 129210/16. Consulta com efeito normativo. Acordam Os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I. Conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido: Não é permitido ao ente federado incurso na vedação prevista no art. 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal conceder adicional aos servidores públicos integrantes das equipes de saúde da atenção básica, ainda que a despesa seja suportada por recursos recebidos da União oriundos do Componente Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

a) Considerando que o piso do magistério público de educação básica instituído pela Lei Federal 11738/08 não constitui índice de reajuste geral para servidores da carreira do magistério e que, conforme a SV 4/STF não pode ser usado como indexador para outras remunerações, o reajuste praticado para fins de respeitar o piso não implica diretamente em considera-lo como índice a ser aplicado automaticamente para todas as demais classes e níveis da carreira do magistério. É de ser considerado, ainda, que o piso instituído pela referida lei se restringe ao magistério público de educação básica.

b) O direito ao reajuste de toda a categoria é o concedido pelo inciso X do art. 37 da Constituição Federal. O reajuste praticado na base da carreira com a finalidade de se adequar ao piso nacional não implica, direta e automaticamente, no reajuste de toda a categoria. Caso a lei local estabeleça como remuneração de níveis e classes superiores um percentual sobre o piso mencionado na Lei 11738/08, os reajustes, em tese, são devidos a toda a categoria, nos termos e limites da lei. Entretanto, caso o município esteja em vias de ultrapassar os limites previstos nos art. 19 e 20 da LRF, o reajuste praticado à toda categoria só é excepcionado na circunstância do inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 213/19 – PGC (peça 22), manifestou-se pelo conhecimento e resposta à consulta nos termos da instrução.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise as situações fáticas mencionadas nos quesitos apresentados.

Inicialmente, cumpre observar que o primeiro questionamento formulado nesta consulta foi respondido recentemente por esta Corte no Acórdão nº 1294/19 do Tribunal Pleno⁴, por mim relatado, com efeito normativo, no seguinte sentido:

A Lei Federal 11.738/2008 fixou um valor mínimo a ser recebido pelo magistério, sendo vedado ao ente público que tenha ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal estender o aumento, decorrente do reajuste do piso nacional do magistério, de forma automática, aos vencimentos que estejam fixados em patamar superior.

A Lei Federal nº 11.738/2008⁵ estabelece o piso a ser aplicado ao vencimento

4 Processo 434754/18. Consulta formulada pelo Município de Ibaiti. Votaram 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. Julgamento realizado em 15 de maio de 2019. Incluída nos registros da SJB em data posterior à emissão da Informação neste processo.

5 Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

inicial da carreira do magistério da educação básica, a ser atualizado anualmente, não havendo qualquer determinação no sentido de se estender o índice de atualização aplicado aos demais vencimentos que estejam fixados em valor acima do piso.

Nesse sentido, a unidade técnica destacou o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4167/DF, no sentido de que o piso previsto na lei federal não implica em reajuste geral para toda a carreira do magistério, visto que não há nenhuma determinação na Lei Federal de incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial da carreira.

Portanto, em caso de atingimento do limite prudencial, o ente público está autorizado a aplicar a atualização prevista na Lei Federal nº 11.738/2008 apenas aos vencimentos dos professores que estejam fixados em valor equivalente ao piso salarial, nos termos do inciso I do art. 22 da LRF:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de **determinação legal** ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#); - (destaquei)

Embora os vencimentos dos professores que estejam acima do piso salarial nacional não possam ser alterados com base na referida lei federal, poderão ser eventualmente alterados caso haja alguma outra lei determinando a adequação, bem como nas demais hipóteses previstas no inciso I do art. 22 da LRF, acima transcrito.

Em face do exposto, com base nas razões supra e acompanhando as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

1. Pode um Município conceder aumento para todos os níveis e classes do plano de cargos e salários do magistério, com base na lei do piso básico nacional, mesmo estando o índice acima do limite prudencial ou esta autorização se res-

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.
(...)

[Art. 5º.](#) O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

tringe apenas ao primeiro nível e classe do plano, para que os valores pagos não fiquem abaixo do piso indicado pela lei federal?

Resposta: Complementando a resposta concedida no Acórdão nº 1294/19-TP, nos termos do inciso I do art. 22 da LRF, o município que atingir o limite prudencial está autorizado a atualizar os vencimentos do magistério fixados em valor equivalente ao piso salarial nacional, em cumprimento à determinação contida na Lei Federal nº 11.738/2008.

2. Diante do questionamento feito no item anterior, em sendo acrescido apenas o primeiro nível e classe de um plano de cargos do magistério com fulcro no piso básico nacional e em não sendo acrescido o valor das remunerações elencadas nos demais níveis e classes deste plano, é devido o pagamento retroativo destes valores a professores que não tenham recebido o mesmo reajuste do piso?

Resposta: No caso de atingimento do limite prudencial, os vencimentos dos professores que estejam acima do piso salarial nacional, assim como os vencimentos dos demais servidores, poderão ser alterados nas hipóteses previstas no inciso I do art. 22 da Lei Complementar nº 101/00, vedado pagamento retroativo tendo por base o reajuste do piso nacional previsto na Lei Federal nº 11.738/2008, considerando que esta lei tem por objetivo garantir o valor mínimo a ser pago ao nível inicial da carreira do magistério, não havendo qualquer previsão no sentido de estender o índice de atualização aos demais níveis da carreira que estejam fixados em patamar superior.

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 presente os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

I - Pode um Município conceder aumento para todos os níveis e classes do plano de cargos e salários do magistério, com base na lei do piso básico nacional, mesmo estando o índice acima do limite prudencial ou esta autorização se restringe apenas ao primeiro nível e classe do plano, para que os valores pagos não fiquem abaixo do piso indicado pela lei federal?

Resposta: Complementando a resposta concedida no Acórdão nº 1294/19-TP, nos termos do inciso I do art. 22 da LRF, o município que atingir o limite prudencial está autorizado a atualizar os vencimentos do magistério fixados em valor equivalente ao piso salarial nacional, em cumprimento à determinação contida na Lei Federal nº 11.738/2008.

II - Diante do questionamento feito no item anterior, em sendo acrescido apenas o primeiro nível e classe de um plano de cargos do magistério com fulcro no piso básico nacional e em não sendo acrescido o valor das remunerações elencadas nos demais níveis e classes deste plano, é devido o pagamento retroativo destes valores a professores que não tenham recebido o mesmo reajuste do piso?

Resposta: No caso de atingimento do limite prudencial, os vencimentos dos professores que estejam acima do piso salarial nacional, assim como os vencimentos dos demais servidores, poderão ser alterados nas hipóteses previstas no inciso I do art. 22 da Lei Complementar nº 101/00, vedado pagamento retroativo tendo por base o reajuste do piso nacional previsto na Lei Federal nº 11.738/2008, considerando que esta lei tem por objetivo garantir o valor mínimo a ser pago ao nível inicial da carreira do magistério, não havendo qualquer previsão no sentido de estender o índice de atualização aos demais níveis da carreira que estejam fixados em patamar superior.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 4 de dezembro de 2019 – Sessão nº 43.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

PREFEITO MUNICIPAL

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES – MÉDICO – INICIATIVA PRIVADA

PROCESSO Nº : 411936/19
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA
 INTERESSADO : MARCELO BELINATI MARTINS
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3756/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Acumulação do cargo de Prefeito Municipal com o exercício da medicina na iniciativa privada. Médico. É possível, ao Prefeito Municipal, exercer atividade privada durante o mandato, desde que haja compatibilidade de horários, seja respeitada a legislação infraconstitucional e não haja prejuízo ao exercício das atribuições do cargo, sendo vedada a contratação do médico, inclusive por interposta pessoa e por qualquer meio, com a municipalidade. Pelo conhecimento e resposta à consulta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de Consulta, formulada pelo Prefeito Municipal de Londrina, Sr. Marcelo Belinati Martins, no qual indaga esta Corte de Contas acerca da “existência de impedimento decorrente de princípios constitucionais para o exercício de trabalho na iniciativa privada cumulada com o mandato eletivo de Prefeito Municipal”, questionando objetivamente:

1) É possível o Chefe do Executivo trabalhar como médico na iniciativa privada durante o exercício do mandato?

2) Se não for possível, qual o fundamento legal para tal proibição?

O Gestor Municipal menciona que as normas que tratam da cumulação remunerada contêm restrição a vínculos junto ao Poder Público (art. 37, XVI, Constituição Federal, art. 28, II¹ da Constituição Estadual do Paraná e art. 48 e 21 da Lei Orgânica do Município de Londrina), sem qualquer menção ao exercício de mandato eletivo de Prefeito Municipal com o trabalho na iniciativa privada.

No parecer jurídico (peça nº 04) emitido pela Dra. Amanda Casado Ribas, Procuradora do Município, ratificado pelo Dr. João Luiz Martins Esteves, Procurador-geral, o Órgão Jurídico concluiu que não há qualquer previsão de dedicação exclusiva para

1 Art. 28. 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;

o cargo de Chefe do Poder Executivo, bem como a legislação constitucional e infraconstitucional não apresenta qualquer óbice ao exercício de função remunerada no âmbito privado, desde que não seja realizado em estabelecimento de empregador que se enquadre nas hipóteses do art. 21, II, “a”, da Lei Orgânica Municipal trazidas.

Ademais, a Procuradoria do Município defende não ser possível que o próprio prefeito seja titular de empresa que, de algum modo, estabeleça contrato com a Administração, mesmo que de forma indireta, como é o caso das terceirizações realizadas no âmbito de Consórcios Intermunicipais de Saúde.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 860/19 - GCIZL (peça nº 06), 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 67/19 (peça nº 08), atestou a inexistência de decisões acerca do tema.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, no Parecer nº 1627/19 (peça nº 11), após análise do questionamento, manifestou-se pela resposta à consulta nos seguintes termos:

É possível, ao Prefeito Municipal, exercer atividade privada durante o mandato, desde que respeitada a legislação infraconstitucional e o acúmulo seja possível em todos os aspectos, sendo vedada a contratação do médico, inclusive por interposta pessoa e por qualquer meio, com a municipalidade.

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: “exercício concomitante do cargo de Prefeito Municipal com atividade profissional privada de médico é implicitamente vedada pela Constituição (art. 38, II, c/c art. 5º, caput)”.

Subsidiariamente, caso se entenda pela inexistência de vedação constitucional, eventual exercício concomitante de tais atividades, segundo o *Parquet* de Contas deverá sujeitar-se às seguintes condições: (i) autorização expressa pela legislação municipal; (ii) existência de compatibilidade de horários, objetivamente demonstrada pelo agente público; (iii) demonstração objetiva de que o desempenho da atividade privada não acarretará conflito de interesses com a função pública; (iv) conferência de ampla publicidade às atividades privadas que serão desempenhadas, inclusive datas, locais e horários da prestação dos serviços, mediante afixação das informações na sede da Prefeitura Municipal e no site do Município.

Após a inclusão em pauta para julgamento, o Município de Londrina apresentou manifestação complementar (peça nº 15), debatendo alguns aspectos do Parecer Ministerial e juntou Acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (peça nº 16).

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.

Os questionamentos formulados pelo consulente versam sobre: (i) a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo trabalhar como médico na iniciativa privada durante o exercício do mandato; e, (ii) em caso de impossibilidade, qual seria o fundamento legal para tal proibição.

Preliminarmente, em relação à manifestação do Município de Londrina (peças nºs 15-16) após a inclusão em pauta de julgamento, recebo a documentação apresentada como memoriais.

Observa-se que a Municipalidade reprisa a questão da inexistência de vedação constitucional expressa ao exercício de atividade privada pelo Prefeito Municipal e defende que “a previsão de impedimento/vedação na Lei Orgânica ultrapassa as competências do Município”, não sendo cabível “ao Ente Municipal dispor de autorização em sua Lei Orgânica, uma vez que se trata do exercício de atividade privada, já havendo permissão constitucional para tanto no Art. 5º, XIII”.

Em corroboração, o Município colaciona aos autos Acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (peça nº 16) com julgamento de ação direta de inconstitucionalidade proposto pelo Município de Pimenta², com pedido cautelar de suspensão do disposto no art. 197 da Lei Orgânica do Município de Pimenta que impõe vedação ao Prefeito do exercício de qualquer atividade, público ou privada e até mesmo serviços de voluntariado, punindo-o com o afastamento do cargo.

Ao julgar o referido dispositivo legal, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais fixou o seguinte entendimento: “é inconstitucional o art. 197 da Lei Orgânica do Município de Pimenta na medida em que amplia e cria, de modo absoluto, impedimento e/ou incompatibilidade do exercício do mandato de Prefeito com atividade pública ou privada”.

Ademais, o Consulente contrapõe o Parquet de Contas, tendo em vista que “o argumento de que o porte do Município de Londrina exige dedicação exclusiva, para que ‘não seja comprometido o exercício das extensas e complexas atribuições do gestor municipal’, não se coaduna com os Princípios Constitucionais da Legalidade e Impessoalidade, pois denota a existência de caráter subjetivo”.

Tendo-se em conta que tais questões se confundem com o mérito da questão, analiso-as em conjunto com as alegações trazidas na peça inaugural.

2 Número do 1.0000.12.057336-5/000. Numeração 0573365- Relator: Des.(a) Geraldo Augusto Relator do Acórdão: Des.(a) Geraldo Augusto Data do Julgamento: 24/07/2013 Data da Publicação: 02/08/2013.

Inicialmente, cumpre mencionar que as hipóteses de acumulação de cargo público e privado não estão contempladas na Constituição Federal (art. 37, XVI e art. 38, II) e na Constituição Estadual do Paraná (art. 28, II) que tratam apenas da acumulação de cargos, empregos ou função pública ou do afastamento do servidor público quando investido em mandato eletivo, o que não é o caso da presente consulta.

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;

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)

[...]

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

Art. 28. 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;

Observa-se que, diversamente do entendimento do *Parquet* de Contas, a proibição de acumulação de cargos públicos não importa na interpretação lógica de que a Constituição Federal torne o exercício do mandato de Prefeito Municipal incompatível com o exercício de qualquer outra atividade laborativa na iniciativa privada ou mesmo de que tal função exija a adoção de regime de dedicação exclusiva.

Interpretação diversa, sem a indicação concreta de conflito de interesses do exercício de cargo público com o exercício de atividade privada afrontaria ao disposto no art. 5º, XIII³ da Constituição Federal, que prevê a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, desde que atendidas as qualificações profissionais estabelecidas em lei.

Ressalta-se que incumbe ao Poder Legislativo Municipal legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive acerca das limitações no exercício do mandato de Prefeito Municipal, em especial sobre a acumulação de tal exercício com outra fun-

3 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

ção privada, ou mesmo acerca da necessidade de estabelecimento de regime de dedicação exclusiva, nos termos do arts. 29⁴ e 30, inciso I⁵ da Constituição Federal, uma vez que, como bem ponderado pela Unidade Técnica, *“o sistema legislativo local estaria mais apto para avaliar as circunstâncias do município que poderiam permitir ou eventualmente proibir a concomitância das atividades”*.

Nesse sentido, importante colacionar trecho da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais⁶, colacionada na peça nº 16 pelo Consulente:

É certo que o Município pode estabelecer impedimentos outros que tenham em vista a aplicação de princípios que regulam a Administração Pública, em especial no que pertine aos princípios da moralidade e da eficiência; contudo, as vedações devem obedecer aos limites gerais impostos e, além destes os relativos a direitos e garantias individuais.

É o que se extrai da doutrina,

Em geral esses impedimentos na órbita municipal vedam, tal como na órbita federal, a celebração de contrato com a Administração Pública; o patrocínio de causas contra a Fazenda Pública ou causas em que o Município, suas entidades descentralizadas ou concessionárias de seus serviços sejam interessados; a participação em empresa beneficiada com privilégio ou favores concedidos pelo Município. A inscrição dessas incompatibilidades é da estrita competência dos Municípios, no uso de sua autonomia e de seu poder organizatório, e só encontra limites no respeito aos princípios gerais da Constituição da República e do respectivo Estado e nos direitos e garantias individuais. Desde que não fira a uns e outros, a lei orgânica municipal pode enumerar os impedimentos ou incompatibilidades para o exercício dos mandatos de prefeito e vereador. Ocorrendo qualquer das incompatibilidades estabelecidas em lei o mandato se extinguirá, nos termos do art. 29, IX, cc art. 55, da CF...” (Direito Municipal Brasileiro, III Autonomia Municipal, por Hely Lopes Meirelles, 16ª edição atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, , Editora Malheiros 2008, p 109-110).

[...]

No que concerne à Lei maior, os impedimentos impostos aos Prefeitos se limitam àqueles impostos a todos os servidores públicos e aos Governadores dos Estados, quais sejam, é vedado o exercício de cargo, emprego ou função pública (art. 38, II); a assunção em outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público (art. 28, §1º).

Em relação as limitações ao exercício concomitante de atividade profissional privada com o mandato de prefeito, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais⁷ men-

4 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: [...]

5 Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

6 Número do 1.0000.12.057336-5/000. Numeração 0573365- Relator: Des.(a) Geraldo Augusto Relator do Acórdão: Data do Julgamento: 24/07/2013 Data da Publicação: 02/08/2013

7 Número do 1.0000.12.057336-5/000. Numeração 0573365- Relator: Des.(a) Geraldo Augusto Relator do Acórdão: Data do Julgamento: 24/07/2013 Data da Publicação: 02/08/2013

ciona em sua decisão a Consulta nº 812.227⁸, de Relatoria da Conselheira Adriene Andrade, em que o Tribunal de Contas Mineiro assim se posicionou:

É possível o exercício concomitante de atividade profissional privada com o mandato de prefeito, desde que respeitados os impedimentos e as incompatibilidades previstos na Lei Orgânica do Município, bem como os princípios da moralidade e da impessoalidade. Esse foi o posicionamento do Tribunal Pleno diante de consulta formulada por Prefeito Municipal.

Ao debater o referido tema, o Tribunal de Contas de Minas Gerais destacou na resposta à Consulta:

Outrossim, a análise de eventual impedimento para o exercício concomitante de atividade profissional privada com o mandato de Prefeito deverá basear-se na Lei Orgânica do Município, bem como nos princípios constitucionais que regem a administração pública.

Note-se que, além de observar as regras impostas pelo direito local, o outro ofício desempenhado pelo Prefeito não poderá imiscuir-se na seara administrativa, a fim de prevenir a contaminação entre as esferas pública e privada. Assim, na apreciação sistemática do art. 54 da CR/88, conclui-se que o Prefeito estará impedido de celebrar contratos pessoais com a Administração Pública, ser proprietário, controlador ou diretor de empresas beneficiadas com privilégios ou favores concedidos pelo Município e exercer o patrocínio de causas contra a Fazenda Pública ou de causas em que o Município seja interessado.

Esse tema já foi apreciado por este Tribunal, nos autos da Consulta n.º 440.560/98, da relatoria do Conselheiro Sylo Costa, oportunidade em que deliberou o seguinte:

EMENTA: INADMISSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO POR AUTARQUIA MUNICIPAL DOS SERVIÇOS PROFISSIONAIS MÉDICOS DE QUEM É PREFEITO. OBEDIÊNCIA AO ART. 9º, III, E § 3º, DA LEI DE NºS 8.666/93, COM REDAÇÃO DADA PELAS LEIS NºS 8.883, DE 08.06.94, E 9.648, DE 27.05.98, E AINDA OS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE EXPRESSOS NO ART. 37, CAPUT, DA CARTA FEDERAL [...]

Além das vedações inerentes à Administração, o exercício de determinadas atividades pode ser considerado inconciliável com o mandato de prefeito pelos estatutos da categoria, como ocorre, por exemplo, com a advocacia, profissão considerada incompatível, mesmo em causa própria, para o chefe do Poder Executivo, por força do art. 28 da Lei n.º 8.906/94, Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

Assim sendo, respeitadas as hipóteses legais de incompatibilidade e os princípios que regem a administração pública, não haverá óbice ao exercício concomitante de uma atividade profissional privada pelo Prefeito do Município.

O voto foi aprovado à unanimidade (Consulta nº 812.227, Rel. Cons. Adriene Andrade, 09.06.10).

No caso em análise, importante destacar que não se vislumbra qualquer dispositivo na Lei Orgânica do Município de Londrina que vede tal exercício.

8 Protocolo/Ano: 2259562 / 2010. Notas Taquigráficas disponíveis em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/31379>

Considerando, no entanto, que a Consulta deve ser formulada em tese, sua resposta só tem validade se e quando a legislação municipal não dispuser sobre a matéria de forma diferente, conforme competência delegada pela Constituição Federal.

Adicionalmente, não obstante a ausência de expresso impeditivo constitucional ou legal para o exercício de atividade privada de forma concomitante ao exercício do mandato de Prefeito Municipal, é preciso que exista compatibilidade de horário e duração do trabalho entre o mandato político e a atividade privada a ser exercida.

Assim, como ponderado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, caso o Gestor pretenda continuar exercendo atividade particular, não pode, por conta desta escolha, negligenciar o mandato político do qual está investido.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Mato Grosso já se manifestou em sede de Consulta sobre o tema:

Agente Político. Prefeito. Exercício concomitante da medicina. Compatibilidade de horários. Observação de lei local. Possibilidade.

1) É possível ao prefeito municipal praticar atividade profissional privada de médico, concomitante ao exercício do mandato, ainda que em outro município, bem como prestar serviços médicos a entidades privadas que recebam recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, desde que não existam proibições ou incompatibilidades na legislação do município onde atua, e que haja compatibilidade de horários entre as atividades de agente público e de médico na área privada. 2) Não é possível ao profissional médico, investido no mandato de prefeito municipal, a prestação de serviços, mesmo na condição de contratado, a órgãos e entidades que façam parte da Administração Pública direta ou indireta, incluindo-se os consórcios públicos, ainda que pertencentes a outras municipalidades (art. 38, II, da CF/88 e art. 9º, III, da Lei 8.666/93).

(CONSULTAS. Relator: JOÃO BATISTA CAMARGO. REVISOR: VALTER ALBANO. Resolução De Consulta 15/2017 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 06/06/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 14/06/2017. Processo 47910/2017).

Por fim, em atenção aos princípios da moralidade e impessoalidade, não é possível que seja exercida atividade privada que represente conflito de interesses com o exercício do mandato de Prefeito Municipal ou mesmo que o médico-prefeito contrate com a municipalidade, por qualquer meio, por força do contido no art. 9º da Lei

9 Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço

8666/93, como pontuado pela Unidade Técnica no Parecer nº 1627/19 (peça nº 11, fl. 03) e indicado na decisão do TCEMT.

Nota-se que, no caso do Município de Londrina, a própria Lei Orgânica já possui dispositivos que regulamentam tal proibição:

Art. 48. Ao Prefeito aplicam-se, desde a posse, as incompatibilidades previstas no artigo 21 desta Lei.

Os Vereadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoas jurídicas de direito público, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou empresas concessionárias de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "*ad nutum*", nas entidades constantes da alínea anterior, observado o disposto no artigo 38 da Constituição Federal.

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com o Município ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "*ad nutum*" nas entidades referidas no inciso I, alínea a;

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, alínea a;

d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Importante, registrar, por outro lado, que, para além da compatibilidade de horários e da ausência de conflito de interesses, seguindo a linha de raciocínio esboçada pelo Ministério Público de Contas em seu parecer (itens II e III), o exercício da atividade privada não pode implicar em qualquer prejuízo às atribuições do cargo de Prefeito.

Embora, conforme já apontado, salvo disposição em contrário pela lei local, não seja inerente ao cargo de Prefeito a dedicação exclusiva, dada sua inegável relevância para a comunidade, sendo o Prefeito a autoridade máxima do Município, ao seu exercício deve ser garantida a máxima prioridade por parte daquele que assume essa responsabilidade, delegada pelo voto majoritário dos munícipes.

Dentro desse contexto, ainda que apenas mediante previsão legal expressa se possa exigir a publicidade dessa atividade privada, nos moldes propostos pelo Procurador-Geral de Contas, no item IV de seu parecer, trata-se de medida que, juntamente com outras similares, afetas ao princípio da transparência e da publici-

que incluía a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação.

dade, pode ser recomendada, com o propósito de permitir à comunidade local o exercício da legítima prerrogativa de fiscalizar a atividade privada do Prefeito, no intuito de prevenir ou impedir qualquer hipótese de desídia, incompatibilidade ou prejuízo ao fiel cumprimento das funções de Prefeito.

Diante de tais considerações, acolho a proposta da Coordenadoria de Gestão Municipal, no Parecer nº 1627/19 (peça nº 11), a fim de que a presente consulta seja respondida no sentido de ser possível ao Prefeito Municipal, exercer atividade privada durante o mandato, desde que haja compatibilidade de horários, seja respeitada a legislação infraconstitucional e não haja prejuízo ao exercício das atribuições do cargo, sendo vedada a contratação do médico, inclusive por interposta pessoa e por qualquer meio, com a municipalidade.

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

É possível, ao Prefeito Municipal, exercer atividade privada durante o mandato, desde que haja compatibilidade de horários, seja respeitada a legislação infraconstitucional e não haja prejuízo ao exercício das atribuições do cargo, sendo vedada a contratação do médico, inclusive por interposta pessoa e por qualquer meio, com a municipalidade.

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 conhecer a presente consulta e respondê-la nos seguintes termos:

I - É possível, ao Prefeito Municipal, exercer atividade privada durante o mandato, desde que haja compatibilidade de horários, seja respeitada a legislação infraconstitucional e não haja prejuízo ao exercício das atribuições do cargo, sendo vedada a contratação do médico, inclusive por interposta pessoa e por qualquer meio, com a municipalidade.

II - 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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Sala das Sessões, 27 de novembro de 2019 – Sessão nº 42.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

PREFEITURA MUNICIPAL

TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO – TARIFAÇÃO

PROCESSO Nº : 380316/17
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ANDIRÁ
 INTERESSADO : IONE ELISABETH ALVES ABIB
 RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3862/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Prestação de serviços de transporte universitário por parte dos municípios. Possibilidade.

1 RELATÓRIO

Por meio da presente Consulta, o Município de Andirá, representado pela Sra. Ione Elizabeth Alves Abib, apresentou os seguintes questionamentos:

1. O município pode realizar o transporte universitário com veículos da Prefeitura para outras cidades da região, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da Lei Federal nº 12.816/2013?
2. Se sim, pode realizar gratuitamente ou deve cobrar uma tarifa?
3. Caso seja instituída uma tarifa, como deve ser fixada?

O Parecer Jurídico que instrui o expediente propôs que os questionamentos fossem respondidos da seguinte forma:

- 1 - Sim, o Município pode realizar o transporte universitário com veículos da Prefeitura para outras cidades da região, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da Lei Federal nº 12.816/2013, desde que respeitado o percentual mínimo de aplicação na educação infantil e ensino fundamental, nos termos do art. 212, CF, e do art. 11, inc. V, da Lei 9.394/1996;
- 2 - O Município pode prestar o transporte gratuitamente, bem como pode instituir um preço público, desde que atinentes ao custeio do serviço, sem finalidade lucrativa;
- 3 - A tarifa, ou preço público, pode ser instituída mediante ato infralegal, como um Decreto do Prefeito.

Por meio do Despacho nº 1024/17-GCILB (peça 6), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 71/17 (peça 8), indicando a existência de decisões acerca do tema, quais sejam o Acórdão 11/07-Tribunal Pleno (Consulta 230731/01), o Acórdão 3472/14 - STP (Consulta 347446/13).

Por meio do Despacho nº 1893/17 (peça 15), foi admitida a juntada de cópia da recomendação administrativa nº 15/17, da Promotoria de Justiça da Comarca de Andirá.

A CGM emitiu o Parecer 444/19 (peça 18), no qual sugeriu que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

1) O Município pode realizar o transporte universitário com veículos da Prefeitura para outras cidades da região, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da Lei Federal nº 12.816/2013?

Sim, pela expressa literalidade da lei e conforme o precedente citado desta Corte de Contas, desde que satisfeitas as necessidades com o ensino básico.

2) Se sim, pode realizar gratuitamente ou deve cobrar uma tarifa?

A gratuidade pode ser aplicada, no entanto, devido ao caráter comercial da prestação, é possível a aplicação de preço público pela prestação dos serviços, na medida de seu custo.

3) Caso seja instituída uma tarifa, como deve ser fixada?

A tarifa poderá ser fixada mediante decreto expedido pelo Chefe do Executivo, à discricionariedade do agente político.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer 133/19 (peça 19) manifestou-se pelo conhecimento e, no mérito, para que seja respondida nos termos sugeridos pela instrução.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A consulta versa sobre a possibilidade de prestação de serviço de transporte universitário por parte dos municípios.

Dentre os precedentes citados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, destaco o Acórdão nº 3472/14 - STP¹, no qual esta Corte tratou de tema análogo ao destes autos, em consulta com efeito normativo, manifestando-se pela possibilidade de aporte financeiro por parte de município à Associação de Estudantes Universitários:

A Constituição outorga à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum para “*proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência*” (art. 23, V, CF/88), e na Lei n. 9.394/96, que estatui as diretrizes e bases da educação nacional, claramente ressoa que dentro da promoção da educação estaria englobado o transporte de estudantes (arts. 4º, VIII, 10, VII, 11, VI, 70, VIII). Eventualmente, poder-se-ia objetar tal argumento em razão do contido no §1º do art. 211 da Constituição, que atribui à União a competência para organização do ensino superior, no entanto, dentro da competência comum, anteriormente pro-

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

palada, nada obsta que a municipalidade oportunize transporte para estudantes universitários de forma direta ou transferindo recursos a terceiros, como no caso de associações de estudantes. A própria Lei n.º 9394/96, por seu art. 10, V, faculta aos municípios a “atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. Assim, se satisfeitas as necessidades atinentes à educação infantil e ao ensino fundamental, é possível a atuação em outras áreas, como no ensino superior, com o oferecimento de transporte aos estudantes. Diga-se que isso representa a assunção pelo município da competência de outro nível de governo, plenamente possível a teor do art. 62 da Lei Complementar n.º 101/2012.

O transporte de estudantes constitui meio de acesso à educação a ser proporcionada de forma comum pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do Art. 23 da Constituição Federal.²

É certo que, no âmbito da competência comum, o município deverá atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#))

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

A ênfase a ser dada no ensino fundamental e infantil, contudo, não impede a atuação em outros níveis do ensino.

Nesse sentido, a Lei nº 9.394/96, que institui as diretrizes e bases da educação nacional, permite a atuação do município em outros níveis de ensino desde que as necessidades de sua área de competência estejam plenamente atendidas e não

2 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015](#))

haja o comprometimento do percentual mínimo de 25% das receitas dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino³:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:
(...)

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. ([Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003](#))

Desse modo, é possível aferir que, desde que esteja atendida a área prioritária, não há óbice para que o município possa oferecer o serviço de transporte aos estudantes do ensino superior.

Seguindo essa linha, a Lei nº 12.816/2013, mencionada pelo consulente, que altera as disposições da Lei 12.513/11 (PRONATEC), possibilitou que os veículos de transporte escolar possam ser utilizados para o transporte de estudantes da zona urbana e da educação superior, desde que não haja prejuízo à finalidade principal do apoio concedido pela União:

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

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

Do exposto, conclui-se que o município poderá assumir obrigações de outros níveis de ensino, como o transporte universitário, desde que estejam atendidas plenamente as necessidades do ensino fundamental e da educação infantil.

Por este aspecto, a utilização dos veículos destinados ao transporte de estudantes deverá ser regulamentada de modo a evitar desvio de finalidade, cabendo ao município estabelecer se o serviço será prestado de forma gratuita ou onerosa, bem como os critérios para a concessão do benefício, observadas as disponibilidades financeiras.

Caso decida instituir cobrança pelo uso transporte, conforme observou o órgão ministerial, o valor poderá ser instituído mediante decreto ou outro ato infra-

3 Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

gal, por não se tratar de espécie tributária e não se sujeitar ao princípio da legalidade estrita (art. 37, *caput*, CF).

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

1 - O Município pode realizar o transporte universitário com veículos destinados ao transporte escolar, desde que estejam atendidas plenamente as necessidades do ensino fundamental e da educação infantil e não haja o comprometimento do percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, nos termos do art. 11, V, da Lei 9.394/1996.

2 - O Município pode prestar o serviço de transporte gratuitamente, bem como pode instituir um preço público, de acordo com as disponibilidades financeiras.

3 - O valor a ser cobrado poderá ser instituído mediante ato infralegal, como um decreto.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

I - o Município pode realizar o transporte universitário com veículos destinados ao transporte escolar, desde que estejam atendidas plenamente as necessidades do ensino fundamental e da educação infantil e não haja o comprometimento do percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, nos termos do art. 11, V, da Lei 9.394/1996.

II - o Município pode prestar o serviço de transporte gratuitamente, bem como pode instituir um preço público, de acordo com as disponibilidades financeiras.

III - o valor a ser cobrado poderá ser instituído mediante ato infralegal, como um decreto.

IV - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS

ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 4 de dezembro de 2019 – Sessão nº 43.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro no exercício da Presidência

SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO

ATRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS – GRATIFICAÇÃO – DISCIPLINAMENTO

PROCESSO Nº : 240399/18
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PARANACITY
 INTERESSADO : JES CARLETE JUNIOR, JORGE ALVES FARIAS
 RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3863/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Paranacity. Atividades permanentes e compatíveis com a natureza e formação exigida para acesso ao cargo deverão ser incluídas nas atribuições do cargo mediante lei ou ato infralegal. A concessão de reajuste e a criação de gratificação deverão ser feitas mediante lei específica, observadas as disponibilidades financeiras e a previsão orçamentária.

1 DO RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Paranacity, por seu presidente, Sr. Jês Calete Júnior, apresentou os seguintes questionamentos:

Como proceder ao reajustamento do subsídio de servidor que, desde a sua posse em concurso público, realiza atividades não incluídas em suas atribuições legais?

O reajustamento poderá ser feito por meio de gratificação especial por desempenho de atividade ou deve ser realizada readequação salarial incluindo estas atividades (fora de suas atribuições legais) no plano de cargos e carreira?

O reajustamento poderá ser retroativo à data da posse?

A Gratificação para participar da Comissão de Licitação/Pregoeiro e Equipe de Apoio é exclusiva ao Presidente/Pregoeiro ou se estende aos membros/equipe de apoio por ser atividade estranha das atribuições normais de seus cargos ou funções?

Servidores comissionados podem receber gratificação para participar da Comissão de Licitação?

As gratificações podem ser criadas por Lei Específica, Decreto Legislativo ou Resolução da Câmara Municipal?

O parecer jurídico que instrui a presente consulta opinou pela possibilidade de readequar os subsídios dos funcionários, criar gratificações e adicionais por atividades exercidas além de suas funções, bem como criar gratificações para membros de comissão permanente de licitação/pregoeiro e equipe de apoio desde que o faça por lei específica.

A consulta foi admitida pelo Despacho 574/18-GCILB (peça 6).

Remetidos os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, a unidade

relacionou precedentes desta Corte a respeito da matéria (Informação nº 41/18, peça 7).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio do Parecer 512/19 (peça 15), sugeriu que a consulta seja respondida no seguinte sentido:

1. Execução de atividades alheias à natureza e complexidade do cargo efetivo caracteriza o desvio de função.
 - 1.1. Funções pertinentes ao cargo efetivo, quanto à natureza e complexidade, e não pertencentes às atribuições de outro cargo, podem ser incluídas dentro do feixe de atribuições do cargo, sem que isso implique, necessariamente, em aumento de vencimentos;
2. Atribuições extraordinárias à natureza e complexidade do cargo efetivo, porém exercidas por servidor ocupante de tal cargo, podem ser remuneradas por meio de função gratificada, desde que haja previsão legal. Não é possível que esta retribuição se dê por aumento do vencimento do cargo, o que se caracterizaria como atribuição pertinente ao cargo, situação que se remete ao item anterior.
3. Atividades atribuídas a um cargo e exercidas por servidor ocupante de outro cargo caracteriza o desvio de função. O exercício de atividade de competência de outro cargo ocupado deve cessar e, caso haja previsão legal, a respectiva remuneração deve se dar ao servidor que a exerceu.
 - 3.1. A existência de um cargo cujas atribuições estejam em desvio de função de outro cargo vago, leva à conclusão de que tal cargo é desnecessário e aquelas atribuições devem ser integradas ao cargo do servidor que as executa, se compatíveis com a sua natureza e complexidade.
4. A lei que institui a verba que remunera atribuição extraordinária, pode incluir previsão de retroatividade, desde que haja previsão orçamentária para tanto, respeite os princípios da moralidade e impessoalidade e estabeleça critérios e limites objetivos, como, por exemplo, o contido no Decreto 20910/32.
5. Demais questionamentos encontram-se sob efeito vinculante dos Acórdãos 1144/12-STP e 671/18-STP.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – MPjTC manifestou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

O Supremo Tribunal Federal entende que a alteração de atribuições de cargo público somente pode ocorrer por intermédio de lei formal. Somente é permitido à Administração Pública promover a alteração das atribuições dos cargos públicos por intermédio de lei própria, desde que preservadas as similitudes das funções, não acarretando em desvio de função, bem como em violações aos princípios da segurança jurídica dos servidores e do concurso público.

(...)

Ademais, oportuno frisar que as vantagens pecuniárias, sejam adicionais, sejam gratificações, não são meios para majorar a remuneração dos servidores, nem são meras liberalidades da Administração Pública. São acréscimos remuneratórios que se justificam nos fatos e situações de interesse da Administração Pública.

Os adicionais são devidos em razão do tempo de serviço (adicionais de vencimento ou por tempo de serviço) ou do exercício de cargo (condições inerentes ao cargo), o qual requer conhecimentos especializados ou regime especial de trabalho (adicionais de função) como melhora de retribuição.

Já as gratificações são precária e contingentemente instituídas para o desempenho de serviços comuns em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço) ou a título de ajuda em virtude de certos encargos pessoais (gratificações pessoais). A gratificação de serviço é *propter laborem* é outorgada ao servidor a título de recompensa pelos ônus decorrentes do desempenho de serviços comuns em condições incomuns de segurança ou salubridade, ou concedida para compensar despesas extraordinárias realizadas no desempenho de serviços normais prestados em condições anormais, abrangendo situações como risco de vida ou saúde, serviços extraordinários (prestação fora da jornada de trabalho), local de exercício ou da prestação do serviço, razão do trabalho (participação em comissões).

O que caracteriza essa modalidade de gratificação é sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou uma situação normal do serviço, mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor, razão pela qual, conforme os ensinamentos de Helly Lopes Meirelles:

(...)

A diferença remuneratória tem natureza de indenização e deve ser proporcional aos dias em que o servidor público laborou em desvio funcional. Além disso, a pretensão indenizatória se sujeita à prescrição quinquenal. Veja-se que, se o servidor deixa de postular a definição de um direito seu, quer judicial ou administrativamente, no prazo de cinco anos, que é uma regra constante no Direito Público, esse direito restou desprotegido do direito de ação. Entretanto, persistindo o direito que gera prestações periódicas e sucessivas, remanesce, ainda, o direito de requerê-lo. Neste sentido é a Súmula 85 do STJ.

Apenas tem direito à indenização o servidor que não receber contraprestação específica em razão das atribuições que lhe foram cometidas durante determinado período.

A questão relativa à gratificação de licitação/pregoeiro já foi objeto de análise na Consulta nº 199365/11, respondida por meio do Acórdão nº 1144/15 do Tribunal Pleno que, inclusive, foi indicado pela SJB neste expediente.

A referida decisão foi pela possibilidade de instituição de gratificação aos servidores membros da comissão de licitação, desde que criada ou prevista em lei, bem como pela sua percepção com outra gratificação de natureza diversa, desde que prevista em lei e seja recebida por servidor efetivo, sendo vedada a sua percepção por servidor comissionado. (Parecer 166/19, peça 16).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cumpre observar que a presente consulta será respondida em tese, afastando da presente análise as situações fáticas mencionadas nos quesitos apresentados.

Isso posto, passando à análise do mérito, é possível extrair do extenso questionamento dois pontos principais: o primeiro refere-se à forma de se proceder ao reajuste dos vencimentos do servidor que realiza atividades além de suas atribuições legais desde a data da posse, enquanto o segundo versa sobre a possibilidade de se estender a gratificação de participação em comissão de licitação a todos os membros e a servidores comissionados.

Consoante se infere da Informação nº 41/18-SJB (peça 11), o segundo ponto já foi respondido em caráter normativo por esta Corte, por meio dos Acórdãos nº 1144/12-STP¹ e nº 671/18-STP², motivo pelo qual não será analisado na presente consulta.

Em relação ao segundo ponto, será necessário avaliar se as atividades exercidas pelo servidor além de suas atribuições legais são compatíveis com a natureza do cargo e com os requisitos de investidura, sob pena de se incorrer em desvio de função e descumprimento à exigência de concurso para acesso a cargo público (art. 37, II, CF).

Além de gerar sanções ao gestor público, o desvio de função, em alguns casos, poderá ensejar o direito à indenização, por configurar enriquecimento indevido da Administração Pública, devendo a conduta cessar tão logo seja identificada.

Em se tratando de atividades compatíveis e exercidas em caráter permanente, deverão, necessariamente, ser incluídas no rol de atribuições do cargo.

Caso a inclusão demande acréscimo remuneratório, importante registrar que, na forma do art. 37, X, da Constituição, a fixação ou alteração dos vencimentos dos servidores públicos, inclusive sob a forma de subsídios, somente poderá ser feita mediante lei específica, observado o disposto no artigo 169, § 1º, da Constituição:

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

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (Regulamento)

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: ([Renumeração do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

1 Consulta com efeito normativo. Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG (relator), CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e HERMAS EURIDES BRANDÃO e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Julgamento realizado em 19 de abril de 2012.

2 Consulta com efeito normativo. Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA (relator), FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Julgamento realizado em 22 de março de 2018.

- 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](#))

Além disso, a fixação da remuneração deverá obedecer as disposições contidas no § 1º, incisos I a III do art. 39 da Constituição:

- Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (Vide ADIN nº 2.135-4)
- § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))
- I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))
 - II - os requisitos para a investidura; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))
 - III - as peculiaridades dos cargos. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

Sobre a possibilidade de se conceder reajuste retroativo à data da posse, caberá à lei estabelecer a data a partir da qual será devido o acréscimo, em conformidade com as disponibilidades financeiras e previsão orçamentária.

Quanto à aventada hipótese de concessão de gratificação especial, cumpre esclarecer que a gratificação constitui vantagem a ser paga em razão determinada função ou de condições excepcionais de trabalho previstas em lei.

Por este aspecto, não poderá ser utilizada para remunerar atividades rotineiras ou para compensar a ausência de reajuste remuneratório.

Considerando que a gratificação é um componente da remuneração, deverá necessariamente ser fixada por lei específica, observados os dispositivos constitucionais acima citados.

Assim, com base no exposto, VOTO para que a consulta seja respondida da seguinte forma:

Em relação à forma de se proceder ao reajuste dos vencimentos do servidor que realiza atividades além de suas atribuições legais desde a data da posse:

As atividades exercidas em caráter permanente e que sejam compatíveis com a natureza e a formação exigida para o cargo deverão ser incluídas nas atribuições do cargo.

Em caso de acréscimo, importante observar que, na forma do art. 37, X, da Constituição, a fixação ou alteração dos vencimentos somente poderá ser feita

mediante lei específica, observadas as disposições contidas no § 1º do art. 39 e no § 1º do 169.

Nesse caso, caberá à lei estabelecer a data a partir da qual o reajuste será devido, em conformidade com as disponibilidades financeiras e orçamentárias.

A gratificação constitui vantagem a ser paga em razão de determinada função ou de condições excepcionais de trabalho previstas em lei, não podendo ser utilizada para remunerar atividades rotineiras ou para compensar a ausência de reajuste remuneratório.

Considerando que a gratificação é um componente da remuneração, deverá ser fixada por lei específica, observados as disponibilidades financeiras e orçamentárias.

1.1 A questão relativa à possibilidade de se estender a gratificação de participação em comissão de licitação a todos os membros e a servidores comissionados, o questionamento já foi respondido por esta Corte por meio dos Acórdãos nº 1144/12-STP³ e nº 671/18-STP⁴, nos seguintes termos:

Acórdão nº 1144/12-STP: ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade em: Responder a presente consulta no sentido da possibilidade de instituição de gratificação aos servidores membros da comissão de licitação, desde que criada ou prevista em lei, bem como pela sua percepção com outra gratificação de natureza diversa, desde que prevista em lei e seja recebida por servidor efetivo, sendo vedada a sua percepção por servidor comissionado, nos termos no Parecer nº 7877/11 e da fundamentação supra.

Acórdão nº 671/18 – STP: ACORDAM Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em: I – Conhecer a Consulta e, no mérito respondê-la no seguinte sentido: Não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço.

Após o trânsito em julgado, os autos deverão ser encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros.

Não havendo outras providências a serem adotadas, os autos poderão ser encerrados e arquivados junto à Diretoria de Protocolo.

3 Consulta com efeito normativo. Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG (relator), CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e HERMAS EURIDES BRANDÃO e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Julgamento realizado em 19 de abril de 2012.

4 Consulta com efeito normativo. Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA (relator), FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Julgamento realizado em 22 de março de 2018.

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, e no mérito, responder nos seguintes termos:

I - Em relação à forma de se proceder ao reajuste dos vencimentos do servidor que realiza atividades além de suas atribuições legais desde a data da posse:

As atividades exercidas em caráter permanente e que sejam compatíveis com a natureza e a formação exigida para o cargo deverão ser incluídas nas atribuições do cargo.

Em caso de acréscimo, importante observar que, na forma do art. 37, X, da Constituição, a fixação ou alteração dos vencimentos somente poderá ser feita mediante lei específica, observadas as disposições contidas no § 1º do art. 39 e no § 1º do 169.

Nesse caso, caberá à lei estabelecer a data a partir da qual o reajuste será devido, em conformidade com as disponibilidades financeiras e orçamentárias.

A gratificação constitui vantagem a ser paga em razão de determinada função ou de condições excepcionais de trabalho previstas em lei, não podendo ser utilizada para remunerar atividades rotineiras ou para compensar a ausência de reajuste remuneratório.

Considerando que a gratificação é um componente da remuneração, deverá ser fixada por lei específica, observados as disponibilidades financeiras e orçamentárias.

II - A questão relativa à possibilidade de se estender a gratificação de participação em comissão de licitação a todos os membros e a servidores comissionados, o questionamento já foi respondido por esta Corte por meio dos Acórdãos nº 1144/12-STP e nº 671/18-STP, nos seguintes termos:

Acórdão nº 1144/12-STP: ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade em: Responder a presente consulta no sentido da possibilidade de instituição de gratificação aos servidores membros da comissão de licitação, desde que criada ou prevista em lei, bem como pela sua percepção com outra gratificação de natureza diversa, desde que prevista em lei e seja recebida por servidor efetivo, sendo vedada a sua percepção por servidor comissionado, nos termos no Parecer nº 7877/11 e da fundamentação supra.

Acórdão nº 671/18 – STP: ACORDAM Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em: I – Conhecer a Consulta e, no mérito respondê-la no seguinte sentido: Não

é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço.

III - determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros;

III - determinar, não havendo outras providências a serem adotadas, o encerramento e 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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 4 de dezembro de 2019 – Sessão nº 43.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro no exercício da Presidência

SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO

MANDATO CLASSISTA – AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO – FUNÇÃO GRATIFICADA – ESTÁGIO PROBATÓRIO – MANDATO ELETIVO GRATIFICAÇÕES

PROCESSO Nº : 369898/18
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE ALTO PARANÁ
 INTERESSADO : EVERTON VASCONCELOS DA SILVA, VICTOR HUGO RAZENTE
 NAVARRETE
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3721/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Alto Paraná. Compatibilização de mandato classista com o pagamento de vantagens, gratificações e auxílio alimentação.

Suspensão do prazo de cumprimento de estágio probatório para fim de estabilidade e de avaliação para progressão funcional por merecimento. Princípio da liberdade sindical e vedação à limitação de concorrência à gestão de sindicato.

Possibilidade de contratação de empresa ou terceirização temporária para o exercício das funções do servidor licenciado.

Servidor público que cumula cargo eletivo de vereador: impossibilidade de atribuição de funções que extrapolem às do cargo ocupado, em razão do princípio da separação de poderes.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada por Victor Hugo Razente Navarrete, representante legal da Câmara Municipal de Alto Paraná, contendo os seguintes questionamentos:

1. Considerando questionamentos quanto a divergência das normas do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Município de Alto Paraná e a do art. 1º da Lei nº 2.942/2018, questiona-se como se dá a aplicação conjunta das mesmas?
2. Considerando a hipótese de concessão de licença para mandato classista, com manutenção do pagamento mensal de gratificação modal, qual seria o caminho a ser tomado pelo gestor público para sanar a questão?
 - a) o gestor pode revogar ato de concessão de gratificação a qualquer tempo, ou só cabe fazê-lo antes de conceder a licença?
 - b) considerando a hipótese de que a gratificação temporária, para realizar determinado serviço seja mantida ao servidor afastado para exercer o mandato classista, qual a fundamentação para os Cofres Públicos ser onerado duplamente com a mesma gratificação, já que o Gestor Municipal deverá conceder gratificação ao servidor que efetivamente vier a realizar o serviço adicional de interesse da Administração?

- c) havendo pagamento de uma mesma gratificação a dois servidores (um afastado para exercer mandato classista e outro em atividade no serviço efetivo), ao tomar ciência de procedimento equivocado, o ressarcimento de valores aos cofres públicos seria feito pelo servidor beneficiado pelo pagamento que não teria direito ou pelo Gestor ordenador da despesa?
- d) o ressarcimento poderá ser feito solidariamente, pelo ordenador da despesa e pelo servidor beneficiado, já que alegar desconhecimento da lei não isenta da ilegalidade praticada?
- e) havendo Parecer Jurídico, que comprove que o Gestor Público foi orientado a tomar tal posição, teria a assessoria jurídica, advogado ou procurador do município (servidor efetivo ou comissionado) responsabilidade solidária com o gestor, no caso de ressarcimento de valores aos cofres públicos?
- f) tendo o controlador interno, ou qualquer servidor efetivo, conhecimento de situação ilegal praticada pelo gestor, que resulte na má gestão do recurso público, a omissão em busca de esclarecimentos e ou providências saneadoras, também implica em responsabilidade solidária, no caso de penalidades e ou ressarcimento de valores aos Cofres Públicos?
3. Em se tratando de revisão da legislação municipal, o município poderá relacionar o limite de servidores que poderão se licenciar para mandato classista, considerando o número de servidores filiados ao sindicato?
4. Considerando o disposto no Estatuto dos Servidores quanto à ascensão funcional, (Estatuto – Art. 150 – É facultado ao servidor público, eleito para direção de sindicato, o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens e ascensão funcional, questiona-se:
- a) como será feita a avaliação do servidor que em estágio probatório se licenciou para mandato classista?
- b) como serão feitas as avaliações de desempenho, estando o servidor afastado do labor, cargo efetivo, para desempenhar mandato classista?
- c) o município poderá disciplinar a concessão da licença para mandato classista, negando-a em alguns casos, a exemplo aos ocupantes de cargos efetivos de uma única vaga, como: „contador□ e ou „procurador jurídico□? Considerando o direito constitucional à licença, como o gestor municipal deverá proceder pois não havendo vaga real não poderá promover concurso público para suprir a necessidade do serviço essencial, e se efetivar contratação terceirizada será penalizado pela não observação ao Pré-Julgado nº 6 do TCE-PR?
5. Considerando a legalidade de servidor efetivo exercer mandato eletivo de vereador, que sejam esclarecidos os direitos dos servidores:
- a) sendo o mesmo designado para exercer outras atribuições, além das específicas do cargo efetivo, poderá o servidor perceber gratificação?
- b) não havendo remuneração, poderá o servidor efetivo, no exercício da vereança, ser designado pelo Poder Executivo para atuar em comissões e exercer atribuições comuns a servidor efetivo?
- c) considerando a ilegalidade em percepção de gratificação de função, acumulada à remuneração do cargo efetivo, somado ao subsídio do vereador, quais medidas devem ser tomadas pelo ordenador das despesas e pelos servidores beneficiados?

Após intimação determinada pelo Despacho nº 533/18 – GCFAMG (peça 06), foi juntado pelo consulente Parecer jurídico complementar emitido pela assessoria do consulente (peças 10-11), contendo manifestação sobre a integralidade dos questionamentos formulados.

A Consulta foi recebida pelo Despacho nº 1110/18 - GCFAMG (peça 14).

Em cumprimento aos artigos 175-D, § 2º, inciso V c/c artigo 313 § 2º do RITC/PR, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 129/18 (peça 14), noticiou haver encontrado em seu acervo, as seguintes manifestações deste Tribunal relacionadas aos questionamentos contidos na consulta:

- sobre 'Responsabilidade do Procurador', em decisão de Recurso de Revista contida no Acórdão nº 1980/18 – STP;

- sobre 'vantagens transitórias, reenquadramento e promoção de servidores recém empossados', em decisão sobre Tomada de Constas Extraordinária contida no Acórdão nº 4451/15 – STP;

- acerca do tema 'concessão de progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como da extensão de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos de servidores públicos', em decisão sobre Consulta contida no Acórdão nº 7796/14 – STP;

- acerca de cumulação de cargo efetivo de assessor jurídico de Câmara Municipal com mandato eletivo de Vereador, em decisão sobre Consulta contida no Acórdão nº 3970/14 – STP;

- tratando da 'impossibilidade do acúmulo de função gratificada ou cargo em comissão com cargo de Vereador', em decisão sobre Consulta contida no Acórdão nº 1903/11 – STP;

- acerca da responsabilidade decorrente de aplicação irregular de recursos públicos, no Acórdão nº 1412/06 – STP, em decisão de Uniformização de Jurisprudência.

Submetido à apreciação técnica, recebeu o Parecer nº 737/19 - GCM (peça 16), com opinativo pela emissão das seguintes respostas à consulta:

1. Não há conflito de normas entre o Estatuto dos Servidores e a Lei Municipal 2942/2018, pois a lei especial aplica-se em detrimento da lei geral. Sendo certo que a Lei 2942/2018 prevê expressamente o não pagamento de Auxílio-Alimentação para o servidor que estiver em licença para exercício de mandato classista, esta, como lei especial que é, prevalece sobre a lei geral.

2. Gratificações de função exigem seu exercício correspondente. Configura-se em uma contraprestação pelo exercício de atribuições específicas. Uma vez cessado esse exercício, por qualquer razão, inclusive em razão de afastamento para exercício de mandato eletivo ou classista, o pagamento da gratificação deve ser igualmente cessado, não havendo fundamento legal para sua continuidade.

- 2.1. O pagamento de gratificação advinda de função não exercida, causa dano ao erário. Quando a lei, ainda que numa interpretação rasteira, admite entender que há obrigatoriedade de não alterar o valor do holerite do servidor afastado para exercício de mandato classista, não se pode inferir, objetivamente, a ocorrência de má-fé. Comprovada a má-fé, o servidor que recebeu a verba indevida deve ressarcir o erário e o gestor fica sujeito à multa administrativa correspondente.

- 2.2. A responsabilidade solidária advém de lei.
- 2.3. Salvo se o parecer for vinculante – e não meramente obrigatório – ou se o advogado tiver agido com comprovado dolo ou culpa, não há que ser responsabilizado por ato privativo do administrador.
- 2.4. Diante de ilegalidade, ao servidor cabe levá-la ao conhecimento da autoridade, respondendo por dolo ou culpa, no caso de omissão. À autoridade, cabe responsabilidade solidária, caso, tendo conhecimento da ilegalidade, tarde a promover sua apuração, nos termos da lei local.
3. O município pode limitar o número de servidores a exercerem mandato classista, proporcional ao número de servidores filiados ao sindicato, notadamente, por meio de lei.
4. Considerando que a Constituição Federal vedou a ascensão funcional, o dispositivo legal que a menciona deve sofrer interpretação conforme, para ser considerado como “progressão” funcional.
- 4.1. O servidor em estágio probatório licenciado para exercício de mandato classista, deve ter suspensa a contagem de tempo para fins de avaliação de estabilidade.
- 4.2. A progressão funcional compatível com o art. 41, § 1º, III da Constituição Federal, é a progressão por antiguidade, se houver previsão legal. A contagem de tempo para fins de progressão por merecimento, deve ser suspensa até o retorno no servidor ao efetivo exercício do cargo.
- 4.3. Fere o princípio da liberdade sindical, bem como o direito político passivo, a limitação, pela entidade pública, de quais servidores podem ou não concorrer no pleito sindical, situação vedada pelo inciso II do art. 8º da Constituição Federal.
- 4.4. Servidor de cargo único que se afasta para exercício de mandato classista, deve ser substituído por servidor temporário, pelo tempo que durar o mandato do servidor afastado.
5. Se às atribuições do cargo do servidor efetivo, em acumulação com o cargo eletivo, forem acrescidas novas atribuições, previstas em lei, preenchidos todos os requisitos legais e constitucionais, fará ele jus à respectiva remuneração.
- 5.1. Servidor público, afastado do cargo efetivo para exercício de mandato eletivo, não pode executar atribuições do cargo efetivo.
- 5.2. O exercício de quaisquer atribuições, mesmo não remuneradas, por vereador, ainda que o mesmo seja servidor efetivo licenciado, não pode violar o princípio da separação dos poderes, ou ser incompatível com a vereança.
- 5.3. O pagamento ilegal de função gratificada deve ser interrompido.

No Parecer nº 175/19 (peça 17), o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento da consulta. No mérito, o Parquet apresentou algumas conclusões diversas da unidade técnica, especificamente quanto ao item 2, no qual concluiu inexistir irregularidade no deferimento de licença para desempenho de mandato classista com a manutenção das vantagens transitórias, ressalvado o auxílio-alimentação. Por via de consequência, entendeu prejudicadas as respostas às demais questões do bloco 2 (letras “a” até “f”).

Quanto à questão 4, embora acompanhando as conclusões da unidade instrutiva quanto à impossibilidade de concessão de progressão funcional ao servidor afastado de suas atribuições funcionais, apresentou contextualização que entendeu necessária. Assim também quanto à questão 5, na qual após destacar a premissa de que, embora admitida a acumulação do cargo efetivo com o exercício da ve-

reança quando houver compatibilidade de horários (art. 38, III, da CF/88), também deve ser observada a necessária separação e independência entre os poderes, em especial tendo em vista o art. 18 da Constituição do Estado do Paraná, segundo o qual “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”.

Conclusivamente, destacou o Parquet que “eventual dano ao erário (decorrente, por exemplo, do não desempenho da respectiva função de confiança), ou vício na designação para a função de confiança (como, por exemplo, eventual ato de corrupção), poderão ser apurados em processo administrativo e, constatada eventual materialidade do delito, deverá ser apresentada notícia-crime ao Ministério Público do Estado do Paraná, para adoção das medidas cabíveis”. (peça 17, p. 10)

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, regulamentado pelo art. 311 a 316 do Regimento Interno deste Tribunal, encontram-se satisfeitos os requisitos *legais de admissibilidade* para que se conheça da consulta formulada.

No mérito, acompanhando parcialmente as conclusões técnicas e ministeriais, entendo que a consulta merece resposta, nos termos que passo a expor.

Questão 1. Considerando questionamentos quanto a divergência das normas do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Município de Alto Paraná e a do art. 1º da Lei nº 2.942/2018¹, questiona-se como se dá a aplicação conjunta das mesmas?

O primeiro questionamento constante da consulta foi respondido pelo Parecer do consulente nos seguintes termos:

De acordo com o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Município de Alto Paraná²:

Art. 150. É facultado ao servidor público, eleito para direção de sindicato, o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens e ascensão funcional.”

O vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei. Já, a remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei. Veja que o legislador municipal referiu-se a vencimentos e não remuneração.

Nosso entendimento é o de que a norma do art. 150 do Estatuto deveria estabelecer expressamente que para o servidor eleito para a direção de sindicato não se mantém as vantagens de caráter transitório e a ascensão funcional por merecimento.

(...)

Assim, o servidor público possui direito ao recebimento do auxílio ali-

1 <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Atoteca/Pagina/VisualizarLegislacao.aspx>

2 Lei Municipal nº 1361/1996. In: http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/86/0e35c4d8d256.361_1996_estatuto_do_servidor.pdf

mentação tão somente enquanto estiver no efetivo exercício das funções, não tendo a Lei Municipal nº 2.942/2018 desbordado dos parâmetros constitucionais estabelecidos.” (peça 11, p. 1-3)

A unidade técnica, em sua manifestação, entendeu que o questionamento contém um

conflito aparente de normas, cuja solução está no afastamento da norma geral pela norma especial”, de modo que não há efetivo conflito a ser resolvido, vez que “a norma especial do Auxílio-Alimentação exclui essa verba, expressamente, para aqueles que estão em licença para exercício de mandato classista (peça 16, p. 03-04).

O órgão ministerial não apresentou manifestação específica acerca deste questionamento.

De fato, compulsando a legislação específica, verifica-se que a verba em discussão – auxílio alimentação – além de ter sido concedida com a natureza de “*verba indenizatória*”, teve expressamente excluída sua concessão àqueles em exercício de mandato classista, nos seguintes termos:

Art. 1º O Auxílio-Alimentação **será concedido como verba indenizatória** a todos os servidores, e empregados públicos contratados por prazo determinado e indeterminado, mediante teste seletivo; aos nomeados para Cargo em Comissão e aos membros do Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente, na condição de ativos na Administração Direta do Poder Executivo do Município de Alto Paraná, Estado do Paraná; mesmo em gozo de férias, licença para tratamento de saúde, licença por motivo de doença em pessoa da família, licença maternidade, licença paternidade, licença à adotante, licença especial (licença-prêmio), licença para doação de órgãos, frequentando cursos de capacitação.

§ 1º **Não farão jus ao Auxílio-Alimentação** instituído por esta lei: os agentes políticos, os servidores e empregados municipais, inativos, os afastados do cargo para acompanhar cônjuge ou companheiros, em serviço militar, em atividade política, em licença para tratar de interesses particulares, **em licença para o desempenho de mandato classista**; os ocupantes de cargos públicos que estejam cedidos ou permutados a outras esferas e que percebam seus vencimentos do cessionário. (grifei)

Dessa feita, corroborando as conclusões da unidade técnica, entendo que para responder ao primeiro questionamento devem ser adotados os princípios comezinhos da interpretação do direito, reconhecendo-se a inexistência de conflito de normas entre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Município de Alto Paraná, Lei municipal nº 1361/1996 e a do art. 1º da Lei municipal nº 2.942/2018, aplicando-se ao caso a regulamentação posterior e especial que veda o recebimento da verba indenizatória ‘auxílio-alimentação’ aos servidores afastados para o exercício de mandato classista.

Resposta: Não há conflito de normas entre o Estatuto dos Servidores e a Lei Municipal 2942/2018, pois a lei especial aplica-se em detrimento da lei geral, não

sendo devido o pagamento da verba indenizatória 'auxílio-alimentação' a servidor em licença para exercício de mandato classista.

Questão 2. Considerando a hipótese de concessão de licença para mandato classista, com manutenção do pagamento mensal de gratificação modal, qual seria o caminho a ser tomado pelo gestor público para sanar a questão?

Acerca do segundo questionamento, a parecerista do consulente manifestou-se no sentido de que a concessão de gratificação de função de natureza jurídica modal deve ser suprimida pelo gestor a partir do momento em que o servidor deixa de exercer a função que a enseja (peça 11, p. 04).

Destacou, nesse sentido, que a função da qual trata é a prevista no Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Município de Alto Paraná – Lei Municipal 1361/1996, artigos 85 e 86:

Sessão III – Das Gratificações

Art. 85. Além do vencimento básico e das vantagens previstas nesta lei, serão deferidas aos servidores as seguintes gratificações, ficando vedada a criação de novas:

I – gratificação de função;
(...)

Art. 86. Ao servidor será concedida gratificação de função, pelo exercício, chefia ou assistência, em percentuais variáveis até o limite máximo de 100% (cem por cento) sobre o vencimento.

A instrução técnica, na linha de entendimento da manifestação do consulente, destacou que o recebimento de gratificação de função exige o correspondente exercício da função, isso porque

Não é propriamente uma “vantagem” para o servidor, pois se configura em uma contraprestação pelo exercício de atribuições específicas. Uma vez cessado esse exercício, por qualquer razão, inclusive em razão do exercício de mandato eletivo ou classista, o pagamento da gratificação deve ser igualmente cessado. (peça 16, p. 04)

Já o Parquet, em seu opinativo, apresentou entendimento diverso. Defendeu, com supedâneo na legislação local, que “o servidor afastado para o desempenho de mandato classista tem direito à percepção do vencimento básico de seu cargo, bem como das vantagens em caráter permanente ou temporário que estava recebendo” (peça 17, p. 06).

Corroboro as conclusões do consulente e da unidade instrutiva deste Tribunal.

Analisando os pressupostos constitucionais e legais que regulamentam o tema, entendo que não encontra fundamento constitucional nem legal a manutenção do pagamento de gratificação pelo exercício de função a servidor afastado para o exercício de mandato classista.

Primeiramente, deve-se ter em conta que a concessão de gratificação de função tem guarida no art. 37, da Constituição Federal, especialmente nos incisos V e X³, que preveem a atribuição de ‘função’ exclusivamente a servidores de cargo efetivo no exercício de funções de direção, chefia e assessoramento.

Ademais, assim como para a fixação dos padrões de vencimento dos cargos públicos, também para a fixação dos valores atribuídos às funções gratificadas – que integram o regime jurídico único e plano de carreira dos servidores de cada administração pública – devem ser observados os preceitos constitucionais, fixados no art. 39 da Carta da República⁴, que determina sejam considerados a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade, os requisitos para a investidura e as peculiaridades da atribuição.

Sobre a regulamentação constitucional do sistema remuneratório, são esclarecedoras as lições extraídas da obra revisada de Hely Lopes Meireles:

(...) o sistema remuneratório ou a remuneração em sentido amplo da Administração direta e indireta para os servidores da ativa compreende as seguintes modalidades: a) subsídio, constituído de parcela única e pertinente, como regra geral, aos agentes políticos; b) remuneração, dividida em (b1) vencimentos, que corresponde ao vencimento (no singular, como está claro no art. 39, § 1º, da CF, quando fala em “fixação dos padrões de vencimento”) e às vantagens pessoais (que, como diz o mesmo art. 39, § 1º, são os demais componentes do sistema remuneratório do servidor público titular de cargo público na Administração direta, autárquica e fundacional), e em (b2) salário, pago aos empregados públicos da Administração direta e indireta e regidos pela CLT, titulares de empregos públicos, e não de cargos públicos.⁵

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:

(...)

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;

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”

4 “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

(...)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.”

5 MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 451/452.

Os conceitos doutrinários de vencimento, vencimentos, e vantagens pecuniárias, todos relevantes para elucidar o tema, também são elucidados pelo autor:

Vencimentos – Vencimentos (no plural) é espécie de remuneração e corresponde à soma do vencimento e das vantagens pecuniárias, constituindo a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício ao cargo público. Assim, o vencimento (no singular) correspondente ao padrão do cargo público fixado em lei, e os vencimentos são representados pelo padrão do cargo (vencimento) acrescido dos demais componentes do sistema remuneratório do servidor público da Administração direta, autárquica e fundacional. Esses conceitos resultam, hoje, da própria Carga Magna, como se depreende do art. 39, § 1º, I, c/c o art. 37, X, XI, XII e XV. (...)

Os vencimentos – padrão e vantagens – só por lei específica (reserva legal específica) podem ser fixados ou alterados (art. 37, X), segundo as conveniências e possibilidades da Administração. A EC 19 manteve a irredutibilidade assegurada pela Constituição de 1988 e esclareceu que ela só se aplica ao subsídio e aos vencimentos (aqui empregado com o significado de remuneração) dos ocupantes de cargos públicos e empregos públicos. (...)

Vantagens irretiráveis do servidor só são as que já foram adquiridas pelo desempenho efetivo da função (pró labore facto) ou pelo transcurso do tempo de serviço (ex facto temporis); nunca, porém, as que dependem de um trabalho a ser feito (pro labore faciendo), ou de um serviço a ser prestado em determinadas condições (ex facto officii), ou em razão da anormalidade do serviço (propter laborem), ou, finalmente, em razão de condições individuais do servidor (propter personam).⁶(grifei)

As vantagens pecuniárias podem ser concedidas tendo-se em vista unicamente o tempo de serviço, como podem ficar condicionadas a determinados requisitos de duração, modo e forma da prestação de serviço (vantagens modais ou condicionais). As primeiras tornam-se devidas desde logo e para sempre com o só exercício do cargo pelo tempo fixado em lei; **as últimas (modais ou condicionais), exigem, além do exercício do cargo, a ocorrência de certas situações, ou o preenchimento de determinadas condições ou encargos estabelecidos pela Administração**⁷. (grifei)

Assim, para a fixação da remuneração dos servidores públicos de um modo geral, e que não configurem subsídio (art. 39, § 4º da CF/88⁸), a Constituição prevê que serão compostas de uma parte fixa e irredutível - padrão do cargo público (ou vencimento) – e de outras variáveis, que são vantagens que devem ser necessariamente e de forma objetiva fixadas por lei específica, destinadas a remunerar um especial trabalho a ser desempenhado ou o exercício de funções extraordinárias.

Evidencia-se, desse contexto, a distinção entre os conceitos de cargo público e de função gratificada, os quais têm inclusive fundamentações constitucionais

6 Idem, ibidem, p. 457.

7 Idem, ibidem, p. 462.

8 § 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.**

distintas, o primeiro, cargo, no art. 37, II, da Constituição Federal⁹, e a função gratificada, no inciso V do mesmo artigo.

Função de confiança, assim como os cargos em comissão, representam posições no serviço público às quais as pessoas chegam através de livre nomeação e exoneração, diferenciando-se as primeiras (função de confiança) das segundas (cargo em comissão), pelo fato de serem atribuídas à servidores ocupantes de cargo efetivo, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal.

Em termos mais simples, a função de confiança nada mais é do que a atribuição de funções de chefia, direção ou assessoramento, previstas em lei, para serem exercidas, mediante contraprestação por acréscimo remuneratório, por servidores que ocupam cargo ou emprego efetivo.

Somente servidores efetivos podem exercer funções de confiança, de modo que, é pressuposto da nomeação na função (de direção, chefia ou assessoramento) o fato de o indivíduo ter sido previamente nomeado para ocupar um cargo público para o qual obteve aprovação em um concurso público. As funções de direção, chefia ou assessoramento atribuídas a quem não se encontre previamente investido em cargo público, denominamos “cargo em comissão”.

Quando exonerado da função gratificada ou de confiança, o servidor, detentor de cargo efetivo, segue nomeado no cargo público desempenhando as funções básicas do cargo público que ocupa em razão de prévia aprovação em concurso público, com a remuneração e as vantagens que lhe são próprias, nos termos da lei.

Estabelecidos tais pressupostos, deve também ser afastada a tese ministerial de que seria regular a manutenção do pagamento de função gratificada para servidor afastado de suas funções para o exercício de mandato classista, vez que a manutenção dessa “vantagem” estaria amparada no art. 150 da legislação local e no art. 37, da Constituição Estadual.

Isso porque, compulsando referidos dispositivos, verifica-se que a garantia, tanto legal quanto constitucional, restringe-se às vantagens do cargo ocupado pelo servidor efetivo, não se estendendo à eventual função de livre nomeação e exoneração na qual possa eventualmente estar investido na data de sua candidatura. Senão vejamos:

9 “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;”

O conceito de cargo público está também delineado de forma clara na Lei nº 8.112/1990:

“Art. 3º. Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.”

Lei Municipal nº 1.361/1996:

Art. 150 – É facultado ao servidor público, eleito para direção de sindicato, o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens e ascensão funcional.

Parágrafo Único – O afastamento de que trata este artigo será limitado, no máximo, a 03 (três) servidores.

Dessa feita, entendo que viola a regulamentação constitucional do tema aventar a possibilidade da manutenção de função gratificada a servidores que voluntariamente se afastem do exercício das funções de direção, chefia ou assessoramento que justificam o respectivo pagamento.

De fato, na análise do próprio dispositivo legal que trata da manutenção das vantagens pecuniárias ao servidor afastado de seu cargo para exercício de mandato classista, vislumbro, já na interpretação axiológica, verificar-se que, os vencimentos e vantagens e progressão funcional que não devem ser prejudicados são aqueles que dizem respeito ao cargo ocupado, inclusive as progressões e benefícios dele diretamente decorrentes, como as promoções e progressões funcionais, e não à função de direção, chefia e assessoramento eventualmente exercida no momento de seu afastamento para o exercício de mandato classista.

Nesse mesmo sentido, o dispositivo constante da Constituição do Estado do Paraná assegura ao servidor público eleito para cargo de direção sindical os direitos inerentes ao cargo:

Art. 37. Ao servidor público eleito para cargo de direção sindical são **assegurados todos os direitos inerentes ao cargo**, a partir do registro da Candidatura e até um ano após o término do mandato, ainda que na condição de suplente, salvo se ocorrer exoneração nos termos da lei.

§ 1º. São assegurados os mesmos direitos, até um ano após a eleição, aos candidatos não eleitos.

§ 2º. É facultado ao servidor público, eleito para a direção de sindicato ou associação de classe, o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens e ascensão funcional, na forma que a lei estabelecer. (grifei)

Ora, o exercício de função de confiança não é direito inerente ao cargo público ocupado pelo servidor efetivo. A função de confiança pode ou não ser atribuída ao servidor durante sua vida funcional, mas sempre no intuito do melhor atendimento do interesse público, e não com a finalidade de incrementar a remuneração de servidores efetivos, que terão direito a esse acréscimo pecuniário exatamente em razão do efetivo exercício de função pública relevante, consoante se se depreende do art. 34 da Constituição Estadual: “Art. 34. São direitos dos servidores públicos, entre outros: (...) XIX - gratificação pelo exercício da função de chefia e assessoramento;”

Ademais, a nomeação para o exercício de função de confiança, nos termos constitucionais, não apenas deve estar atrelada ao exercício de atribuições de che-

fia, direção ou de assessoramento, como pressupõe a existência de confiança entre nomeante e nomeado, para o exercício dessas especiais funções, com a sempre presente possibilidade de exoneração ad nutum, ou seja a qualquer momento, com a consequente e imediata cessação do acréscimo financeiro atribuído ao exercício desse especial encargo.

O que a constituição estadual e a lei municipal garantem, portanto, são os vencimentos, vantagem e a possibilidade de progressão funcional (pelo tempo de serviço) diretamente relacionadas ao cargo público ocupado pelo servidor afastado para o exercício de mandato classista. Não há fundamentação legal ou constitucional que permitam a manutenção de vantagens decorrentes de eventual exercício de função gratificada antes do afastamento (espontâneo) do servidor para exercício de mandato classista.

E mais, entendo que, caso a lei municipal prevísse a manutenção do pagamento de vantagens decorrentes de função gratificada a servidor afastado para mandato eletivo, incorreria em afronta direta ao texto constitucional, que claramente restringe a atribuição de função gratificada a servidores aos quais seja atribuído o (efetivo) exercício de funções de direção, chefia e assessoramento.

Na medida em que a lei municipal não contém tal previsão, limitando-se a garantir o que garante a constituição estadual, ou seja, as vantagens atinentes ao cargo ocupado, não há que se falar em inconstitucionalidade.

Resposta: A atribuição de função gratificada e as vantagens remuneratórias dela decorrentes estão atreladas ao efetivo exercício de função de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, V da Constituição Federal. O afastamento voluntário do servidor do exercício dessas atribuições em razão do exercício de mandato eletivo ou classista impõe a exoneração da função e a cessão do pagamento da gratificação correspondente.

2.a. O gestor pode revogar ato de concessão de gratificação a qualquer tempo, ou só cabe fazê-lo antes de conceder a licença?

A manifestação técnica do consultante, após arguir existência de omissão na legislação municipal quanto à revogação do ato de concessão de 'gratificação de função', afirma que o entendimento da doutrina é no sentido de que "a concessão da gratificação de função de natureza jurídica modal deve ser suprimida pelo gestor a partir do momento em que o servidor deixa de exercê-la", colacionando, a seguir, jurisprudência no sentido de que a retirada da gratificação do servidor em gozo de licença para o exercício de mandato classista não configura redução do vencimento ou prejuízo de vantagem (peça 11, p. 05 e seguintes).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, com base no pressuposto de que as gratificações de função não configuram vantagem, mas sim contraprestação ao

exercício de especial atribuição, corroborou a conclusão do consultante no sentido da necessária revogação da concessão de gratificação de função quando do afastamento do seu exercício, afirmando ainda que, se “o gestor, inadvertidamente, continuou a pagar tal gratificação após o afastamento do servidor, deve interromper os pagamentos, imediatamente.” (peça 16, p. 04).

Corretas as conclusões técnicas lançadas nesta consulta.

Mesmo não havendo disposição expressa na legislação municipal acerca da revogação do ato de concessão de gratificação de função, deve-se ter em conta que as funções gratificadas, assim como os cargos em comissão, são de livre nomeação e exoneração, nos termos do art. 37, V da Constituição Federal e do art. 27 da Constituição Estadual, estando atrelada a sua concessão e manutenção ao efetivo exercício dessas funções de chefia, direção e assessoramento, razão pela qual, assim que houver o afastamento voluntário do servidor do exercício da função gratificada exercida, este deverá ser comunicado ao gestor responsável, para fins de exoneração da função, com a consequente e imediata supressão do pagamento da respectiva remuneração.

Resposta: O gestor deve revogar ato de concessão de gratificação de função quando houver o afastamento voluntário do exercício da respectiva atribuição funcional diferenciada. A concessão da gratificação de função de natureza jurídica modal é de livre nomeação e exoneração, devendo ser suprimida pelo gestor a partir do momento em que o servidor voluntariamente deixar de exercê-la.

2.b. Considerando a hipótese de que a gratificação temporária, para realizar determinado serviço seja mantida ao servidor afastado para exercer o mandato classista, qual a fundamentação para os Cofres Públicos ser onerado duplamente com a mesma gratificação, já que o Gestor Municipal deverá conceder gratificação ao servidor que efetivamente vier a realizar o serviço adicional de interesse da Administração?

2.c. Havendo pagamento de uma mesma gratificação a dois servidores (um afastado para exercer mandato classista e outro em atividade no serviço efetivo), ao tomar ciência de procedimento equivocado, o ressarcimento de valores aos cofres públicos seria feito pelo servidor beneficiado pelo pagamento que não teria direito ou pelo Gestor ordenador da despesa?

2.d. O ressarcimento poderá ser feito solidariamente, pelo ordenador da despesa e pelo servidor beneficiado, já que alegar desconhecimento da lei não isenta da ilegalidade praticada?

2.e. Havendo Parecer Jurídico, que comprove que o Gestor Público foi orientado a tomar tal posição, teria a assessoria jurídica, advogado ou procurador do município (servidor efetivo ou comissionado) responsabilidade solidária com o gestor, no caso de ressarcimento de valores aos cofres públicos?

2.f. Tendo o controlador interno, ou qualquer servidor efetivo, conhecimento de situação ilegal praticada pelo gestor, que resulte na má gestão do recurso público, a omissão em busca de esclarecimentos e ou providências saneadoras, também implica em responsabilidade solidária, no caso de penalidades e ou ressarcimento de valores aos Cofres Públicos?

Não conheço essas cinco questões, uma vez que materializam ‘recurso prévio’ acerca de resposta a perguntas anteriores ou demandam manifestação sobre ocorrências cujo exame apenas pode ser realizado caso a caso.

Questão 3. Em se tratando de revisão da legislação municipal, o município poderá relacionar o limite de servidores que poderão se licenciar para mandato classista, considerando o número de servidores filiados ao sindicato?

O parecer juntado pelo consultante (peça 11, p. 12-13), a manifestação da unidade técnica (peça 16, p. 08-09) e também o opinativo ministerial (peça 17, p. 07-08), inclusive com a juntada de jurisprudência sobre o tema¹⁰¹¹, foram uniformes em defender a possibilidade de a lei municipal estabelecer limitação do número de servidores que podem ser licenciar para o desempenho de mandato classista de modo proporcional ao número de servidores associados.

De fato, depreende-se do próprio dispositivo da Constituição Estadual que trata da matéria, a necessária regulamentação legal do afastamento do cargo público para fins de exercício de direção de sindicato ou associação de classe:

Art. 37. Ao servidor público eleito para cargo de direção sindical são assegurados todos os direitos inerentes ao cargo, a partir do registro da candidatura e até um ano após o término do mandato, ainda que na condição de suplente, salvo se ocorrer exoneração nos termos da lei.

§ 1º. São assegurados os mesmos direitos, até um ano após a eleição, aos candidatos não eleitos.

§ 2º. É facultado ao servidor público, eleito para a direção de sindicato ou associação de classe, o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens e ascensão funcional, **na forma que a lei estabelecer**. (grifei)

Resposta: A lei municipal pode fixar limite máximo de servidores que poderão se licenciar para mandato classista, considerado o número de servidores filiados ao sindicato.

Questão 4. Considerando o disposto no Estatuto dos Servidores quanto à ascensão funcional (Estatuto: “Art. 150. É facultado ao servidor público, eleito para direção de sindicato, o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens e ascensão funcional.”), questiona-se:

10 Apelação em Mandado de Segurança MAS 6306 PR 1999.04.01.006306-3, do TRF da 4ª Região e Reexame Necessário REEX 10137130005390001 do Estado de Minas Gerais (peça 11, p. 12 e 13).

11 TJPR - 2ª Cívél - 0003942-55.2017.8.16.0153 – Santo Antônio da Platina - Rel.: Desembargador Antônio Renato Strapasson - J. 21.11.2018 (peça 17, p. 07)

4.a. Como será feita a avaliação do servidor que em estágio probatório se licenciou para mandato classista?

Quanto a este questionamento, o parecerista do consulente concluiu não haver proibição para o exercício de mandato classista a servidor em estágio probatório, devendo ser observada a legislação municipal quanto à avaliação devida nesse período.

Em sentido diverso, o parecer da unidade técnica destacou que, em que pese não tenha a legislação municipal previsto impedimento ao exercício de mandato classista por servidor em estágio probatório, o art. 28 da Lei municipal nº 1361/90¹², claramente exige o efetivo exercício no cargo para que o servidor comprove sua “adaptabilidade e capacidade” para o mesmo, encontrando-se assim em consonância com a exigência inequívoca contida no art. 41 da Constituição Federal:

Art. 41. São estáveis após **três anos de efetivo exercício** os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (grifei)

De fato. Correta e perfeitamente fundamentada a conclusão da instrução técnica. Tendo em vista a regulamentação constitucional do tema, a lei local sequer poderia excepcionar a exigência de “efetivo exercício no cargo” para fins de avaliação em fase de estágio probatório, nem mesmo para situação de afastamento para exercício de mandato classista.

Assim, na medida em que a estabilidade funcional dos servidores públicos em seus cargos exige, nos termos da Constituição Federal, o efetivo exercício do cargo, pelo período de 3 anos, os servidores licenciados para o exercício de mandato classista, durante o período de estágio probatório, deverão ter suspensa a contagem de tempo para fins de avaliação de estabilidade.

Resposta: A estabilidade funcional dos servidores públicos em seus cargos exige, nos termos da Constituição Federal, o efetivo exercício do cargo pelo período de 3 anos. Assim, caso a legislação municipal permita o afastamento, para exercício de mandato classista, de servidor em período de estágio probatório, o servidor afastado nessas condições deverá ter suspensa a contagem de tempo para fins de avaliação de estabilidade.

4.b. Como serão feitas as avaliações de desempenho, estando o servidor afastado do labor, cargo efetivo, para desempenhar mandato classista?

O parecerista do consulente não respondeu claramente a este questionamento, limitando-se a destacar a inexistência de expressa proibição de concessão de

12 “Art. 28 – O servidor provido por nomeação, para o cargo efetivo, ficará sujeito ao estágio probatório, com duração de 02 (dois) anos de efetivo exercício no cargo, durante o qual sua adaptabilidade e capacidade serão objeto de avaliação obrigatória e permanente para o desempenho do cargo.”

licença para desempenho de mandato classista no Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Município de Alto Paraná, e a regulamentação de suspensão da contagem de tempo para fins de promoção, nos termos do art. 32 da Lei Municipal nº 2.325/2012¹³, que disciplina o Plano de Cargos e Salários dos Servidores da Câmara Municipal.

Mais adequada a responder a dúvida apresentada é a manifestação técnica que, com supedâneo no art. 41, § 1º, III da Constituição Federal, e no exame da legislação municipal pertinente, conclui que a lei municipal não garante ao servidor afastado o direito a todas as progressões funcionais, mas apenas a progressão por antiguidade, ainda que, consoante destacado pelo órgão ministerial, não tenha sido trazida aos autos a normativa que disciplina a matéria. Destaco, por oportuna, o seguinte trecho do parecer instrutivo:

À primeira vista, pode parecer que o art. 150 do mencionado Estatuto dos Servidores garante ao servidor licenciado para exercício de mandato classista, os mesmos direitos dos servidores que estão efetivamente em exercício. Contudo, há que se compatibilizar o mencionado dispositivo legal, com os princípios constitucionais vigentes.

No que tange à progressão funcional, a lei não garante ao servidor afastado o direito a todas as progressões funcionais.

E nem poderia fazê-lo, pois aquelas relativas ao desempenho do servidor no cargo, só podem ser concedidas se o servidor está, com efeito, desempenhando as atribuições do cargo.

Assim, a progressão funcional que se entende compatível com o art. 41, § 1º, III da Constituição Federal, é a que decorre, única e exclusivamente, da passagem do tempo, ou seja, a chamada progressão por antiguidade, se houver previsão legal. (peça 16, p. 13)

Eventual progressão decorrente da aferição de desempenho do servidor no cargo, também denominada progressão funcional por merecimento, tem por pressuposto a avaliação de efetivo desempenho das atribuições do cargo, o que não é possível quando houver qualquer modalidade de afastamento dessas funções.

Destaco, por oportuno, que este Tribunal já se manifestou neste sentido quando em resposta à Consulta formulada pela Câmara Municipal de Campo Mourão (Processo nº 690977/14), decidido nos termos do Acórdão nº 7796/14 – STP, no qual foi decidido pelo “Conhecimento e resposta pela impossibilidade de concessão de progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como da extensão de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia.”

13 Art. 32. Suspende-se a contagem de tempo para fins de promoção quando ocorrer:

I – licença ou afastamento sem direito a remuneração;

II – licença para tratamento de saúde quando exceder noventa dias, contadas as prorrogações, exceto quando decorrer de acidente de trabalho;

III – licença para tratamento de saúde em pessoa da família por mais de noventa dias, mesmo quando em prorrogação.” 7

Resposta: Para fins de progressão por merecimento, deverão ser suspensas as avaliações de desempenho quando houver afastamento do servidor do exercício das funções do cargo ocupado.

4.c. O município poderá disciplinar a concessão da licença para mandato classista, negando-a em alguns casos, a exemplo aos ocupantes de cargos efetivos de uma única vaga, como: 'contador' e ou 'procurador jurídico'? Considerando o direito constitucional à licença, como o gestor municipal deverá proceder pois não havendo vaga real não poderá promover concurso público para suprir a necessidade do serviço essencial, e se efetivar contratação terceirizada será penalizado pela não observação ao Pré-Julgado nº 6 do TCE-PR?

Respondendo a este questionamento, o parecer do consultante manifestou-se apenas acerca da segunda parte da pergunta, destacando que, havendo afastamento de servidor para o gozo de licença, inclusive para fins de exercício de mandato classista, deve o gestor responsável promover contratação, mediante procedimento licitatório latu sensu, de pessoa jurídica para o desempenho das funções do servidor afastado, nos termos do art. 57 da Lei municipal.

Já o Parecer nº 737/19 – CGM, estabeleceu como pressuposto que “fere o princípio da liberdade sindical, bem como o direito político passivo de se candidatar a um cargo diretivo de entidade sindical, a limitação, pela entidade pública, de quais servidores podem ou não concorrer no pleito, sob pena de implicar em uma interferência na organização sindical por parte do Poder Público, situação vedada pelo inciso II do art. 8º da Constituição Federal (peça 16, p. 14).

Acerca da solução para o atendimento às necessidades da administração em tais situações, nas quais há o afastamento do servidor público de suas funções sem a liberação do cargo respectivo, o parecer corroborou a possibilidade de contratação temporária, com supedâneo no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e no 57 da lei municipal que fixa o Plano de Cargos e Salários dos Servidores da Câmara Municipal de Alto Paraná (peça 11, p. 15).

O órgão ministerial, além de corroborar as conclusões acerca da impossibilidade de limitação de acesso de servidores ao exercício de mandato classista, e da possibilidade de contratação temporária para suprir as necessidades da administração durante o período de afastamento, relacionou ainda a possibilidade de terceirização dos serviços, nos seguintes termos:

Para solucionar eventual ausência de servidor efetivo para o desempenho das mesmas atribuições do servidor licenciado, o Município poderá socorrer-se da contratação de servidor temporário, conforme sugerido pela unidade técnica, ou mediante a contratação de prestador de serviços (terceirização), a depender das peculiaridades do caso concreto, conforme motivação a ser dada pelo gestor. Em caso de terceirização dos serviços, deverão ser observados os parâmetros preconizados pelo Prejulgado nº

6, como a adoção da remuneração do servidor substituído como teto de pagamento ao substituto, a possibilidade de responsabilização pelos documentos públicos que manusear, a observância das regras de vedação à acumulação de cargos e funções públicas e a contabilização dos gastos como despesa de pessoal. (peça 17, p. 09)

Corroboro, pela completude e adequação, com o entendimento contido no parecer ministerial, razão pela qual entendo que o questionamento deve ser respondido nos seguintes termos:

Resposta: A lei municipal não pode impedir o exercício de mandato classista por determinados servidores. Em caso de afastamento para exercício de mandato classista de servidor ocupante de cargo efetivo de uma única vaga, o ente público poderá proceder fundamentada contratação temporária, com valor limitado ao teto do pagamento devido ao substituído, ou então a contratação de prestador de serviços (terceirização), a depender das peculiaridades do caso concreto, sempre atendidos os parâmetros fixados no Prejulgado nº 6 deste Tribunal.

Questão 5. Considerando a legalidade de servidor efetivo exercer mandato eletivo de vereador, que sejam esclarecidos os direitos dos servidores:

5.a. Sendo o mesmo designado para exercer outras atribuições, além das específicas do cargo efetivo, poderá o servidor perceber gratificação?

O parecerista do consulente afirma que não há compatibilidade para a cumulação de função gratificada com o cargo de vereador, apontando para tanto o art. 29 da Lei Orgânica do Município de Alto Paraná, e o art. 62 do Regimento Interno da Câmara, ambos expressamente vedando a cumulação do exercício da vereança a qualquer cargo, função ou emprego demissível '*ad nutum*', com a única exceção feita ao cargo de secretário municipal:

Art. 29. Os vereadores não poderão:

(...)

II – desde a posse:

a) (...)

b) ocupar cargo, função ou emprego de que seja demissível '*ad nutum*', nos termos da administração direta e indireta no município, salvo o de secretário municipal;

O Regimento Interno da Câmara dispõe no mesmo sentido:

Art. 62. Nenhum vereador poderá, desde a posse:

(...)

IV – aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado do município, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista ou em suas empresas concessionárias de serviço público, de que seja demissível '*ad nutum*' salvo o cargo de secretário municipal ou equivalente, desde que se licencie do exercício do mandato, salvo a admissão por concurso público.

Menciona ainda o Acórdão nº 1903/2011 – TC, segundo o qual, esta Corte exarou entendimento de que em exercício de mandato eletivo não pode servidor efetivo desempenhar atribuições incompatíveis ao cargo de vereador.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, após tratar das limitações constitucionais à modalidade de cumulação questionada, concluiu que,

ainda que permitida a gratuidade no exercício de certas funções, há que se verificar se ela é compatível com o exercício do mandato eletivo, não apenas em relação à compatibilidade de horários, mas de interesses e ainda, se não está havendo interferência de um Poder constituído em outro, situação vedada pelo princípio da separação dos poderes. (peça 16, p. 14)

Já o órgão ministerial, conclui ser “irregular a designação de servidor do Poder Executivo, que esteja no desempenho de mandato de Vereador, para o exercício de função de confiança ou cargo em comissão”. Contudo, seguiu aduzindo que

referido servidor, por outro lado, poderá perceber as gratificações inerentes às atribuições do cargo efetivo que ocupa, como gratificação de férias, gratificação de décimo terceiro vencimento, gratificação por atividade penosa, insalubre ou perigosa, todas previstas no art. 85 da Lei Municipal nº 1.361/96. Frise-se, portanto, que tais gratificações não decorrem de designação para o desempenho de atribuições de direção, chefia ou assessoramento. (peça 17, p. 09)

Em que pesem as complementações instrutivas acrescidas pela unidade técnica e pelo órgão ministerial, entendo que a resposta à consulta deve restringir-se, nesse caso, ao precipuamente questionado, a saber, se servidor público no exercício de seu cargo e cumulando o exercício da vereança, pode *perceber gratificação pelo exercício de outras atribuições para as quais seja designado*.

A questão já foi respondida por esta Corte em resposta à Consulta nº 547025/10, Acórdão nº 1903/11 – STP, não cabendo, neste momento, nova manifestação, mas apenas referência à referida decisão na qual restou consignado:

Tendo em vista os princípios constitucionais da simetria e da separação dos poderes, a natureza precária derivada da relação de confiança, e seu regime de dedicação exclusiva, entre o servidor titular de função gratificada e a autoridade que o nomeou, é incompatível o exercício do cargo eletivo de vereador cumulado com função gratificada ou cargo em comissão, bem como a percepção da vantagem pecuniária derivada de tais vínculos.

Dessa feita, tendo em vista posicionamento de caráter normativo e força vinculante emitido por esta Corte de Contas, acerca do qual não vislumbro necessidade de alteração ou esclarecimentos, entendo que o questionamento não

deve ser respondido, sendo suficiente a referência ao julgado por este Tribunal no Acórdão nº 1903/11 – STP.

Resposta: o item já foi respondido pelo Acórdão nº 1903/11 – STP, no qual esta Corte fixou entendimento de que

Tendo em vista os princípios constitucionais da simetria e da separação dos poderes, a natureza precária derivada da relação de confiança, e seu regime de dedicação exclusiva, entre o servidor titular de função gratificada e a autoridade que o nomeou, é incompatível o exercício do cargo eletivo de vereador cumulado com função gratificada ou cargo em comissão, bem como a percepção da vantagem pecuniária derivada de tais vínculos.

5.b. Não havendo remuneração, poderá o servidor efetivo, no exercício da vereança, ser designado pelo Poder Executivo para atuar em comissões e exercer atribuições comuns a servidor efetivo?”

Consoante entendimento do consulente,

servidor efetivo em exercício de mandato eletivo não pode desempenhar atribuições incompatíveis ao cargo de vereador. Entende-se, então, que algumas atribuições consideradas de comum desempenho por servidor público ficam prejudicadas com a posse em cargo eletivo (peça 11, p. 17).

A unidade técnica, após digressões acerca da gratuidade ou não do exercício de atribuições públicas, concluiu que,

ainda que permitida a gratuidade no exercício de certas funções, há que se verificar se ela é compatível com o exercício do mandato eletivo, não apenas em relação à compatibilidade de horários, mas de interesses e ainda, se não está havendo interferência de um Poder constituído em outro, situação vedada pelo princípio da separação dos poderes. (peça 16, p. 15)

O *Parquet*, por sua vez, concluiu que

o servidor do Poder Executivo, no exercício da vereança, não poderá ser designado para o desempenho de atribuições de direção, chefia ou assessoramento”. Complementou aduzindo que “em razão da vagueza do enunciado da questão, que não especificou quais atividades seriam desenvolvidas pela comissão, resta inviável a apresentação de resposta categórica ao questionamento” (peça 17, p. 10).

Em que pesem as digressões em que adentrou a manifestação técnica, entendo que no tópico em exame, resta claro o questionamento acerca da possibilidade ou não do servidor que cumula o cargo de vereança ao exercício do cargo público efetivo pode ser designado para atuar em comissões e designado para exercer as atribuições comuns ao seu cargo, sem remuneração adicional.

Ora, havendo compatibilidade de horários, é regular o exercício concomitante do cargo público e da vereança, e por consequência, a percepção simul-

tânea da remuneração do cargo efetivo e do subsídio de Vereador, nos termos do art. 38, III, da Constituição Federal¹⁴.

Dessa feita, mantendo-se no exercício do cargo público, cumpre ao servidor o exercício de todas as atribuições que lhe são próprias, não lhe sendo devida senão a remuneração do cargo para tanto. Ou seja, embora vedada a atribuição a tal servidor, das funções de direção, chefia e assessoramento, as atribuições comuns atinentes ao cargo ocupado não apenas podem, como devem ser por ele cumpridas. E, encontrando-se dentre as funções próprias do cargo ocupado estiver a atribuição de participação em comissões, não havendo gratificação específica para tanto, poderá/deverá a função ser exercida pelo servidor, sempre respeitado o princípio da separação dos poderes.

Entretanto, se em determinadas situações concretas for identificado conflito de interesses ou interferência entre os Poderes Constituídos, deverá ser determinado o afastamento do servidor da atividade específica, por seu superior hierárquico.

Resposta: Não havendo remuneração específica, o servidor efetivo que cumula o exercício da vereança, pode/deve ser designado pelo Poder Executivo para atuar em comissões e exercer atribuições próprias do cargo efetivo que ocupa. Caso identificada situação de conflito de interesses ou possível interferência entre os Poderes Constituídos, o afastamento de qualquer atividade rotineira do servidor deve ser feito pelo seu superior hierárquico.

5.c. Considerando a ilegalidade em percepção de gratificação de função, acumulada à remuneração do cargo efetivo, somado ao subsídio do vereador, quais medidas devem ser tomadas pelo ordenador das despesas e pelos servidores beneficiados?

Novamente estamos diante de questão que não merece conhecimento, uma vez que demanda exame prévio de situações que só podem ser avaliadas caso a caso.

2.1 DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Conhecer parcialmente a Consulta (deixando de receber as questões '2b', '2c', '2d', '2e', '2f' e '5c') formulada pelo Câmara Municipal de Quatro Barras, através de seu representante legal, Sr. Gilson Rodrigues Cordeiro, respondendo os questionamentos nos seguintes termos:

Questão 1. Considerando questionamentos quanto a divergência das normas

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

(...)

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;"

do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Município de Alto Paraná e a do art. 1º da Lei nº 2.942/2018, questiona-se como se dá a aplicação conjunta das mesmas?

Resposta 1: Não há conflito de normas entre o Estatuto dos Servidores e a Lei Municipal 2942/2018, pois a lei especial aplica-se em detrimento da lei geral, não sendo devido o pagamento da verba indenizatória 'auxílio-alimentação' a servidor em licença para exercício de mandato classista.

Questão 2. Considerando a hipótese de concessão de licença para mandato classista, com manutenção do pagamento mensal de gratificação modal, qual seria o caminho a ser tomado pelo gestor público para sanar a questão?

Resposta: A atribuição de função gratificada e as vantagens remuneratórias dela decorrentes estão atreladas ao efetivo exercício de função de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, V da Constituição Federal. O afastamento voluntário do servidor do exercício dessas atribuições em razão do exercício de mandato eletivo ou classista impõe a exoneração da função e a cessão do pagamento da gratificação correspondente.

Questão 2.a. O gestor pode revogar ato de concessão de gratificação a qualquer tempo, ou só cabe fazê-lo antes de conceder a licença?

Resposta: O gestor deve revogar ato de concessão de gratificação de função quando houver o afastamento voluntário do exercício da respectiva atribuição funcional diferenciada. A concessão da gratificação de função de natureza jurídica modal é de livre nomeação e exoneração, devendo ser suprimida pelo gestor a partir do momento em que o servidor voluntariamente deixar de exercê-la.

Questão 3. Em se tratando de revisão da legislação municipal, o município poderá relacionar o limite de servidores que poderão se licenciar para mandato classista, considerando o número de servidores filiados ao sindicato?

Resposta: A lei municipal pode fixar limite máximo de servidores que poderão se licenciar para mandato classista, considerado o número de servidores filiados ao sindicato.

Questão 4. Considerando o disposto no Estatuto dos Servidores quanto à ascensão funcional (Estatuto: "Art. 150. É facultado ao servidor público, eleito para direção de sindicato, o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens e ascensão funcional."), questiona-se:

Questão 4.a. Como será feita a avaliação do servidor que em estágio probatório se licenciou para mandato classista?

Resposta: A estabilidade funcional dos servidores públicos em seus cargos exige, nos termos da Constituição Federal, o efetivo exercício do cargo pelo período de 3 anos. Assim, caso a legislação municipal permita o afastamento, para exercício de mandato classista, de servidor em período de estágio probatório, o

servidor afastado nessas condições deverá ter suspensa a contagem de tempo para fins de avaliação de estabilidade.

Questão 4.b. Como serão feitas as avaliações de desempenho, estando o servidor afastado do labor, cargo efetivo, para desempenhar mandato classista?

Resposta: Para fins de progressão por merecimento, deverão ser suspensas as avaliações de desempenho quando houver afastamento do servidor do exercício das funções do cargo ocupado.

Questão 4.c. O município poderá disciplinar a concessão da licença para mandato classista, negando-a em alguns casos, a exemplo aos ocupantes de cargos efetivos de uma única vaga, como: 'contador' e ou 'procurador jurídico'? Considerando o direito constitucional à licença, como o gestor municipal deverá proceder pois não havendo vaga real não poderá promover concurso público para suprir a necessidade do serviço essencial, e se efetivar contratação terceirizada será penalizado pela não observação ao Pré-Julgado nº 6 do TCE-PR?

Resposta: A lei municipal não pode impedir o exercício de mandato classista por determinados servidores. Em caso de afastamento para exercício de mandato classista de servidor ocupante de cargo efetivo de uma única vaga, o ente público poderá proceder fundamentada contratação temporária, com valor limitado ao teto do pagamento devido ao substituído, ou então a contratação de prestador de serviços (terceirização), a depender das peculiaridades do caso concreto, sempre atendidos os parâmetros fixados no Prejulgado nº 6 deste Tribunal.

Questão 5. Considerando a legalidade de servidor efetivo exercer mandato eletivo de vereador, que sejam esclarecidos os direitos dos servidores:

Questão 5.a. Sendo o mesmo designado para exercer outras atribuições, além das específicas do cargo efetivo, poderá o servidor perceber gratificação?

Resposta: o item já foi respondido pelo Acórdão nº 1903/11 – STP, no qual esta Corte fixou entendimento de que

Tendo em vista os princípios constitucionais da simetria e da separação dos poderes, a natureza precária derivada da relação de confiança, e seu regime de dedicação exclusiva, entre o servidor titular de função gratificada e a autoridade que o nomeou, é incompatível o exercício do cargo eletivo de vereador cumulado com função gratificada ou cargo em comissão, bem como a percepção da vantagem pecuniária derivada de tais vínculos.

Questão 5.b. Não havendo remuneração, poderá o servidor efetivo, no exercício da vereança, ser designado pelo Poder Executivo para atuar em comissões e exercer atribuições comuns a servidor efetivo?"

Resposta: Não havendo remuneração específica, o servidor efetivo que cumula o exercício da vereança, pode/deve ser designado pelo Poder Executivo para atuar em comissões e exercer atribuições próprias do cargo efetivo que ocupa. Caso iden-

tificada situação de conflito de interesses ou possível interferência entre os Poderes Constituídos, o afastamento de qualquer atividade rotineira do servidor deve ser feito pelo seu superior hierárquico.

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

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

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta (vencido o AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA, que votou pelo não conhecimento da consulta) conhecer parcialmente a Consulta (deixando de receber as questões '2b', '2c', '2d', '2e', '2f' e '5c') formulada pelo Câmara Municipal de Quatro Barras, através de seu representante legal, Sr. Gilson Rodrigues Cordeiro, respondendo os questionamentos nos seguintes termos:

I - Questão 1. Considerando questionamentos quanto a divergência das normas do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Município de Alto Paraná e a do art. 1º da Lei nº 2.942/2018, questiona-se como se dá a aplicação conjunta das mesmas?

Resposta 1: Não há conflito de normas entre o Estatuto dos Servidores e a Lei Municipal 2942/2018, pois a lei especial aplica-se em detrimento da lei geral, não sendo devido o pagamento da verba indenizatória 'auxílio-alimentação' a servidor em licença para exercício de mandato classista.

II - Questão 2. Considerando a hipótese de concessão de licença para mandato classista, com manutenção do pagamento mensal de gratificação modal, qual seria o caminho a ser tomado pelo gestor público para sanar a questão?

Resposta: A atribuição de função gratificada e as vantagens remuneratórias dela decorrentes estão atreladas ao efetivo exercício de função de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, V da Constituição Federal. O afastamento voluntário do servidor do exercício dessas atribuições em razão do exercício de mandato eletivo ou classista impõe a exoneração da função e a cessação do pagamento da gratificação correspondente.

III - Questão 2.a. O gestor pode revogar ato de concessão de gratificação a qualquer tempo, ou só cabe fazê-lo antes de conceder a licença?

Resposta: O gestor deve revogar ato de concessão de gratificação de função quando houver o afastamento voluntário do exercício da respectiva atribuição funcional diferenciada. A concessão da gratificação de função de natureza jurídica mo-

dal é de livre nomeação e exoneração, devendo ser suprimida pelo gestor a partir do momento em que o servidor voluntariamente deixar de exercê-la.

IV - Questão 3. Em se tratando de revisão da legislação municipal, o município poderá relacionar o limite de servidores que poderão se licenciar para mandato classista, considerando o número de servidores filiados ao sindicato?

Resposta: A lei municipal pode fixar limite máximo de servidores que poderão se licenciar para mandato classista, considerado o número de servidores filiados ao sindicato.

V - Questão 4. Considerando o disposto no Estatuto dos Servidores quanto à ascensão funcional (Estatuto: “Art. 150. É facultado ao servidor público, eleito para direção de sindicato, o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens e ascensão funcional.”), questiona-se:

Questão 4.a. Como será feita a avaliação do servidor que em estágio probatório se licenciou para mandato classista?

Resposta: A estabilidade funcional dos servidores públicos em seus cargos exige, nos termos da Constituição Federal, o efetivo exercício do cargo pelo período de 3 anos. Assim, caso a legislação municipal permita o afastamento, para exercício de mandato classista, de servidor em período de estágio probatório, o servidor afastado nessas condições deverá ter suspensa a contagem de tempo para fins de avaliação de estabilidade.

VI - Questão 4.b. Como serão feitas as avaliações de desempenho, estando o servidor afastado do labor, cargo efetivo, para desempenhar mandato classista?

Resposta: Para fins de progressão por merecimento, deverão ser suspensas as avaliações de desempenho quando houver afastamento do servidor do exercício das funções do cargo ocupado.

VII - Questão 4.c. O município poderá disciplinar a concessão da licença para mandato classista, negando-a em alguns casos, a exemplo aos ocupantes de cargos efetivos de uma única vaga, como: ‘contador’ e ou ‘procurador jurídico’? Considerando o direito constitucional à licença, como o gestor municipal deverá proceder pois não havendo vaga real não poderá promover concurso público para suprir a necessidade do serviço essencial, e se efetivar contratação terceirizada será penalizado pela não observação ao Pré-Julgado nº 6 do TCE-PR?

Resposta: A lei municipal não pode impedir o exercício de mandato classista por determinados servidores. Em caso de afastamento para exercício de mandato classista de servidor ocupante de cargo efetivo de uma única vaga, o ente público poderá proceder fundamentada contratação temporária, com valor limitado ao teto do pagamento devido ao substituído, ou então a contratação de prestador de serviços (terceirização), a depender das peculiaridades do caso concreto, sempre

atendidos os parâmetros fixados no Prejulgado nº 6 deste Tribunal.

VIII - Questão 5. Considerando a legalidade de servidor efetivo exercer mandato eletivo de vereador, que sejam esclarecidos os direitos dos servidores:

IX - Questão 5.a. Sendo o mesmo designado para exercer outras atribuições, além das específicas do cargo efetivo, poderá o servidor perceber gratificação?

Resposta: o item já foi respondido pelo Acórdão nº 1903/11 – STP, no qual esta Corte fixou entendimento de que

Tendo em vista os princípios constitucionais da simetria e da separação dos poderes, a natureza precária derivada da relação de confiança, e seu regime de dedicação exclusiva, entre o servidor titular de função gratificada e a autoridade que o nomeou, é incompatível o exercício do cargo eletivo de vereador cumulado com função gratificada ou cargo em comissão, bem como a percepção da vantagem pecuniária derivada de tais vínculos.

X - Questão 5.b. Não havendo remuneração, poderá o servidor efetivo, no exercício da vereança, ser designado pelo Poder Executivo para atuar em comissões e exercer atribuições comuns a servidor efetivo?”

Resposta: Não havendo remuneração específica, o servidor efetivo que cumula o exercício da vereança, pode/deve ser designado pelo Poder Executivo para atuar em comissões e exercer atribuições próprias do cargo efetivo que ocupa. Caso identificada situação de conflito de interesses ou possível interferência entre os Poderes Constituídos, o afastamento de qualquer atividade rotineira do servidor deve ser feito pelo seu superior hierárquico.

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

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO (voto vencedor) e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (voto vencido).

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

Sala das Sessões, 27 de novembro de 2019 – Sessão nº 42.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 13.981, de 23 de março de 2020 Publicada no D.O.U. de 24 mar. 2020	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada.
Lei n. 13.980, de 11 de março de 2020 Publicada no D.O.U. de 12 mar. 2020	Altera a Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, que “dispõe sobre a efetivação de ações de saúde que assegurem a prevenção, a detecção, o tratamento e o seguimento dos cânceres do colo uterino e de mama, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS”, para garantir a realização de ultrassonografia mamária.
Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 Publicada no D.O.U. de 7 fev. 2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
Lei n. 13.978, de 17 de janeiro de 2020 Publicada no D.O.U. de 20 jan. 2020	Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020.
Lei n. 13.974, de 7 de janeiro de 2020 Publicada no D.O.U. de 8 jan. 2020	Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

1.2 DECRETOS

Decreto n. 10.300, de 30 de março de 2020 Publicado no D.O.U. de 31 mar. 2020	Altera o Decreto nº 10.249, de 19 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2020.
Decreto n. 10.295, de 30 de março de 2020 Publicado no D.O.U. de 30 mar. 2020 – Edição extra - C	Altera o Decreto nº 10.249, de 19 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2020.

<u>Decreto n. 10.292, de 25 de março de 2020</u> Publicado no D.O.U. de 26 mar. 2020	Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.
<u>Decreto n. 10.289 de 24 de março de 2020</u> Publicado no D.O.U. de 24 mar. 2020 - Edição extra -A	Altera o Decreto nº 10.277, de 16 de março de 2020, para instituir o Centro de Coordenação de Operações, no âmbito do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid19.
<u>Decreto n. 10.288 de 22 de março de 2020</u> Publicado no D.O.U. de 22 mar. 2020 - Edição extra	Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir as atividades e os serviços relacionados à imprensa como essenciais.
<u>Decreto n. 10.285 de 20 de março de 2020</u> Publicado no D.O.U. de 20 mar. 2020 - Edição extra - G	Reduz temporariamente as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidentes sobre os produtos que menciona.
<u>Decreto n. 10.284 de 20 de março de 2020</u> Publicado no D.O.U. de 20 mar. 2020 - Edição extra - G	Dispõe sobre a dilação do prazo de vencimento das tarifas de navegação aérea, durante o período de enfrentamento da pandemia da covid-19.
<u>Decreto n. 10.283 de 20 de março de 2020</u> Publicado no D.O.U. de 20 mar. 2020 - Edição extra - G	Institui o Serviço Social Autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde - Adaps.
<u>Decreto n. 10.282, de 20 de março de 2020</u> Publicado no D.O.U. de 20 mar. 2020 - Edição extra – G Republicado no D.O.U. de 21 mar. 2020 - Edição extra- H	Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.
<u>Decreto n. 10.280, de 18 de março de 2020</u> Publicado no D.O.U. de 19 mar. 2020	Altera o Decreto nº 9.976, de 19 de agosto de 2019, que dispõe sobre o Conselho de Participação em Fundos Garantidores de Risco de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas e em Operações de Crédito Educativo.
<u>Decreto n. 10.279, de 18 de março de 2020</u> Publicado no D.O.U. de 19 mar. 2020	Altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.
<u>Decreto n. 10.278, de 18 de março de 2020</u> Publicado no D.O.U. de 19 mar. 2020	Regulamenta o disposto no inciso X do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e no art. 2º-A da Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, para estabelecer a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais.
<u>Decreto n. 10.277, de 16 de março de 2020</u> Publicado no D.O.U. de 16 mar. 2020 - Edição extra - C	Institui o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19.

Decreto n. 10.273, de 13 de março de 2020 Publicado no D.O.U. de 16 mar. 2020	Altera o Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, para adequá-lo ao disposto no art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, e estender o tratamento diferenciado para consórcios formados por microempresas e empresas de pequeno porte.
Decreto n. 10.272, de 12. de março de 2020 Publicado no D.O.U. de 13 mar. 2020	Altera o Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, que regulamenta a comercialização de energia elétrica, o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica.
Decreto n. 10.271, de 6 de março de 2020 Publicada no D.O.U. de 9 mar. 2020	Dispõe sobre a execução da Resolução GMC nº 37/19, de 15 de julho de 2019, do Grupo Mercado Comum, que dispõe sobre a proteção dos consumidores nas operações de comércio eletrônico.
Decreto n. 10.270, de 6 de março de 2020 Publicado no D.O.U. de 9 mar. 2020	Institui o Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa.
Decreto n. 10.269, de 6 de março de 2020 Publicado no D.O.U. de 9 mar. 2020	Institui o Comitê Estratégico e o Comitê-Executivo do Programa Nacional de Levantamento e Interpretação de Solos do Brasil.
Decreto n. 10.268, de 6 de março de 2020 Publicado no D.O.U. de 6 mar. 2020 - Edição extra	Dispõe sobre a implementação e o acompanhamento da participação da República Federativa do Brasil no programa Global Entry dos Estados Unidos da América de trâmite migratório simplificado para viajantes pré-aprovados.
Decreto n. 10.267, de 5 de março de 2020 Publicado no D.O.U. de 6 mar. 2020	Dispõe sobre o transporte aéreo de autoridades em aeronaves do Comando da Aeronáutica.
Decreto n. 10.266, de 5 de março de 2020 Publicado no D.O.U. de 6 mar. 2020	Dispõe sobre a identidade funcional expedida pela administração pública federal.
Decreto n. 10.265, de 5 de março de 2020 Publicado no D.O.U. de 6 mar. 2020	Institui a Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação.
Decreto n. 10.263, de 5 de março de 2020 Publicado no D.O.U. de 6 mar. 2020	Altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, para dispor sobre o Programa Nacional de Desestatização.
Decreto n. 10.257, de 27 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 28 fev. 2020	Altera o Decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018, que regulamenta a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, que assegura validade nacional às Carteiras de Identidade e regula sua expedição.
Decreto n. 10.246, de 18 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 19 fev. 2020	Institui o Programa Brasil Mais e dispõe sobre o Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais.
Decreto n. 10.243, de 13 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 14 fev. 2020	Altera o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
Decreto n. 10.240, de 12 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 13 fev. 2020	Regulamenta o inciso VI do caput do art. 33 e o art. 56 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e complementa o Decreto nº 9.177, de 23 de outubro de 2017, quanto à implementação de sistema de logística reversa de produtos eletroeletrônicos e seus componentes de uso doméstico.

Decreto n. 10.235, de 11 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 12 fev. 2020	Altera o Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003, que dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica - PRONABIO e a Comissão Nacional da Biodiversidade.
Decreto n. 10.230, de 5 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 6 fev. 2020	Altera o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISPI, do Poder Executivo Federal.
Decreto n. 10.229, de 5 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 6 fev. 2020	Regulamenta o direito de desenvolver, executar, operar ou comercializar produto ou serviço em desacordo com a norma técnica desatualizada de que trata o inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.
Decreto n. 10.228, de 5 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 6 fev. 2020	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, para dispor sobre o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal e instituir os conselhos de usuários dos serviços públicos no âmbito da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal.
Decreto n. 10.226, de 5 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 6 fev. 2020	Altera o Decreto nº 9.306, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Juventude, instituído pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013.
Decreto n. 10.224, de 5 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 6 fev. 2020	Regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente.
Decreto n. 10.222, de 5 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 6 fev. 2020	Aprova a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética.
Decreto n. 10.219, de 30 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 31 jan. 2020	Altera o Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro 2019, que 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.
Decreto n. 10.210, de 23 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 23 jan. 2020 - Edição extra	Regulamenta o art. 18 da Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a contratação de militar inativo para o desempenho de atividades de natureza civil na administração pública.
Decreto n. 10.209, de 22 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 23 jan. 2020 - Edição extra	Dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal.
Decreto n. 10.203, de 22 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 23 jan. 2020	Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Decreto n. 10.201, de 15 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 16 jan. 2020	Regulamenta o § 4º do art. 1º e o art. 2º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, para fixar os valores de alçada para a autorização de acordos ou transações celebradas por pessoa jurídica de direito público federal e por empresas públicas federais, para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.

Decreto n. 10.198, de 3 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 3 jan. 2020 - Edição extra	Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração dessas infrações.
Decreto n. 10.197, de 2 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.U. de 3 jan. 2020	Altera o Decreto nº 8.573, de 19 de novembro de 2015, para estabelecer o Consumidor.gov.br como plataforma oficial da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 20.162, de 30 de março de 2020 Publicada no D.O.E. de 31 mar. 2020	Altera dispositivo da Lei nº 20.094 de 19 de dezembro de 2019, que cria o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos e dá outras providências.
Lei n. 20.161, de 25 de março de 2020 Publicada no D.O.E. de 31 mar. 2020	Altera dispositivos da Lei nº 19.848, de 3 de maio de 2019, e da Lei nº 17.016, de 16 de dezembro de 2011.
Lei n. 20.159, de 27 de março de 2020 Publicada no D.O.E. de 27 mar. 2020	Dispõe sobre as medidas de segurança a serem adotadas durante a realização de obras de manutenção ou construção nas rodovias paranaenses.
Lei n. 20.152, de 17 de março de 2020 Publicada no D.O.E. de 17 mar. 2020	Institui a Campanha Permanente de Conscientização e Incentivo à Vacinação.
Lei n. 20.151, de 17 de março de 2020 Publicada no D.O.E. de 17 mar. 2020	Acresce a alínea “k” ao inciso III do art. 1º da Lei nº 16.971, de 5 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a vedação para ocupar cargos ou funções, no âmbito do Estado do Paraná.
Lei n. 20.149, de 17 de março de 2020 Publicada no D.O.E. de 17 mar. 2020	Cria o dispositivo Salve Maria, em atenção às mulheres vítimas de violência.
Lei n. 20.146, de 6 de março de 2020 Publicada no D.O.E. de 6 mar. 2020	Altera a Lei nº 18.780, de 12 de maio de 2016, que institui a Política de Mobilidade Sustentável e Incentivo ao Uso da Bicicleta.
Lei n. 20.145, de 5 de março de 2020 Publicada no D.O.E. de 6 mar. 2020	Obriga os condomínios residenciais e comerciais localizados no Estado do Paraná a comunicar os órgãos de segurança pública quando houver em seu interior a ocorrência ou indícios de ocorrência de violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes ou idosos.
Lei n. 20.132, de 20 de janeiro de 2020 Publicada no D.O.E. de 20 jan. 2020	Altera dispositivos da Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007 [que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná].
Lei n. 20.129, de 20 de janeiro de 2020 Publicada no D.O.E. de 20 jan. 2020	Obriga a realização de análise de crédito prévia na contratação de consórcios, e dá outras providências.
Lei n. 20.127, de 15 de janeiro de 2020 Publicada no D.O.E. de 15 jan. 2020	Altera a Lei nº 19.701, de 20 de novembro de 2018, que dispõe sobre a violência obstétrica, sobre direitos da gestante e da parturiente e revoga a Lei nº 19.207, de 1º de novembro de 2017, que trata da implantação de medidas de informação e proteção à gestante e à parturiente contra a violência obstétrica.

2.2 DECRETOS

Decreto n. 4.389, de 30 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 30 mar. 2020	Altera os limites de Custo Efetivo Total previstos nas linhas I a IX do artigo 16, do Decreto n.º 8.471, de 8 de julho de 2013.
Decreto n. 4.388, de 30 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 30 mar. 2020	Altera dispositivos do Decreto n.º 4.317, de 21 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para a iniciativa privada acerca do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância decorrente da COVID-19].
Decreto n. 4.385, de 27 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 27 mar. 2020	Dispõe sobre medidas orçamentárias e financeiras para prevenção e combate à COVID-19.
Decreto n. 4.379, de 26 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 26 mar. 2020	Divulga condutas vedadas aos Agentes Públicos dos órgãos da Administração Direta e Indireta no ano eleitoral de 2020.
Decreto n. 4.320, de 23 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 23 mar. 2020	Altera dispositivos do Decreto n.º 4.312, de 20 de março de 2020 e do Decreto n.º 4.230, de 16 de março de 2020.
Decreto n. 4.319, de 23 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 23 mar. 2020	Declara o estado de calamidade pública, como medida para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 4.318, de 22 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 22 mar. 2020	Altera o art. 2º do Decreto n.º 4.317, de 21 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para a iniciativa privada acerca do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância decorrente da COVID-19].
Decreto n. 4.317, de 21 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 21 mar. 2020	Dispõe sobre as medidas para a iniciativa privada acerca do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância decorrente da COVID-19.
Decreto n. 4.316, de 21 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 21 mar. 2020	Dispõe sobre a manutenção do abastecimento e distribuição de produtos necessários e essenciais, inclusive merendas escolares, na rede pública de ensino em decorrência da pandemia da COVID-19, e adota outras providências.
Decreto n. 4.315, de 21 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 21 mar. 2020	Dispõe sobre a dispensa de licitação e procedimento para a modalidade pregão para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019 e adota outras providências.
Decreto n. 4.312, de 20 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 20 mar. 2020	Concede licença especial, de acordo com o art. 4º da Lei Complementar n.º 217 de 22 de outubro de 2019, conforme especifica
Decreto n. 4.311, de 20 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 20 mar. 2020	Altera o Decreto n.º 4.230, de 16 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 4.310, de 20 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 20 mar. 2020 Republicado no D.O.E. de 21 mar. 2020	Altera o Decreto n.º 4.230, de 16 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 4.302, de 19 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 19 mar. 2020	Acresce o art. 19A ao Decreto n.º 4.230, de 16 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19].

Decreto n. 4.301, de 19 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 19 mar. 2020	Altera dispositivo do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 4.294, de 18 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 18 mar. 2020	Regulamenta a Lei nº 20.084, de 18 de dezembro de 2019, que institui o Programa Cartão Futuro no Estado do Paraná.
Decreto n. 4.290, de 18 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 18 mar. 2020	Cria a Superintendência Geral de Parcerias e adota outras providências.
Decreto n. 4.263, de 18 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 18 mar. 2020	Regulamenta o art. 12 do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020, instituindo um plano de monitoramento de fronteiras e divisas, como medida para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 4.262, de 18 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 18 mar. 2020	Determina à Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho – SEJUF, por meio do PROCON/PR, para que execute fiscalização de práticas abusivas quanto aos preços de produtos sanitários e de profilaxia, como medida para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 4.261, de 18 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 18 mar. 2020	Estabelece critérios para a habilitação de laboratórios interessados no Sistema Nacional de Laboratórios de Saúde Pública – SISLAB, como medida para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 4.260, de 18 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 18 mar. 2020 Republicado no D.O.E. de 18 mar. 2020 - Suplemento	Suspende os deslocamentos e viagens a trabalho de servidores estaduais civis e militares da Administração Direta, Autárquica e Fundacional e aqueles contratados em caráter temporário, como medida para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 4.259, de 18 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 18 mar. 2020	Institui o Comitê de Gestão de Crise para o COVID-19 no Estado do Paraná.
Decreto n. 4.258, de 17 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 17 mar. 2020	Altera dispositivos do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 4.230, de 16 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 16 mar. 2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 4.211, de 6 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 6 mar. 2020	Regulamenta a Lei nº 16.751, de 29 de dezembro de 2010, que institui a alimentação escolar orgânica no âmbito do sistema estadual de ensino fundamental e médio.
Decreto n. 4.176, de 6 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 6 mar. 2020	Acresce o § 5.º ao art. 4.º do Decreto nº 1.978, de 20 de dezembro de 2007 [que dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas estatais].

Decreto n. 4.171, de 6 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 6 mar. 2020	Nomeia a procuradora VALÉRIA BORBA, para exercer a função de Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.
Decreto n. 4.166, de 3 de março de 2020 Publicado no D.O.E. de 3 mar. 2020	Regulamenta a Lei nº 20.009, de 13 de novembro de 2019, que institui o Programa de Intercâmbio Internacional Ganhando o Mundo.
Decreto n. 4.002, de 10 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 10 fev. 2020	Institui Grupo de Trabalho Multidisciplinar, tendo por objetivo a realização de estudos para elaboração de proposta de decreto, visando regulamentar às diretrizes e procedimentos de adequação e governança no tratamento e compartilhamento de dados no âmbito do Poder Executivo Estadual, em consonância com o disposto na Lei Geral de Proteção de Dados –LGPD.
Decreto n. 4.000, de 10 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 10 fev. 2020	Altera o caput do art. 7.º do Decreto nº 3.808, de 08 de janeiro de 2020 [que estabelece programa de cadastramento e validação de descontos facultativos consignados em folha de pagamento, relativos à mensalidade de cooperativa de crédito mútuo de servidor público...].
Decreto n. 3.978, de 7 de fevereiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 7 fev. 2020	Altera o Decreto nº 3.808, de 08 de janeiro de 2020, que estabelece programa de cadastramento 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.
Decreto n. 3.934, de 27 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 28 jan. 2020	Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica com organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.
Decreto n. 3.932, de 27 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 27 jan. 2020	Dispõe sobre a Regulamentação da Lei nº 19.784, de 20 de dezembro de 2018, que institui a Política Estadual de Economia Solidária.
Decreto n. 3.909, de 24 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 24 jan. 2020	Fixa os novos valores do Piso Salarial do Estado do Paraná, válidos a partir de 1º de janeiro de 2020.
Decreto n. 3.889, de 21 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 21 jan. 2020	Altera o Decreto nº 6.335, de 23 de fevereiro de 2010 [que dispõe sobre a instituição do Regime Especial de pagamento de precatórios a que se refere o artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/2009, e dá outras providências].
Decreto n. 3.854, de 17 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 17 jan. 2020	Dispõe sobre a Programação Financeira e Cronograma de Desembolso, de que trata o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal nº 101/2000, para o exercício de 2020.

Decreto n. 3.846, de 16 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 16 jan. 2020	Publica as tabelas de vencimento básico, de subsídio e de vantagens com o índice geral de 2,0% (dois por cento) concedido nos termos da Lei nº 19.912, de 30 de agosto de 2019.
Decreto n. 3.829, de 13 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 13 jan. 2020	Estende até o dia 31 de dezembro de 2021 os efeitos de que trata o artigo 24-F e o caput do art. 24-G do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, incluídos pela Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019; aplicabilidade da quota compulsória de 35 anos de serviço público prevista no caput do art. 157, da Lei nº 1943, de 23 de junho de 1954.
Decreto n. 3.813, de 9 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 9 jan. 2020	Dispõe sobre a extinção do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná e do Instituto das Águas do Paraná, a serem incorporados pelo Instituto Água e Terra a partir de 1º de janeiro de 2020.
Decreto n. 3808, de 8 de janeiro de 2020 Publicado no D.O.E. de 8 jan. 2020	Estabelece programa de cadastramento 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.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução n. 76, de 11 de março de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 25 mar. 2020	Dispõe sobre a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs), emitidas pelo Instituto Rui Barbosa - IRB, no âmbito das atividades de fiscalização do Tribunal de Contas de Contas do Estado do Paraná, e dá outras providências.
--	---

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa n. 154, de 10 de março de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 17 mar. 2020	Dispõe sobre a remessa de dados, informações e documentos pelos responsáveis e sobre o encaminhamento dos relatórios relacionados aos programas cofinanciados com recursos provenientes de organismos multilaterais de crédito.
Instrução Normativa n. 153, de 3 de fevereiro de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 13 fev. 2020	Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise das Prestações de Contas das Entidades Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, relativas ao exercício de 2019, nos termos dos arts. 220 a 223 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.
Instrução Normativa n. 152, de 3 de fevereiro de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 13 fev. 2020	Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativa ao exercício de 2019, nos termos dos arts. 211 a 214 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.

Instrução Normativa n. 151, de 3 de fevereiro de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 13 fev. 2020	Estabelece o escopo e dispõe sobre o processo de análise para as Prestações de Contas Anuais dos Municípios do Estado do Paraná, do exercício financeiro de 2019, compreendendo os Poderes Legislativo e Executivo, suas administrações direta e indireta, Consórcios Intermunicipais, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas de Direito Privado - inclusive Entidades Fechadas de Previdência Complementar, e dá outras providências.
Instrução Normativa n. 150, de 29 de janeiro de 2020 Republicada no D.E.T.C. de 3 mar. 2020	Altera a Instrução Normativa nº 82/2012, com a inclusão dos assuntos Impugnação à Homologação e Homologação de Recomendações e exclusão dos assuntos Comunicação de Irregularidade, Relatório de Auditoria e Relatório de Inspeção.

3.3 PORTARIAS SELECIONADAS

Portaria n. 203, de 23 de março de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 24 mar. 2020	Institui o Comitê de Crise para supervisão e acompanhamento das demandas relacionadas ao coronavírus - COVID-19, conforme a Portaria 202/2020 desta Presidência.
Portaria n. 202, de 23 de março de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 24 mar. 2020	Cria, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Comitê de Crise para Supervisão e Acompanhamento das Demandas Relacionadas ao coronavírus - COVID19, estabelece atribuições e dá outras providências.
Portaria n. 196, de 21 de março de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 23 mar. 2020 - Edição Suplementar	Dispõe sobre os prazos aplicáveis às obrigações perante este Tribunal durante as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus - COVID19, e dá outras providências.
Portaria n. 195, de 21 de março de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 23 mar. 2020 - Edição Suplementar	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus - COVID19, e dá outras providências.
Portaria n. 178, de 17 de março de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 17 mar. 2020 - Edição Suplementar	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus - COVID19, e dá outras providências.
Portaria n. 163, de 13 de março de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 16 mar. 2020	Dispõe sobre a obrigatoriedade de comunicação do servidor que viajou e/ou teve contato com pessoa que viajou às áreas de epidemia do COVID-19 (Novo Corona Vírus), e dá outras providências.

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 (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

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

Os artigos apresentados para publicação 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 normas:

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

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

JANEIRO/MARÇO 2020

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 27

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