

# REVISTA DIGITAL DO TCEPR

## DOCTRINA

Regime jurídico dos bens da empresa privada no exercício de função pública: investimentos do particular e bens reversíveis

## NOTICIÁRIO

Auditorias repercutem entre a população

Contratos com empresas de ônibus devem ser cancelados em Curitiba

TCE aponta risco de faltar recursos para concluir Arena do Atlético

Obras de mobilidade da Copa permanecem atrasadas e têm custo aumentado

Contratos com concessionárias de rodovias têm falhas e devem ser revistos

Ferramentas tecnológicas favorecem transparência na gestão pública

WWW.TCE.PR.GOV.BR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
NÚMERO 6

OUT/DEZ 2013



# REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português

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

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

CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

**Conselho Editorial:**

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
IVENS ZSCHOERPER LINHARES  
CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN  
AKICHIDE WALTER OGASAWARA  
ÂNGELA CÁSSIA COSTALDELLO  
DUÍLIO LUIZ BENTO  
GUMERCINDO ANDRADE DE SOUZA  
LUIZ BERNARDO DIAS COSTA  
OMAR NASSER FILHO  
OSNI CARLOS FANINI SILVA  
YARUSYA ROHRICH DA FONSECA

Presidente  
Vice-Presidente  
Secretária

Seleção de processos: LIGIA MARIA HAUER RÜPPEL  
Organização: CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN  
Normalização bibliográfica: YARUSYA ROHRICH DA FONSECA  
Projeto gráfico: Núcleo de Imagem  
Diagramação: Núcleo de Imagem  
Capa: Núcleo de Imagem

Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Secretaria do Conselho Editorial  
Praça Nossa Senhora de Salete, s/n – Centro Cívico - Curitiba – PR  
Contato - Secretária do Conselho Editorial: CAROLINE GASPARIN  
LICHTENSZTEJN ([carolg@tce.pr.gov.br](mailto:carolg@tce.pr.gov.br))  
Tel. (41) 3350-1670/3054-7555



# [SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	<b>8</b>
<b>TCE NOTÍCIAS</b> .....	<b>11</b>
<b>DOCTRINA</b>	
<b>Regime jurídico dos bens da empresa privada no exercício de função pública: investimentos do particular e bens reversíveis</b> .....	<b>22</b>
LOSSO, Marcelo Ribeiro	
<b>PERGUNTAS E RESPOSTAS</b> .....	<b>43</b>
<b>JURISPRUDÊNCIA</b>	
<b>ACÓRDÃOS</b>	
<b>Interpretação do art. 1º da Lei Estadual nº 11.500/96</b> .....	<b>56</b>
Gasto com pessoal - Limite de 20% - Custo da atividade ou serviço	
<b>Atos Oficiais</b> .....	<b>61</b>
Publicação apenas em diários eletrônicos - Exigências da Lei Complementar nº 137 do Estado do Paraná	
<b>Poder Público</b> .....	<b>80</b>
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - Transferência Voluntária	
<b>LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE</b> .....	<b>97</b>
<b>REVISTA DIGITAL DO TCE-PR - ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO</b> .....	<b>105</b>



# [ EDITORIAL

Esta é mais uma edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Paraná colocada à disposição da sociedade.

A publicação tem se revelado como democrático instrumento referencial para os quadros do poder público e se consolida no campo da pesquisa qualitativa e da análise dos problemas centrais da governança.

De maneira geral, busca aproximar-se do leitor e oferecer a ele sólidas informações que possam subsidiar decisões e a definição de políticas públicas e gerenciais direcionadas ao bem comum.

Neste número, em especial no capítulo da Doutrina, o trabalho do Professor Doutor Marcelo Ribeiro Losso, analista de Controle deste Tribunal, enfoca o tema “Regime Jurídico dos Bens da Empresa Privada no Exercício da Função Pública: investimentos do particular e bens reversíveis”. A leitura do texto, revestido de densidade, dá tom à exata dimensão da qualidade imprimida à publicação.

Na parte referente a Perguntas e Respostas, destaca-se a farta orientação sobre assuntos diversos e que, em essência, colabora em muito para a resolu-



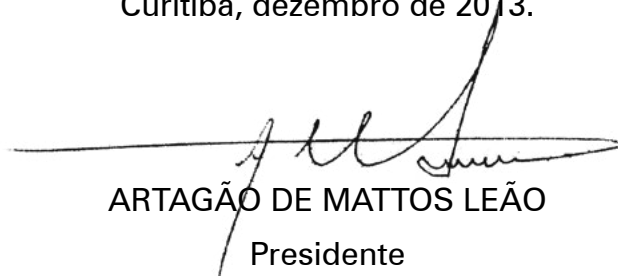
ção oportuna de questões integrantes do processo decisório, acabando por se constituir num excelente apoio logístico para as boas práticas de administração.

No que se refere à Jurisprudência, é possível tomar conhecimento de ampla matéria decidida pelo Tribunal Pleno e que vem ao encontro da gestão fiscal responsável, subordinada à disciplina legal e constitucional.

Finalmente, como novidade, a partir desta edição a Revista Digital traz seção com notícias de caráter jornalístico sobre as principais atividades desenvolvidas pela Corte de Contas paranaense.

Tenho certeza de que a publicação, pelo seu elevado conteúdo, é o espaço privilegiado para o conhecimento e o fortalecimento da administração pública.

Curitiba, dezembro de 2013.



ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Presidente





[ TCE NOTÍCIAS ]





# TCE NOTÍCIAS

## Auditorias repercutem entre a população

Ao longo de 2013, muitas foram as ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) que resultaram em relevantes benefícios ao cidadão. Entre estas atividades, o lançamento de novas ferramentas de transparência, que trazem ao cidadão informações de interesse público.

Merecem destaque, igualmente, as auditorias que o órgão realizou em áreas de grande repercussão social. As rodovias pedagiadas, radares, o metrô de Curitiba, além do transporte

coletivo na capital e as obras da Copa do Mundo de 2014 estão entre elas. Nestas auditorias, o corpo de servidores do TCE – analistas e técnicos de controle – empregam as mais atuais técnicas de fiscalização.

Os resultados deste competente trabalho foram amplamente noticiados pelos veículos de comunicação de todo o Estado. E levaram o poder público a rever projetos, realinhando procedimentos ou cancelando ações cujas falhas revelaram-se evidentes.

## Contratos com empresas de ônibus devem ser cancelados em Curitiba

Os contratos da empresa Urbanização de Curitiba S.A. com as empresas de transporte coletivo da capital deveriam ser cancelados e uma nova licitação deveria ser aberta para a contratação do serviço. É o que aponta Relatório de Auditoria realizada pelo TCE na Urbs e no Fundo

de Urbanização de Curitiba (FUC). O documento, divulgado no dia 17 de setembro, revela, ainda, que a tarifa poderia ser 16,7% menor. Ou seja, o usuário poderia estar pagando R\$ 2,25, ao invés de R\$ 2,70.



O Relatório de Auditoria do Tribunal relaciona 40 irregularidades, encontradas pela equipe de fiscalização nomeada especialmente pelo órgão de controle externo para averiguar os contratos da Prefeitura Municipal de Curitiba com as empresas de transporte. Com 253 páginas, ele é resultado de três meses de trabalho. Neste período, a comissão de auditoria, formada por seis servidores do Tribunal, fez diversas visitas técnicas aos órgãos fiscalizados, inspeções *in loco*, entrevistas e estudos técnicos. O relatório, que ainda será julgado pelo TCE, estará, em breve, à disposição da população, no Portal do órgão na internet.

Além da Urbs, a equipe de técnicos do TCE auditou o Fundo de Urbanização de Curitiba. A Rede Integrada de Transporte da Região Metropolitana foi avaliada quanto à planilha utilizada, o custo por quilômetro, o método empregado na definição de valores, reajustes e subsídios, além da administração dos recursos financeiros. Uma das recomendações é de que a licitação que originou os contratos vigentes seja anulada e se realize uma nova concorrência.

Os novos valores entrariam em vigência a partir da anulação dos contratos atuais, até que seja realiza-

da nova licitação. No caso da tarifa técnica – que corresponde ao valor efetivamente pago pela Prefeitura às empresas prestadoras de serviços – a redução seria de 25%, passando dos atuais R\$ 2,9994 para R\$ 2,5483. “A metodologia atual deve ser revista, pois danosa no cálculo da tarifa”, sustenta o documento. Entre os itens

que devem ser reavaliados, gratuidades e custos – caso das despesas com pneus e pró-labore dos executivos das prestadoras de serviço, entre outros.

O [Relatório de Auditoria na Urbs](#) está disponível na página do TCE na internet.

## TCE aponta risco de faltar recursos para concluir Arena do Atlético

A menos de dois meses do prazo previsto para a conclusão das obras, não há definição de quem custeará o valor adicional de aproximadamente

R\$ 80,62 milhões para a reforma e ampliação do Estádio Joaquim Américo Guimarães, a Arena da Baixada, sede curitibana de jogos da Copa de 2014.



A determinação para que a responsabilidade por esse montante seja definida é um dos questionamentos do relatório da Comissão de Acompanhamento da Copa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), divulgado no último dia 16 de outubro. O Tribunal encaminhou ofícios às Secretarias Estadual e Municipal da Copa, pedindo informações a respeito da origem dos recursos excedentes.

O Relatório número 9 aponta que o orçamento líquido final da obra atingiu R\$ 265.223.009,75, exatos R\$ 80.623.009,75 a mais que os R\$ 184,6 milhões da previsão inicial, feita em julho de 2012. O novo valor consta de versão atualizada do projeto executivo da readequação do estádio, encaminhada ao TCE pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no último dia 14 de agosto.

No relatório, a equipe multidisciplinar do TCE demonstra a preocupa-

ção de que, em função do aumento dos custos, falte dinheiro para a conclusão da obra. Por isso, determina que a Agência de Fomento do Paraná S/A – órgão responsável pelo repasse dos recursos estaduais –, revise seus cálculos para confirmar a viabilidade financeira e como serão absorvidos os custos adicionais do estádio.

Em relação ao andamento das obras, o TCE aponta o risco de que a reforma não esteja concluída no prazo previsto, ao final de dezembro. A equipe de fiscalização apurou que, em 31 de agosto, 64,3% dos serviços estavam concluídos. Para executar os 35,7% faltantes a tempo, seriam necessários avanços físicos de 9% ao mês no ritmo das obras.

O [Relatório de Auditoria](#) nas obras da Arena está disponível na página do TCE na internet.

## Obras de mobilidade da Copa permanecem atrasadas e têm custo aumentado

Parte de duas obras do pacote de mobilidade urbana para a Copa de 2014 na Região Metropolitana de Curitiba ainda não foi iniciada. Uma é de responsabilidade da Prefeitura da Capi-

tal (acessos à Rodoferroviária, que sequer tem projeto concluído) e a outra do Governo do Paraná (alça da Avenida Salgado Filho, que integra as Vias de Integração Radial Metropolitanas).



No Relatório Número 8 da Comissão de Fiscalização da Copa de 2014, os técnicos do TCE analisaram a situação física, até o final de setembro, das 10 obras atualmente em execução – seis de responsabilidade do Município de Curitiba e quatro do Governo do Estado. A base de acompanhamento é a Matriz de Responsabilidade, documento firmado entre Governo Federal, Estado e Município, para o repasse de recursos do PAC da Copa.

Todas as obras estão atrasadas em relação à Matriz de Responsabilidade e a maior parte também em relação aos cronogramas físico-financeiros (a execução das etapas dos serviços e seus pagamentos). Três obras estão com o cronograma em dia: Extensão da Linha Verde Sul, Requalificação do Corredor Marechal

Floriano Peixoto (municipais) e Sistema Integrado de Monitoramento Metropolitano – SIMM (estadual).

Uma obra ainda não tem projeto (acessos à Rodoferroviária) e duas mantêm pendências em relação a desapropriações (Vias de Integração Radial Metropolitanas e Corredor Aeroporto-Rodoferroviária).

Embora duas obras inicialmente previstas na Matriz de Responsabilidade não sejam mais executadas (Corredor Avenida Cândido de Abreu e Corredor Metropolitano), o valor total do investimento público no pacote da mobilidade, relativo somente à execução das obras, aumentou. Passou de R\$ 400,7 milhões para R\$ 433,9 milhões, considerando-se os contratos e seus aditivos. Até setem-



bro, haviam sido pagos R\$ 138,2 milhões, que representam aproximadamente 32% do total contratado.

O [Relatório de Auditoria](#) nas obras de mobilidade urbana relativas à Copa de 2014 está disponível na página do TCE na internet.

## Contratos com concessionárias de rodovias têm falhas e devem ser revistos

Os contratos celebrados entre o governo do Estado e as concessionárias de rodovias são um foco permanente da atenção do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. O TCE já concluiu os relatórios de auditorias realizadas nas empresas Viapar e Ecocataratas. O órgão começou, em 2013, a auditar a concessionária CCR

Rodonorte, que opera sete praças de pedágio, em 567,78 quilômetros de rodovias paranaenses.

Os técnicos vão analisar o contrato, o custo das tarifas, o investimento e o estágio do cronograma de obras previstas na concessão, além da rentabilidade da empresa. A CCR



Rodonorte opera o Lote 5 do Anel de Integração – formado por 381,5 quilômetros de rodovias federais e 186,28 quilômetros de rodovias estaduais.

Nesse lote estão algumas das mais importantes vias de ligação paranaenses, como a BR-376 (conhecida como Rodovia do Café, que une o Norte e o Noroeste do Paraná a Curitiba), o trecho da BR-277 entre Curitiba e São Luiz do Purunã e a PR-151, entre Ponta Grossa e Jaguariaíva. O fluxo médio diário dessas rodovias, segundo o *site* da empresa, soma 58 mil veículos.

#### **Tarifas incompatíveis**

Os relatórios das auditorias na Viapar e Ecocataratas apontam que as concessionárias não executaram

todas as obras previstas em contrato e cobram tarifas acima dos valores compatíveis com os serviços oferecidos aos usuários. Atualmente, os processos estão na fase de defesa. Terminada esta fase, irão a julgamento.

A Viapar opera o Lote 2 do Anel de Integração (BR 369, entre Cascavel e Londrina e BR-376, de Maringá a Paranavaí). A Ecocataratas é responsável pelo Lote 3, trecho da BR-277 que liga Guarapuava a Foz do Iguaçu. O TCE vai realizar auditorias nas outras três concessionárias que atuam no Paraná: Econorte, Caminhos do Paraná e Ecovia.

O [Relatório de Auditoria](#) sobre a Ecocataratas está disponível na página do TCE na internet.

## **Ferramentas tecnológicas favorecem transparência na gestão pública**

A criação de serviços eletrônicos que franqueiem ao cidadão informações de interesse público é uma preocupação constante do TCE. Em 2013, tornou-se possível, por exemplo, que qualquer cidadão acesse dados e informações sobre transferências de órgãos e entes públicos – prefeituras e o governo estadual, por exemplo – a entidades privadas. Basta entrar no portal do TCE na internet

([www.tce.pr.gov.br](http://www.tce.pr.gov.br)), na aba “Cidadão” e, em seguida, em “Consulta a Transferências Voluntárias”.

Outro importante serviço de consulta disponibilizado pela Corte de Contas é o [Cadastro de Inadimplentes](#) (Cadin). Ele relaciona 2.659 registros de agentes públicos que não cumpriram decisões da Corte, envolvendo a devolução de recursos públicos. Reú-



ne, ainda, 1.674 decisões de aplicação de restituição de valores, 879 multas administrativas, 80 multas proporcionais ao dano e 26 multas por infração fiscal. O Cadastro servirá de base para a listagem encaminhada ao Tribunal Regional Eleitoral, que define a inelegibilidade dos agentes públicos.

A aliança com representativos segmentos da sociedade é uma estratégia que também fortalece a transparência. O TCE firmou convênio com seis universidades estaduais, lançando do Projeto LAI Social. A sigla faz referência à Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527/11). Para que ela se torne efetiva, os municípios precisam se adaptar, construindo portais da transparência. A partir do convê-

nio, o TCE contará com o apoio de um contingente de 60 professores e estudantes, que farão, ao longo de 2014, o levantamento destes portais.

Como resultado, será emitido um relatório, que relacionará as melhores práticas, as falhas e um *ranking* da transparência. O objetivo do trabalho – como de resto, de todo o trabalho fiscalizador realizado pelo TCE – é favorecer o aprimoramento da gestão pública, com vistas ao atendimento dos interesses do cidadão. Não, apenas, punir os agentes públicos que cometem irregularidades.







[ DOUTRINA ]



# Regime jurídico dos bens da empresa privada no exercício de função pública: investimentos do particular e bens reversíveis

**LOSSO, Marcelo Ribeiro**<sup>1</sup>

Analista de Controle – TCE-PR

Bacharel em Direito – Faculdade de Direito de Curitiba

Bacharel em Administração - UFPR

Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil – Universidade Cândido Mendes

Doutor e Mestre em Direito Econômico e Socioambiental – PUC-PR

## RESUMO

O presente estudo trata da prestação dos serviços públicos, especificamente aqueles exercidos sob regime de concessão. As concessões resultam em situações complexas sob o ponto de vista dos bens utilizados para o desempenho dos serviços públicos, por vezes envolvendo bens públicos, por vezes bens particulares. Analisa o regime jurídico dos bens da empresa privada no exercício de função pública e sua reversibilidade à Concedente. Analisa o tratamento dos investimentos do particular e sua indenização, quando necessários ao desempenho de função pública.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal dispõe, em seu art. 175, que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação, a prestação de serviços públicos. Prevê, ainda, que a lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão, além de outros tópicos que arrola.



O Estado brasileiro, ao longo dos anos, organizou o desempenho de seus serviços públicos sob diversas modalidades. Inicialmente, tais serviços eram prestados diretamente pelo Estado, por meio dos órgãos que compunham o aparato administrativo. Num segundo momento, houve a concessão, em favor de pessoas jurídicas de direito privado que tinham como objeto social a prestação de serviço público.

Nas últimas décadas, principalmente a partir da década de 90 do século passado, seguindo uma tendência internacional, o Brasil promoveu privatizações e terceirizações de serviços públicos. Concorrem para isso, além dessa tendência mundial, a insuficiência de recursos estatais para prestação e manutenção de serviços públicos adequados, uma maior cobrança por parte da sociedade, que não se contenta mais com serviços prestados de forma inadequada, além de uma cobrança por eficiência e eficácia na gestão pública.

Assim, o Estado, diretamente ou pelas empresas estatais, deixa de ser a única alternativa para prestação dos serviços públicos.

Depara-se, atualmente, com a descentralização de atividades estatais e com a prestação de serviços públicos ora pelos órgãos da Administração Direta, ora pela via da criação de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações ou ainda pela delegação a entidades privadas, sob o regime de concessão e permissão de serviços públicos.

Ao viabilizar a prestação de serviços públicos por particulares, sob o regime de concessão e permissão, surge a necessidade de regulamentar não só a forma de prestação de tais serviços, mas também o regime aplicável aos bens vinculados a esta prestação e o tratamento patrimonial a ser dispensado aos particulares que se prontificam a exercer essas atividades.

Esse estudo pretende analisar e esclarecer o regime jurídico dos bens da empresa privada no exercício de função pública e o tratamento dos investimentos do particular e bens reversíveis quando no desempenho de função pública.

## 2 SERVIÇOS PÚBLICOS

A Lei Federal nº. 8.987/95, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, demonstra o cuidado do legislador com a preservação da eficiência e da qualidade do serviço prestado ao definir, no § 1º do art. 6º, que serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

O art. 23 da citada Lei lista as cláusulas essenciais que deverão constar obrigatoriamente dos contratos de concessão, dentre as quais destaca-se a relativa aos bens reversíveis.

O inciso II do art. 31 da mesma Lei indica que “Incumbe à concessionária manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão”.



Não se pretende no presente trazer um estudo aprofundado sobre os serviços públicos. Contudo, para identificar o objeto do estudo, salienta-se a diferenciação trazida por Celso Antônio Bandeira de Melo, que descreve os dois âmbitos nos quais o Estado pode atuar: o serviço público e a atividade econômica.<sup>2</sup>

Os âmbitos de atuação do Estado são: as atividades próprias do Estado, que são os serviços públicos, e as atividades dos particulares que, em determinadas circunstâncias, poderiam sofrer a intervenção estatal.

Em nosso ordenamento jurídico, é possível visualizar tal divisão na Constituição Federal. Ela trata dos dois tipos de atividades. Aborda o tema no capítulo da ordem econômica e financeira e quando traz as competências estatais.

Observa Eros Roberto Grau que a Constituição distingue tais atividades dispondo, no art. 173, sobre as atividades que são próprias dos particulares e que o Poder Público só pode intervir em casos específicos, ao passo que, no art. 175, dispõe sobre a prestação das atividades tidas como serviços públicos, que incumbem ao Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão e permissão.<sup>3</sup>

Marcos Juruena Villela Souto define serviço público como sendo a atividade cuja realização é assegurada, regulada e controlada pelo Estado em face de sua essencialidade ao desenvolvimento da sociedade.<sup>4</sup>

Luiz Alberto Blanchet esclarece que, para que o serviço público possa ser objeto de concessão ou permissão, é imprescindível que, em qualquer caso, haja uma insuficiência ou carência em sua prestação.<sup>5</sup>

Esse estudo se restringirá à prestação dos serviços públicos, notadamente aqueles exercidos sob regime de concessão ou permissão, abordan-

2 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 433.

3 GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. In: **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 250.

4 SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 135.

5 BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão de serviços públicos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999, p. 101-102.

do, em especial, o regime jurídico dos bens da empresa privada no exercício de função pública e o tratamento dos investimentos do particular e bens reversíveis quando no desempenho de função pública.

### 3 BENS PÚBLICOS E BENS PRIVADOS

No desempenho das atividades inerentes à concessão, são utilizados diversos bens vinculados ao seu objeto. Pode-se exemplificar que numa concessão para conservação de rodovias são utilizados a via pública, construções, prédios, equipamentos, veículos, etc. Verifica-se que, em determinados casos, nem a totalidade dos bens é pública nem a totalidade dos bens é privada.

Marçal Justen Filho diz que os bens utilizados no desenvolvimento da concessão enquadram-se em dois grandes grupos: bens públicos e bens privados.<sup>6</sup> Esclarece que todos os bens públicos utilizados pelo concessionário são reversíveis ao poder concedente, quando terminada a concessão.

Quanto aos bens privados aplicados à prestação do serviço público (bens integrantes do patrimônio próprio do concessionário), podem ser reversíveis ou não reversíveis, dependendo da vida útil dos bens.

### 4 BENS VINCULADOS À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Relevante trazer o entendimento sobre a caracterização dos chamados bens vinculados à prestação dos serviços públicos.

O desempenho de atividades caracterizadoras de serviço público demanda a utilização de meios dos quais o concessionário se serve para

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 265.

cumprir suas obrigações contratuais, sejam recursos humanos (pessoal vinculado à concessão), sejam recursos materiais (bens utilizados na gestão do serviço público).

Esses bens aplicados na concessão, vinculados à prestação do serviço público, compreendem o conjunto de bens imóveis (terrenos, edifícios, infraestrutura) e móveis (materiais, máquinas, equipamentos, aparelhagens, mobiliário, material circulante) utilizados na prestação do serviço público concedido.

Embora mencione em diversos dispositivos a expressão “bens vinculados”, a legislação não define o que são tais bens.<sup>7</sup> Verifica-se, ainda, que a legislação não traz, de forma taxativa, que os bens vinculados são todos reversíveis.

Alguns juristas trazem que “bens vinculados” são todos aqueles necessários à prestação do serviço público. Outros não fazem distinção entre “bens vinculados” e “bens reversíveis” e utilizam as expressões “vinculado” e “reversível” como sinônimos.<sup>8</sup>

Entende-se, contudo, que nem todos os bens utilizados pela concessionária na prestação do serviço público são de extrema necessidade para o funcionamento do serviço e, conseqüentemente, não devem ser transferidos, ao final da concessão, ao poder concedente. Marçal Justen Filho os diferencia, comentando que alguns bens são necessários, essenciais à prestação do serviço público. Outros são úteis, facilitam a prestação do serviço público, mas não são imprescindíveis.<sup>9</sup> Não se confundem, portanto, com os bens reversíveis, pois estes são aqueles bens vinculados indispensáveis à

7 Como exemplos pode-se citar a Lei n.º 8.987/95 (Lei das Concessões e Permissões), que no art. 31, inc. II, V e VII arrola, dentre os encargos da concessionária, que incumbe à mesma “manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão”; “permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis” e “zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente”.

8 Como exemplo pode-se citar Diogo de Figueiredo Moreira Neto. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 434.

9 JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 330.

prestação do serviço público e que por força dos princípios da continuidade, regularidade e atualidade da prestação do serviço público deverão reverter (serão transferidos) ao poder concedente para que a prestação do serviço não sofra uma solução de continuidade.<sup>10</sup>

## 5 ORIGEM DOS BENS VINCULADOS

Os chamados bens vinculados à prestação dos serviços públicos podem ser incorporados na concessão pelo poder concedente, ou adquiridos, ou construídos pelo concessionário. Assim, tais bens vinculados podem ser de propriedade do concessionário, da empresa pública, de outra pessoa jurídica da administração indireta ou, até mesmo, de uma pessoa jurídica da Administração Direta.

Marçal Justen Filho esclarece que os bens públicos relacionados com a concessão poderão ser de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Exemplifica com uma concessão para conservação de rodovia, onde a via pública representa bem de uso comum do povo, os edifícios são bens de uso especial e os veículos são bens dominicais.

Assim, quanto à origem, pode-se afirmar que os bens utilizados pelas concessionárias na prestação dos serviços públicos podem ser assim classificados: I) bens de propriedade do concessionário - aqueles adquiridos e incorporados ao patrimônio do concessionário, com recursos próprios, na própria concessão ou durante o prazo de sua vigência; II) bens de propriedade de empresas públicas e sociedades de economia mista: o concessionário tem a posse direta dos bens de propriedade de empresas públicas e sociedades de economia mista. A transferência da gestão desses bens pode

*Os chamados bens vinculados à prestação dos serviços públicos podem ser incorporados pelo poder concedente, ou adquiridos, ou construídos pelo concessionário.*

10 PESSOA, Leonardo Ribeiro. As diversas origens dos bens vinculados à prestação dos serviços públicos e os seus regimes jurídicos. **Boletim Jurídico**. Disponível em <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=430>>. Acesso em 15 mar. 2011.

ser gratuita ou onerosa; e III) bens de domínio público: aqueles que pertencem ao domínio público. O concessionário tem o direito de uso dos mesmos. Estes podem ser de uso comum, de uso especial ou dominicais.<sup>11</sup>

## 6 BENS REVERSÍVEIS E BENS IRREVERSÍVEIS

Ao definir reversão, Celso Antônio Bandeira de Mello diz que é “a passagem ao poder concedente dos bens do concessionário aplicados ao serviço, uma vez extinta a concessão”.<sup>12</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, entendendo ser aplicável tal instituto também à permissão de serviço público, amplia o conceito dizendo “que reversão é a passagem ao poder público dos bens do concessionário ou permissionário aplicados ao serviço, uma vez extinta a concessão ou permissão.”<sup>13</sup> Tal entendimento encontra respaldo na legislação referente à concessão de serviço público de energia elétrica, Lei n.º 9.427/96, em seu art. 18.<sup>14</sup>

São vários os dispositivos legais que fazem referência a “bens reversíveis”, sempre no sentido de passagem de bens vinculados aos serviços públicos ao poder público, uma vez extinta a concessão ou permissão.<sup>15</sup>

11 PESSOA, Leonardo Ribeiro. As diversas origens dos bens vinculados à prestação dos serviços públicos e os seus regimes jurídicos. **Boletim Jurídico**. Disponível em <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=430>>. Acesso em 15 mar. 2011.

12 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 460.

13 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 107.

14 Lei n.º 9.427/96. Art. 18. A ANEEL somente aceitará como bens reversíveis da concessionária ou permissionária do serviço público de energia elétrica aqueles utilizados, exclusiva e permanentemente, para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica.”

15 Nesse sentido: Lei n.º 8.987/95 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos), em seu art. 18, X; art. 23, X; art. 35, §§ 1º e 3º; e art. 36. Lei n.º 9.472/97 (Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações), em seu art. 93, XI e art. 101. Lei n.º 9.427/96 (Disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica), em seu art. 14, V e art. 18.

O fundamento da reversibilidade é a continuidade do serviço público. Os bens necessários à prestação do serviço somente interessam a quem for dar continuidade ao serviço.

Marçal Justen Filho esclarece que todos os bens públicos utilizados pelo concessionário são reversíveis. Os bens privados poderão ser reversíveis ou não reversíveis. No entendimento do jurista tal análise é cabível para os bens não consumíveis. A reversão dependerá da vida útil dos bens.<sup>16</sup> Assim, se estes tiverem vida útil inferior ao tempo da concessão, não haverá porque disputar-se sobre a reversibilidade dos bens. O exemplo trazido é de um computador, cuja utilização não será por tempo superior a dois anos, portanto prazo inferior ao da concessão. Neste caso, não se discute a reversibilidade, a não ser no caso de extinção da concessão antes do término previsto.

Defende o mencionado jurista que acessões e benfeitorias realizadas nos bens imóveis tornam-se automaticamente integradas ao domínio público. Os bens móveis (ainda que imobilizados, ex: máquinas) podem ser considerados como bens de domínio do particular. Estes bens de domínio do particular, segundo seu entendimento, poderão ter diferentes destinos: ou serão integrados definitivamente ao domínio público ou serão restituídos ao concessionário. Entende que, a princípio, todos os bens utilizados no desempenho do serviço público devem ser integrados definitivamente ao domínio público, pelo que as tarifas deverão ser calculadas de modo a amortizar seu valor. Por derradeiro, diz que os editais poderão prever outra solução, identificando ou estabelecendo regras para identificar os bens que retornarão ao concessionário, ao final da concessão.

Pela análise dos dispositivos legais citados, pode-se extrair que os bens reversíveis são espécie do gênero bens vinculados à prestação dos serviços públicos. O inc. XI do art. 93 da Lei n.º 9.472/97 indica que a existência de bens reversíveis não é obrigatória.

Luiz Alberto Blanchet esclarece a diferenciação entre os bens que devem retornar, obrigatoriamente, ao concedente e aqueles que poderão ser revertidos:

16 JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 265.

A doutrina francesa discerne dos 'biens de retour' que devem compulsoriamente ser entregues ao poder concedente ao final da concessão, e os 'biens de reprise', conforme, respectivamente, devam retornar obrigatoriamente ao poder concedente ao término da concessão, ou apenas possam (a critério do poder concedente e mediante indenização) ser revertidos. Nosso direito, embora não distinga as duas espécies, dispensa tratamento semelhante conforme o valor do bem já tenha ou não sido amortizado no momento da extinção da concessão.<sup>17</sup>

Quanto à divergência encontrada entre os autores sobre quais bens deverão ser revertidos, se a totalidade ou não dos bens vinculados à prestação do serviço público, esclarece:

Sempre houve divergências a respeito dos bens que devem ser revertidos. A opinião predominante é no sentido de que somente os bens necessários à prestação do serviço concedido, e para esse fim efetivamente utilizados, deveriam ser revertidos ao poder concedente, conforme, aliás, entende também o Supremo Tribunal Federal. Este é o posicionamento mais condizente com o princípio da permanência, ou continuidade, do serviço, pois se os bens efetivamente utilizados na prestação adequada do serviço já são suficientes para preservar a continuidade de sua prestação, a reversão dos demais bens é supérflua, e de qualquer modo terá sido paga com recursos públicos antes da concessão (se já existentes ou adquiridos pelo poder concedente, para utilização na prestação do serviço), durante (dissolvido o seu custo no valor da tarifa), ou ao final da concessão mediante indenização ao concessionário (se assim estiver previsto no contrato). Como não é facultado ao administrador público empregar recursos públicos em coisas desnecessárias, nada justifica a reversão de bens desnecessários para assegurar a permanência do serviço.<sup>18</sup>

Pode-se concluir que nem todos os bens utilizados ou vinculados à prestação dos serviços públicos (gênero) são indispensáveis à continuidade do funcionamento do serviço e, conseqüentemente, não precisam ser transferidos ao concedente no término da concessão. Não se confundem, portanto, com os bens reversíveis (espécie), sem os quais não é viável a prestação do serviço público, posto serem de crucial importância à continuidade, regularidade e atualidade da prestação do serviço.

Quanto a estes últimos, exemplifica Celso Antônio Bandeira de Mello: para as concessionárias de transporte ferroviário, são reversíveis os vagões

17 BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão de serviços públicos**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 1999. p. 101-102.

18 BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão de serviços públicos**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 1999. p. 101-102.



ferroviários, as locomotivas, os pátios de manobras, as estações de embarque e desembarque, os trilhos etc.; para as concessionárias de serviços portuários são reversíveis os diques, os cais de embarque e desembarque num porto marítimo, os pequenos ramais ferroviários de transporte, os armazéns, as dragas marítimas etc.; já para as concessionárias de transporte por barcas são reversíveis as barcas, os terminais de passageiros, etc.<sup>19</sup>

Daí a se identificar se os bens são úteis ou imprescindíveis à prestação do serviço público, como anteriormente mencionado, o que servirá como critério para ditar a reversibilidade ou não ao concedente.

## 7 REGIME JURÍDICO DOS BENS VINCULADOS À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Considerando que os bens vinculados à prestação dos serviços públicos têm várias origens, e existe notória controvérsia sobre sua reversibilidade total ou parcial ao poder concedente, resta necessário o esclarecimento sobre o regime jurídico aplicável a tais bens.

Os juristas dividem-se entre os que defendem a utilização dos regimes jurídicos conforme a natureza dos respectivos bens e os que entendem que todos os bens vinculados à prestação dos serviços públicos obedecem ao regime jurídico de direito público.

Defendem a primeira posição, entre outros, José dos Santos Carvalho Filho, Marcos Juruena Villela Souto e Caio Tácito. Ao defender seu entendimento, José dos Santos Carvalho Filho comenta:

“Considerando os bens vinculados à prestação dos serviços públicos, suas várias origens, e a existência de controvérsia sobre a reversibilidade total ou parcial ao poder concedente, resta necessário o esclarecimento sobre o regime jurídico aplicável a tais bens.”

19 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 675.



Parece-nos, ao contrário, que os bens das pessoas administrativas privadas, como é o caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado, devem ser caracterizados como bens privados, mesmo que em certos casos a extinção dessas entidades possa acarretar o retorno dos bens ao patrimônio da pessoa de direito público de onde se haviam originado. O fator que deve preponderar na referida classificação é o de que as entidades têm personalidade jurídica de direito privado e, embora vinculadas à Administração Direta, atuam normalmente com a maleabilidade própria das pessoas privadas.

Por conseguinte, o regime jurídico dos bens das pessoas privadas da Administração será, em princípio, o aplicável às demais pessoas privadas. Pode ocorrer que, excepcionalmente, a lei instituidora da pessoa administrativa disponha de modo diverso, criando alguma regra especial de direito público. Essa norma, é claro, será derogatória da de direito privado, mas os bens continuarão a ser considerados como privados. Como sucede, em regra, com as pessoas privadas, a alienação e a oneração de seus bens devem atender ao que dispõem os respectivos regulamentos.

Aliás, não custa lembrar que a Lei n.º 6.404/76, que dispõe sobre as sociedades anônimas, prevê, no artigo 242, que os bens de sociedades de economia mista, entidades integrantes das pessoas administrativas privadas, são normalmente executáveis e penhoráveis. Ora, se a própria lei os reconhece como sujeitos à penhora é porque, obviamente, não podem ser qualificados como bens públicos.<sup>20</sup>

Marcos Juruena Villela Souto afirma que “o patrimônio afetado ao serviço, se integralizado no capital social da empresa estatal, se submete, na lição de Caio Tácito, ao regime jurídico de direito privado, ainda que douts vezes sustentem tratar-se de bem público sob administração especial.”<sup>21</sup>

Caio Tácito, em parecer, ao analisar a situação dos bens transferidos pelo Município de São Paulo à Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, a título de integralização do capital social, defende que tal patrimônio perde sua característica original, não existindo distinção de tratamento

que os bens prestação dos atos têm várias existe notória a sobre sua total ou parcial cedente, resta esclarecimento regime jurídico tais bens.

20 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 826 – 827.

21 SOUTO, Marcos Juruena Villela. Bens vinculados à prestação de serviços públicos – natureza da transferência da posse – não houve desapossamento forçado dos bens do metrô pelo estado, nem, tampouco, qualquer remuneração pela utilização dos bens na concessão, os quais continuam sob a titularidade da empresa estatal (parecer n.º 02/2000). **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro** (Rio de Janeiro), n. 54, p. 384-389, 2001.

entre a integralização realizada em dinheiro ou em imóveis. Diz, ainda, que, embora afetados a um interesse público, os bens se desligam do patrimônio do município e passam a compor o patrimônio da empresa, podendo ser utilizados, onerados ou alienados na forma estatutária.<sup>22</sup>

A segunda corrente tem como defensores, dentre outros, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que os bens utilizados por empresas privadas prestadoras de serviços públicos são bens públicos de uso especial, pois estão afetados ao serviço público e, portanto, devem obedecer ao regime jurídico de direito público, com as restrições inerentes a ele. Explica:

É sabido que a Administração Pública está sujeita a uma série de princípios, dentre os quais o da continuidade dos serviços públicos. Se fosse possível às entidades da Administração Indireta, mesmo empresas públicas, sociedades de economia mista e concessionárias de serviços públicos, alienar livremente esses bens, ou se os mesmos pudessem ser penhorados, hipotecados, adquiridos por usucapião, haveria uma interrupção do serviço público. E o serviço é considerado público precisamente porque atende às necessidades essenciais da coletividade. Daí a impossibilidade da sua paralisação e daí a sua submissão a regime jurídico publicístico.

Por isso mesmo, entende-se que, se a entidade presta serviço público, os bens que estejam vinculados à prestação do serviço não podem ser objeto de penhora, ainda que a entidade tenha personalidade jurídica de direito privado.

Também pela mesma razão, não podem as entidades prestadoras de serviços públicos alienar os seus bens afetados a essa finalidade, sem que haja a prévia desafetação; embora a Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, só exija autorização legislativa para a alienação de bens imóveis das autarquias e fundações, encontra-se, às vezes, em leis esparsas concernentes à prestação de serviços públicos concedidos, norma expressa tornando inalienáveis os bens das empresas concessionárias, sem a prévia autorização do poder concedente.

Portanto, são bens públicos de uso especial os bens das autarquias, das fundações públicas e os das entidades de direito privado prestadoras de serviços públicos, desde que afetados diretamente a essa finalidade.<sup>23</sup>

Assim, ao obedecer ao regime jurídico de direito público, os bens vinculados seriam aqueles que, em função de sua destinação ou afetação a fins

22 TÁCITO, Caio. **Temas de direito público**: (estudos e pareceres). Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 1181–1182.

23 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 397- 398.

públicos, seriam bens fora do regime jurídico privado. Seriam, portanto, bens *extra commercium*<sup>24</sup>, que não poderiam ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado, tais como compra e venda, doação, permuta, hipoteca, penhor, comodato, locação, posse *ad usucapionem*, etc., enquanto mantivessem essa afetação. Também não seriam passíveis de penhora.<sup>25</sup>

Entende-se ser este o entendimento mais apropriado dado o regime jurídico-administrativo, que se espalha sobre seus diversos institutos, dentre os quais concessões e permissões.

Ao tratar do tema, Marçal Justen Filho aponta que:

O Direito produz um tratamento jurídico unitário para o conjunto de bens aplicados à prestação do serviço delegado. Ainda que se trate de uma pluralidade de bens e direitos, alguns públicos e outros privados, a disciplina jurídica considera tais bens em seu conjunto, inclusive para reconhecer a titularidade jurídica do concessionário. Essa questão é muito peculiar e não tem sido bem resolvida no âmbito do Direito Administrativo. É inquestionável que alguns bens aplicados à prestação do serviço público são inquestionavelmente públicos. Transfere-se ao concessionário apenas a 'posse' direta sobre eles – se é que tal se poderia cogitar de posse em sentido próprio.<sup>26</sup>

O mesmo autor, embora faça a diferenciação entre os bens públicos e privados utilizados pela concessionária, entende que todos os bens necessários à prestação do serviço público devem obedecer a um regime próprio, especial, de direito público:

Mas há também bens privados, aplicados à prestação do serviço público. São bens integrantes do patrimônio do próprio concessionário (em princípio). Esses bens se sujeitam a um regime jurídico especial. Não são bens públicos porque não integram o domínio do poder concedente. No entanto, sua afetação à prestação do serviço produz a aplicação do regime jurídico dos bens públicos. Logo, esses bens não são penhoráveis nem podem ser objeto de desapossamento compulsório por dívidas do concessionário.

24 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 109.

25 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 109.

26 JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 328.

### E adiante complementa:

É necessário, então, estabelecer uma diferenciação entre bens úteis e bens necessários à prestação do serviço público. Há alguns que facilitam, mas não são indispensáveis à referida prestação. Outros, por seu turno, são essenciais a tanto.

A essencialidade do bem à prestação do serviço produz sua submissão a esse regime jurídico próprio e inconfundível, dotado de características e peculiaridades próprias. Todos os bens passam a ter um regime próprio de direito público, ainda que se trate de bens de propriedade original do concessionário. A afetação do bem à satisfação da necessidade coletiva impede a aplicação do regime de direito privado comum. Não é possível, por isso, o concessionário invocar seu domínio para dar ao bem o destino que bem lhe aprouver. Nem poderia pretender usar e fruir do bem como bem entendesse. Portanto e ainda que se configurem bens privados, não é possível cogitar da sua penhorabilidade ou alienabilidade, sem prévia desafetação – a qual se fará por ato formal do poder concedente, depois de verificada a viabilidade da continuidade do serviço público sem sua utilização.<sup>27</sup>

De tudo o que foi exposto pode-se depreender que os bens vinculados à prestação dos serviços públicos podem ser: a) bens de propriedade das pessoas jurídicas de direito público - bens que, ao final da concessão, devem retornar ao poder concedente, pois jamais deixaram de ser públicos (regidos pelo regime de direito público); b) bens de propriedade das empresas públicas e sociedades de economia mista transferidos à concessionária prestadora de serviços públicos (tais bens são regidos por um regime próprio, especial, de direito público), ao final da concessão devem ser transferidos ao poder concedente, posto que permanecem propriedade da empresa pública ou sociedade de economia mista que cedeu (onerosamente ou gratuitamente) os bens administrados pela concessionária; c) bens adquiridos pela concessionária que, ao final da concessão, devem ser transferidos ao poder concedente, embora de propriedade da empresa concessionária de serviços públicos, uma vez que são imprescindíveis, para que não haja uma solução de continuidade na prestação dos serviços públicos, (tais bens são regidos por um regime próprio, especial, de direito público) e, por último; d) bens adquiridos pela concessionária que, embora vinculados ao serviço prestado, não são essenciais ao serviço, podendo a concessionária livremente dispor dos bens após a concessão, depois de prévia desafetação (tais bens são regidos por

27 JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 265 e 330.

um regime próprio, especial, de direito público e, após a desafetação, serão regidos pelo regime de direito privado).

## 8 INVESTIMENTOS DO PARTICULAR

Como já mencionado, as concessionárias efetuam investimentos no decorrer da concessão, inclusive com a aquisição de bens necessários ao desenvolvimento da atividade contratada.

Considerando que a concessão, seja por seu termo previamente estabelecido, seja por ocorrências extraordinárias, alcançará seu término, há de se estabelecer qual o tratamento dispensável aos investimentos do particular, inclusive no que se refere aos bens reversíveis.

Ao tratar sobre os investimentos do particular frente à reversibilidade dos bens, Maria Sylvia Zanella Di Pietro traz como regra a necessidade de indenização.

Evidentemente a reversão depende sempre de indenização, mesmo que a extinção se faça por inadimplemento do contrato, mediante declaração de caducidade. Se assim não fosse, estaria caracterizada situação de confisco.<sup>28</sup>

O entendimento pela necessária indenização é majoritário. Marçal Justen Filho, mesmo ao tratar sobre a desnecessidade de discussão sobre a reversibilidade de bens com vida útil inferior ao período da concessão, faz ressalva, ao comentar que a afirmação deve ser entendida em termos, uma vez que, se o poder concedente resolver encampar a concessão, deverá promover a indenização prévia, que abrangerá tanto os bens reversíveis como os outros que não possam ser utilizados para outros fins empresariais privados.<sup>29</sup>

Em determinados casos, a indenização é obrigatória, como esclarece Luiz Alberto Blanchet:

28 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 108.

29 JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 265.

A indenização constitui-se em obrigação do Poder Concedente, no caso de serviços de energia elétrica, como garantia integrante do regime econômico-financeiro da concessão, consoante dispõe a Lei n.º 9.427/96, em seu art. 14, inc. II.<sup>30</sup>

O mesmo autor esclarece a metodologia a ser utilizada com o fito de diminuir as discussões e entraves referentes à indenização:

A predefinição dos bens reversíveis anteriormente à elaboração das propostas pelos interessados, além de evitar impasses futuros, possibilita a cotação de valores mais reais, pois o proponente não precisará introduzir em sua cotação reservas destinadas a neutralizar os efeitos econômicos de eventuais surpresas ao término da concessão.

Idêntico efeito produzirá a definição sobre a gratuidade ou onerosidade da reversão. Se no edital de licitação ficar estabelecido que pela reversão dos bens ao poder concedente nada será devido ao concessionário, este naturalmente incluirá em sua proposta o custo desta gratuidade. Esta é a razão da exigência contida no inc. X deste artigo.<sup>31</sup>

Portanto, a indenização deverá ser estipulada de forma que haja uma amortização paulatina, durante o período contratual, sendo a indenização embutida no valor da tarifa ou outras fontes de receita. Desta forma, ao término da concessão, estará o investimento devidamente indenizado.

Contudo, se a amortização não tiver sido total, ou se a concessão tiver seu término antes do prazo ajustado, caberá ao poder concedente indenizar o concessionário pela diferença apurada, conforme dispõe a Lei nº 8.987/95, em seu art. 36.

Tal indenização deverá ocorrer antes da assunção, pelo Estado, dos bens reversíveis, seja pela amortização, seja pelo pagamento da indenização apropriada. Não poderá o poder concedente invocar o término do prazo de concessão para apropriar-se dos bens particulares não amortizados ou não indenizados do concessionário.

30 BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão de serviços públicos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999. p. 102.

31 BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão de serviços públicos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999. p. 102.

## 9 CONCLUSÃO

Pode-se afirmar que as concessões resultam em situações complexas sob o ponto de vista dos bens utilizados para o desempenho dos serviços públicos, uma vez que envolvem por vezes bens públicos, por vezes bens particulares.

Quanto à reversibilidade desses bens, conclui-se que aqueles bens públicos que foram transferidos à administração do concessionário deverão, necessariamente, reverter ao concedente, ao término do prazo ajustado.

Os bens particulares merecem estudo mais aprofundado. Entende-se que nem todos os bens particulares são absolutamente necessários à continuidade do serviço público, motivo pelo qual não devem ser considerados reversíveis em sua totalidade. São reversíveis aqueles imprescindíveis à continuidade da prestação dos serviços públicos e aqueles que não poderão ser utilizados para qualquer outra atividade empresarial privada. Os demais, por não serem reversíveis, permanecerão no patrimônio do concessionário, mesmo após o término do contrato, e terão, após a desafetação, a destinação que melhor atender as expectativas empresariais do mesmo.

Quanto ao regime jurídico aos quais estão sujeitos os bens vinculados à concessão, entende-se que os bens públicos (que ao final da concessão devem retornar ao poder concedente, pois jamais deixaram de ser públicos), devem ser regidos pelo regime de direito público; os bens de propriedade das empresas públicas e sociedades de economia mista transferidos à concessionária prestadora de serviços públicos (que ao final da concessão devem ser transferidos ao poder concedente, posto que permanecem propriedade da empresa pública ou sociedade de economia mista que os cedeu), são regidos por um regime próprio, especial, de direito público; os bens adquiridos pela concessionária, que, ao final da concessão, devem ser transferidos ao poder concedente, embora de propriedade da empresa concessionária de serviços públicos, uma vez que são imprescindíveis, para que não haja uma solução de continuidade na prestação dos serviços públicos, são regidos por um regime próprio, especial, de direito público, e, por último; os bens adquiridos pela concessionária, que, embora vinculados ao



serviço prestado, não são essenciais ao serviço, podendo a concessionária livremente dispor dos bens após a concessão, depois de prévia desafetação. Estes são regidos por um regime próprio, especial, de direito público e, após a desafetação, serão regidos pelo regime de direito privado.

Em todos os casos, havendo investimentos particulares, seja na recuperação de bens repassados à administração do concessionário, construção ou novas aquisições, deverá o concessionário receber a correspondente indenização.

Esta deverá ser, preferencialmente, representada pela amortização a ser realizada durante o prazo da concessão, motivo pelo qual os editais e instrumentos contratuais deverão ser claros quanto aos bens reversíveis e sua eventual gratuidade.

Na impossibilidade de amortização total ou em casos de término antecipado da concessão, deverão ser os investimentos prévia e devidamente indenizados sem que caiba ao poder concedente a possibilidade de apossar-se dos bens reversíveis antes da indenização, sob pena de caracterização de confisco.

## REFERÊNCIAS

BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão de serviços públicos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 19 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 8.987/95**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em 19 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.427/96**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm)>. Acesso em 19 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.472/97**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm)>. Acesso em 19 ago. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. In **Direito constitucional**: estu-



dos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PESSOA, Leonardo Ribeiro. As diversas origens dos bens vinculados à prestação dos serviços públicos e os seus regimes jurídicos. **Boletim Jurídico**. Disponível em <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=430>>. Acesso em 15 mar. 2011.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização**: privatização, concessões, terceirizações e regulação. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

TÁCITO, Caio. **Temas de direito público**: (estudos e pareceres). Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 1181–1182.





[ PERGUNTAS E RESPOSTAS ]

## PERGUNTAS E RESPOSTAS

Esta seção tem por objetivo oferecer aos leitores e jurisdicionados respostas às suas perguntas e dificuldades mais frequentes, identificadas pelas unidades técnicas do Tribunal em sua rotina de trabalho. A seleção dos temas é feita por essas mesmas unidades, levando em conta a relevância da matéria e a incidência dessas questões em processos em trâmite no Tribunal, visando orientar e dar maior celeridade nos julgamentos, prevenindo irregularidades e evitando diligências para sua correção.

### EXECUÇÃO DE DECISÃO

#### Início

**Quando se inicia a fase de execução das decisões do Tribunal de Contas?**

**R:** A fase de execução, ou de cumprimento das decisões, tem início quando ocorre o trânsito em julgado da decisão, ou seja, quando não há mais possibilidade de interposição de recursos contra a decisão do Tribunal.

### EXECUÇÃO DE DECISÃO

#### Data do trânsito em julgado

**De que forma se evidencia a data do trânsito em julgado de uma decisão do Tribunal de Contas?**

**R:** O Órgão Colegiado que lavrou o Acórdão (Câmaras ou Tribunal Pleno) emite a Certidão de Trânsito em Julgado e este documento é juntado ao Processo. Na Certidão é informada, ainda, a data da Publicação do Acórdão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas.

## DIÁRIO ELETRÔNICO DO TRIBUNAL DE CONTAS

### Forma de acesso

**De que forma se obtém o Diário Eletrônico do Tribunal de Contas?**

**R:** O Diário Eletrônico do Tribunal de Contas é disponibilizado de segunda a sexta-feira, na página eletrônica do Tribunal na internet, no seguinte endereço:  
<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lista/diario-eletronico/1436>

## EXECUÇÃO DE DECISÃO

### Prazo de pagamento

**Qual o prazo para recolhimento de uma sanção imposta por Acórdão do Tribunal de Contas?**

**R:** Conforme o art. 501 do Regimento Interno, o prazo para efetuar o recolhimento e comprová-lo junto ao Tribunal de Contas é de 30 dias, contados a partir do trânsito em julgado.

## EXECUÇÃO DE DECISÃO

### Correção do débito

**O valor da sanção sofre algum tipo de correção? Qual?**

**R:** Sim. Até a emissão da Certidão de Débito, o valor é atualizado monetariamente com base nos índices utilizados para fins de correção monetária dos créditos tributários estaduais. Além disso, há a incidência de juros de 1% ao mês. Após a emissão da Certidão de Débito, os valores devem ser corrigidos conforme legislação específica da entidade credora.



## EXECUÇÃO DE DECISÃO

### Correção do débito

**A partir de que data ocorre a atualização do valor?**

**R:** A atualização monetária é calculada a partir da data do fato tido como irregular até a data do seu efetivo recolhimento. Os juros são calculados a partir da publicação da decisão definitiva.

## EXECUÇÃO DE DECISÃO

### Cálculo do débito

**Quem apura os valores a serem pagos?**

**R:** Os cálculos dos valores imputados em decisões do Tribunal de Contas são efetuados pela Diretoria de Execuções, havendo, ainda, ferramenta disponível na internet para que os jurisdicionados possam efetuar os cálculos, a qualquer momento, no seguinte endereço: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/calculo-de-atualizacao-monetaria/203>

## CONCURSO PÚBLICO

### Contratação de empresa

**Pode haver contratação direta de empresa responsável pela condução de concurso público, nos termos do artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93? Em caso negativo, qual modalidade de licitação deve ser escolhida?**

**R:** Conforme o dispositivo legal referido, entende-se que é dispensável a licitação apenas no caso de a instituição não possuir fins lucrativos, requisito que não é cumprido pelas empresas.

Ademais, para fins de contratação direta, a instituição sem fins lucrativos deverá, ainda: (a) ser brasileira; (b) estar incumbida regimental ou estatutaria-

mente de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional; (c) possuir inquestionável reputação ético-profissional.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 250, entendendo que a aplicação da regra deve obedecer, ademais, à compatibilidade com os preços de mercado.

Em caso de realização de licitação para escolha de empresa para a condução de concurso público, o Edital deverá prever como critério de seleção o tipo “técnica” ou “técnica e preço”, dado que o objeto da contratação possui natureza predominantemente intelectual.

## CONCURSO PÚBLICO

### Obrigatoriedade de admissão de candidato aprovado

**A Administração Pública é obrigada a admitir candidato aprovado em concurso público?**

**R:** Conforme o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal, o candidato aprovado e classificado dentro do número de vagas anunciadas em Edital de concurso público possui direito subjetivo à nomeação (ver AI 574052 AgR, de Relatoria do Min. Marco Aurélio, julgado em 02/04/2013).

Assim, caso o candidato tenha sido classificado dentro do número de vagas previstas no Edital, deverá ser convocado para assumir o cargo ou emprego público antes da expiração da validade do concurso.

Por outro lado, a realização de concurso tão somente para preenchimento de cadastro de reserva também tem sido combatida, em virtude de violar o princípio da moralidade administrativa. Ademais, prever-se no Edital menos vagas do que as que a Administração tem a intenção de prover infringe inclusive o princípio da transparência da atividade administrativa.

Desse modo, na realização do certame, a Administração Pública deverá prever o número necessário e real de servidores a serem admitidos, sem restrições ou exageros.

## TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

### Transferências Voluntárias de Recursos Federais - Obrigatoriedade de prestar contas ao TCE

**Em que situações a entidade recebedora de recursos federais deve prestar contas perante o TCE-PR?**

**R:** Recursos federais podem ser repassados aos Estados e aos Municípios com diversas motivações. Constituem exemplos obrigações constitucionais, legais ou decorrentes de convênios firmados com a União por meio de algum de seus Ministérios. Neste último caso, haverá a obrigação de se prestar contas diretamente ao órgão da União, sob a regulamentação deste.

Porém, há casos em que o ente recebedor (Estado ou Município) descentraliza a execução das ações propostas com a União por meio de transferências voluntárias derivadas. Nestas hipóteses, haverá também a obrigatoriedade de prestação de contas por meio do Sistema Integrado de Transferências (SIT). Os recursos recebidos da União são contabilizados como receita pelo Município ou pelo Estado. Uma vez contabilizados, os recursos perdem a natureza federal e são considerados recursos municipais ou estaduais, sujeitos à fiscalização direta pelo Tribunal de Contas do Paraná, pois passam a integrar o patrimônio dos entes.

Uma vez que tais recursos sejam eventualmente transferidos por meio de um convênio a uma entidade sem fins lucrativos, por exemplo, ocorre uma transferência voluntária que está sujeita a fiscalização com base nas regulamentações do Tribunal, dentre elas a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011. Uma singela leitura destes instrumentos permite concluir que o Tribunal de Contas exige formalização própria destes acordos por meio de um instrumento jurídico adequado.

Isto, contudo, não elide as obrigações dos entes federativos junto aos órgãos federais no que diz respeito à prestação de contas à União.

Nas hipóteses em que recursos federais sejam repassados diretamente às entidades privadas, sem o trânsito pelo tesouro do Estado ou do Município, os recursos não serão fiscalizados pelo TCE/PR, mas apenas pelo órgão federal competente.

## TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

### Celebração de convênios

#### É necessária lei que autorize a celebração de convênios?

**R:** Não há necessidade de lei para autorizar transferências voluntárias, pois a jurisprudência entende que isto fere o princípio da independência dos poderes. Para o jurista Hely Lopes Meirelles:

(...) Convênios e contratos administrativos caracterizam-se como atos ordinários de gestão, sendo que nestes casos não dependem de autorização legislativa. É através destes atos que a administração exerce sua função constitucional típica, o poder-dever de praticar atos administrativos com a finalidade do bem comum. Desta forma, a intromissão do legislativo no exercício das competências do executivo está configurando a submissão de um poder ao outro.

O tema também foi objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal (ADI nº 770/2002), cujo entendimento apontou que a exigência de lei transgrediria os limites do controle externo previsto na Constituição.

Observa-se que ainda assim deverá haver a previsão legal de orçamento nas Leis Orçamentárias (LOA/LDO/PPA), bem como ser dada a ciência ao respectivo órgão legislativo (art. 166, §2º da Lei 8.666/93).

Nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos, estas deverão ter sua declaração de utilidade pública promulgada no âmbito do município, o que normalmente afigura-se na forma de lei.

## PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE PREFEITOS

### Parecer Prévio das Contas do Prefeito - Comunicação à Câmara de Vereadores para seu julgamento

**Como o Poder Legislativo, visando exercer sua competência constitucional de julgar as contas do prefeito, pode acessar os elementos constitutivos do processo que fundamenta o Parecer Prévio das prestações de contas anuais?**

**R:** O processo eletrônico foi aprovado pela Lei Complementar nº 126, de sete de dezembro de 2009. A adoção sistemática desse processo, em substituição à anterior composição física, está albergada nos artigos 323-B a 323-N do Regimento Interno do Tribunal. Consta, ainda, do referido estatuto, vários outros dispositivos próprios para adequação e recepção do novo ambiente processual, entre os quais figuram os procedimentos de comunicação. Conforme estabelecido no art. 168 do mesmo Regimento, à Diretoria de Protocolo (DP) recai a responsabilidade pelo recebimento e expedição dos processos e também por quaisquer comunicações que sejam pertinentes. De tal modo que, especificamente acerca da indagação, para efeito do art. 217-A, § 6º, ainda do Regimento, após o trânsito em julgado das prestações de contas, o Relator encaminha o processo à Presidência do Tribunal, que elabora ofício endereçado ao Presidente da Câmara Municipal comunicando as conclusões do Parecer Prévio. Ato contínuo, determina à DP as providências de expedição desse ofício, via postal, com Aviso de Recebimento (AR) e de liberação de cópias da integralidade do processo para o Poder Legislativo no Sistema, com a finalidade de viabilizar o competente julgamento das contas do Prefeito. No ofício da Presidência, dirigido ao chefe do Poder legislativo, consta orientação quanto à localização de acesso das cópias no sítio do Tribunal na internet, disponíveis para impressão pelo prazo de 90 (noventa), a partir disponibilização pela DP. Após o período de 90 dias, caso o representante do Legislativo tenha necessidade de acessar novamente o processo, fica obrigado a formular requerimento solicitando cópias.



## DESPESA PÚBLICA

### Liquidação de Despesa - Responsabilidade pela liquidação

#### **Quem deve ser o responsável pelo ato de liquidação da despesa pública?**

**R:** A liquidação da despesa pública corresponde a uma etapa do processo antecedente à autorização de pagamento e o adimplemento do compromisso pela Administração. O ato formal é estabelecido no art. 63, da Lei nº 6.430/64, e consiste da verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios da origem e objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar, para ocorrer a extinção da obrigação. O § 2º do mesmo artigo orienta que a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. A responsabilidade pelo atesto deve obrigatoriamente ser atribuída a servidor/empregado que tenha condição de pessoalmente conferir quantitativamente e qualitativamente o material que está sendo entregue e, no caso da prestação de serviços, examinar e atestar que eles estão em conformidade com a proposta aprovada, exigindo-se, pois, que o responsável disponha de capacidade técnica para identificar eventuais anormalidades entre as características do que foi apresentado e as que tenham sido ajustadas no contrato – tenha este sido formalizado ou não, porquanto se sabe que o art. 62, § 4º, da Lei nº 8.666/93, dispensa sua elaboração, no caso de compra com entrega integral e imediata dos bens adquiridos. Quando o valor da obrigação de despesa ultrapassar o limite fixado para a modalidade convite, a responsabilidade pela liquidação deverá ser incumbida a uma comissão de, no mínimo, três membros, nos termos do § 8º do art. 15 da Lei Federal nº 8.666/93.

## DESPESA PÚBLICA

### Diárias de Agentes Políticos - Orientações para o pagamento

**Quais as orientações básicas do Tribunal sobre o pagamento de diárias aos agentes públicos?**

**R:** O regime de diárias, para cobertura de despesas de estadia de agentes públicos, ou seja, para custeio da hospedagem e alimentação em viagens para atendimento de assuntos administrativos – que considera a participação em eventos de capacitação e treinamentos, exige definição em lei. A lei ordinária, cuja iniciativa de elaboração e propositura pode ser conjunta dos Poderes Municipais, instituirá as regras de caráter geral (hipóteses de concessão, parâmetros de fixação do valor e critérios de reajuste, entre outros), havendo a necessidade de edição de ato administrativo para a regulamentação, podendo ser o Decreto ou a Portaria. E mesmo, assemelhando-se à execução de despesas por adiantamento (também conhecido como suprimento de caixa, ou fundo rotativo), a base jurídica para criação da modalidade de diária não é a do art. 68 da Lei nº 4.320/64, já que neste a prestação de contas é obrigatória, enquanto que o mesmo não ocorre com a diária. Determinadas situações poderão eventualmente exigir a combinação dos sistemas de diária e do ressarcimento, cujos critérios para aplicação deverão ser previstos na legislação local.

Tendo em vista que no âmbito do Legislativo o tema tem sido objeto de frequentes indagações, principalmente da imprensa jornalística, vale destacar as advertências contidas no Acórdão nº 1.637/06-Pleno do Tribunal, de que “é possível o pagamento de diárias a vereadores desde que configurado interesse público e pertinência às atividades da Câmara” e que “o pagamento de diárias não pode mascarar complementação de remuneração”. Ainda, pertinente recomendar consulta às tabelas de layouts do Sistema de Informações Municipais (Acompanhamento Mensal), do Tribunal, visando correta adequação aos registros cadastrais de controle nele previstos.







# [ JURISPRUDÊNCIA\* ]

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





# ACÓRDÃOS

## INTERPRETAÇÃO DO ART. 1º DA LEI ESTADUAL Nº 11.500/96 GASTO COM PESSOAL - LIMITE DE 20% CUSTO DA ATIVIDADE OU SERVIÇO

PROCESSO Nº : 642843/12  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ DE  
JACAREZINHO  
INTERESSADO : EDUARDO MENEGHEL RANDO  
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO Nº 3428/13 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Receita decorrente da prestação de serviços e produção de bens a terceiros. Remuneração de pessoal. Limite legal. Atividades voltadas à elaboração de questões, aplicação de provas, execução de serviços de secretaria. Inclusão no limite. O limite de 20% da receita decorrente da produção de bens e prestação de serviços, estabelecido pelo art. 1º da Lei nº 11.500/1996, inclui as atividades relacionadas com a elaboração de questões, aplicação de provas, execução de serviços de secretaria.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP, indagando qual interpretação deve ser atribuída ao art. 1º da Lei nº 11.500/2006.

A dúvida reside em saber “*se o custo da atividade ou do serviço, quando houver gasto com pessoal, pode ser excluído do limite percentual de 20% (vinte por cento) para nele compreender apenas atividades de coordenação*”.

A consulta vem acompanhada por parecer da Assessoria Jurídica da entidade, esclarecendo que o tema está relacionado com a prestação de serviços aos municípios e câmaras municipais para a realização de concursos públicos e de cursos de pós-graduação *lato-senso*.

Ainda segundo o Parecer, a Universidade tem discriminado as atividades desenvolvidas em dois grandes grupos: de atividades de coordenação e aquelas outras relacionadas com a prestação do serviço propriamente dito, que se caracterizariam como insumos.

Nesse contexto, entende que o limite fixado pela Lei deve ser aplicado exclusivamente para as atividades de coordenação, não se estendendo àquelas relacionadas com a elaboração de questões, aplicação de provas, execução de serviços de secretaria entre outras atividades que não se enquadrariam no conceito de *pro labore*, mas de insumos para a prestação dos serviços.

Ressaltou que entendimento diverso tornaria proibitiva a realização de cursos de pós-graduação *lato-senso* e a organização de concursos para os municípios e outros órgãos públicos.

A consulta foi admitida pelo Despacho nº 2.712/12, tendo em vista o atendimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos pelo art. 311 do Regimento Interno.

A então Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca informou que não há, no sistema de jurisprudência deste Tribunal, decisão sobre o tema.

A Inspeção de Controle Externo se manifestou pela inclusão, no limite de 20%, de todos os custos relacionados com pessoal.

A Diretoria de Contas Estaduais corroborou o entendimento da Inspeção de Controle Externo.

O Ministério Público de Contas, na linha dos opinativos das Unidades Técnicas, também se manifestou no sentido de que o custo da atividade ou serviço, quando envolver gasto com pessoal, está incluído no limite de 20% fixado pela Lei Estadual nº 11.500/96.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A norma questionada pela consultante está assim redigida:

Art. 1º. As Instituições de Ensino Superior mantidas pelo Estado do Paraná (IES), ficam autorizadas a prestar serviços e/ou produzir bens para terceiros e repassar até 20% (vinte por cento) da receita decorrente, a título de pro-labore, aos servidores que efetivamente participarem das referidas atividades.

Percebe-se que a própria Lei, em seu art. 4º, deferiu às Instituições de Ensino Superior – IES a competência para regulamentar o repasse dos valores a que se refere o seu art. 1º.

Assim, preliminarmente, mostra-se oportuno destacar que a resposta a esta consulta não pretende substituir a competência da Instituição para regulamentar o tema, mas apenas conformar o alcance que pode ser conferido ao preceito normativo contido no aludido art. 1º da Lei nº 11.500/1996.

Nesse contexto, a Lei, ao mesmo tempo em que delimitou a natureza dos bens que poderão ser produzidos e dos serviços que poderão ser prestados pela IES, estabeleceu um limite para a remuneração dos servidores que participarem da produção de bens ou da execução dos serviços.

Ao limitar de forma categórica a parcela da receita auferida que poderá ser utilizada para pagamento, a título de *pro labore*, dos servidores, a Lei **criou o peso e a medida** certos, quais sejam: 20% da remuneração auferida com

a produção de bens e prestação de serviço pela Universidade poderão ser empregados na remuneração dos servidores, afastando qualquer interpretação que autorize o pagamento de remuneração em patamar superior àquele legalmente estabelecido.

Assim, o limite de 20% estabelecido pela Lei é aplicável às atividades relacionadas com a remuneração do pessoal, seja a que título for, inclusive aquelas decorrentes da elaboração de questões, aplicação de provas, execução de *serviços* de secretaria, entre outras.

No que tange à alegada inviabilidade de tornar proibitiva a realização de pós-graduação lato-senso e a organização de concursos públicos para municípios e outros órgãos, a UENP não demonstrou onde residiria tal restrição.

Ante o exposto, apresento proposta de voto para que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

O limite de 20% da receita decorrente da produção de bens e prestação de serviços pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, estabelecido pelo art. 1º da Lei nº 11.500/1996, inclui as atividades relacionadas com as atividades de elaboração de questões, de aplicação de provas, de execução de serviços de secretaria, entre outras.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,** nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

Conhecer da presente Consulta para que a mesma seja respondida nos seguintes termos:

O limite de 20% da receita decorrente da produção de bens e prestação de serviços pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, estabelecido pelo art. 1º da Lei nº 11.500/1996, inclui as atividades relacionadas com as atividades de elaboração de questões, de aplicação de provas, de execução de serviços de secretaria, entre outras.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores IVENS ZSCHOERPER LINHARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

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

Sala das Sessões, 29 de agosto de 2013 – Sessão nº 32.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**

**Conselheiro no exercício da Presidência**

# ATOS OFICIAIS

## PUBLICAÇÃO APENAS EM DIÁRIOS ELETRÔNICOS - EXIGÊNCIAS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 137 DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº : 556419/11  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL  
INTERESSADO : LUIZ ADYR GONÇALVES PEREIRA  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO Nº 3830/13 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Lei Complementar Estadual nº 137/2011. Exigência da Publicação em meio eletrônico e em jornal impresso de todos os atos oficiais dos poderes públicos municipais.

**PREJUDICIAL:** Apreciação de constitucionalidade de lei pelos Tribunais de Contas: Possibilidade de enfrentamento do mérito, conforme Súmula 347- STF.

**MÉRITO:** A escolha dos meios de veiculação dos atos de despesa municipais, com vistas ao atendimento do princípio da publicidade, combinado aos princípios da eficiência e da economicidade, é assunto de interesse local, nos termos do art. 30, I, da CF/88.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a este Tribunal pelo Prefeito Municipal de São Mateus do Sul, Sr. Luiz Adyr Gonçalves Pereira, acerca da possibilidade de o Poder Executivo, tendo adotado por lei a divulgação de seus atos oficiais apenas em meio eletrônico, à luz do conteúdo da Lei Complementar Estadual nº 137, manter o mesmo procedimento, acrescido da impressão e distribuição local, gratuita, de exemplares do Diário Oficial, e com isto considerar atendidas as disposições da referida lei.



As questões formuladas foram:

O município, tendo adotado por lei a divulgação de seus Atos Oficiais apenas em meio eletrônico (Diário Oficial Municipal), pode, à luz da Lei Complementar Estadual nº 137, manter o mesmo procedimento, acrescido da impressão e distribuição local, gratuita, de exemplares do DO, e com isto considerar atendidas as disposições da referida Lei?

Se positivo, é necessário que o município mantenha jornalista responsável pelo Diário Oficial?

Inicialmente, o Despacho nº 2324/11 (Peça 4), determinou a juntada de novo parecer jurídico pelo consultante, contendo o enfrentamento do conteúdo da consulta, o que foi atendido, conforme consta de Peça 6.

A Consulta foi recebida nos termos do Despacho 2501/11 (Peça 11).

O Parecer emitido pela Assessoria Jurídica do Município (Peça 6), no entendimento de que a intenção do legislador estadual não seria a de fomentar a área jornalística, obrigando os Municípios a contratarem empresas do ramo, mas sim de dar a mais ampla divulgação dos atos da administração, aliado ao fato de não existir jornal com circulação diária no Município, conclui que a edição impressa e diária do Diário Oficial do Município (além da veiculação eletrônica), com distribuição abrangente e equivalente aos atuais periódicos existentes no Município, atenderia ao espírito da Lei Complementar nº 137.

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, em cumprimento aos artigos 166, X e 313 § 2º do Regimento Interno desse Tribunal, na Informação nº 45/11 (peça 13), relacionou os seguintes processos que trataram de assuntos similares: Protocolo nº 186419/05, Acórdão nº 448/06, do Município de Loanda; Protocolo nº 152159/08 - Acórdão nº 864/08 – Tribunal Pleno, do Município de Cascavel; Processo nº 603831/07, Acórdão nº 302/09, Tribunal Pleno, que trata de Consulta da Assembleia Legislativa do Paraná; e Processo nº 530203/09, Acórdão nº 1427/10, Tribunal Pleno, que trata de Consulta da Câmara Municipal de Arapongas.

Mediante a Instrução 3815/12 (Peça 22), a Diretoria de Contas Municipais informa a ocorrência de formulação de outras Consultas de igual teor pelas Câmaras Municipais de Irati e Maringá nos protocolos 50795412 e 3567612.

A unidade técnica, para responder ao primeiro questionamento, faz remissão ao conteúdo da Instrução nº 2467/12 – DCM, que respondendo ao questionamento contido na Consulta dos autos nº 35676/12, sobre se

a publicação dos atos administrativos através de mídia eletrônica, com a observância do disposto na Instrução Normativa nº 58/2011 e Lei Complementar nº 131/2009, supre a publicação em mídia impressa em face dos princípios da eficiência e da economia elencados na Constituição Federal,

opinou pelo oferecimento da seguinte resposta:

Sim, ressalvados os casos em que lei especial exija a publicação em veículo impresso de grande circulação, a publicação em meio eletrônico dos atos dos Poderes Públicos Municipais que importem em realização de despesa supre a publicação em mídia impressa exigida pela Lei Complementar Estadual nº 137/2011. A exigência de publicação prevista pela Lei Complementar Estadual nº 137/2011 é inconstitucional e desarrazoada e, portanto, não deve ser aplicada por este Tribunal.

Quanto ao segundo questionamento, acerca da necessidade de contratação de jornalista *responsável pelo Diário Oficial* local, a Instrução 3815/12 opina no sentido de que não há necessidade da contratação de tal profissional.

No Parecer Ministerial nº 107/12, o douto Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE, Dr. Elizeu de Moraes Corrêa, manifesta-se pelo não conhecimento da Consulta, entendendo que o exame em tese de constitucionalidade de leis e atos normativos do Poder Público não se insere na competência material do Tribunal de Contas.

Reconhece, contudo, acompanhando a unidade técnica, que *“restou evidente a invasão de competência legislativa do Estado sobre o Município, sinalizando pela inconstitucionalidade da norma estadual.”* Contudo, em sentido diverso, conclui: *“Entretanto, como sabemos, a imposição pela Assembleia Legislativa do dever de publicar pela mídia impressa - forçando despesa aos Municípios, embora flagrantemente inconstitucional - é norma vigente e caso não obedecida pode importar em sanções.”*

Assim, considerando a hipótese de a Corte decidir enfrentar o mérito, opina, no mérito, no sentido de que, embora flagrantemente inconstitucio-

nal, a Lei Complementar Estadual nº 137/2011 é norma vigente cujo descumprimento pode acarretar sanções, sendo adequada a impressão e distribuição local do Diário Oficial Eletrônico, sendo desnecessária a contratação de profissional jornalista.

Ante a constatação da tramitação da presente Consulta, distribuída em 15/09/2011, o douto Conselheiro Durval Amaral, relator dos autos de Consulta nº 35676/12, da Câmara Municipal de Maringá, já apensado aos autos nº 507954/12, da Câmara Municipal de Irati, com conteúdo idêntico ao questionamento objeto deste protocolado, determinou, nos termos do Despacho 210/13 GCDA, o apensamento ao presente protocolado.

A consulta constante do Protocolo nº 35676/12, formulada pela Câmara Municipal de Maringá, através de seu Presidente, Sr. Mario Massao Hosokawa, foi admitida nos termos do Despacho nº 755/12 – GCHGH, e apresentou o seguinte questionamento:

A publicação dos atos administrativos através da mídia eletrônica, com a observância do disposto na Instrução Normativa nº 58/2011 e na Lei Complementar nº 137/2009 sobre a publicação em mídia impressa em face dos Princípios da Eficiência e da Economia elencados na Constituição Federal?

A consulta constante do Protocolo 507954/12, formulada pela Câmara Municipal de Irati, através de seu Presidente, Sr. Laudelino Antonio Filipus, foi admitida nos termos do Despacho nº 696/12 – GCDA, e apresentou os seguintes questionamentos:

1 – Qual a aplicabilidade da Lei Complementar 137/2011? Dispor unicamente sobre os atos oficiais a serem publicados nos Diários Oficiais municipais locais (próprios ou não) ou deve ser dado um conceito de amplitude na interpretação, relacionada com o conceito de transparência, uma vez que não deixa claro se a obrigação de publicação nos dois meios (impresso e eletrônico) refere-se exclusivamente a atos oficiais ou relaciona-se também com outras leis, tais como Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações, entre outras?

2 – Tendo em vista o princípio da autonomia municipal, pode um município optar, através de Lei, sobre qual seria o melhor meio de publicidade, impresso, eletrônico ou ambos, para a divulgação de seus atos oficiais e publicações legais?

3 – A Lei Complementar nº 137/2011 fere ou não a autonomia mu-

nicipal outorgada constitucionalmente aos municípios, onde cabe a estes, e somente as estes, a escolha do veículo impresso que hospedará os atos oficiais municipais?

Considerada a identidade de conteúdo das consultas apensadas, observa-se também a identidade de posicionamento dos opinativos de lei, nos termos acima descritos, estando o parecer da unidade técnica contido na Instrução 2467/ 12-DCM (Peça 10), e a manifestação do Ministério Público de Contas contida no Parecer Ministerial nº 19755/12 (Peça 12), ambos instruindo o processo de nº 35676/12.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, encontram-se satisfeitos os requisitos para que se conheça das consultas formuladas.

O tema em exame, embora corretamente formulado em tese, trata da possibilidade de o legislativo estadual estabelecer, de modo cogente, os meios pelos quais os municípios paranaenses devam tornar efetivo o princípio constitucional e legal da publicidade de seus atos oficiais que importem na realização de despesas públicas.

Todas as perguntas formuladas remetem à validade e aplicabilidade da Lei Complementar nº 137, de 06 de julho de 2011, que, no intuito de regulamentar os §§ 1º e 2º e o inciso II do § 4º, do art. 27 da Constituição Estadual, dispôs sobre a publicidade dos atos praticados no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios, determinando, entre outras coisas, que todos os atos oficiais sejam veiculados, obrigatoriamente, por mídia eletrônica e mídia impressa, devendo esta última ser contratada mediante procedimento licitatório, que propicie a participação de jornais de comprovada circulação no Município e região em que se situe.

Antes de adentrar o mérito das consultas formuladas, preliminarmente deve ser superada a preliminar de fundo estabelecida pelo Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer Ministerial nº 107/12 e do Parecer Ministerial nº 19755/12, quanto à possibilidade deste Tribunal se pronunciar sobre a constitucionalidade da Lei Complementar nº 137/11, o que é pressuposto para o enfrentamento das dúvidas lançadas pelos consulentes.

A preliminar em questão deve ser superada por esta Corte, como já o foi em outras oportunidades.

Especificamente, deve ser seguido o precedente contido no Acórdão 3340/10, proferido nos autos nº 635095/08, de Consulta formulada pelo Município de Andirá, no qual, examinando o âmbito de competência dos Municípios, a luz do art. 30 da Constituição Federal, o Tribunal reconheceu a inconstitucionalidade de EC/PR nº 24/2008, que versara sobre assunto de competência exclusiva dos Municípios.

Ao decidir referida consulta, a preliminar em questão foi refutada, reconhecendo-se a possibilidade de manifestação desta Corte acerca de constitucionalidade de norma, em sede de consulta, pois

a par da obrigação que tem de debater e observar os limites de sua atuação, tem também o dever de conferir-lhe efetividade, no caso, sob a forma de oferecer a prestação jurisdicional requerida, relativa a matéria de grande relevância e implicações.

Tem-se, assim, que as decisões sobre a constitucionalidade de norma, proferidas pelos Tribunais de Contas, ainda que em sede de Consulta, tratando em tese os questionamentos formulados, diferentemente das decisões do STF em controle abstrato de constitucionalidade, não tem efeito *erga omnes*, nem *ex tunc*. Tais decisões, nos termos da lei de regência, vinculam tão somente o próprio órgão, em relação às decisões que proferirá a partir de então.

A Lei Complementar Estadual sobre a qual versam os questionamentos, pretende regulamentar os §§ 1º e 2º e o inciso II do §4º, do art. 27 da Constituição Estadual<sup>1</sup>, tratando:

1 **Art. 27.** A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade,

da publicidade oficial e institucional, segundo os princípios constitucionais, no sentido de seu caráter educativo, informativo ou de orientação social, além do princípio da impessoalidade.

da publicidade semestral, em Diário Oficial, do relatório de despesas com a propaganda e a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas.

da participação do usuário na Administração Pública Direta e Indireta, em especial, o acesso a registros administrativo e a informações sobre atos de Governo.

O art. 2º da referida Lei, foco do questionamento, determina:

Art. 2º Para efeito do disposto no caput do artigo 1º, os atos oficiais deverão ser veiculados, obrigatoriamente, por:

I – meio eletrônico, junto ao Departamento de Imprensa Oficial do Estado;

**II – mídia impressa.**

§ 1º A obrigação de veiculação de que trata o caput deste artigo alcança os atos administrativos praticados pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais, incluindo as respectivas administrações diretas e indiretas, **que importem em realização de despesas públicas**, tais como:

- a) as aquisições e locações de bens móveis e imóveis;
- b) as doações, cessões e operações financeiras de qualquer natureza;
- c) a admissão, nomeação, demissão, exoneração e aposentadorias de servidores e empregados públicos, incluídos os comissionados;
- d) atos relacionados à contratação de fornecedores e prestadores de serviços, incluindo os respectivos editais de licitação;
- e) atos relacionados à gestão fiscal.

§ 2º Os municípios que mantenham serviços eletrônicos por meio dos quais promovam, em suas respectivas páginas de internet, a publicação de Diário Oficial Municipal, por meio das quais se garanta amplo e livre acesso às publicações dos atos oficiais, ficam dispensados da veiculação, por meio do Departamento de Imprensa Oficial do Estado.

§ 3º A escolha do veículo para publicação em mídia impressa será feita mediante procedimento licitatório que propicie a participação de jornais de comprovada circulação no Município e região em que se situe.

§ 4º A veiculação dos atos de que trata este artigo poderá se dar por meio de extrato reduzido, no qual conste a identificação das partes, natureza do ato e da identificação do processo que lhe deu origem, com os respectivos objetos, valores e prazos.

(Incluído pela Lei Complementar 141 de 23/01/2012)

---

moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e, também, ao seguinte:

§ 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º. Semestralmente, a administração direta, indireta e fundacional, publicará, no Diário Oficial, relatório das despesas realizadas com a propaganda e a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, especificando os nomes dos veículos publicitários.

§ 4º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente: (...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativo e a informações sobre atos de Governo observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII da Constituição Federal;



§ 5º Em se tratando de atos relativos a servidores, o extrato de que trata o parágrafo anterior deverá conter a identificação do servidor com os respectivos números do Registro Geral e do Cadastro Nacional de Pessoa Física, o cargo ocupado, a finalidade do ato e a identificação do processo que lhe deu origem.

(Incluído pela Lei Complementar 141 de 23/01/2012)“

Portanto, através da norma supra transcrita, o Estado determinou que os atos oficiais dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais que importem realização de despesas deverão ser veiculados de forma obrigatória, em “Meio eletrônico, junto ao Departamento de Imprensa Oficial do Estado” (inciso I); Mídia Impressa (inciso II).

Não há, no texto normativo, qualquer alternativa de escolha, mas a determinação de que a publicidade oficial nos casos ali tratados deverá ser realizada, não alternativamente, mas cumulativamente, nos dois veículos. Tanto que, os seus Parágrafos segundo, terceiro e quarto, autorizam esse entendimento, ao estabelecer condições para a escolha de ambas as modalidades:

Opção pelo meio eletrônico próprio, quando os Municípios mantenham serviços em suas páginas de internet, para a publicação de Diário Oficial Municipal, dispensando-se o serviço ofertado pelo Departamento de Imprensa Oficial.

Condições para a publicação de mídia impressa, com a adoção de procedimento licitatório que *propicie a participação de jornais de comprovada circulação no Município e sua região.*

Até o presente momento este Tribunal não emitiu juízo acerca da constitucionalidade ou não da referida Lei Complementar nº 137/2011, sob a ótica da autonomia municipal em confronto com o poder constituinte complementar do Poder Legislativo Estadual. Ante as consultas formuladas, cumpre, agora, tal desiderato.

Em análise mais aprofundada do tema, verifica-se que a lei em exame, ao tratar da publicidade dos atos de despesas dos municípios, efetivamente ultrapassou a competência constitucionalmente atribuída ao Estado, tanto ao pretender sobrepor-se às normas gerais sobre a matéria, já regulamentadas em âmbito nacional, quanto ao imiscuir-se na competência legislativa e administrativa local, atribuída aos municípios nos termos do art. 30 da Carta de 1988.

A LC 137/11 pretendeu criar obrigações procedimentais aos municípios quanto à publicidade de atos relacionados a licitações e contratos, matéria cujas normas gerais da União encontram-se na Lei 8.666/93, e a publicidade de questões orçamentárias e de responsabilidade fiscal, que tem suas normas gerais na Lei 4.320/63 e na Lei Complementar 101/2000. Especificamente quanto à questão da transparência, as normas gerais encontram-se regulamentadas pela Lei nº 12.527/2011<sup>2</sup>.

Uma vez existentes as normas de caráter geral, resta aos Estados, nos termos do art. 24, § 2º, e aos municípios, consoante art. 30, II, tão somente a competência para suplementar as normas gerais de acordo suas próprias especificidades.

A Constituição Federal, ao tratar o tema, exige que o administrador público obedeça ao *princípio da publicidade*, não estabelecendo os meios, os procedimentos, pelos quais ele deve atingir este fim:

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 (...).

A Lei 8.666/93, segue a mesma linha, fixando o dever do gestor público em dar publicidade aos atos por ele praticados, não estabelecendo os meios ou os procedimentos específicos pelos quais o princípio deve ser atingido. A título de exemplo, veja-se o mais expresso dos dispositivos da norma geral acerca dessa questão:

Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, **em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público**, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#) (grifamos)<sup>3</sup>

2 A Lei nº 12.527/2011 dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no [inciso XXXIII do art. 5º](#), no [inciso II do § 3º do art. 37](#) e no [§ 2º do art. 216 da Constituição Federal](#).

3 Outros dispositivos da lei também tratam expressamente da publicidade a ser dada aos atos oficiais, como os artigos 3º, art. 5º, art. 15, § 2º, art. 21, art. 26, art. 38, art.

No que tange aos instrumentos de transparência da gestão fiscal LC nº 101/2000, com a redação que lhe deu a LC 131/2009, também trata da questão:

**Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público:** os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.  
Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:  
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;  
II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;  
III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (grifamos)

Observe-se que a lei de responsabilidade fiscal estabelece, como *standard* a ser cumprido pelos entes federados quanto à publicidade dos atos públicos, a respectiva divulgação em meios eletrônicos de acesso público.

Não menos importante é destacar que também a Lei da Transparência ou lei de acesso à informação, Lei nº 12.527/2011, não criou as obrigações que a Lei Complementar Estadual nº 137/2011 pretendeu impor aos Municípios. Referida lei não estabelece qualquer obrigatoriedade quanto aos meios de divulgação dos atos oficiais, salvo a determinação, contida no art. 30<sup>4</sup>, a

---

39, art. 61, art. 109, §1º. Ademais, em seu art. 115, a lei 8.666/93 reitera a competência suplementar dos entes federados para tratar da procedimentalização de suas normas, ao dispor: "Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei. Parágrafo único. As normas a que se refere este artigo, após aprovação da autoridade competente, deverão ser publicadas na imprensa oficial."

4 Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;  
II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no **caput** para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, **acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.**

qual, além de limitada ao rol de informações ali estabelecido, requer exclusivamente a veiculação eletrônica das mesmas, acompanhada da manutenção, na sede do órgão, de um exemplar.

Como bem lançado na Instrução Técnica 2467/12, *“embora não seja possível afirmar que a Lei Complementar Estadual nº 137/2011 tenha contrariado a Lei da Transparência, é certo que a Lei paranaense formulou exigências que a Lei da Transparência não deduzira”*.

No julgamento da ADI nº 927-3 MC/RS, o STF reconheceu que as normas de caráter específico são aplicáveis apenas à própria União, não vinculando os Estados e os Municípios, que poderão dispor em contrário em suas respectivas legislações. Do voto do relator, Ministro Carlos Velloso, é relevante extrair:

... Penso que essas ‘normas gerais’ devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que **‘norma geral’, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral**. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências (...) **Não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam** (...) São normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos. (...)

Cuidando especificamente do tema, em tralho que escreveu a respeito do DL 2.300/86, Celso Antônio Bandeira de Mello esclareceu que “normas que estabelecem particularizadas definições, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, que definem valores, prazos e **requisitos de publicidade**, que arrolam exaustivamente modalidades licitatórias e casos de dispensa, que regulam registros cadastrais, que assinalam com minúcia o iter e o regime procedimental, os recursos cabíveis, os prazos de interposição, que arrolam documentos exigíveis de licitantes, que preestabelecem cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõem até sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença, que regulam penalidades administrativas, inclusive quanto aos tipos e casos em que cabem, evidentíssimamente sobre não serem de Direito Financeiro, menos ainda serão normas gerais, salvo no sentido de que toda norma – por sê-lo – é geral. (“Licitações”, RCP 83/16)

Do julgado supra, pode-se extrair que, ao menos em se tratando de matéria de licitações e contratos, os requisitos de publicidade dos atos não se enquadram no conceito de normas gerais.

Também é válido colacionar precedente do Supremo Tribunal Federal, na ADI 3645- PR, no qual, em situação análoga, reconheceu a ocorrência de extrapolação, pelo Estado, da autorização constitucional voltada ao preenchimento de lacunas na legislação federal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL [11.105/05](#) E DECRETOS [4.680/03](#) E [5.591/05](#). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. [24, V](#) E [XII](#), DA [CONSTITUIÇÃO FEDERAL](#) ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS.

1. Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03.

2. Seja dispondo sobre consumo ([CF](#), art. [24, V](#)), seja sobre proteção e defesa da saúde ([CF](#), art. [24, XII](#)), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente.

**3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05.**

4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Al ves, DJ 27.04.90.

5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente. (Processo: ADI 3645- PR. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 30/05/2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 01-09-2006. PP-00016)

Assim, ao legislar sobre aspectos procedimentais relacionados ao atendimento do princípio da publicidade dos atos públicos municipais, o legisla-

dor estadual extrapolou a competência suplementar concedida pelo § 2º do art. 24 da CF/88, invadindo, indevidamente, o âmbito da autonomia municipal.

Por outro lado, este Tribunal reiteradamente tem se manifestado no sentido de que a publicidade dos atos é questão afeta à competência legislativa e administrativa local, atribuída aos municípios nos termos dos art. 29 e 30 da Carta de 1988.

Os Municípios, desde que respeitadas as normas gerais fixadas por lei da União e o limites traçados quanto ao núcleo essencial dos princípios inerentes (especialmente as normas gerais contidas na lei 8.666, e na LC 101/00), poderão atuar e inclusive legislar, no âmbito de sua competência, de acordo com as especificidades locais.

Assim, a par da análise da legislação aplicável, essa Corte, ao analisar questões relacionadas à publicidade dos atos públicos, vem reiteradamente reconhecendo que a escolha dos meios adotados pelo administrador público municipal com vistas ao atingimento do princípio da publicidade, encontra-se no âmbito da competência fixada pelo art. 30 da Carta da República<sup>5</sup>.

É o caso das decisões contidas nos Acórdão nº 302/09 – Pleno e no Acórdão nº 1427/10 – Pleno, ambos de Consulta, sendo a primeira referente à possibilidade de **publicação dos atos oficiais dos municípios exclusivamente em meio eletrônico** ou em **diário próprio dos municípios nos casos em que haja diário local de circulação comprovada, e a segunda, referente ao reconhecimento da autonomia municipal** para eleger a periodicidade de edição do órgão próprio em que o Município veiculará seus atos oficiais.

Das referidas decisões é relevante colacionar:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em sessão plenária, **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, responder ao consulente que:

1) **é possível, desde de que prevista em lei municipal, a publicação dos atos oficiais dos municípios exclusivamente em meio eletrônico**, ressalvados os casos em que lei especial exija a publi-

5 “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”



cação em veículo impresso de grande circulação, observadas as seguintes diretrizes:

1.1) as publicações em meio eletrônico devem estar hospedadas em sítio eletrônico de fácil acesso à população; além de divulgar amplamente o sítio eletrônico em que a publicação de seus atos oficiais está hospedada, o município deve também assegurar-se de que o acesso às referidas publicações não requer a utilização de sofisticados recursos tecnológicos, de modo a dificultar ou a cercear o acesso de toda a população;

1.2) as publicações em meio eletrônico devem ter sua idoneidade e integridade asseguradas por tecnologia de certificação digital, como a disponibilizada por meio da Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICPBrasil;

2) **é possível, desde que prevista em lei municipal, a publicação dos atos oficiais dos municípios em diário próprio nos casos em que haja diário local de circulação comprovada** por auditoria do renomado IVC (Instituto Verificador de Circulação) ou ainda por auditor independente de comprovada idoneidade.

(Processo nº 603831/07, Acórdão nº 302/09 – Pleno, Consulta da Assembleia Legislativa do Paraná, relator Auditor Sérgio Ricardo Valadares da Fonseca)

Seguindo esse entendimento, acolhendo a instrução da Diretoria de Contas Municipais e a manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, **VOTO** no sentido **de reconhecer a autonomia municipal para eleger a periodicidade de edição do órgão próprio em que o Município veiculará seus atos oficiais**, com fundamento no disposto no art. 30, I, da Constituição Federal. No que concerne à comprovação da efetiva tiragem e distribuição do veículo de publicação dos atos oficiais, **VOTO** pela observância do julgado contido no Acórdão nº 302/09, que determinou a auditoria pelo Instituto Verificador de Circulação – IVC, ou por auditor independente de comprovada idoneidade.

(Processo nº 530203/09, Acórdão nº 1427/10 – Pleno, Consulta da Câmara Municipal de Arapongas, Relator Conselheiro Heinz Georg Herwig)

Evidencia-se dos julgados acima, que este Tribunal tem reiteradamente reconhecido que a forma de dar efetividade ao princípio da publicidade é assunto de interesse local.

Uma vez que a Constituição Federal, assim como também a Constituição Estadual, estabelecem que é de competência dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30 e art. 17, I, respectivamente), nos quais claramente se inserem as questões relativas aos meios de dar publicidade aos atos do poder público local, evidencia-se, novamente, a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 137.

As exigências impostas pela Lei Complementar 137/2011 podem gerar situações de absoluto desequilíbrio na relação custo/benefício decorrente de cada tipo de procedimento, tirando do administrador a possibilidade de buscar, e fundamentadamente escolher, o meio mais eficiente, e ao mesmo tempo, mais econômico, de dar efetividade ao princípio da publicidade de seus atos.

De ser repisado, inclusive, que da análise do §3º, do art. 2º da LC 137/11, se depreende que a lei em exame acaba por afastar inclusive a possibilidade de utilização, pelos Municípios, de seus próprios Diários Oficiais, em franco avanço contra a autonomia municipal.

Nesse sentido, é ainda relevante anotar, acompanhando o opinativo da DCM, que

a própria Lei n.º 16.595/2010 – que, como visto, faz as vezes da Lei Complementar n.º 137/2011 para as entidades do Estado – é menos exigente. A Lei Estadual exige das entidades a disponibilização de um Portal da Transparência e a publicação de seus atos no Diário Oficial do Estado, mas não exige a seleção de outro jornal para veiculação dos atos dos Poderes Públicos. Na verdade, a norma, inclusive, proíbe o uso de outro veículo de mídia impressa.” (Peça 22, p. 10)

E, mesmo sendo menos exigente, a Lei 16.595/2010 foi julgada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, nos termos da AI - 724032-8, cuja ementa é a seguinte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Propositura por Deputado Estadual Admissibilidade Inteligência do art. 111, inciso VII, da Constituição Estadual Perda superveniente da representação parlamentar Irrelevância Alegação de ofensa a dispositivos da Constituição Estadual, mas que reproduzem regras previstas na Carta Federal Possibilidade Competência desta Corte Inconstitucionalidade formal Inocorrência, vez que não contraria qualquer mandamento que estabeleça a iniciativa privativa de leis Inconstitucionalidade material Existência Declaração parcial em relação ao disposto no art. 1º, caput, e art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 16.595/2010 Interpretação conforme a Constituição Estadual do art. 1º, § 1º, da mesma lei Ação julgada parcialmente procedente. (TJPR - Órgão Especial - AI - 724032-8 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Campos Marques - Por maioria - J. 18.06.2012)

Do voto do Relator, Desembargador Campos Marques, vale destacar a passagem em que aponta a inconstitucionalidade material da norma, contida na expressão “ficando extintas quaisquer outras formas de publicação oficial, ressalvadas as publicações disciplinadas pelas leis federais em vigor”:

9. Muito embora não tenha sido apontada especificamente na inicial como inconstitucional, observa-se que o art. 1º, caput, e o seu § 1º, **na parte em que determina que os atos oficiais dos três poderes do Estado que impliquem na realização de despesas públicas deverão ser publicados exclusivamente no Diário Oficial do Estado, “ficando extintas quaisquer outras formas de publicação oficial”, não podem prevalecer.** (...) Com efeito, a determinação constante nas citadas regras, atinge frontalmente ao princípio da razoabilidade, de que trata o art. 27 da Constituição Estadual e contrária, pelo menos em relação ao Judiciário, a independência e autonomia dos poderes, previstas, respectivamente, nos arts. 7º e 98 da Carta Estadual. O Poder Judiciário, como é público e notório, tem, desde há muitos anos, o Diário da Justiça, hoje eletrônico, conectado a Rede Mundial de Computadores a internet, em que, nos termos da resposta oferecida pelo sr. Presidente, publica, “sem custo algum, todos os seus atos administrativos e processuais” (fls. 161), inclusive os relativos a lei em exame, de modo que atingirá, seguramente, a publicidade buscada com a legislação ora em análise, pois, conforme acentuou, “pode ser acessado de qualquer computador, em todo o planeta” (fls. 162).

Não há, portanto, a menor razão para que a publicação objeto da lei seja efetuada em outro órgão, já que está arraigado no seio da população que todos os atos do Poder Judiciário, tanto administrativos como judiciais, são veiculados naquele organismo, bastando acessar o portal do Tribunal, em que consta, com bastante destaque, um link especial para a “transparência”, observado na página principal.

**Há que se reconhecer, portanto, a inconstitucionalidade da expressão “ficando extintas quaisquer outras formas de publicação oficial, ressalvadas as publicações disciplinadas pelas leis federais em vigor”, contida no art. 1º, caput, da Lei Estadual nº 16.595/2010, e, interpretando o disposto no § 1º deste artigo, que determina a remessa dos respectivos atos “ao Departamento de Imprensa Oficial do Estado, para a sua publicação”, tendo em conta as regras dos arts. 7º e 98 da Constituição Estadual, que, como visto, tratam da independência e autonomia dos poderes, permitir que o Poder Judiciário continue a publicar os seus atos, inclusive os objeto da lei estadual em destaque, no Diário da Justiça eletrônico.**

10. O meu voto, assim, em conclusão, é pela parcial procedência desta ação direta de inconstitucionalidade, para declarar inconstitucional a expressão “ficando extintas quaisquer outras formas de publicação oficial, ressalvadas as publicações disciplinadas pelas leis federais em vigor”, observada no art. 1º, caput, da Lei Estadual nº 16.595/2010, e a expressão “subsídio, vencimento ou provento”, de que trata o art. 2º, § 2º, da mesma legislação, e, por fim, dando interpretação conforme a Constituição Estadual ao § 1º do art. 1º da referida lei, permitir que o Poder Judiciário continue a publicar os atos, incluídos os disciplinados na lei ora em exame, no Diário da Justiça eletrônico.” (grifamos)

Partindo-se de tais premissas, entendo que, na medida em que pretende impor aos Municípios obrigações procedimentais quanto à publicidade dos atos próprios dos Municípios, a Lei Complementar nº 137/2011 extrapola a competência subsidiária para tratar do tema e afronta o princípio da autonomia municipal, padecendo, portanto, de inconstitucionalidade.

Assim, quanto ao mérito da consulta, proponho que esta Corte ofereça resposta nos termos da instrução da Diretoria de Contas Municipais nº 2467/12, que findou por considerar inconstitucional a Lei Complementar Estadual 137/11, por evidente invasão de competência municipal, e por ofensa aos princípios da autonomia municipal, além dos da eficiência e economicidade dos atos administrativos, por parte do Estado do Paraná, consistente na imposição, aos municípios, de obrigações que superam as determinações gerais que devem ser atendidas pelos municípios quanto à publicidade de seus atos oficiais.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

**3.1.** conhecer das Consultas formuladas pelos Municípios de São Mateus do Sul, CNPJ nº 76.021.450/0001-22, pela Câmara Municipal de Maringá, CNPJ 77.926.509/0001-94, e pela Câmara Municipal de Irati, CNPJ 77.778.819/0001-09, uma vez que, em todas, presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, oferecer resposta nos seguintes termos:

**QUESTÃO 1:** O município, tendo adotado por lei a divulgação de seus Atos Oficiais apenas em meio eletrônico (Diário Oficial Municipal), pode, à luz da Lei Complementar Estadual nº 137, manter o mesmo procedimento, acrescido da impressão e distribuição local, gratuita, de exemplares do DO, e com isto considerar atendidas as disposições da referida Lei?

**RESPOSTA:** Ressalvados os casos em que lei especial exija a publicação em veículo impresso de grande circulação, a publicação em meio eletrônico dos atos dos Poderes Públicos Municipais que importem em realização de despesa supre a publicação em mídia impressa exigida pela Lei Complementar Estadual só n.º 137/2011. A exigência de publicação prevista pela Lei Complementar Estadual n.º 137/2011 é inconstitucional e desarrazoada e, portanto, não deve ser aplicada por este Tribunal.

Na publicação de seus atos oficiais, os órgãos públicos municipais devem seguir, além das normas gerais de regência, as orientações contidas nos Acórdão nº 302/09 – Pleno e no Acórdão nº 1427/10 –

Pleno, deste Tribunal.

**QUESTÃO 2:** Se positivo, é necessário que o município mantenha jornalista responsável pelo Diário Oficial?.

**RESPOSTA:** Prejudicada, em virtude da resposta à questão 1.

**3.2.** determinação, após o trânsito em julgado da decisão, das seguintes medidas:

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

### 3 DA DECISÃO

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

I. conhecer das Consultas formuladas pelos Municípios de São Mateus do Sul, CNPJ nº 76.021.450/0001-22, pela Câmara Municipal de Maringá, CNPJ 77.926.509/0001-94, e pela Câmara Municipal de Irati, CNPJ 77.778.819/0001-09, uma vez que, em todas, presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, oferecer resposta nos seguintes termos:

**QUESTÃO 1:** O município, tendo adotado por lei a divulgação de seus Atos Oficiais apenas em meio eletrônico (Diário Oficial Municipal), pode, à luz da Lei Complementar Estadual nº 137, manter o mesmo procedimento, acrescido da impressão e distribuição local, gratuita, de exemplares do DO, e com isto considerar atendidas as disposições da referida Lei?

**RESPOSTA:** Ressalvados os casos em que lei especial exija a publicação em veículo impresso de grande circulação, a publicação em meio eletrônico dos atos dos Poderes Públicos Municipais que importem em realização de despesa supre a publicação em mídia impressa exigida pela Lei Complementar Estadual só n.º 137/2011. A exigência de publicação prevista pela Lei Complementar Estadual n.º 137/2011 é inconstitucional e desarrazoada e, portanto, não deve ser aplicada por este Tribunal.

Na publicação de seus atos oficiais, os órgãos públicos municipais devem seguir, além das normas gerais de regência, as orientações contidas nos Acórdão nº 302/09 – Pleno e no Acórdão nº 1427/10 –

Pleno, deste Tribunal.

**QUESTÃO 2:** Se positivo, é necessário que o município mantenha jornalista responsável pelo Diário Oficial?

**RESPOSTA:** Prejudicada, em virtude da resposta à questão 1.

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

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

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

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

Sala das Sessões, 19 de setembro de 2013 – Sessão nº 35.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
Presidente



# PODER PÚBLICO

## ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO - OSCIP

### TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA

PROCESSO Nº : 724289/12  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
INTERESSADO : SILVIO MAGALHÃES BARROS II  
RELATOR : AUDITOR IVENS ZSCHOERPER LINHARES

## ACÓRDÃO Nº 3852/13 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Possibilidade de o Poder Público realizar transferência voluntária para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. Inexistência de óbice legal. Obrigatoriedade de prévio procedimento administrativo e verificação das condições inerentes ao funcionamento destas entidades, previstas na Lei nº 9.790/1999, no Decreto nº 3.100/1999, na Resolução nº 28/2011, na Instrução Normativa nº 61/2011, e, por se tratar de recursos do FIA, na Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, e a Instrução Normativa nº 36/2009, conforme assinalado no voto.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata o expediente de consulta formulada pelo Município de Maringá, por intermédio de seu Prefeito Municipal à época, Sr. Silvio Magalhães Barros II, por meio da qual visa dirimir dúvida acerca da *possibilidade legal de realizar transferências voluntárias para entidades assistenciais classificadas como OSCIP, através de convênio, utilizando recursos do FIA municipal, para execução de projetos sociais no atendimento a crianças e adolescentes.*

Em face da constatação de não atendimento aos requisitos regimentais para conhecimento da consulta, por meio do Despacho nº 2287/12, foi determinada a intimação do interessado para que indicasse o dispositivo legal ou regulamentar a que se refere o inciso III do art. 311 do Regimento Interno, e apresentasse o parecer jurídico a que se refere o inciso IV do mesmo artigo.

A fim de dar cumprimento ao solicitado, o consulente trouxe aos autos parecer jurídico, subscrito pelo Procurador Geral do Município, Dr. Luiz Carlos Manzato, opinando acerca da matéria objeto da consulta.

Em observância ao trâmite regimentalmente previsto, seguiram os autos à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, para informar sobre a existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema, que, na Informação nº 75/12, colacionou ementas de decisões que tangenciam a questão suscitada nos presentes.

Ato contínuo, o Município de Maringá juntou aos autos parecer jurídico complementar (peça nº 13), o qual concluiu que *não há óbice legal para que instituições privadas, sem fins econômicos e qualificadas como OSCIP recebam recursos públicos municipais, entre eles o FIA, através de convênios, auxílios, contratos de repasses ou qualquer outro instrumento, incluindo-se aí o Termo de Parceria, salientando, contudo, que a celebração de Termos de Parceria deverá ser precedida do atendimento dos requisitos do Decreto 3.100/99, especialmente, de publicação de edital de Concursos de Projetos pela Prefeitura do Município de Maringá.*

Instada a se manifestar, a Diretoria de Contas Municipais, por meio da Instrução nº 226/13, em sede de preliminar, aduziu que o parecer jurídico acostado pelo interessado não aborda especificamente a dúvida suscitada pelo consulente, razão pela qual recomendou a intimação deste para que emendasse a inicial, esclarecendo exatamente a dúvida que pretende ver respondida, bem como para que apresentasse parecer jurídico que enfoque especificamente a dúvida. Outrossim, por se referir à legalidade e às formas adequadas de serem feitas transferências voluntárias, sugeriu o encaminhamento dos autos à Diretoria de Análise de Transferências, para manifestação quanto ao mérito.

Após detida análise do arcabouço normativo que rege a questão, sobretudo, da Lei Federal nº 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação das OSCIPs e disciplina o Termo de Parceria, bem como do decreto que regulamentou a questão em âmbito federal (Decreto nº 3.100/99), a Diretoria de Análise de Transferências, no Parecer nº 92/13, opinou *pela impossibilidade de se realizar transferência voluntária para entidades assistenciais e qualificadas como OSCIPs, através de convênios.*

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 11274/13, divergiu da Unidade Técnica e, fundado na inexistência de óbice legal à formalização de ajustes cooperativos distintos dos termos de parceria pelas OSCIP, manifestou-se pela possibilidade destas firmarem convênio com a administração pública, desde que observadas cautelas apontadas em seu opinativo.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, no que tange às preliminares aduzidas pela Diretoria de Contas Municipais, que ensejariam o não conhecimento da consulta, ou, alternativamente, a necessidade de emenda à inicial, insta salientar que, a despeito de o parecer jurídico não estar vinculado precisamente à questão formulada, nele são tecidas argumentações que embasam a conclusão exposta no opinativo.

Ademais, a dúvida está claramente posta na exordial, e, em que pesem as dilações sobre o tema, que por vezes apenas o tangenciam, no parecer acostado à peça nº 13, é possível extrair a conclusão acerca da matéria objeto da consulta, restando, assim, atendido o requisito de admissibilidade previsto no inciso IV do artigo 311 do Regimento Interno.

Dessa forma, atendidas as condições de admissibilidade constantes dos artigos 311 e 312, ambos do Regimento Interno, conheço da presente consulta.

Superadas as questões preliminares, passo ao mérito.

Indaga o consulente sobre a possibilidade de a Administração Pública firmar convênio com entidade qualificada como OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

De início, situando a questão posta no âmbito das competências legislativas constitucionalmente delineadas, cumpre salientar que inobstante a inexistência de previsão expressa relativa à competência para legislar em matéria administrativa, esta decorre da autonomia federativa, ou seja, cada ente possui competência para organizar a sua própria administração. Logo, pode-se dizer que, nos moldes do artigo 24 da Constituição Federal, União, Estados e Distrito Federal detêm competência comum para legislar sobre a matéria.

A par disso, é inafastável a competência também dos Municípios para organizarem sua administração, como decorrência lógica do que prevê o artigo 30, incisos I e II da Constituição Federal, que assegura aos entes municipais a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Fixadas tais premissas, e partindo-se para seara da qualificação de pessoa jurídica como OSCIP, infere-se que, inexistindo legislação municipal a respeito, são aplicáveis as normativas federais regentes da matéria.

A Lei nº 9.790/99 dispôs sobre as *organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP*, cuja regulamentação, em âmbito federal, coube ao Decreto nº 3.100/99.

O artigo 1º da referida lei disciplina que *“podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei”*, os quais, por sua vez, estão elencados nos artigos 3º e 4º.

Nesse ponto, precisa a assertiva do Ilustre Procurador Geral do Ministério Público de Contas, no sentido de que a qualificação de OSCIP não confere à entidade uma nova categoria como pessoa jurídica, à luz do que expressamente dispõe o art. 44 do Código Civil Brasileiro (f. 3/4 da peça nº 20):

Nesse passo, observa-se que o art. 44 daquele codex estabelece, em **rol taxativo**, as modalidades associativas que constituem pessoas coletivas, das quais, em princípio, estariam apartadas de finalidades econômicas as associações (inciso I), as fundações (inciso III), as organizações religiosas (inciso IV) e os partidos políticos (inciso V). Porém, é de se ver que o art. 2º da Lei nº 9.790/1999 exclui da qualificação as organizações religiosas, os partidos políticos e algumas fundações – do que se conclui que, necessariamente, **toda entidade qualificada como OSCIP assumirá a forma de associação civil ou de fundação de direito privado** (sem grifo no original).

Assentada essa premissa, prossegue o Procurador:

Essa breve reflexão faz-se necessária para demonstrar que a legislação publicista dedicou-se a trazer **qualificação extraordinária** a determinadas entidades que atendessem os requisitos legais, mas **não se prezou a modificar ou suprimir a natureza jurídica essencial dessas organizações**, que nada mais refletem que a reunião de pessoas (associações) ou de bens (fundações), vinculados para o cometimento de finalidades não econômicas.

Persistindo os objetivos sociais, uma vez que a qualificação OSCIP não desnatura o vínculo formativo negocial que possibilitou a criação da pessoa jurídica, **inexiste argumento jurídico válido para impedir a atuação dessas entidades civis, sem fins lucrativos, mediante os mecanismos de que se valem as demais organizações do terceiro setor**” (sem grifo no original, f. 4).

Nesse ponto, portanto, não assiste razão à Diretoria de Análise de Transferências, ao interpretar, a f. da peça nº 19, o disposto no art. 18 da lei citada<sup>1</sup> no sentido de que

as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, para manterem a qualificação de OSCIPs, terão que renunciar automaticamente as suas qualificações anteriores, sendo-lhes vedado, portanto, a manutenção simultânea de diplomas legais além da qualificação de OSCIPs.

<sup>1</sup> *Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos aos requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até cinco anos contados da data de vigência desta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)*

*§ 1º Findo o prazo de cinco anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)*

*§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá automaticamente a qualificação obtida nos termos desta Lei (grifos nossos).*

Conforme apontado, a extraordinária caracterização da entidade como OSCIP, a partir da verificação de ter ela satisfeito os requisitos legais, não altera sua natureza jurídica de associação sem fins lucrativos, nos termos disciplinados pelo Código Civil Brasileiro, que é o diploma legal próprio competente para a regulamentação exaustiva da matéria pertinente às Pessoas Jurídicas, conforme regra de competência do art. 22, I, da Constituição Federal.

Ademais, a "*renúncia automática*" de que tratam os parágrafos 1º e 2º do dispositivo citado diz respeito a uma situação provisória, que se estendeu pelo prazo de cinco anos após a entrada em vigor dessa lei, e que impedia a cumulação da qualificação nela prevista com "*suas qualificações anteriores*", exigindo-se do titular que procedesse à opção. Não guarda a hipótese, portanto, pertinência com as prerrogativas ordinárias das associações civis sem fins lucrativos, de que ora se trata, dentre as quais se inclui a possibilidade de celebração de convênio.

Outrossim, também pela análise da natureza do termo de parceria, em comparação com as demais espécies de negócios jurídicos celebrados entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos, dentre os quais, o convênio, pode-se chegar a semelhante conclusão.

A propósito, o art. 9º da Lei nº 9.790/99, instituiu essa figura jurídica, nos seguintes termos:

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no artigo 3º desta Lei (nosso grifo).

Já o convênio tem sua definição no art. 133 da Lei Estadual nº 15.608/2007:

**Art. 133.** Constitui o convênio uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas, buscando a **consecução de objetivos de interesse comum, por colaboração recíproca**, distinguindo-se dos contratos pelos principais traços característicos:  
I – igualdade jurídica dos partícipes;  
II – não persecução da lucratividade;  
III – possibilidade de denúncia unilateral por qualquer dos partícipes, na forma prevista no ajuste;



IV – diversificação da cooperação oferecida por cada partícipe;  
V – responsabilidade dos partícipes limitada, exclusivamente, às obrigações contraídas durante o ajuste.

Saliente-se, inicialmente, a semelhança dos dois institutos, do termo de parceria e convênio, em razão de sua contraposição aos contratos, elucidada pelo Professor MARÇAL JUSTEN FILHO, da seguinte forma:

Em primeiro lugar, o convênio é um contrato associativo, de cunho organizacional. Isso significa que a prestação realizada por uma das partes não se destina a ser incorporada no patrimônio da outra. As partes do convênio assumem direitos e obrigações visando a realização de um fim comum. Diversamente se passa com a maioria dos contratos administrativos, que apresentam cunho comutativo: as partes se valem da contratação para produzir a transferência entre si da titularidade de bens e interesses. Essa distinção se relaciona com o posicionamento recíproco entre as partes. **No convênio, as partes não percebem remuneração por sua atuação e todos os recursos são aplicados no desempenho de uma atividade de relevância coletiva. Nos demais contratos administrativos, o usual é a existência de interesses contrapostos, existindo interesse lucrativo pelo menos de uma das partes (o particular)<sup>2</sup> (grifo nosso).**

Apenas como ilustração acerca desse ponto, justamente com o fito de realçar a diferença entre os termos de parceria, próprios das OSCIP's, e contratos administrativos, a advertência do Ministério Público de Contas, a f. 8 da peça nº 20, no sentido de que

É inconstitucional e ilegal a participação de OSCIP em licitações para contratação de obras ou serviços pela Administração Pública, uma vez que ofende ao princípio da igualdade prescrito no art. 5º caput da CF/88 e no art. 3º da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), já que gozam de privilégios não extensíveis ao setor privado econômico.

Do exposto, verifica-se que, nos convênios, à semelhança do que ocorre com os termos de parceria, está presente a comunhão de interesses voltados ao atingimento do interesse público, valendo salientar, em relação a esse último, que, conforme o precitado artigo 9º da Lei nº 9.790/99, destina-se à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público.

2 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 473

Ainda acerca da proximidade entre as figuras do *termo de parceria* e do *convênio*, bem pontuou o Ministério Público junto a este Tribunal (fls. 6-7, peça nº 20):

De fato, confrontando as cláusulas essenciais estabelecidas pela lei acerca do termo de parceria (art. 10, §2º) com semelhante previsão existente na Lei Estadual nº 15.608/2007 quanto aos convênios (art. 134), verifica-se inafastável aproximação entre os conteúdos mínimos exigidos – delimitação do objeto, definição do programa de trabalho ou plano de aplicação dos recursos, contendo metas e objetivos mensuráveis, dentre outros, como prevê, inclusive, o Provimento nº 24/2001 deste Tribunal de Contas, instrumento fixado para controle de tais ajustes.

Pertinente a indicação da decisão do Supremo Tribunal Federal, contida no mesmo parecer, a f. 5, que, por sua relevância, merece transcrição integral:

Nesse contexto, ao apreciar matéria relativa às Organizações Sociais, o Ministro Carlos Ayres Britto consignou o entendimento de que **os contratos de gestão, instrumentos próprios daquele modelo de atuação do terceiro setor, consistem em convênios**. Igual posicionamento foi sustentado no voto divergente apresentado pelo Ministro Luiz Fux, que assevera:

**(...) o contrato de gestão não consiste, a rigor, em contrato administrativo, mas sim em convênio**. Com efeito, **no núcleo da figura dos convênios está a conjugação de esforços para o atingimento de um objetivo comum aos interessados**: há plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, voltado para um fim compartilhado. (Grifos nossos)

Neste contexto, pode-se interpretar os dispositivos legais supratranscritos no sentido de que o Termo de Parceria é instrumento para formalização de vínculo entre OSCIP e a Administração Pública, sem que, contudo, seja possível extrair conclusão no sentido de que *somente* o Termo de Parceria é a forma negocial para a celebração deste vínculo.

Nessa esteira, aliás, foi a conclusão do Ministério Público de Contas, no parecer lavrado pelo Ilustre Procurador ELIZEU DE MOARES CORRÊA (f. 3, peça nº 20):

Dessa forma, é lícito afirmar tão-somente que a OSCIP é a qualificação jurídica que permite a determinadas entidades a formalização de termos de parceria com a Administração; porém, o fato de a legislação restringir, no polo privado, a titularidade de celebração de termos de parceria a entidades qualificadas como OSCIP não implica o raciocínio de que tais organizações teriam sua atuação restrita a esse específico modelo negocial.

Em outras palavras, em confronto direto com o cerne da questão, analisando o regramento legal incidente, **pode-se dizer que somente OSCIP pode firmar termo de parceria, mas não decorre daí que as OSCIP podem firmar somente termo de parceria** (sem grifo no original).

Também nesse sentido, o magistério da Professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, bem ressaltado no brilhante parecer do Ministério Público de Contas, a f. 6:

**Não tendo lei sobre a matéria, podem continuar a celebrar convênios com entidade do terceiro setor, com fundamento no artigo 116 da Lei nº 8.666, de 21-6-93, até porque os termos de parceria, referidos na lei federal, têm a mesma natureza que os convênios:** trata-se de acordos de vontades, em que os partícipes objetivam a um fim de interesse comum; cada qual colabora de uma forma, podendo ser por meio de recursos humanos, materiais, financeiros, know how; a verba que o Poder Público repassa à entidade privada não tem a natureza de preço ou remuneração, razão pela qual não passa a integrar o patrimônio da entidade, para que ela a utilize a seu bel-prazer, mas, ao contrário, mantém a natureza de dinheiro público; em decorrência disso, a entidade está obrigada a prestar contas de maneira a demonstrar que os recursos foram utilizados para os fins estabelecidos no acordo, sob pena de ilegalidade<sup>3</sup> (grifos nossos).

Na mesma linha de raciocínio, o escólio de JOSÉ EDUARDO SABO PAES<sup>4</sup>:

Em outras palavras, o Termo de Parceria é uma alternativa ao Convênio para a realização de projetos ou atividades de interesse comum entre as entidades qualificadas como Oscip e a administração pública; porém, sem a necessidade do extenso rol de documentos exigidos na celebração de um convênio.

Ainda em corroboração, a própria exposição de motivos da Lei nº 9.790/1999 ressalta o caráter complementar, não excludente, dos termos de parceria, conforme oportuna citação do *Parquet*, a f. 7:

(...) o Termo de Parceria consiste em um novo instrumento, **complementar aos instrumentos em vigor**, que traduz a relação de parceria entre instituições com fins públicos, mas de origem diversa (estatal e social) e com natureza diferente (pública e privada). Regido pelos princípios da transparência, competição, cooperação e parceria, possibilita a escolha do parceiro mais adequado do ponto de vista técnico, de maior relevância sob o ponto de vista de serviços prestados à sociedade.

O Termo de Parceria é um **instrumento de fomento** que permite, por um lado, **a negociação de objetivos e metas** entre as partes e, por outro, o **monitoramento e a avaliação dos projetos**, possibilitando maior transparência dos produtos e resultados efetivamente alcançados pelas entidades. Enquanto **instrumento de gestão**, aponta para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, maior eficiência e flexibilidade do controle administrativo e na aplicação dos recursos públicos, viabiliza a melhoria dos sistemas de gerenciamento, quer no âmbito da administração pública, quer na esfera das organizações da sociedade civil.

À maior **autonomia gerencial das organizações** viabilizada pelo Termo de Parceria, corresponde o compromisso do Estado para

3 Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011, p. 518.

4 PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social: Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 622.

flexibilizar os controles burocráticos das atividades-meio. Desse modo, em lugar do controle burocrático apriorístico e de uma cultura impeditiva para o uso de recursos, realiza-se a avaliação de desempenho global do projeto em relação aos benefícios direcionados para a população-alvo, por meio de mecanismos de fiscalização e responsabilização previstos na presente Lei. Em suma, a criação do Termo de Parceria imprime maior agilidade gerencial aos projetos e gera condições para a realização do **controle dos resultados**, com garantias para que os recursos estatais sejam utilizados de acordo com os fins públicos. (Grifos nossos)

Por outro lado, assentada a possibilidade de celebração de convênios com as mencionadas OSCIP'S, devem ser explicitadas as cautelas que se deve ter conta a esse respeito, como alerta do Supremo Tribunal Federal, segundo seu entendimento indicado pelo Dr. ELIZEU DE MORAES CORRÊA<sup>5</sup>, em especial, sobre *"a necessidade de se efetuar processo seletivo para a formalização de tais avenças com o Poder Público, em estrita observância aos predicados constitucionais da isonomia e da impessoalidade"*.

Muito embora a decisão citada refira-se ao contrato de gestão, não há como afastar sua pertinência à discussão em tela, dada a evidente semelhança deste instrumento com o termo de parceria, cuja natureza, por sua vez, guarda idênticas características à dos convênios:

É preciso, porém, fazer a seguinte ressalva: a desnecessidade do procedimento licitatório: a) não afasta o dever da **abertura de processo administrativo que demonstre, objetivamente, em que o regime da parceria com a iniciativa privada se revele como de superior qualidade frente à atuação isolada ou solitária do próprio Estado enquanto titular da atividade em questão**; b) não libera a Administração da rigorosa observância dos **princípios constitucionais da publicidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e, por conseguinte, da garantia de um processo objetivo e público para a qualificação das entidades como organizações sociais e sua específica habilitação para determinado "contrato de gestão"**; c) não afasta a **motivação administrativa quanto à seleção de uma determinada pessoa privada**, e não outra, se outra houver com idêntica pretensão de emparceiramento com o Poder Público; d) não dispensa a desembaraçada incidência dos **mecanismos de controle interno e externo sobre o serviço ou atividade em concreto regime de parceria com a iniciativa privada**. (Min. Carlos Ayres Britto, grifos nossos)

Diante de um cenário de escassez, que, por consequência, leva à exclusão de particulares com a mesma pretensão, todos almejan-

5 *"Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF. Votos disponíveis em [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_rel\\_1923.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_rel_1923.pdf) e em [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_ADI1923LF.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADI1923LF.pdf)".*

do a posição subjetiva de parceiro privado no contrato de gestão, impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um **procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos**, ainda que, repita-se, sem os rigores formais da licitação tal como concebida pela Lei nº 8666/93 em concretização do art. 37, XXI, da CF, cuja aplicabilidade ao caso, reitera-se, é de se ter por rejeitada diante da natureza do vínculo instrumentalizado pelo contrato de gestão. (Min. Luiz Fux) (grifos nossos)

Assim, pode-se sintetizar que, na hipótese de celebração de convênio ou outro instrumento congênere com associação civil sem fins lucrativos, dentre as quais se incluem as OSCIP'S deve a entidade repassadora dos recursos comprovar, mediante prévio procedimento administrativo, a vantagem com relação à transferência do objeto do convênio, em detrimento de sua execução direta; a observância, quando da escolha da entidade beneficiária, mediante decisão fundamentada, dos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal); e a adoção de critérios seguros para verificação do cumprimento das finalidades do convênio, mediante a fixação de critérios e metas objetivas para essa avaliação.

Além disso, tendo em conta que a Lei nº 9.790/99 prevê o termo de parceria, de forma específica, ainda que sem o caráter de exclusividade, como o instrumento de transferência de recursos para as OSCIPs, deve ser demonstrado, também, pelo agente repassador, o motivo de ter sido eleito o convênio, em detrimento desse outro instrumento, como sendo o mais indicado para a efetivação do repasse.

Outrossim, em complementação às cautelas apontadas pelo Ministério Público de Contas, impõe-se a imposição daquelas inerentes a essas mesmas entidades, nos termos da legislação vigente.

Nesse ponto, mister que sejam verificadas, pelo agente repassador, previamente à celebração do convênio, que o seu objeto circunscreve-se a uma das finalidades previstas no art. 3º da Lei nº 9.790/1999, bem como que seus estatutos contemplem as exigências discriminadas no art. 4º dessa mesma lei.

Justifica-se essa exigência na medida em que, conforme apontado, a celebração do termo de parceria não esgota o âmbito de atuação das entidades caracterizadas como OSCIP, exigindo-se, contudo, que mesmo no desempenho de atividades decorrentes de outras formas de repasse de recurso, as normas pertinentes à sua estrutura, legalmente previstas, sejam obrigatoriamente observadas.

A propósito, por se circunscrever ao objeto da presente consulta, vale mencionar que a “execução de projetos sociais no atendimento a crianças e adolescentes” mencionada pelo consulente, estaria inserida dentro das finalidades previstas na lei.

Sob esse mesmo enfoque, também as vedações de que trata o art. 9º-A do Decreto nº 3.100/1999<sup>6</sup>, que regulamenta a referida lei, devem ser verificadas, com fatos impeditivos à celebração do convênio e ao repasse dos recursos, utilizando-se, para esse efeito, o lapso temporal de 3 (três) anos previsto no art. 9º, III, desse mesmo decreto.

Acrescente-se, a propósito, que esse dispositivo legal guarda consonância com o art. 3º da Instrução Normativa nº 61/2011, na parte referente às exigências para a celebração de transferências voluntárias em geral, a serem verificadas, previamente, pelo agente repassador.

Ainda em reforço dessa mesma exigência, vale mencionar que o art. 8º da Lei nº 9.790/99, confere a “qualquer cidadão” legitimidade “para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por essa lei”, o que, sob o enfoque das vedações previstas no art. 9-A do decreto citado, deve ser interpretado com poder-dever ao representante do agente

6 Art. 9º-A. É vedada a celebração de Termo de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011\)](#)  
I - omissão no dever de prestar contas; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011\)](#)  
II - descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011\)](#)  
III - desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011\)](#)  
IV - ocorrência de dano ao Erário; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011\)](#)  
V - prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011\)](#)



repassador dos recursos, ainda que essa transferência se dê por outra forma, que não o termo de parceria.

Ademais, também os instrumentos normativos desta Corte, que regulam a matéria, deverão ser obrigatoriamente observados, notadamente, as disposições contidas na Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011.

Destaque-se, sob esse aspecto, em função de sua relevância, mas, de forma meramente exemplificativa, não exaustiva, o disposto nos arts. 6º, 8º e 9º, da referida resolução, que tratam, respectivamente, das exigências que devem estar presentes no termo de transferência, no plano de trabalho e as vedações expressas para a destinação dos recursos, e o art. 9º, parágrafo único, do decreto referido, referente ao atendimento “dos procedimentos específicos previstos em seus regulamentos para aquisições feitas com recursos de transferências, nos termos da legislação aplicável”.

Por último, por se tratar de recursos do FIA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, devem ser observadas as normativas que regem sua aplicação, em especial, o art. 260<sup>7</sup> da Lei nº 8.069/1990 – Estatuto

7 Art. 260. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites:

I - 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; e

II - 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o disposto no [art. 22 da Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997](#).

§ 1º-A. Na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, bem como as regras e princípios relativos à garantia do direito à convivência familiar previstos nesta Lei.

§ 2º Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonado, na forma do disposto no [art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal](#).

§ 3º O Departamento da Receita Federal, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, regulamentará a comprovação das doações feitas aos fundos, nos termos deste artigo. § 4º O Ministério Público determinará em cada comarca a forma de fiscalização da aplicação, pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos incentivos fiscais referidos neste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991\)](#)

da Criança e do Adolescente, e a Instrução Normativa nº 36/2009, que regulamentou a matéria no âmbito desta Corte<sup>8</sup>.

Face ao exposto, VOTO pela resposta à consulta nos termos do Parecer nº 11274/13, do Ministério Público de Contas, ou seja, pela possibilidade de celebração de convênio com entidades assistenciais classificadas como OSCIPs utilizando recursos do FIA – Fundo da Infância e da Adolescência, para execução de projetos sociais no atendimento a crianças e adolescentes, desde que:

I - Comprove a entidade repassadora dos recursos, mediante prévio procedimento administrativo:

- (a) A vantagem com relação à transferência do objeto do convênio, em detrimento de sua execução direta;
- (b) O motivo de ter sido eleito o convênio, em detrimento do termo de parceria, como instrumento para a efetivação do repasse;
- (c) A observância, quando da escolha da entidade beneficiária, mediante decisão fundamentada, dos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal); e
- (d) A adoção de critérios seguros para verificação do cumprimento das finalidades do convênio, mediante a fixação de critérios e metas objetivas para essa avaliação;

II - Sejam observadas:

- (a) As condições inerentes ao funcionamento destas entidades, previstas na Lei nº 9.790/1999 e no Decreto nº 3.100/1999, bem como os

---

§ 5º Observado o disposto no [§ 4o do art. 3o da Lei no 9.249, de 26 de dezembro de 1995](#), a dedução de que trata o inciso I do **caput**:

I - será considerada isoladamente, não se submetendo a limite em conjunto com outras deduções do imposto; e

II - não poderá ser computada como despesa operacional na apuração do lucro real. (sem destaque no original)

8 Dentre outros dispositivos, merece especial atenção o art. 21 dessa Instrução Normativa, que prevê os casos de vedação na utilização dos recursos.

atos normativos desta Corte de Contas que tratam da matéria, notadamente, a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011, conforme assinalado neste voto;

- (b) As normativas que regem a aplicação de recursos do FIA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em especial, o art. 260 da Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, e a Instrução Normativa nº 36/2009, que regulamentou a matéria no âmbito desta Corte.

### 3 DA DECISÃO

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

Responder a presente consulta nos termos do Parecer nº 11274/13, do Ministério Público de Contas, ou seja, pela possibilidade de celebração de convênio com entidades assistenciais classificadas como OSCIPs utilizando recursos do FIA – Fundo da Infância e da Adolescência, para execução de projetos sociais no atendimento a crianças e adolescentes, desde que:

I - Comprove a entidade repassadora dos recursos, mediante prévio procedimento administrativo:

- (a) A vantagem com relação à transferência do objeto do convênio, em detrimento de sua execução direta;
- (b) O motivo de ter sido eleito o convênio, em detrimento do termo de parceria, como instrumento para a efetivação do repasse;
- (c) A observância, quando da escolha da entidade beneficiária, mediante decisão fundamentada, dos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal); e
- (d) A adoção de critérios seguros para verificação do cumprimento das

finalidades do convênio, mediante a fixação de critérios e metas objetivas para essa avaliação;

II - Sejam observadas:

- (a) As condições inerentes ao funcionamento destas entidades, previstas na Lei nº 9.790/1999 e no Decreto nº 3.100/1999, bem como os atos normativos desta Corte de Contas que tratam da matéria, notadamente, a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011, conforme assinalado neste voto;
- (b) As normativas que regem a aplicação de recursos do FIA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em especial, o art. 260 da Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, e a Instrução Normativa nº 36/2009, que regulamentou a matéria no âmbito desta Corte.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Sala das Sessões, 19 de setembro de 2013 – Sessão nº 35.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Relator**

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**

**Presidente**







[ LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE ]



# 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

## 1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<p><a href="#">Emenda Constitucional n. 75, de 15 de outubro de 2013</a></p>	<p>Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham.</p>
<p>Publicado no D.O.U. de 16 out. 2013</p>	

## 1.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p><a href="#">Lei n. 12.860, de 11 de setembro de 2013</a></p>	<p>Dispõe sobre a redução a 0% (zero por cento) das alíquotas das Contribuições Sociais para o PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre as receitas decorrentes da atividade de transporte municipal local.</p>
<p>Publicada no D.O.U. de 12 set. 2013</p>	
<p><a href="#">Lei n. 12.862, de 17 de setembro de 2013</a></p>	<p>Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, com o objetivo de incentivar a economia no consumo de água.</p>
<p>Publicada no D.O.U. de 18 set. 2013</p>	
<p><a href="#">Lei n. 12.865, de 9 de outubro de 2013</a></p>	<p>Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol que especifica e o financiamento da renovação e implantação de canaviais com equalização da taxa de juros; dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB); autoriza a União a emitir, sob a forma de colocação direta, em favor da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), títulos da dívida pública mobiliária federal; estabelece novas condições para as operações de crédito rural oriundas de, ou contratadas com, recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); <b>altera</b> os prazos previstos nas Leis nº 11.941, de 27 de maio de 2009, e nº 12.249, de 11 de junho de 2010; autoriza a União a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão de recursos, <u>obras e serviços de engenharia relacionados ao desenvolvimento de projetos</u>, modernização, ampliação, construção ou reforma da rede integrada e especializada para atendimento da mulher em situação de violência; disciplina o documento digital no Sistema Financeiro Nacional; disciplina a transferência, no caso de falecimento, do direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas; altera a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins na cadeia de produção e comercialização da soja e de seus subprodutos; altera as Leis nºs 12.666, de 14 de junho de 2012, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 11.508, de 20 de julho de 2007, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 9.069, de 29 de junho de 1995, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.587, de 3 de janeiro de 2012, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 4.870, de 1º de dezembro de 1965 e 11.196, de 21 de novembro de 2005, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e 4.870, de 1º de dezembro de 1965; e dá outras providências.</p>
<p>Publicada no D.O.U. de 10 out. 2013</p>	

<p><a href="#">Lei n. 12.868, de 15 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 16 out. 2013</p>	<p>Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012, nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e nº 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 12.871, de 22 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 23 out. 2013</p>	<p>Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 12.873, de 24 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 25 out. 2013</p>	<p>Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o <u>Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC</u>, instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para a contratação de todas as ações relacionadas à reforma, modernização, ampliação ou construção de unidades armazenadoras próprias destinadas às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários em ambiente natural; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1942 - Consolidação das Leis do Trabalho, as Leis nºs 11.491, de 20 de junho de 2007, e 12.512, de 14 de outubro de 2011; dispõe sobre os contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998; autoriza a inclusão de despesas acessórias relativas à aquisição de imóvel rural nos financiamentos de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998; institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas; altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.718, de 27 de novembro de 1998, e 12.546, de 14 de setembro de 2011; autoriza a União a conceder subvenção econômica, referente à safra 2011/2012, para produtores independentes de cana-de-açúcar que desenvolvem suas atividades no Estado do Rio de Janeiro; altera a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005; institui o Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos que Atuam na Área da Saúde e que Participam de Forma Complementar do Sistema Único de Saúde - PROSUS; <u>dispõe sobre a utilização pelos Estados, Distrito Federal e Municípios dos registros de preços realizados pelo Ministério da Saúde</u>; autoriza a União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a conceder o uso de bens públicos imobiliários dominicais, mediante emissão de Certificado de Direito de Uso de Bem Público Imobiliário - CEDUPI; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941; dispõe sobre as dívidas originárias de perdas constatadas nas armazenagens de produtos vinculados à Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM e Estoques Reguladores do Governo Federal, depositados em armazéns de terceiros, anteriores a 31 de dezembro de 2011; altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002; autoriza o Poder Executivo a declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de surto ou epidemia de doença ou praga já existente; altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; <u>dispõe sobre o repasse pelas entidades privadas filantrópicas e entidades sem fins lucrativos às suas mantenedoras de recursos financeiros recebidos dos entes públicos</u>; altera a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, as Leis nºs 10.848, de 15 de março de 2004, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, 12.087, de 11 de novembro de 2009, e 10.260, de 12 de julho de 2001; e dá outras providências.</p>

<p><a href="#">Lei n. 12.875, de 30 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.U de 31 out. 2013</p>	<p>Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica. (Partidos políticos)</p>
<p><a href="#">Lei n. 12.879, de 5 de novembro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.U de 6 nov. 2013</p>	<p>Dispõe sobre a gratuidade dos atos de registro, pelas associações de moradores, necessários à adaptação estatutária à Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e para fins de enquadramento dessas entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.</p>
<p><a href="#">Lei n. 12.881, de 12 de novembro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.U de 13 nov. 2013 - Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências.</p>

### 1.3 DECRETOS

<p><a href="#">Decreto n. 8.094, de 4 de setembro de 2013</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 5 set. 2013</p>	<p>Inclui no Programa Nacional de Desestatização - PND trechos de ferrovias federais.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.110, de 30 de setembro de 2013</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 30 set. 2013 - Edição extra</p>	<p>Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.113, de 30 de setembro de 2013</a></p> <p>Publicado no DOU de 1º out. 2013</p>	<p>Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos federais, para a execução de obras e serviços nos sistemas viários de acessos integrantes dos Sistemas de Viação dos Estados e do Distrito Federal discriminados como ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.118, de 10 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 11 out. 2013</p>	<p>Altera o Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012, que dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.121, de 16 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 17 out. 2013</p>	<p>Altera o Decreto nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.123, de 16 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 17 out. 2013</p>	<p>Altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, no que se refere à aposentadoria especial.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8.126, de 22 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 out. 2013</p>	<p>Dispõe sobre a emissão do registro único e da carteira de identificação para os médicos intercambistas participantes do Projeto Mais Médicos para o Brasil, de que trata a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.</p>

<a href="#">Decreto n. 8.127, de 22 de outubro de 2013</a> Publicado no D.O.U. de 23 out. 2013	Institui o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional, altera o Decreto nº 4.871, de 6 de novembro de 2003, e o Decreto nº 4.136, de 20 de fevereiro de 2002, e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 8.135, de 4 de novembro de 2013</a> Publicado no D.O.U. de 5 nov. 2013	Dispõe sobre as comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre a <u>dispensa de licitação nas contratações que possam comprometer a segurança nacional</u> .
<a href="#">Decreto n. 8.139, de 7 de novembro de 2013</a> Publicado no D.O.U. de 8 nov. 2013	Dispõe sobre as condições para extinção do serviço de radiodifusão sonora em ondas médias de caráter local, sobre a adaptação das outorgas vigentes para execução deste serviço e dá outras providências.

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 LEIS COMPLEMENTARES

<a href="#">Lei Complementar n. 161, de 3 de outubro de 2013</a> Publicada no D.O.E. de 3 out. 2013	Altera a remuneração da carreira de Procurador do Estado para a forma de subsídio e dá outras providências.
<a href="#">Lei Complementar n. 162, de 15 de outubro de 2013</a> Publicada no D.O.E. de 15 out. 2013	Altera a redação do art. 1º da Lei Complementar nº 149, de 22 de agosto de 2012, inserindo o Município de Tuneiras do Oeste entre os que integram a região Metropolitana de Umuarama.

### 2.2 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei n. 17.668, de 3 de setembro de 2013</a> Publicada no D.O.E. de 3 set. 2013	Dá nova redação ao art. 73 da Lei nº 4.978, de 1964. ( <i>Lei que dispõe sobre conselheiros do Conselho Estadual de Educação – funções, diárias, transporte, jetons e gratificações</i> ).
<a href="#">Lei n. 17.673, de 3 de setembro de 2013</a> Publicada no D.O.E. de 3 set. 2013	Torna obrigatória a afixação de cartazes nas escolas, hospitais e postos de saúde das redes pública e privada, assim como em terminais de transporte coletivo, contendo, além do calendário, informações sobre vacinações infantis obrigatórias.
<a href="#">Lei n. 17.680, de 13 de setembro de 2013</a> Publicada no D.O.E. de 13 set. 2013	Autoriza o aumento do capital social da SANEPAR, bem como a venda ou oferecimento como garantia de ações sem direito a voto, emitidas em nome do Estado do Paraná.

<p><a href="#">Lei n. 17.725, de 23 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 23 out. 2013</p>	<p>Altera a redação do art. 1º da Lei nº 16.244, de 22 de outubro de 2009, acrescentando-lhe o inciso VII ao § 3º e os §§ 9º e 10. <i>(Lei que dispõe sobre repasse de recursos públicos, mediante convênio, acordo ou ajuste a entidades sem fins lucrativos, declaradas de utilidade pública pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná).</i></p>
<p><a href="#">Lei n. 17.734, de 29 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 29 out. 2013</p>	<p>Cria o Programa Família Paranaense, destinado ao atendimento e promoção de famílias por meio da oferta de um conjunto de ações inter-setoriais.</p>

## 2.3 DECRETOS

<p><a href="#">Decreto n. 8. 865, de 4 de setembro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 4 set. 2013</p>	<p>Aprova o orçamento dos Fundos Previdenciários do Estado.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 8. 918, de 10 de setembro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 19 set. 2013</p>	<p>Dispõe sobre a vinculação da Companhia da Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná – CELEPAR e do Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Telecomunicações – COSIT e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.084, de 4 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 4 out. 2013</p>	<p>Dispõe sobre Sistema Estadual de Informações de Governo – SEI-PR.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.089, de 7 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 7 out. 2013</p>	<p>Regulamenta o inciso X, do art. 3º, da Lei Complementar nº 161, de 3 de outubro de 2013, estabelecendo o pagamento de ajuda de custo pelo exercício permanente da função de Procurador do Estado fora dos limites territoriais do Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.090, de 7 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 7 out. 2013</p>	<p>Dispõe que todos os Procuradores do Estado do Paraná ficam investidos do poder de analisar pedidos, incluindo o de elaborar pareceres conclusivos.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.091, de 7 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 7 out. 2013</p>	<p>Promove alterações no Decreto Estadual nº 5.007, de 22 de junho de 2012, e no Decreto nº 4.489, de 8 de maio de 2012, e cria norma transitória para a primeira rodada de conciliação. <i>(Normas Gerais sobre Acordos Diretos de Precatórios).</i></p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.114, de 14 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 14 out. 2013</p>	<p>Regulamenta, no âmbito da Secretaria de Estado do Esporte, em parceria com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, o Programa Meu Campinho.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.128, de 15 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 15 out. 2013</p>	<p>Regulamenta o Sistema de Telecomunicações do Paraná-STP, que se constitui na rede integrada estadual de serviços de comunicação e multimídia, tem por finalidade obter a integração e a cooperação de dados, voz e imagem entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.</p>

<p><a href="#">Decreto n. 9.130, de 15 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 15 out. 2013</p>	<p>Dá nova redação aos art. 5º e 18 do Decreto 1.852 de 11 de abril de 1972. (<i>Conselho Diretor do FUNRESTRAN</i>).</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.170, de 16 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 16 out. 2013</p>	<p>Institui a campanha “NOTA FISCAL PARANAENSE”.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 9.213, de 23 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 23 out. 2013</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 17.211, de 3 de julho de 2012, que dispõe sobre a responsabilidade da destinação dos medicamentos em desuso no Estado do Paraná e seus procedimentos, e dá outras providências.</p>

## 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

### 3.1 RESOLUÇÕES

<p><a href="#">Resolução n. 40, de 31 de outubro de 2013</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 18 nov. 2013</p>	<p>Altera as Resoluções nºs. 1 e 2 de 2006 e 24 de 2010, que tratam do Regimento Interno.</p>
---	---







# [ ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO ]

## PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR

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

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

### 1 LINHA EDITORIAL

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

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

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

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

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

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

## 2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

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

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

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

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

### 3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

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

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

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

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

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

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

6 – Nos artigos observar as seguintes recomendações:

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

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

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

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

**Notas:** notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

**Referências:** NBR 6023/2002. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em



andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

**Recomendações:** recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: impressa (NBR 6022/2003), elaboração de referências (NBR 6023/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/1989) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2003).



WWW.TCE.PR.GOV.BR

# REVISTA DIGITAL DO TCEPR OUT/DEZ 2013

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 6

PRAÇA NOSSA SENHORA DE SALETE S/Nº - CEP 80.530-910  
FONE: 3350-1616  
CURITIBA - PARANÁ - BRASIL

