

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

DOCTRINA

Duração razoável dos processos de denúncias e representações

Revisão de contratos de concessão de exploração de rodovias diante do aumento da carga tributária das concessionárias

NOTICIÁRIO

Auditorias repercutem entre a população

TCE alerta a sete meses sobre riscos ao financiamento da "Arena"

Pleno confirma cautelar que reduz tarifa técnica do ônibus

Um terço dos repasses públicos ao Terceiro Setor está irregular

Municípios melhoram a cobrança de créditos

Resolução estabelece Normas de Auditoria Governamental

Auditoria nos portais da transparência tem parceria com universidades

Obras de mobilidade podem ser entregues só após a Copa, alerta relatório

MPC quer se aproximar das demandas sociais

Fábio Camargo volta a integrar colegiado do TCE

Carga horária de servidor municipal pode ser alterada

WWW.TCE.PR.GOV.BR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 7

JAN/MAR 2014

REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português

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

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

CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

Conselho Editorial:

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

Presidente
Vice-Presidente
Secretária

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

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

[SUMÁRIO

EDITORIAL	8
TCE NOTÍCIAS	11
Auditorias repercutem entre a população	12
TCE alerta a sete meses sobre riscos ao financiamento da "Arena"	12
Pleno confirma cautelar que reduz tarifa técnica do ônibus	14
Um terço dos repasses públicos ao Terceiro Setor está irregular	15
Municípios melhoram a cobrança de créditos	16
Resolução estabelece Normas de Auditoria Governamental	18
Auditoria nos portais da transparência tem parceria com universidades	19
Obras de mobilidade podem ser entregues só após a Copa, alerta relatório	20
MPC quer se aproximar das demandas sociais	22
Fábio Camargo volta a integrar colegiado do TCE	23
Carga horária de servidor municipal pode ser alterada	24
DOCTRINA	27
Duração razoável dos processos de denúncias e representações	28
MORAES, Crislayne M. L. A. N. Cavalcante de	
Revisão de contratos de concessão de exploração de rodovias diante do aumento da carga tributária das concessionárias	52
ROMERA, Raphael José	

PERGUNTAS E RESPOSTAS	65
JURISPRUDÊNCIA	79
ACÓRDÃOS	
Auxílio-Natalidade	80
Servidores comissionados - Benefício assistencial	
Concurso público - Período eleitoral	86
Lei Federal 9.504/97 - Lei Complementar 101/2000	
Imóveis públicos - Doação com encargos	95
Investimentos produtivos - Concessão de direito real de uso	
Progressão funcional vertical - Nova titulação profissional	105
Princípios constitucionais do concurso público e da isonomia	
Cargo público - Acumulação	110
Mandato de vereador - Artigo 38, da Constituição Federal	
Cargo público	122
Acumulação - Chefe do Poder Legislativo	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	135
REVISTA DIGITAL DO TCE-PR - ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO	145

[EDITORIAL

Amparado numa linha democrática de geração de informações de qualidade para os jurisdicionados e a sociedade em geral, o Tribunal de Contas do Paraná lança mais uma edição de sua Revista.

A proposta da publicação é a inserção de matéria objetiva e que, em essência, contribua para a análise e encaminhamento de questões de administração pública e controle governamental.

A partir do conhecimento das necessidades dos gestores no âmbito do processo decisório, a Revista passou por processo de mudança e inovação, capaz de proporcionar orientação seletiva, estratégica e de resultados, contemplando as novas demandas do setor público e as exigências da responsabilidade fiscal.

Nesse sentido, a presente edição traz o trabalho intitulado **Duração Razoável dos Processos de Denúncias e Representações**, de autoria da Dra. Crislayne Cavalcante de Moraes, Analista de Controle, que enfoca a redução do tempo de tramitação dos processos de denúncias e representações, por meio de estudo dos incidentes processuais.

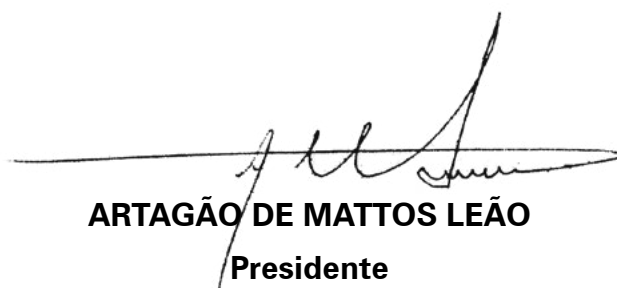
De outro lado, o Dr. Raphael José Romero, também Analista de Controle, trata do tema **Revisão de Contratos de Concessão de Exploração de**

Rodovias Diante do Aumento da Carga Tributária das Concessionárias. No texto, ele analisa as modificações na legislação tributária e sua repercussão nos contratos de concessão celebrados pelo poder público.

A coluna **Perguntas e Respostas** ganha espaço na Revista e se transforma num importante canal de orientação aos jurisdicionados, divulgando decisões do Tribunal de Contas que reforçam e facilitam a governança.

Cabe destacar, ainda, a relevância do bloco **TCE Notícias**, no qual são divulgadas matérias relativas a deliberações do TC, permitindo conhecimento jornalístico de informação pública.

Tenho a certeza de que a Revista é o canal privilegiado do processo de comunicação e espaço aberto para a liberdade de opinião e criatividade intelectual.



ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente





[TCE NOTÍCIAS]



TCE NOTÍCIAS

Auditorias repercutem entre a população

A pronta ação do Tribunal de Contas na fiscalização do bom uso do dinheiro público rendeu notícias de grande repercussão neste começo de 2013 e colocou ainda mais em evidência a importância que a atividade de controle externo tem para a sociedade.

Merece destaque a homologação da liminar que determina a redução, em R\$ 0,43, da tarifa técnica do transporte coletivo de Curitiba. Alternativas que favoreçam passagens mais baratas ao usuário têm sido buscadas pelas administrações municipais em todas as grandes capitais do País. A solução apontada pelo TCE-PR, formulada a partir de auditoria realizada pelos servidores

da Casa, tem sido recepcionada em outros estados, orientando a atuação dos gestores públicos em cidades como Porto Alegre (RS).

Temas de destaque são, ainda, a identificação, por parte da Diretoria de Análise de Transferências, de irregularidades cometidas nos repasses de recursos públicos ao Terceiro Setor; e a redução no estoque de títulos omissos de posse das administrações municipais. O fato é resultado da tempestiva atuação da Diretoria de Execuções, tanto na conscientização do administrador quanto à relevância destes valores para os cofres públicos, quanto na cobrança que a unidade técnica faz em relação à recuperação destes dinheiros.

TCE alerta a sete meses sobre riscos ao financiamento da "Arena"

A incerteza quanto ao valor exato das obras no Estádio Joaquim Américo Guimarães coloca em risco o financiamento para sua conclusão. A cons-

tatação não é de agora. Ela integra o Relatório de Auditoria nº 7, elaborado por técnicos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) e divulga-



do no dia 9 de julho do ano passado. Ou seja, há sete meses, quando assumiu a fiscalização das obras na “Arena da Baixada”, o TCE vem alertando sobre a necessidade de correções na condução do empreendimento.

“O Tribunal sempre se guiou pelo primado do interesse público, nunca assumiu postura contrária à realização

da Copa do Mundo em Curitiba”, afirma o presidente da Corte, conselheiro Artagão de Mattos Leão. “Nosso objetivo não é outro senão cumprir nosso papel constitucional e institucional de zelar pelo bom uso do dinheiro público”.

Por delegação do Tribunal de Contas da União, o TCE passou a fiscalizar as obras na “Arena” em mea-



Presidente Artagão: primado do interesse público

dos do ano passado, quando os repasses federais para o estádio atingiram R\$ 85,2 milhões, equivalentes a 65% do financiamento inicial, calculado em R\$ 131,1 milhões.

Financiamento este que é motivo de preocupação, também, do TCU. Em proposta de voto apresentada ao Pleno do órgão, o ministro Valmir Campelo aponta treze problemas no empreendimento. As falhas

vão desde atraso no fornecimento de material de construção a escassez de mão-de-obra, passando pela ausência de detalhamento dos projetos. Tudo somado à imprecisão quanto ao valor real da obra, um obstáculo adicional na conquista de novos empréstimos do BNDES. “A imprecisão vem ocasionando dificuldades aos gestores da obra em angariar recursos para executá-la”, observa Campelo.

Pleno confirma cautelar que reduz tarifa técnica do ônibus



O Pleno negou provimento a dois recursos e manteve, na íntegra, a medida cautelar que determinou a exclusão de seis itens da composição da tarifa técnica do transporte coletivo de Curitiba e Região Metropolita-

na. A decisão, unânime, foi tomada na sessão de 20 de fevereiro. Foram julgados Recurso de Agravo interposto pelo Sindicato das Empresas de Transporte Urbano e Metropolitano de Passageiros de Curitiba e Região

Metropolitana (Setransp) e Embargos de Declaração apresentados pela Urbanização de Curitiba S/A (Urbs).

Na conclusão do julgamento, o presidente, conselheiro Artagão de Mattos Leão, reafirmou a competência do órgão de controle externo de intervir em contratos que sejam lesivos ao interesse público. “Além da competência constitucional e legal, o Tribunal de Contas tem condições, com seus conselheiros e servidores, de atuar para corrigir falhas”, afirmou.

Reunidos em sessão plenária na tarde do último dia 6 de fevereiro, os conselheiros do TCE já haviam homologado, por unanimidade, a liminar que determinou a redução de R\$ 0,43 na tarifa técnica do transporte coletivo da Capital e Região Metropolitana. Em sua decisão, o Pleno da Corte também determinou que não fosse incluído nenhum novo item, quando da fixação da nova tarifa. O reajuste da passagem de ônibus estava previsto para o final de fevereiro.

Um terço dos repasses públicos ao Terceiro Setor está irregular

Levantamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) aponta irregularidades na aplicação de aproximadamente um terço dos repasses de dinheiro público a entidades do terceiro setor. No ano de 2013,

a Diretoria de Análise de Transferências (DAT) do Tribunal realizou 23 procedimentos de fiscalização, como auditorias e inspeções, em repasses do Estado e de municípios paranaenses a ONGs (Organizações Não-Gover-



namentais), Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e OS (Organizações Sociais).

O dinheiro repassado nos convênios, auxílios e subvenções que me-

receram fiscalizações in loco no ano passado soma, aproximadamente, R\$ 180 milhões. Desse montante, os técnicos do TCE apontaram irregularidades na aplicação de R\$ 51,5 milhões – volume equivalente a 28,5% do total.



Sandra, da DAT: melhor planejamento

“Com essas fiscalizações, o Tribunal de Contas cumpre seu papel de zelar pela correta aplicação do dinheiro público”, destaca o presidente, conselheiro Artagão de Mattos Leão.

Segundo a diretora de Análise de Transferências do TCE, Sandra Maritza Becher de Oliveira, a im-

plantação do Sistema Integrado de Transferências (SIT) possibilitou ao Tribunal a identificação prévia de indícios de irregularidades nos repasses. “Com base nessas informações, conseguimos planejar melhor nossos procedimentos de fiscalização a partir de três critérios: materialidade, relevância e riscos”, afirma a diretora.

Municípios melhoram a cobrança de créditos

A quantidade de títulos omis-
sos de posse das prefeituras parana-
enses caiu 96,5% ao longo de 2013.

Em janeiro do ano passado, o esto-
que de certidões de débito emitidas
em favor dos municípios e penden-

tes de cobrança era de 538; em dezembro, apenas 19. Isso significa que recursos adicionais estão entrando no caixa das prefeituras, auxiliando as administrações municipais.

Certidões de débito são documentos emitidos pelo TCE que conferem ao

município o direito líquido e certo de cobrar, de gestores e ex-gestores, valores desviados ou mal aplicados. A certidão tem caráter executivo, ou seja, independente de reconhecimento de direito em juízo. Ela deve ser executada imediatamente, com penhora de bens e valores dos responsáveis nominados no título.



Uma dimensão do trabalho que o TCE desenvolve entre os gestores municipais para melhorar a cobrança é a orientação. Com este objetivo, foi elaborado curso sobre Cumprimento das Decisões do Tribunal de Contas, transmitido no sistema ensino a distância (EaD) para todo o Estado.

Também foram adotadas medidas de caráter gerencial. A DEX criou cinco regionais, o que permitiu uma atenção mais próxima aos gestores. Os servidores do TCE responsáveis pelas regionais fazem contato telefônico com as prefeituras, acompanhando as medidas adotadas com vistas à cobrança.

Outras duas iniciativas estimulam a recuperação dos valores: uma delas foi a criação do Cadastro de Inadimplentes. Disponível na internet (www.tce.pr.gov.br), na aba “Cidadão”, o Cadin reúne informações sobre agentes públicos em débito com decisões emitidas pelo órgão. Também informa sobre decisões de aplicação de restituição de valores e multas.

Finalmente, a retenção da Certidão Liberatória para omissos. Órgãos e entes públicos com valores a receber devem comprovar ao Tribunal, semestralmente, a adoção de medidas que levem à recuperação dos valo-

res, mediante o envio de certidões de inteiro teor, extratos de parcelamento ou comprovantes de recolhimento. Caso não cumpram esta obrigação,

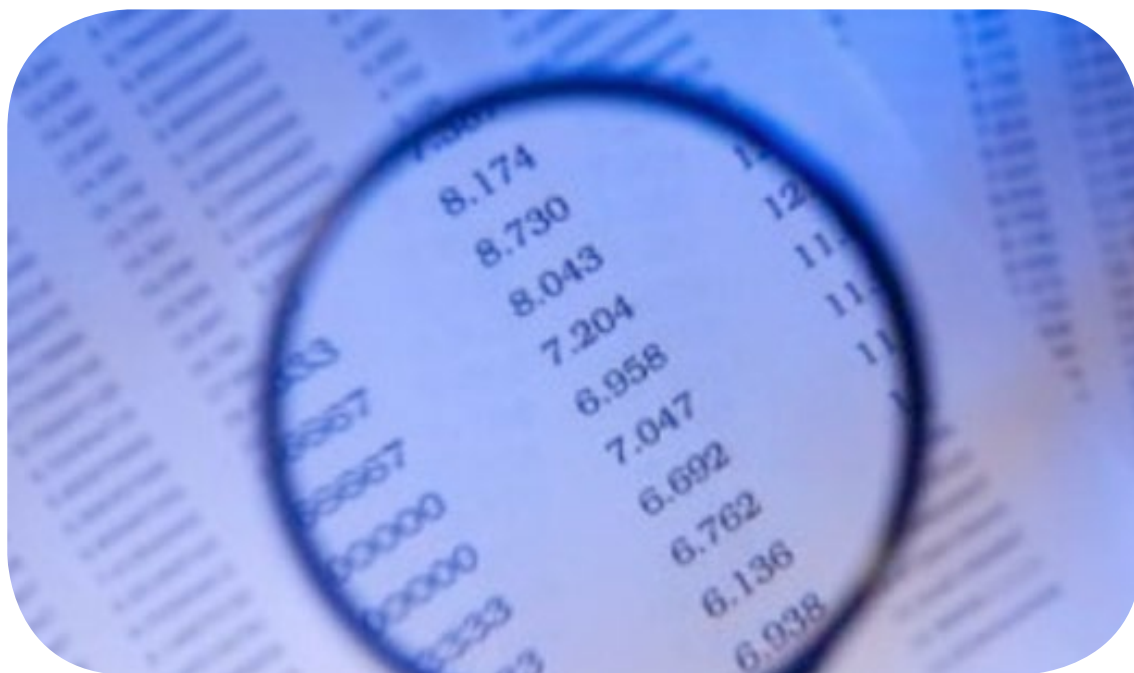
não recebem a Certidão Liberatória, documento essencial à obtenção de recursos de transferências.

Resolução estabelece Normas de Auditoria Governamental

O TCE aprovou o Projeto de Resolução que estabelece as Normas de Auditoria Governamental. As NAGs determinam os princípios que regem as auditorias feitas pelo órgão, orientando a definição dos procedimentos e práticas utilizados no seu planejamento e

execução, bem como na elaboração de relatórios. Elas fixam, ainda, os requisitos para os servidores que venham a desempenhar a função de auditores.

De acordo com o Regimento Interno do Tribunal, os procedimentos



de fiscalização efetuados pelo órgão compreendem, além de auditorias, as inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos. O RI disciplina, ainda, a instauração dos

procedimentos de fiscalização, a elaboração do plano anual de fiscalização, a execução da fiscalização e a definição do objeto da fiscalização, estabelecendo as disposições gerais sobre a fiscali-

zação de atos e contratos realizados no âmbito do setor público.

O documento contendo as NAGs tem cerca de 100 páginas e foi aprovado na sessão do Pleno do últi-

mo dia 19 de dezembro. Ele pode ser consultado na edição nº 801 do Diário Eletrônico do TCE, que pode ser consultado na página do Tribunal na internet (www.tce.pr.gov.br), na aba “Serviços”, “Documentos Oficiais”.

Auditoria nos portais da transparência tem parceria com universidades

Trazer a sociedade para perto do Tribunal e, dessa forma, ampliar e fortalecer o controle social das contas públicas. Com este objetivo, o TCE começou a capacitação de 74 professores e estudantes de seis universidades

estaduais. O treinamento integra o Projeto LAI Social, que fará, com o auxílio da comunidade acadêmica, uma radiografia da implantação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) nos municípios paranaenses.



O convênio com as seis instituições de ensino superior paranaenses foi assinado no dia 13 de novembro do ano passado. Participam do Projeto a Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual do

Oeste Paranaense (Unioeste), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual do Norte do Paraná (Uenp) e Universidade Estadual do Centro Oeste (Unicentro). A Unioeste participará com os campi de Foz do Iguaçu, Cascavel e Marechal Cândido Rondon.



Alpendre: nova metodologia e ferramenta

“O propósito não é fiscalizar nem punir os gestores. O LAI Social vai estabelecer uma metodologia e, talvez, uma ferramenta que auxilie o gestor público na implantação da Lei nº 12.527/11”, declara Ricardo Alpendre, servidor do TCE e coordenador da auditoria. Fichas de trabalho serão preenchidas à medi-

da que a auditoria evoluir. Elas servirão de subsídio para a elaboração, no final do ano, de um relatório circunstanciado, que trará um quadro claro sobre o atendimento à LAI nos municípios. Será, ainda, montando um ranking da transparência no Paraná.

Obras de mobilidade podem ser entregues só após a Copa, alerta relatório

Obras atrasadas, mesmo após a prorrogação dos prazos de entrega; empreendimentos que podem ficar prontos depois do Mundial ou nem ser concluídos, colocando em risco o chamado “legado da Copa”. Esta a constatação a que chega o [10º Relatório de Auditoria](#), no último dia 25 de fevereiro pela Comissão de Fiscalização da Copa 2014. A quatro meses do torneio, um dos maiores entraves

à aceleração é financeiro: os técnicos apontam que “caso os pagamentos (...) não sejam regularizados (...) poderão ocorrer paralisações”.

O Relatório, que aborda apenas as obras de mobilidade urbana, faz um retrato dos investimentos até o dia 24 de janeiro. Os maiores atrasos dizem respeito ao Sistema Integrado de Monitoramento Metropolitano e

às Vias de Integração Radial Metropolitanas – ambas obras estaduais. Além destas duas, a continuar o ritmo lento de execução, a Requalificação do Corredor da Avenida Marechal Floriano Peixoto também poderá

ser entregue somente após o início da Copa do Mundo.

Outro problema diz respeito aos empreendimentos cancelados, o que prejudica o resultado material do tor-



neio para a cidade, o chamado “legado da Copa”. Membro da Comissão de Fiscalização do TCE, o diretor de Fiscalização de Obras Públicas da Corte, Luiz Henrique de Barbosa Jor-

ge, destaca que “a exclusão de obras poderá resultar, além do prejuízo ao legado em multas por rescisão dos contratos de financiamento com a Caixa Econômica Federal”.



Jorge, da Comissão de Fiscalização: prejuízo ao “legado”

MPC quer se aproximar das demandas sociais

O Ministério Público de Contas deve atuar em setores de grande repercussão social, onde as demandas da população não têm sido atendidas devidamente. A declaração foi proferida pelo novo procurador-geral do MPC, Michael Richard Reiner, durante a posse no cargo, no último dia 24 de abril. A meta atende a diretriz emitida pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Reiner, que foi eleito por aclamação para dirigir o órgão ministe-

rial no biênio 2014/2016, defende que o MPC procure o equilíbrio entre as funções de fiscal e promotor da lei. A instituição, pondera, deve contribuir para o aprimoramento da administração pública, buscando privilegiar as boas práticas administrativas, ao mesmo tempo em que atua na correção dos erros dos administradores. Ele foi saudado pelo conselheiro Ivan Bonilha, em nome dos demais membros do TCE.



Destaque às boas práticas na administração pública

Como exemplo dos bons frutos colhidos com esta postura ativa da instituição, Reiner citou a atuação do órgão na regularização dos cargos

comissionados. E mostrou-se um entusiasta da adoção de novas ferramentas tecnológicas para aprimorar a participação democrática na esco-

lha dos alvos da ação do MPC. “Vamos buscar a sinergia entre as diversas competências e novos modos de cooperação com a sociedade”.

O presidente do TCE, conselheiro Artagão de Mattos Leão, agradeceu ao procurador Elizeu de Moraes Corrêa, que deixou o cargo, pela contribuição que deu ao bom andamento dos trabalhos da Corte de Contas durante o período em que esteve à frente do MPC. E saudou o novo dirigente do órgão, destacando que Ministério Público e Tribunal de Contas continuarão trabalhando juntos em prol da grandeza de ambas as instituições e do Paraná.

Missão

O MPC foi criado há 51 anos e tem como principal missão fiscalizar a aplicação da lei nas decisões e atos

do TCE. Dessa forma, procura garantir, no âmbito da jurisdição de contas, a defesa dos valores e princípios fundamentais da ordem jurídica.

O MPC dá parecer em cerca de 22 mil processos anuais e participa de todas as sessões deliberativas do TCE (Pleno, Primeira e Segunda Câmaras). Atualmente, o órgão ministerial conta com 10 procuradores, 20 servidores – entre efetivos e comissionados – e 20 estagiários.

A atuação dos procuradores de contas está dividida em oito regiões operacionais – que cobrem os 399 municípios do Paraná. Cada região é identificada por uma cidade-polo e cobre, em média, 50 administrações municipais. De igual forma, em oito áreas é dividida a administração pública estadual, direta e indireta, para efeitos de fiscalização do MPC.

Fábio Camargo volta a integrar colegiado do TCE

O conselheiro Fábio Camargo voltou a integrar a Segunda Câmara de Julgamentos e a composição do Tribunal Pleno. A medida cumpre determinação do Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar do ministro Gilmar Mendes. O retornou consumou-se no último dia 7 de abril.

Despacho

No seu despacho, o ministro Gilmar Mendes destaca que “A garantia de vitaliciedade estende-se aos conselheiros das Cortes de Contas estaduais, razão por que a perda de seus cargos somente po-

derá ser decretada por decisão transitada em julgado”.

E acrescenta: “Sendo certo que o ato reclamado afastou o reclamante

de suas funções, até mesmo com corte de remuneração, resta claro que o TJ - PR distanciou-se da jurisprudência desta Corte, o que demonstra a presença da fumaça do bom direito”.



Carga horária de servidor municipal pode ser alterada

As administrações municipais podem alterar a carga horária dos servidores. Contudo, a mudança deve acontecer mediante lei, de iniciativa exclusiva do Prefeito. A orientação foi emitida pelo Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), em resposta a Consulta apresentada pelo Municí-

pio de Pinhais (Região Metropolitana de Curitiba).

Composta por três questões, a Consulta deu origem ao Processo nº 859737/12, relatado pelo conselheiro Caio Soares, em Sessão Plenária do último dia 13 de março. Seguindo instrução da Diretoria de Controle de

Atos de Pessoal do TCE, o relator ponderou que a alteração é possível “porque não há direito adquirido a regime jurídico estatutário”. De acordo com o entendimento da Dicap, “a Administração Pública (...) pode alterar a carga horária, se, com base na conveniência e oportunidade, entender que tal mudança atende ao interesse público”.

A unidade técnica considera, contudo, que é vedada a dobra da

carga horária. O ato configuraria “alteração desproporcional que acarreta reflexos lesivos ao equilíbrio atuarial e ao caráter contributivo do Regime Próprio de Previdência”, declara o relator em sua proposta de voto. De acordo com o conselheiro, dobrar a carga horária do servidor caracteriza, adicionalmente, “ofensa ao princípio constitucional do concurso público”.



Conselheiro relator, Caio Marcio Nogueira Soares





[DOUTRINA]

Duração razoável dos processos de denúncias e representações



MORAES, Crislayne M. L. A. N. Cavalcante de¹

Analista de Controle – TCE-PR
Especialista em Direito Processual - IBDP

RESUMO

Este trabalho buscou demonstrar as formas de reduzir o tempo de tramitação dos processos de denúncias e representações, por meio de um estudo dos incidentes processuais. Verificou-se que os incidentes envolvendo a instrução são os que mais dilatam o tempo de tramitação processual e, por isso, buscaram-se instrumentos jurídicos para os legitimados conseguirem a documentação necessária para instruir as suas denúncias e representações.

1 NOÇÕES CONCEITUAIS

As denúncias, representações da Lei Orgânica do TCEPR e representações da Lei de Licitações são meios pelos quais o Tribunal de Contas é comunicado de “quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus Municípios”².

Também é por meio do processo de denúncia e representação *lato sensu*³ que o Tribunal exerce suas competências constitucionais de “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de

¹ Contato: crislayne.moraes@tce.pr.gov.br

² Art. 30 da Lei Complementar nº. 113/05.

³ Será utilizada a denominação “representação lato sensu” quando se tratar das representações da Lei Orgânica do TCE/PR e das representações da Lei de Licitações.

contas, as sanções previstas em lei⁴ e de determinar o cumprimento de medidas corretivas⁵.

As principais diferenças entre denúncia e representação *lato sensu* são legitimidade para sua propositura e tratamento sigiloso do processo, conforme tabela abaixo:

Diferenças	Denúncia	Representação da LC 113/05	Representação da Lei nº 8.666/93
Matéria	Qualquer irregularidade ou ilegalidade da Administração Pública	Qualquer irregularidade ou ilegalidade da Administração Pública	Qualquer irregularidade na aplicação da Lei de Licitações
Legitimados	<ul style="list-style-type: none"> - Cidadãos; - Partidos Políticos; - Associações; - Sindicatos 	<ul style="list-style-type: none"> - Controlador interno; - Poder Judiciário, Ministério Público (estadual ou federal); - Poderes Executivo e Legislativo; - TCU ou órgãos da União; - Assembleia Legislativa PR; - CPI ou Comissões Especiais dos Poderes Legislativos Municipais; - Outros legitimados previstos no Regimento Interno ou outro ato normativo do TCE 	<ul style="list-style-type: none"> - Licitante; - Contratado; - Pessoa Física; - Pessoa Jurídica

4 Art. 76, inciso VIII da Constituição do Estado do Paraná.

5 Art. 76, VIII da Constituição Estadual cumulado com artigo 36 da Lei Complementar n. 113/05.

Diferenças	Denúncia	Representação da LC 113/05	Representação da Lei nº 8.666/93
Formalidades legais expressas	<ul style="list-style-type: none"> - Identificação do denunciante e local onde possa ser encontrado (art. 34 LC e 276, RI) - Comprovação da legitimidade (art. 276, §1º RI) - descrição da irregularidade ou ilegalidade (art. 30, LC113/05) - narração lógica (276, §1º RI) - documentação comprobatória (art. 276, §1º) 	<ul style="list-style-type: none"> - Serem subscritas pelos legitimados (art. 277, RI) - descrição da irregularidade ou ilegalidade (art. 30, LC113/05) 	<ul style="list-style-type: none"> - Serem subscritas pelos legitimados (art. 113, §1º Lei 8.666/93)
Tratam. sigiloso	Sim (art. 33, LC 113/05)	Não tem previsão	Não tem previsão
Condição de parte interessada	Sim (art. 37, LC 113/05) – pode apresentar recurso	Não tem previsão na lei, apenas no Regimento Interno, no art. 347, II, b).	Não tem previsão na lei, apenas no Regimento Interno, no art. 347, II, b).

Apesar destas diferenças, os processos de denúncias e representações *lato sensu* são meios efetivos de realização do controle externo e, principalmente, do controle social⁶.

2 TEMPO DE TRÂMITE PROCESSUAL E INCIDENTES PROCESSUAIS

Para se garantir um controle efetivo da Administração Pública, deve-se levar em consideração, além do resultado alcançado (a boa aplicação dos recursos públicos), o tempo de tramitação dos processos e a não violação das garantias e direitos fundamentais⁷.

6 “O controle social da função administrativa do Estado é a consequência necessária, imediata e inafastável do princípio republicano, o qual alicerça nosso sistema constitucional. E, mais do que isso, advém da própria ideia de soberania popular, que determina que o administrador deve responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas, sobretudo, perante o próprio povo – verdadeiro titular da res publica”. (SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 32).

7 Fernão Borba Franco, ao tratar da Tutela Estatal: o Resultado do processo, reforça: “de fato, a tutela prestada pelo Estado ao jurisdicionado tem uma finalidade básica: a utili-

Destaque-se que, com o advento da Emenda Constitucional nº 45/04, a razoável duração dos processos administrativos passou a ser um direito fundamental dos brasileiros e estrangeiros residentes no país, conforme artigo 5º, inciso LXXVIII da CF.

Por outro lado, um processo administrativo célere não terá efetividade alguma se não alcançar resultados práticos, isto é, impor medidas corretivas e aplicar de sanções aos responsáveis em caso de restar comprovada a prática de ilegalidade de despesas ou irregularidades de contas, com respeito às garantias e direitos fundamentais de todos os sujeitos processuais.

Tais temas são de tanta relevância no âmbito do Tribunal de Contas do Paraná que uma das metas do Planejamento Estratégico de Gestão do Tribunal é “agilizar o tempo de apreciação dos processos”⁸.

Por isto, faz-se de suma importância um estudo sobre o trâmite processual das denúncias e representações, os incidentes processuais e seus reflexos no tempo de duração destes processos.

2.1 DO TRÂMITE NORMAL DOS PROCESSOS DE DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES

As regras processuais das denúncias e representações estão na Lei Complementar nº 113/05, artigos 30 a 37, e no Regimento Interno do TCE/PR, artigos 275 a 282.

Em termos gerais, os processos de denúncia e representação possuem a seguinte sequência de atos processuais: início com a petição inicial dos legitimados, seguido do: termo de autuação; termo de distribui-

dade, ou seja, a capacidade de atingir aos seus fins. Tanto no caso do processo judicial como no processo administrativo, é o de **produzir uma decisão justa, o mais rápido possível**” (FRANCO, Fernão Borba. **Processo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008. Coleção Atlas de Processo Civil / coordenação Carlos Alberto Carmona. p. 62).

8 Fonte: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2012/7/pdf/00084382.pdf>

ção ao relator Conselheiro Corregedor-Geral; decisão acerca do juízo de admissibilidade; se positivo, encaminhamento para ciência da Presidência⁹; citação; contraditório com apresentação de defesa; instrução; análise conclusiva da unidade técnica; parecer do Ministério Público; relatório e voto escrito do Relator; inclusão e publicação da pauta de julgamento; e julgamento pelo Pleno.

Esta sequência de atos processuais pode ser dividida em vários blocos de atos aos quais se denominam fases processuais¹⁰.

Apesar de o Regimento Interno estabelecer que no processo administrativo perante o TCE existam quatro fases processuais (instrutória, manifestação ministerial, julgamento e cumprimento das decisões - art. 350 do Regimento Interno), pelas regras processuais da Lei Complementar nº 113/05 e do Regimento Interno é possível afirmar que o processo administrativo de denúncias e representações perante o Tribunal de Contas possui ainda a fase postulatória.

Portanto, haja vista as peculiaridades do processo administrativo perante o Tribunal de Contas verifica-se a existência, na prática, das seguintes fases processuais:

- 1) **Fase postulatória:** na qual se compreende a formação do processo, isto é, a petição inicial do legitimado; o juízo de admissibilidade; ciência à Presidência, citação e o contraditório;
- 2) **Fase Instrutória:** que compreende o trabalho da unidade técnica de buscar as informações e diligências necessárias para instruir o feito, buscar provas para comprovar a irregularidade/ilegalidade alegada.

9 Nas representações da Lei Orgânica do TCE/PR ocorre uma inversão desta etapa: a ciência da Presidência é anterior ao encaminhamento para o relator Conselheiro Corregedor-Geral (art. 227, §1º do Regimento Interno).

10 "(...) essas fases são descritivas da finalidade preponderante dos atos do procedimento, naquele instante de seu desenvolvimento. Como tal, oferecem conveniente modo de divisão dos pontos a serem tratados, e é por isso que se adota a classificação acima referida". (FRANCO, Fernão Borba. **Processo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008. Coleção Atlas de Processo Civil / coordenação Carlos Alberto Carmona. p. 85).

Esta fase é presidida pelo relator Conselheiro Corregedor-Geral (art. 351 e 354 do RI) e se encerra com a instrução ou parecer conclusivo da unidade técnica (art. 357, §3º, RI), manifestando-se pela regularidade ou irregularidade do feito (art. 353, par. un., RI);

- 3) **Manifestação Ministerial:** fase na qual o Ministério Público dará seu parecer (art. 278, §2º e art. 353 do RI) ou requererá a realização de outras diligências que entender necessárias (art. 278, III, segunda parte do RI);
- 4) **Fase decisória:** que compreende o relatório; voto escrito do relator; inclusão na pauta de julgamento; publicação da pauta; julgamento e intimação das partes e interessados acerca da decisão.

Para fins deste estudo, não será analisada a fase de cumprimento das decisões, porque esta fase depende da análise do feito na instância recursal, nos termos utilizados pelo Regimento Interno (art. 349-A do RI). Logo, o estudo será voltado para as fases do processo na instância inicial.

Desta feita, em relação ao tempo de duração dos processos, tendo em vista os prazos processuais previstos na Lei Complementar nº 113/05 e no Regimento Interno, e supondo-se, a ocorrência de uma tramitação regular, sem qualquer incidente, tem-se o seguinte tempo de duração dos processos:

DENÚNCIA / REPRESENTAÇÃO DA LC 113/05				
Fase	Ato	Prazo (dias)	Base normativa	
			LC113/05	RI
Postulatória	Protocolo	1 ¹¹	-----	-----
	Autuação/Distribuição	5	35, I	278, I
	Juízo de Admissibilidade	10	35, II	276, §3º
	Ciência à Presidência	2 ¹²	-----	276, §4º
	Citação	10 ¹³	-----	-----
	Prazo para defesa / contraditório	15	35, III	278, II
FASE POSTULATÓRIA		43		
Inst.	Análise Conclusiva da unidade técnica	15 ¹⁴	35, III	278, III
FASE INSTRUTÓRIA		15		
MP	Manifestação Ministerial	30	35, III	278, III
FASE MANIFESTAÇÃO MP		30		
Decis.	Relatório	30	35, IV	278, §2º
	Inclusão na pauta e Publicação	10 ¹⁵	-----	-----
	Julgamento	1	35, IV	278, §2º
	Redação e apresentação do acórdão	7	49, §2º	
	Intimação	3 ¹⁶	36	279
FASE DECISÓRIA		51		
PROCESSO NA INSTÂNCIA INICIAL		138		

11 Por não ter previsão legal, considerou-se apenas o dia em que o interessado faz o protocolo.

12 Considerou-se um dia para o encaminhamento e o outro para ciência e envio para a Diretoria de Protocolo.

13 Considerou-se o tempo padrão de expedição do ofício, envio pelo Correio e retorno do AR.

14 Considerou-se que o processo estava devidamente instruído, sendo desnecessária a solicitação de realização de diligências.

15 O artigo 35, IV da Lei Complementar nº 113/05 determina que o processo de denúncia e representação sejam incluídos na pauta de julgamento da primeira sessão imediata. Considerando que o pleno se reúne semanalmente, considerou-se 10 (dez) dias por conta do tempo para inclusão e publicação no Diário Eletrônico.

16 Em atenção às disposições da Portaria nº 36/12, que regulamenta o Diário Eletrônico do TCE, considerou-se um dia para solicitação da inclusão da decisão na edição, um dia para edição e outro dia da publicação.

A representação da Lei nº 8.666/93 tem um tempo de tramitação processual um pouco menor, pois o prazo para autuação e distribuição deverá ser de 24 horas (art. 282 do RI) e, se houver decisão cautelar a ser tomada, o prazo para o juízo de admissibilidade deverá ser proferido com urgência pelo Corregedor-Geral (art. 282, §1º do RI).

É importante destacar que, na prática, o tempo de tramitação é muito maior por conta da quantidade de processos em andamento, pelo acúmulo ocorrido quando da paralização para digitalização dos processos físicos e, principalmente, por conta dos incidentes processuais.

2.2 DOS INCIDENTES PROCESSUAIS E SUA REPERCUSSÃO NO TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS

A Lei Complementar nº 113/05 considera incidentes processuais apenas os casos de Incidente de Inconstitucionalidade, Prejulgado, Súmula e Uniformização de Jurisprudência (arts. 78 a 84 da LC 113/05), enquanto que o Regimento Interno, além de regulamentar estes incidentes (arts. 408 a 417 do RI), acrescenta as medidas cautelares como incidentes processuais (arts. 400 a 407 do RI).

Contudo, para fins deste estudo, considerar-se-á incidente processual qualquer ato processual adicional ao trâmite regular que implique aumento no tempo de tramitação dos processos, como por exemplo: intimação dos legitimados para corrigir irregularidade na formação do processo (art. 323-E, parágrafo único do RI); intimação da parte para manifestação preliminar ao juízo de admissibilidade; intimação da unidade técnica para se manifestar sobre juízo de admissibilidade (art. 35, II, b da LC 113/05); citação inválida; necessidade de inclusão de outros responsáveis na fase instrutória (art. 352, III do RI); necessidade de intimação de terceiros ou das partes para apresentarem documentos ou informações (art. 352, IV do RI); necessidade de realização de diligência para instruir o feito (art. 352, IV do RI); entre vários outros incidentes.

Destaque-se que podem ocorrer outros incidentes processuais que não tenham previsão legal ou regimental, dependendo do caso concreto. Logo, o rol de incidentes não é exaustivo.

Quanto ao tempo que cada incidente acrescenta ao tempo de tramitação processual, a Lei Complementar nº 113/05 ou o Regimento Interno determinam prazo apenas para poucos deles, mas sem considerar os atos processuais decorrentes.

Por isto, considerou-se o tempo estimado de cada incidente, tendo-se em vista todos os seus atos decorrentes e subsequentes até a tramitação regular do processo, como: da intimação para apresentar documentos complementares, conta-se o prazo para expedição e envio do ofício, o prazo de resposta e o prazo para digitalização e juntada da petição e documentos.

Abaixo, segue tabela contendo alguns dos possíveis incidentes processuais previstos na Lei Orgânica do Tribunal e no Regimento Interno, por fase processual, e seus respectivos prazos estimados que acrescentam o tempo de tramitação dos processos:

DENÚNCIA / REPRESENTAÇÃO DA LC 113/05				
Fase	Ato	Prazo (dias)	Base normativa	
			LC113/05	RI
Postulatória	Protocolo	1	-----	-----
	Autuação/Distribuição	5	35, I	278, I
	Redistribuição	5		168, II-B
	Reconhecimento posterior de impedimento	15		345
	Irregularidade na formação do processo	20		323-E, IV, p.u.
	Manifestação Preliminar para subsidiar a admissibilidade	30	-----	-----
	Manifestação da unidade técnica sobre admissibilidade	15	35,II,b	278, II
	Decisão Cautelar	27	53	282, §1º/400
	Embargos de declaração contra decisão cautelar	25		490
	Apensamento de processo	15		364
	Conflito de competências entre relatores (procs apensados)	18		364, §3º
	Juízo de Admissibilidade	10	35, II	276, §3º
	Ciência à Presidência	3		276, §4º
	Reautuação	5		352, I
	Citação	15	-----	-----
	Citação Inválida / realização de nova citação postal	25		
	Necessidade de citação por edital	50		383, §1º
	Pedido de prorrogação de prazo	27		389, p.u.
	Prazo para defesa	15	35, III	278, II
	Recepção de documentos em meio físico (conversão)	5		323-M
Exceção de suspeição ou incompetência	22		417-A	
Vício na representação das partes e interessados	25		348, §1º	
Ingresso de terceiro interessado	15		347, §5º	
Instrutória	Identificação de irregularidade decorrente (novo contraditório)	27		
	Inclusão de outros responsáveis como sujeitos processuais	40		352, III
	Incompatibilidade de dados da autuação e distribuição	20		352, I
	Pedido de diligência - apresentação de documentos	42		352, IV
	Pedido de diligência - Inspeção in loco	365		259-A, IV/260
	Audiência dos responsáveis e/ou testemunhas	30	44	
	Identificação de citação inválida	40		
	Encaminhamento ao MP antes da instrução conclusiva	30		IS 2/06
	Apresentação de novos documentos pelas partes	72		357, §1º
	Determinação de desentranhamento de documentos	15		168, V/368
	Análise Conclusiva da unidade técnica	15	35, III	278, III

DENÚNCIA / REPRESENTAÇÃO DA LC 113/05				
Fase	Ato	Prazo (dias)	Base normativa	
			LC113/05	RI
MP:	Requerimento de diligências	45	63	67/393
	Exceção de suspeição ou incompetência	22		417-B
	Avocação do processo pelo Procurador-Geral	30		73, VIII
	Manifestação Ministerial	30	35, III	278, III/393
Decisória	Apresentação de documento novo	62		357, §1º
	Ingresso de terceiro interessado	15		347, §5º
	Vício na representação das partes e interessados	20		348, §1º
	Desapensamento	15		365, §1º
	Nulidade por falta de manifestação ministerial	40		379
	Afastamento legal do relator	----		394
	Sobrestamento até julgamento de outro processo	365		427
	Prorrogação de sobrestamento	----		427, §2º
	Relatório	30	35, IV	278, §2º
	Inclusão na pauta e Publicação	10	----	----
	Retirada da pauta (diligência, doc novo, decisão judicial)	20	44, §4º	448-A
	Pedido de Vistas	28	46	446
	Pedido de Adiamento	28	46, §1º	447
	Redistribuição novo relator, excesso prazo adiamento/inclusão	22		448
	Incidente de Inconstitucionalidade	11	78, §3º	
	Uniformização de Jurisprudência	1	81	415
	Prejulgado	76	79	410, §3º
	Ausência de quórum mínimo para instalação do Pleno	7		4º, 434
	Ausência do Procurador Geral ou de seu substituto	7		433, §1º
	Exceção de suspeição/impedimento arguida durante o julgam.	36		417-B
	Convocação de técnico para esclarecimentos na sessão	7		441, §4º
	Julgamento	1	35, IV	278, §2º
	Redação, apresentação acórdão e homologação da sessão	7	49, §2º	436, I/471
	Decisão sobre questão de ordem suscitada na sessão	7		445, §2º, II
	Redação e apresentação do voto vencedor pelo novo relator	17	50	
	Lavratura de voto, vista ou declaração facultativos	17	50, p.un.	
	Intimação	3	36	279

Analisando a tabela acima, verifica-se que alguns dos incidentes que têm maior repercussão no tempo de tramitação processual estão relacionados com a instrução do processo, isto é, com a necessidade de realização de novas diligências, a fim de se buscar a verdade dos fatos.

Estes incidentes relacionados com a instrução podem ocorrer em qualquer fase do processo; cite-se:

- 1) fase postulatória: manifestação preliminar para subsidiar admissibilidade – 30 dias; manifestação da unidade técnica para subsidiar a admissibilidade – 15 dias; ingresso de terceiro interessado (que pode trazer documentos novos) – 15 dias; contraditório – 15 dias;
- 2) toda a fase instrutória – 696 dias;
- 3) fase de manifestação ministerial: requerimento de diligências – 45 dias;
- 4) fase decisória: apresentação de documento novo – 62 dias; ingresso de terceiro interessado – 15 dias; retirada do processo da pauta para realização de diligências – 65 dias (15 dias para a unidade técnica fazer a diligência, mais 30 dias para manifestação ministerial, mais 20 dias para inclusão na pauta de julgamento).

Assim, **apenas os incidentes envolvendo instrução representam um adicional de tempo estimado de 958 dias na tramitação regular dos processos.**

Conclui-se, portanto, que um processo que se inicia mal instruído pode aumentar consideravelmente o seu tempo de tramitação. E isso pode ser evitado se, no momento da instauração da denúncia ou representação, a parte juntar os documentos que demonstrem a veracidade dos fatos alegados.

Veja-se que ante os princípios que regem a Administração Pública, a grande maioria dos atos administrativos faz prova por meio de documentos que, via de regra, integram procedimentos administrativos¹⁷.

17 Para embasar este raciocínio cita-se a doutrina de Marçal Justen Filho: "(...) Salvo situações excepcionais, **todo e qualquer ato administrativo deve ser produzido no bojo de um procedimento**. O conteúdo e validade dos atos administrativos dependem da observância ao procedimento devido. (...) A função administrativa se materializa em atividade administrativa, que é um conjunto de atos. Esse conjunto de atos deve observar uma sequência predeterminada, **que assegure a possibilidade de controle** do poder jurídico para realizar os fins de interesse coletivo e a promoção dos direitos fundamentais. (...) A procedimentalização orienta-se a uma pluralidade de fins: controle do poder, realização da democracia, atividade administrativa isenta de defeitos e redução dos encargos do Poder Judiciário. (...) Em suma, o processo é instrumento de grande relevância para o controle do poder estatal. **Tomando-se a expressão controle no sentido de fiscalização**, o processo permite a verificação da regularidade dos atos decisórios. É possível determinar se a decisão foi precedida das formalidades indispensáveis, com observância dos princípios jurídicos pertinentes. A infração ao procedimento acarreta, como regra

Inclusive, sobre isto, Marçal Justen Filho complementa: “Tal procedimentalização permite ao Judiciário um controle simples e objetivo quanto à regularidade dos atos administrativos, o que propicia a dispensa da repetição de provas, especialmente no tocante a fatos de grande complexidade”¹⁸.

Se a dispensa de repetição de provas pode ser feita no Poder Judiciário, por conta da procedimentalização dos atos administrativos, não há que se pensar de forma diversa no âmbito dos Tribunais de Contas.

Por isso, caso a petição inicial venha instruída com o maior número de documentos, e caso a defesa também seja instruída com as provas pertinentes, a fase instrutória somente será informativa, no sentido de se divulgar os dados constantes nos sistemas internos do Tribunal, **e conclusiva**, no sentido de a unidade técnica opinar pela procedência ou improcedência do feito.

Vale destacar que quanto à defesa, o relator poderá determinar a citação do acusado juntamente com sua intimação para apresentar os documentos necessários à instrução do feito, sob pena de aplicação da multa administrativa do artigo 87, Inciso I, Alínea b, da LC113/05¹⁹, principalmente se o acusado ainda estiver na gestão da entidade ou órgão, quando terá acesso fácil aos documentos.

Assim, no caso da manifestação das partes vir devidamente instruída, o tempo máximo de tramitação da fase de instrução será de apenas 15 (quinze) dias.

E, provavelmente, também não ocorrerão incidentes envolvendo instrução na fase de manifestação ministerial, nem na fase decisória.

presunção de invalidade da decisão adotada. **Os terceiros ou a própria autoridade que emitiu o ato dispõem da possibilidade de reconstrução histórica da formação e exteriorização da vontade decisória**” (grifo nosso). (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 304, 305, 306 e 307).

18 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 308.

19 Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos: I – No valor de R\$ 100,00 (cem reais): b) deixar de encaminhar, no prazo fixado, os documentos ou informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas do Tribunal de Contas, salvo quando houver justificado motivo.

Por certo que, dependendo da situação concreta, é possível a necessidade de realização de diligências, ainda que a petição inicial e a defesa estejam bem instruídas. Mas a probabilidade disto ocorrer será reduzida.

Frise-se, portanto, que o tempo de tramitação majorado na fase de instrução, de manifestação ministerial e na fase decisória somente ocorrerá se, na fase postulatória, a manifestação das partes não for bem instruída.

Daí a importância de se fazer um juízo de admissibilidade criterioso, principalmente em relação ao lastro probatório mínimo que ao menos dê indícios concretos da irregularidade ou ilegalidade alegada.

Sobre o juízo de admissibilidade, remete-se à Instrução nº. 424/2008-DCM, na qual foi realizado um estudo aprofundado sobre os requisitos de admissibilidade das denúncias.

Neste estudo, sugere-se que um dos requisitos de admissibilidade das denúncias e representações seja a existência de um lastro probatório mínimo que demonstre indícios das irregularidades apontadas, sob pena do petítório não ser admitido.

Ainda que se argumente a dificuldade de cidadãos ou pessoas físicas conseguirem a documentação necessária para instruir as denúncias ou representações, o ordenamento jurídico brasileiro possui vários instrumentos que possibilitam o acesso a esses documentos, os quais serão analisados a seguir:

3 DOS INSTRUMENTOS PARA OS LEGITIMADOS BUSCAREM PROVAS PARA INSTRUIR DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES

Vanderlei Siraque²⁰, no livro *Controle Social da Função Administrativa do Estado*, afirma que as dificuldades de acesso às informações públicas são um dos limitadores do Controle Social da Função Administrativa, mas esclarece:

Embora as informações de interesse público sejam direitos públicos subjetivos de todos os cidadãos, há dificuldades para estes as obterem junto aos órgãos públicos. **Creio que tais dificuldades existem em decorrência da falta de cultura cívica tanto da sociedade quanto dos servidores públicos, (...).** (grifo nosso)

Assim, reafirma-se que o ordenamento jurídico brasileiro possui vários instrumentos que possibilitam o acesso a estes documentos e a dificuldade para acessá-los se trata mais de uma questão cultural, veja-se:

Quanto aos legitimados, para apresentarem a representação da Lei Complementar nº 113/05, em decorrência de suas próprias competências, eles possuem meios para ter acesso às provas necessárias para instruir a representação. Veja-se:

Legitimados	Competência	Respaldo legal
Controle interno	<u>Fiscalização</u>	Arts. 31, 70, CF
Autoridade Judiciária	Atividade jurisdicional que inclui os <u>poderes instrutórios do juiz</u> . Geralmente, as comunicações ao Tribunal ocorrem após a finalização do processo judicial e vem com cópia das principais peças e documentos.	Art. 130, CPC. Art. 156, CPP
Ministério Público	Defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive de promover o <u>inquérito civil</u> e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, bem como <u>requisitar diligências investigatórias</u>	Arts. 127 e 129, III e VIII, CF
Poder Executivo	Princípios da Administração Pública. Geralmente há a representação ao TCE após a detecção de irregularidades/ ilegalidades em processos administrativos de competência do Poder Executivo de cuja certidão de inteiro teor pode instruir a representação	Art. 37, CF

20 SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 173.

Legitimados	Competência	Respaldo legal
Poder Legislativo	<u>Fiscalização</u>	Art. 70, CF
TCU	<u>Fiscalização</u>	Art. 71, CF
Órgãos da União	Princípios da Administração Pública. Geralmente há a representação ao TCE após a detecção de irregularidades/ ilegalidades em processos administrativos de competência destes órgãos de cuja certidão de inteiro teor pode instruir a representação	Art. 37, CF
Assembleia Legislativa do Estado	<u>Fiscalização</u>	Art. 75, Constituição Estadual
CPI e CPE dos Poderes Legislativos Municipais	<u>“em função de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito ou Comissão Especial, instauradas e concluídas pelos Poderes Legislativos Municipais, desde que contendo conclusões específicas e a comprovação das medidas efetivamente adotadas ou recomendadas nos respectivos relatórios”</u>	Art. 32, V, LC113/05

Já os legitimados da representação da Lei nº 8.666/93 possuem como instrumento, para ter acesso à documentação necessária para instruir a comunicação, o princípio da publicidade que rege os procedimentos licitatórios (art. 3º da Lei de Licitações) e a regra da procedimentalização dos atos administrativos²¹.

Assim, como todos os atos do procedimento de licitação devem ser públicos²², qualquer pessoa terá fácil acesso às publicações da Administração acerca das licitações.

Ainda, tanto os participantes da licitação (licitantes ou contratados) quanto quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, incluindo os legitimados da denúncia, poderão requerer certidões de inteiro teor dos processos administrativos nas repartições públicas, com base no artigo 5º, XXXIV, b) da CF e Lei Federal nº 9.051/95²³, através de um pedido simples, por escrito.

21 “A procedimentalização resulta, primeiramente, da concepção democrática republicana, que impede o exercício de poderes de natureza pública sem o vínculo com a soberania popular. Logo, a procedimentalização da atividade administrativa resulta da imposição dos artigos 1º, caput e §1º, e 37 da CF. Ademais disso, está consagrada no art. 5º, LIV, LV e LXXVIII, também da CF” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 313)

22 Com exceção do envelope das propostas, mas somente até a sessão pública de abertura destes envelopes (art. 3º, §3º da Lei de Licitações).

23 “CF, Art. 5º, XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) (omissis) b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;” E: Lei Federal nº 9.051/95. Art. 1º As cer-

Além disto, “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (art. 5º, LXXII, CF).

Este direito foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527/2011, a qual deve ser observada por todas as esferas da Administração direta e indireta, além das pessoas jurídicas de direito privado que recebam recursos públicos (art. 1º e 2º desta Lei) e que determina:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

(...)

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

(...)

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o **acesso imediato à informação disponível**.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma

tidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requeridas aos órgãos da administração centralizada ou autárquica, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às fundações públicas **da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contado do registro do pedido no órgão expedidor.** Art. 2º Nos requerimentos que objetivam a obtenção das certidões a que se refere esta lei, deverão os interessados fazer constar esclarecimentos relativos aos fins e razões do pedido.

disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em **prazo não superior a 20 (vinte) dias**:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

A Constituição Federal ainda determina, no Artigo 216, § 2º que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as **providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem**”.

Desta forma, a petição requerendo informações ou certidões perante a Administração Pública tem respaldo constitucional e fundamento na transparência da gestão, de modo que o indeferimento indevido ou imotivado do fornecimento das informações ou certidões pode gerar uma presunção relativa de configuração de conduta irregular e abusiva por parte do gestor.

Neste sentido, é o que argumenta Marçal Justen Filho²⁴:

O indeferimento indevido ao pleito do particular, nas hipóteses do art. 5º, XXXIV, comporta responsabilização política e jurídica, configurando conduta abusiva, violadora do sistema democrático, **constituindo-se em série de indícios de irregularidade**. Afinal, o administrador que atua de modo compatível com o direito não tem motivos para deixar de prestar contas de seus atos nem de responder a qualquer pleito que perante si seja apresentado. (grifo nosso)

Ainda, a Lei da Ação Popular, Lei nº 4.717/65, também traz outro instrumento para os cidadãos terem acesso aos documentos, mas que somente poderão ser utilizados para instruir a ação popular:

§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, **as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas**.

§ 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

24 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 1111.

Neste caso de certidão solicitada para instruir ação popular, basta o cidadão requerer à autoridade judiciária que, ao final do processo, o Tribunal de Contas seja comunicado das irregularidades constatadas, instruindo-se a comunicação com cópia integral da ação popular.

Ademais, os legitimados da representação da Lei Complementar nº 113/05²⁵ possuem instrumentos para ter acesso às provas necessárias para instruir a representação por decorrência direta de suas competências, especialmente, a de fiscalização.

Já os legitimados das denúncias e representação da Lei nº 8.666/93 têm como instrumentos: o princípio da publicidade e da procedimentalização dos atos administrativos, o direito à informação e respectiva lei regulamentar (Lei nº 12.527/11), o direito a certidões e respectiva lei regulamentar (Lei nº 9.051/95) e o direito a requerer certidões e informações da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65).

Vanderlei Siraque²⁶ bem conclui o seguinte em relação à dificuldade de acesso às informações públicas:

A solução para essa questão é complexa. Não acredito que a concretização da participação popular e do controle social será resolvida por Decreto ou somente pela vontade política dos agentes da

25 Art. 32. A representação será encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas:
I – obrigatoriamente pelos responsáveis dos controles internos dos órgãos da Administração Pública estadual ou municipal, sob pena de serem solidariamente responsabilizados;
II – por comunicação de irregularidades subscritas por qualquer autoridade judiciária estadual ou federal, dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, pelos Poderes Executivo e Legislativo;
III – através de comunicação encaminhada pelo Tribunal de Contas da União ou órgãos da União Federal em relação às atividades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado;
IV – por ato encaminhado pela Assembleia Legislativa do Estado, através de seu Presidente ou comissões permanentes, especiais ou de investigação, em relação à administração pública estadual ou municipal;
V – em função de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito ou Comissão Especial, instauradas e concluídas pelos Poderes Legislativos Municipais, desde que contendo conclusões específicas e a comprovação das medidas efetivamente adotadas ou recomendadas nos respectivos relatórios;
VI – por meio de outras medidas previstas em Regimento Interno ou outros atos normativos do Tribunal de Contas do Estado.

26 SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 175.

Administração Pública. É um processo que contém fases de curto, médio e longo prazos e que pressupõe o envolvimento das pessoas que desejam uma sociedade crítica e consciente dos seus direitos e deveres. Uma das funções dos agentes públicos é a abertura de canais de participação popular e a facilitação do acesso às informações, às técnicas de controle da execução orçamentária, por exemplo, e a manifestação da vontade política de partilhar o poder político estatal e a transparência dos seus atos, o que jamais deve ser uma dívida da Administração Pública, mas **uma conquista da cidadania**.

Por isto, haja vista os instrumentos legais disponíveis aos legitimados para terem acesso às provas para instruir as denúncias e representações, reforça-se a possibilidade de que o lastro probatório mínimo deve ser considerado como um dos requisitos de admissibilidade das denúncias e representações, com vistas à duração razoável dos processos administrativos.

4 CONCLUSÃO

As denúncias e representações são meios pelos quais o Tribunal de Contas é comunicado das irregularidades ou ilegalidades da Administração Pública direta ou indireta, bem como instrumentos pelos quais ele exerce sua competência constitucional corretiva e punitiva.

As denúncias e representações constituem uma das formas do exercício do controle social da Administração Pública.

Contudo, este controle somente será efetivo se alcançar resultados práticos, isto é, a imposição de medidas corretivas e a aplicação de sanções aos responsáveis, em caso de restar comprovada a prática de ilegalidade de despesas ou irregularidades de contas, com respeito e observância das garantias e direitos fundamentais de todos os sujeitos processuais, inclusive a garantia da razoável duração do processo administrativo (art. 5º, LVIII, CF).

Aliás, o tempo de tramitação processual é um tema tão importante que se tornou uma das metas do Planejamento Estratégico de Gestão do Tribunal (“agilizar o tempo de apreciação dos processos”).

Em relação ao tempo de tramitação dos processos de denúncias e representações, pelas regras processuais aplicáveis, sem considerar as problemáticas de fato, uma tramitação regular será de 131 dias para denúncias e representações da Lei Complementar nº 113/05 e 128 dias para representações da Lei nº 8.666/93.

Contudo, na prática, o tempo de tramitação é muito maior, por conta da quantidade de processos em andamento, pelo acúmulo ocorrido quando da paralização para digitalização dos processos físicos e, principalmente, por conta dos incidentes processuais.

Analisando os incidentes processuais envolvendo a instrução e matéria probatória, que podem ocorrer em qualquer fase processual (postulatória, instrutória e decisória), ao menos 958 dias podem ser acrescidos ao tempo de tramitação.

Ficou demonstrado que, quando a inicial da denúncia ou representação já vem devidamente instruída, as chances de ocorrerem incidentes processuais envolvendo instrução nas demais fases processuais reduzem muito.

E, muito provavelmente, também não ocorrerão incidentes envolvendo instrução na fase de manifestação ministerial, nem na fase decisória.

Daí a importância de se fazer um juízo de admissibilidade criterioso, principalmente em relação ao lastro probatório mínimo que ao menos dê indícios concretos da irregularidade ou ilegalidade alegada.

O estudo buscou demonstrar que qualquer legitimado possui instrumentos eficazes para ter acesso às provas necessárias para instruir as comunicações feitas ao Tribunal.

Os legitimados da representação da Lei Complementar nº 113/05 possuem instrumentos para ter acesso às provas necessárias para instruir a representação por decorrência direta de suas competências, em especial, a de fiscalização.

Já os legitimados das denúncias e representação da Lei nº 8.666/93 têm como instrumentos: o princípio da publicidade, o direito à informação e respectiva lei regulamentar (Lei nº 12.527/11), o direito às certidões e respectiva lei regulamentar (Lei nº 9.051/95) e o direito a requerer certidões e informações da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65).

Por isso, haja vista os instrumentos legais disponíveis aos legitimados terem acesso às provas para instruir as denúncias e representações, reforça-se a possibilidade de que o lastro probatório mínimo deve ser considerado como um dos requisitos de admissibilidade das denúncias e representações, com vistas à duração razoável dos processos administrativos.

E, mesmo as comunicações sem lastro probatório mínimo, apesar de não poderem ser recebidas como denúncias ou representações por lhe faltarem a justa causa, devem ser apreciadas pelo Tribunal por meio de encaminhamento à Ouvidoria ou receber o tratamento do Artigo 278, §1º do Regimento Interno.

Conclui-se, portanto, que, com vistas ao cumprimento da meta de redução do tempo de tramitação dos processos constante no Planejamento Estratégico do TCE/PR, e, buscando garantir aos jurisdicionados uma duração razoável do processo, deve-se promover uma atuação de todos os órgãos do Tribunal para evitar a ocorrência dos incidentes processuais.

Esta atuação poderá ser alcançada pela convergência de entendimentos em relação a estas questões processuais; de uma regulamentação mais aprofundada dos incidentes, principalmente daqueles que dilatam excessivamente o tempo de tramitação, de treinamento dos servidores e, principalmente, de informação aos legitimados/jurisdicionados.

REFERÊNCIAS

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de processo administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de Contas e o estado de direito**. Belo Horizonte, 2010.

FRANCO, Fernão Borba. **Processo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008 (Coleção Atlas de Processo Civil / coordenação Carlos Alberto Carmona).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada: e legislação constitucional**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PARANÁ. Tribunal de Contas. Instrução 424/08. Processo de denúncia nº 596882/06.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **TCE: Controle público e cidadania**. Florianópolis, 2003.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

Revisão de contratos de concessão de exploração de rodovias diante do aumento da carga tributária das concessionárias



ROMERA, Raphael José¹

Analista de Controle – TCE-PR
Bacharel em Direito – PUC-PR
Bacharel em Engenharia Ambiental – PUC-PR

RESUMO

As modificações na legislação tributária repercutem nos contratos de concessão celebrados pelo Poder Público na medida em que provocam alterações de forças na relação encargo-remuneração estabelecidas inicialmente. Os concessionários, após serem onerados por uma nova carga tributária, formulam pedidos de revisão contratual sem demonstrar, necessariamente, o efetivo impacto da alteração legislativa sobre o objeto do contrato. Para tanto, a Administração Pública deve compreender os excepcionais motivos capazes de conferir esse direito em favor do contratado. O presente artigo tem origem no questionamento levantado pela comissão designada para a auditoria dos pedágios do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) realizada em 2013. Durante a análise dos termos aditivos celebrados entre o Estado do Paraná e as concessionárias prestadoras de serviços de conservação de rodovias, observou-se que foi reconhecido o direito de revisar o contrato, em razão do aumento da carga tributária, sem os requisitos exigidos pela interpretação da doutrina e da jurisprudência.

1 INTRODUÇÃO

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato, segundo Meirelles (2013, p. 218)², é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do

1 Contato: raphael.romera@tce.pr.gov.br

2 MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

objeto do ajuste. Essa relação encargo-remuneração deve ser mantida durante toda a execução do contrato, a fim de que o contratado não venha a sofrer indevida redução dos lucros normais do empreendimento.

Se o contrato for afetado por fatos posteriores à sua celebração, onerando o contratado, o equilíbrio econômico financeiro inicial deverá ser restabelecido por meio de revisão contratual.³

Todavia, algumas condições⁴ devem ser observadas para que ocorra a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

- a) *Imprevisibilidade do evento causador do dano*: fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, condicionando a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro diante dessas situações;
- b) *Evento posterior à assinatura do contrato*: no momento da assinatura contratual, forma-se o equilíbrio econômico financeiro. Ocorrendo fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, após esse momento, poderão ensejar à revisão.

3 SILVA, Gustavo Scatolino; CAVALCANTE FILHO, Joao Trindade. **Manual de direito administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2012.

4 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

- c) *Alteração nos encargos do particular*: alteração nos encargos suportados contratado para conferir direito à revisão;
- d) *Ausência de conduta culposa do contratado*: se decorrer de culpa do próprio contratado não haverá direito à revisão contratual

No caso de contratos de concessão, cuja remuneração decorre da tarifa cobrada do usuário, o equilíbrio econômico-financeiro estabelecido não se limita à contraposição de encargos apenas entre concessionária e Estado. Considera-se, ainda, o preço público suportado pelo usuário, conforme está claro no art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/1995, com o objetivo de assegurar a adequação do serviço público, em especial, mediante tarifas módicas:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Assim, evidente que a equação econômico-financeira tem o propósito de evitar prejuízos tanto ao contratado quanto aos usuários, na extensão do período de execução. O prejuízo de uma das partes fere a essência do equilíbrio econômico-financeiro contratual, a razoabilidade contínua imposta à relação entre as recompensas e os encargos.⁵

De acordo com o art. 65, § 5º, da Lei nº 8.666/93, o aumento da carga tributária pode ser levado em consideração para revisão contratual, porém, esta deve guardar estrita observância ao dispositivo mencionado:

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

5 VITAL, André Luiz Francisco da Silva. O equilíbrio econômico financeiro das concessões de serviços públicos e a atuação do TCU. **Revista de direito público da economia – RDPE**, Belo Horizonte, v. 9, n. 36, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=75917>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

Observa-se⁶ que, para a elevação da carga tributária, existe o mesmo tratamento considerado para o fato do príncipe e a teoria da imprevisão. A teoria do fato do príncipe condiciona o reequilíbrio somente quando a modificação tenha sido causada pela mesma esfera contratual. Entretanto, o art. 65, § 5º, estaria disciplinando o cabimento da recomposição da equação econômico-financeira sem estabelecer qualquer distinção em relação ao sujeito responsável.

Diante dessa previsão, cabe ao ente contratante fazer a devida interpretação da norma para que não incorra em excessos na recomposição contratual, sobretudo quando se trata de contrato de concessão de serviço público, o qual deve permanecer adequado e fiel ao pleno atendimento dos usuários ao longo de toda concessão, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987/95.

2 A NECESSIDADE DE DEMONSTRAR O NEXO CAUSAL ENTRE O AUMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA E A MAJORAÇÃO DA OPERAÇÃO DO CONTRATADO

É pressuposto para a revisão do valor contratual que a criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, ocorridas após a apresentação da proposta, impliquem em comprovada repercussão na formação dos preços contratados. Se a concessionária busca restabelecer o equilíbrio do contrato por esse motivo, deve demonstrar que o equilíbrio foi rompido, provando que os preços da proposta vencedora, detalhados em planilhas, não mais expressam a composição de todos os custos unitários relacionados ao contrato.

A doutrina⁷ discorre sobre necessidade da presença da relação de causalidade:

O § 5º alude, expressamente, à instituição ou supressão de tributos ou encargos legais como causa de revisão dos valores contratuais.

6 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

7 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012

O dispositivo seria desnecessário, mas é interessante a expressa determinação legal. O fato causador do rompimento do equilíbrio econômico-financeiro por ser a instituição de exações fiscais que onerem de modo específico, o cumprimento da prestação pelo particular. Assim, por exemplo, imagine-se a criação de contribuição previdenciária sobre o preço de comercialização de um certo produto agrícola. O fornecedor da Administração Pública terá de arcar com o pagamento de uma nova contribuição, a qual inexistia no momento da formulação da proposta. É necessário, porém, um vínculo direto entre encargo e a prestação. Por isso, a lei que aumentar a alíquota do imposto de renda não justificará alteração do valor contratual. O imposto de renda incide sobre resultado das atividades empresariais, consideradas globalmente (lucro tributável). O valor percebido pelo particular será sujeito, juntamente com o resultado das atividades, à incidência tributária. Se a alíquota for elevada, o lucro final poderá ser inferior. Mas não haverá relação direta de causalidade que caracterize rompimento do equilíbrio econômico-financeiro.

O referido entendimento vem acompanhado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), na decisão do plenário 698/2000, considerando indevida a revisão de preços em razão de aumento de tributos, quando estes não repercutem nos custos de execução do contrato. Pela decisão observa-se que um dos requisitos para restabelecimento da equação econômico-financeira é a demonstração do vínculo de causalidade entre o evento ocorrido (aumento da carga tributária) e a majoração dos encargos do contratado.

A necessidade de vínculo direto entre o encargo e a prestação do serviço fundamenta a vedação legal de alteração dos encargos contratuais apenas pelo aumento da alíquota do imposto de renda. Tratando-se de tributo que incide sobre a riqueza apropriada do particular e não sobre o custo componente da prestação do serviço, a Lei nº 8.987/95 estabeleceu:

Art. 9º
(...)

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

Da ressalva referente aos “impostos sobre a renda” defende-se que seja realizada uma interpretação ampliativa, considerando que o legislador quis dizer menos do que o fez. A expressão não estaria limitada aos impostos como espécie de tributo, devendo ser considerada como gênero de tri-

buto, o que importa em considerar a mesma ressalva quanto à contribuição sobre o lucro líquido (CSLL).

A interpretação que se defende decorre do fato de que esses tributos (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido CSLL) apresentam a mesma hipótese de incidência: a obtenção de resultados positivos deduzidos de despesas (lucros), além de possuírem bases de cálculo similares e a mesma natureza tributária, quando se trata da repercussão econômica.

Como ocorre com o IRPJ, não seria lógico elencar a majoração da alíquota do CSLL como causa motivadora de reequilíbrio contratual, uma vez que esse tributo também não está atrelado ao faturamento decorrente especificamente da execução do serviço da concessionária, mas ao desempenho financeiro da empresa, em sua totalidade.

Uma interpretação diferente implicaria em conceder à concessionária a possibilidade de aumentar o valor da contraprestação para compensar um tributo que incide sobre um lucro que não decorre unicamente do objeto contratado, pois o resultado positivo da empresa contratada também é composto de receitas acessórias que não têm relação direta com os valores pagos pelos usuários, nem com o objeto do contrato, tais como rendimentos oriundos de aplicações financeiras, participações societárias e ganhos com vendas de ativos.

No acórdão proferido em apelação cível - 2007.51.01.000252-6/RJ - do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, o relator, em seu voto, expõe o mesmo posicionamento, mas com fundamento diverso, na previsibilidade do aumento das alíquotas do IRPJ e CSLL, não podendo, portanto, ser entendido como evento superveniente imprevisível:

Além de a contratada conhecer que essa atualização ocorre periodicamente, a majoração de alíquotas do PIS, IR, CSLL não pode ser considerada de consequência incomensurável. Não é possível admitir que essa atualização, e a possibilidade de sua majoração, tenham sido ignoradas quando da elaboração da proposta na licitação.

Dessa maneira, podemos avançar na compreensão que não é todo aumento de tributo que pode ser considerado causa justificadora de revisão contratual. É imprescindível a comprovação de que a majoração da carga tributária foi fator determinante direto para a elevação de custos do contratado.

3 TRIBUTOS DE NATUREZA GENÉRICA

Há tributos que, pela hipótese de incidência ou pelo perfil abrangente de contribuintes, possuem “natureza genérica”, alcançando a economia do país como um todo, não possuindo estreita correlação com a produção de bens ou de serviços específicos”⁸. Diante de gravames dessa natureza não existiria razão na pretensão de recomposição do contrato baseada apenas na elevação da carga tributária do contratado.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas tem afirmado que a Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e a CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira) são tributos relacionados à álea empresarial ordinária, comum a qualquer empreendimento.

Quanto à CPMF e à Cofins, o posicionamento adotado é observado no relatório e no voto do Ministro-Relator que serviram de base para o Acórdão nº 45/1999 - Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), sendo utilizado novamente pela mesma Corte como fundamento da decisão 698/2000- Plenário e novamente no Acórdão nº 538/2008 – Plenário:

(...)

33.Vê-se, pois, que três são os requisitos necessários à aplicação do fato do príncipe: a) o nexó direto de causalidade entre o encargo criado e os bens vendidos/serviços prestados; b) a imprevisibilidade do ônus; e c) a materialidade do ônus imposto ao particular contratante.

(...)

36.Vê-se, de plano, que a criação do IPMF e da CPMF não preenche os requisitos ensejadores de uma revisão contratual, resumidos no item 33 deste Voto: embora imprevisíveis, tais tributos são de na-

tureza genérica, alcançando a economia do país como um todo, não possuindo estreita correlação com a produção de bens ou de serviços específicos;

Naquela ocasião, o relator entendeu que a extinta CPMF seria um tributo de natureza genérica. De acordo com o TCU, o fato de a majoração da Cofins e da CPMF fazer parte da álea empresarial ordinária, comum a qualquer empreendimento, inclusive naqueles em que o poder público figura como contratante, impõe que prevaleça o brocardo *pacta sunt servanda*, em detrimento da Teoria da Imprevisão (*rebus sic stantibus*):

Na linha dos precedentes desta Corte de Contas acerca da teoria da imprevisão nos contratos públicos, a exemplo do Acórdão 45/99 - Plenário - TCU e da Decisão nº 698/2000 - Plenário - TCU, as majorações de encargos contratuais, como os tributos COFINS e a CPMF, se inserem na álea empresarial ordinária, a não ser que, além dos requisitos da involuntariedade e imprevisibilidade do fato, reste evidenciada a onerosidade excessiva da execução contratual original em decorrência do incremento, no caso, da carga tributária. (Acórdão 1.742/2003 – Plenário, TCU)

No caso da CPMF, por exemplo, cujo fator gerador é a movimentação financeira, da mesma forma não é possível visualizar a existência de nexo de causalidade entre o encargo criado e a oneração sobre os serviços prestados. Em outras palavras, para tributos genéricos não haveria vínculo direto entre a carga tributária majorada (causa) e a oneração na prestação no serviço contratado (efeito), relação considerada necessária à aplicação do fato do princípio, causa motivadora para a revisão do contrato.

4 SACRIFÍCIO INSUPORTÁVEL JUSTIFICANTE PARA O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO

A ausência de prejuízo impede, por falta de objeto, a imposição do dever ressarcitório a título de recomposição do equilíbrio contratual. Mas ainda quando haja prejuízo, é necessário que atinja diretamente os custos de produ-

ção do contratado⁹. Não se trata de qualquer alteração de encargos, mas de uma alteração qualificada pelo significativo desequilíbrio contratual.

Na decisão 698/2000 do plenário, o TCU questionou qual seria o real efeito da majoração dos tributos sobre as condições em que o contratado permaneceria executando o objeto do contrato. Ainda que seja visualizado o nexo causal, somente deve ser reconhecido o direito à revisão se for evidenciada a onerosidade excessiva da execução contratual original em decorrência do incremento, no caso, da carga tributária.

O TCU voltou a exigir a comprovação do requisito no acórdão 1.1742/2003:

3. No tocante ao acréscimo aplicado indevidamente ao BDI em virtude da majoração da COFINS e da CPMF, estou de acordo com que, consoante entende a equipe de auditoria, estando ausente a configuração de encargo insuportável à contratada por aumento de tributos, não há como possa sustentar-se a alteração do contrato com fundamento na necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial.

Assim, com base nos acórdãos 45/1999 e 538/2008 do TCU, foi considerado outro requisito para a revisão decorrente do aumento da carga tributária: a materialidade do ônus imposto ao particular contratante. De acordo com o relator, como a alíquota da CPMF foi considerada baixa em relação ao lucro da empresa, concluiu-se “não poder ser alegado significativo desequilíbrio econômico-financeiro do contrato inicial”. Ademais, o relatório indica que não restou configurado que a instituição dos citados impostos e contribuições tenham criado dificuldades insuperáveis ou até impossibilitado a continuidade da avença, caracterizando-se, tão-somente, percalços que também vêm sendo enfrentados por toda a sociedade.

Marçal Justen Filho (2012, p. 898)¹⁰, por sua vez, interpreta com ressalvas qualquer leitura generalizada sobre a referida jurisprudência. Para o ad-

9 GUIMARÃES, Fernando Vernalha. A recomposição da equação econômico-financeira do contrato administrativo em face do incremento dos encargos salariais. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**, Salvador, n. 21, fev./abr. 2010. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-21-FEVEREIRO-2010-FERNANDO-VERNALHA-GUIMARAES.pdf> >. Acesso em: 20 jan. 2014.

10 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

ministrativista, não restaria consagrada a tese de ser sempre incabível rever o contrato em toda e qualquer alteração da relação jurídica pela incidência e majoração da CPMF e da COFINS. De acordo com essa corrente, o TCU apenas decidiu que, nos casos examinados, não estavam presentes os requisitos para a revisão contratual.

5 A SUPERVENIÊNCIA DE TRIBUTO DE INCIDÊNCIA DIRETA SOBRE O OBJETO DO CONTRATO

A tese que sustenta a impossibilidade de se pleitear o reequilíbrio contratual pela majoração de tributos de natureza genérica, todavia, não alcança a ampliação das hipóteses de incidência de tributo que, no momento da celebração do contrato, não considerava como fato gerador a prestação do serviço público pela concessionária.

No caso analisado pela comissão de auditoria, os contratos de concessão de rodovias foram assinados em 1997, enquanto não havia incidência do ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) sobre a prestação de serviços de exploração rodoviária mediante pagamento de pedágio. Com o advento da Lei Complementar nº 100/99, o serviço prestado pelas concessionárias passou a ser considerado atividade tributável pelo referido imposto municipal.

Em relação a esse tributo, não há questionamento quanto a sua especificidade sobre o objeto do contrato. Trata-se de uma majoração tributária com inegável repercussão nos encargos da concessionária. Enquanto os termos aditivos não poderiam promover o reequilíbrio econômico-financeiro em decorrência do aumento da CPMF, PIS, Cofins e CSLL, seria possível que a revisão tivesse como fundamento a incidência do imposto sobre o serviço que, até o momento da apresentação da proposta, não era contabilizado nos custos do empreendimento.

Todavia, ainda que se admita que a incidência de ISS possa ensejar um procedimento de revisão, não é possível sustentar que a nova equação eco-

nômico-financeira estabelecida pelos termos aditivos celebrados nos contratos de concessão de exploração de rodovias do Paraná guarde correlação com o equilíbrio neles estabelecidos inicialmente, pois, na exposição dos motivos dos aditivos foram incluídos tributos, cuja majoração de alíquotas não é causa merecedora de revisão a ser suportada pelo Estado e pelos usuários.

Para a correta apuração do desequilíbrio do contrato decorrente de aumento da carga tributária, nesse caso, seria necessário identificar em que medida a superveniência do ISS, e somente esse, pode ter gerado impacto nos custos do serviço público prestado.

6 CONCLUSÃO

Além das condições gerais para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, quais sejam: a) imprevisibilidade do evento causador do dano, b) evento posterior à assinatura do contrato, c) alteração nos encargos do particular e d) ausência de conduta culposa do contratado; tratando-se de revisão contratual por aumento da carga tributária, a jurisprudência das Cortes de Contas tem exigido, cumulativamente, os seguintes requisitos específicos:

- a. *Nexo causal direto entre o aumento da carga tributária e a majoração dos custos da operação do contrato* – A revisão não deve alcançar a simples majoração de tributos de natureza genérica. Deve ser comprovada a repercussão do tributo na formação dos preços contratados. Além disso, não é devida a alteração contratual para compensar a incidência tributária sobre a riqueza apropriada pelo particular, mas apenas a elevação sobre o custo componente do objeto contratado;
- b. *Materialidade do ônus imposto ao particular contratante* – a repercussão na formação do custo do objeto contratado não pode ser de baixa significância. O tributo deve gerar onerosidade excessiva da execução contratual original.

Tratando-se de contratos de concessão, cuja modificação de encargos é capaz de repercutir na qualidade dos serviços prestados, a análise da revisão deve ser ainda mais criteriosa, para que os usuários não respondam pelo risco empresarial próprio da atividade desempenhada pelo concessionário.

No caso dos contratos de concessão de exploração de rodovias celebrados pelo Estado do Paraná, a auditoria apurou que os termos aditivos foram motivados, entre outros fatores, pela necessidade de recuperar o equilíbrio econômico-financeiro decorrente da majoração da carga tributária sem atender a orientação firmada pelos Tribunais de Contas.

Diante do exposto, é oportuna a recomendação para que o Poder Concedente abstenha-se de revisar seus contratos diante de toda e qualquer majoração da carga tributária do contratado, reservando essa excepcional forma de modificação contratual para as situações em que seja demonstrado o preenchimento dos requisitos específicos elencados pela doutrina e jurisprudência especializada.

REFERÊNCIAS

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. A recomposição da equação econômico-financeira do contrato administrativo em face do incremento dos encargos salariais. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**, Salvador, n. 21, fev./ abr. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-21-FEVEREIRO-2010-FERNANDO-VERNALHA-GUIMARAES.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Gustavo Scatolino; CAVALCANTE FILHO, Joao Trindade. **Manual de direito administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2012.

VITAL, André Luiz Francisco da Silva. O equilíbrio econômico financeiro das concessões de serviços públicos e a atuação do TCU. **Revista de direito público da economia – RDPE**, Belo Horizonte, v. 9, n. 36, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=75917>>. Acesso em: 20 jan. 2014.





[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. O objetivo é orientar os gestores públicos e dar maior celeridade aos julgamentos, prevenindo irregularidades e evitando diligências para sua correção.

CONVÊNIOS

Repasses para pagamento de pessoal - Cálculo do índice

Os repasses decorrentes de convênios com pagamento de pessoal devem ser incluídos no índice?

R: Diz o art. 3º da Instrução Normativa nº 56/2011:

Art. 3º A caracterização da despesa para fins de apuração do limite da despesa de pessoal privilegiará a essência sobre a forma, tendo por primazia o caput do art. 169 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

§ 2º Na aferição do limite disposto neste artigo será somada a despesa com mão de obra terceirizada ou a esta equiparada que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, a serem contabilizadas no grupo de natureza «Outras Despesas de Pessoal» e, ainda:

I – as contratações de mão de obra/serviços de pessoa física, jurídica ou por meio de interposta pessoa que, embora se enquadrando nas características definidas no § 1º do art. 18 da LRF, não tenham sido contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”.

II – as contratações por prazo determinado, fundadas na excepcional necessidade pública em urgências, emergências, situações calamitosas ou outras previstas na legislação própria da localidade.

Por este dispositivo, observa-se que os pagamentos que estiverem destinados à substituição de servidores e empregados públicos deverão ser computados no índice.



O TCE também entende que há a possibilidade de pagamento de pessoal na execução de convênios. No entanto, estes instrumentos têm começo, meio e fim determinados, pois se referem ao alcance de um objetivo específico e não devem caracterizar substituição dos trabalhos de servidores e empregados públicos, tampouco o sustento da entidade (v. art. 17 da Lei 4.320/64). Nestes casos em que há pagamento de pessoal para a execução de um objeto específico, de caráter não continuado, é possível a utilização da natureza 3 (33). Se o Plano de Aplicação prever despesas com pessoal, mas estas forem de natureza continuada e inerentes às atribuições do poder público (p.ex., pagamentos de professores, enfermeiros etc.), a dotação orçamentária deverá ser de natureza 1 (31, ao invés de 33). O mesmo se aplica a convênios cuja maior parte das despesas se refira a pagamento de pessoal. Se for tipificada eventual terceirização de serviços públicos, o TCE recomendará sanções ao gestor responsável. O poder público deverá continuar empenhando como contribuições ou subvenções sociais, conforme o caso.

SIT

Registro do plano de aplicação



Como registrar um Plano de Aplicação no Sistema Integrado de Transferências? Qual o nível de detalhamento adequado?

R: Para efeitos de análise da prestação de contas, todos os convênios do Estado e do Município devem detalhar o universo das despesas até o nível de subelemento. O elemento “material de consumo” pode significar que se pode comprar combustível, alimentos ou até ferraduras. O planejamento de um convênio deve prever em que se pretende gastar e uma estimativa de quanto se pretende aplicar em cada rubrica, para que se possa alcançar o objeto social do convênio. A proposta do plano de trabalho é feita pelo Tomador e sua tradução para a contabilidade pública pode ser feita pelo Concedente. Os planos de aplicação não são rígidos e podem sofrer alterações, contanto que não se altere o objeto do convênio. As alterações são facilmente registradas no Sistema Integrado de Transferências - SIT, mas a proposta de alteração deve partir do Tomador. Uma vez autorizada, ela é registrada pelo próprio Concedente, sob uma nova versão.

SEI

Módulo Captação Eletrônica de Dados - IN 93/2013.



Como devo atender à Instrução Normativa nº 93/2013, publicada no Diário Oficial do Tribunal de Contas, em 31 de janeiro de 2014, que trata do Sistema Estadual de Informações, módulo Captação Eletrônica de Dados?

R: O novo módulo, denominado SEI-CED, Sistema Estadual de Informações – Captação Eletrônica de Dados, será implementado em etapas. Assim, irá receber, inicialmente, dados da área estadual da Administração Pública, referentes a cadastro, contabilidade e tesouraria, para as entidades que realizam sua contabilidade segundo a Lei 6.404/76. Para as que seguem a Lei 4.320/64, receberá, também, dados relativos a planejamento e orçamento.

Destaca-se que logo estarão disponíveis na Internet, no sítio do TCE-PR (www.tce.pr.gov.br) na área Estadual, os leiautes que estabelecem os padrões, a forma e o conteúdo a serem atendidos pelos jurisdicionados. Esses dados serão enviados ao Tribunal de Contas, após acesso por meio de senha junto ao sítio do TCE-PR, em arquivos ZIP. Neles, estão compactados diversos arquivos TXT que atendem aos referidos leiautes elaborados por este Tribunal de Contas. Ressalta-se que os demais módulos do SEI já atendidos pelos jurisdicionados, conforme estabelecido no § 4º, do artigo 2º, permanecem em funcionamento e sem alterações.

PLANO DE CONTAS APLICADO AO SETOR PÚBLICO IN 93/2013, art. 6º



Minha entidade não utiliza o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP. Como atender ao art. 6º da Instrução Normativa nº 93/2013?

R: As Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Serviços Sociais Autônomos e Fundos Especiais que adotam a contabilidade na forma da Lei nº 6.404/76 e que foram agrupados no Sistema Estadual de Informações – Captação Eletrônica de Dados, como “Estatais”, para enviar os dados contábeis, realizarão, atendendo a um leiaute específico, a associação do Plano de Contas da Estatal com o Plano de Contas Referencial para as Estatais estabelecido pelo TCE-PR, que poderá ser obtido no sítio do TCE-PR, www.tce.pr.gov.br, na área “Estadual”, em “SEI-CED – Captação Eletrônica de Dados”, “Arquivos para Download”.

Cabe ressaltar que as entidades devem observar o quadro “Entidades da Esfera Estadual Abrangidas” em cada leiaute, pois, conforme instituído no § 1º, do art. 2º, da Instrução Normativa nº 93/2013: “Dependendo da natureza da entidade, nem todas as tabelas integrantes dos módulos serão exigidos pelo SEI-CED”.

LICITAÇÕES

Contratações - Suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração Pública

Quanto à abrangência do artigo 87, inciso III, da Lei Federal n.º 8.666/93, o termo “Administração” alcança toda a administração pública ou apenas a Administração que sancionou a penalidade?

R: Conforme as decisões do Pleno do Tribunal, a exemplo da contida no Acórdão n.º 1.779/2013, a amplitude da sanção de suspensão temporária do direito de licitar e contratar aplicada por entidade da Administração Pública, “o artigo 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, deve ser interpretado de modo ampliativo, estendendo-se a todas as esferas da Administração Pública a sanção aplicada por determinado ente federado ou órgão”.

Por ser pertinente ao tema, é interessante abordar que os pronunciamentos consignam que a Constituição Federal investe o Tribunal de Contas de competências para determinar a sustação, e até mesmo a anulação, de contratos administrativos portadores de ilegalidades, encontrando referências, inclusive, em decisões do Supremo Tribunal Federal, como no caso do julgamento do Mandado de Segurança nº 23.550/DF:

I. Tribunal de Contas: competência: contratos administrativos (CF, art. 71, IX e §§ 1º e 2º). **O Tribunal de Contas da União - embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos - tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou.**

PRESTAÇÕES DE CONTAS

Descumprimento do dever de prestar contas

Sanções cabíveis



Que sanções o Ordenador poderá sofrer pela omissão de prestação de contas ao Tribunal?

R: A remissão ao dever de prestação de contas pode ser encontrada no art. 82, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/64, e em vários incisos do art. 71, da Constituição Federal. O descumprimento do dever constitucional de prestar contas pode sujeitar o Ordenador a sanções de natureza cível, administrativa, eleitoral e até mesmo criminal. Aspecto importante a considerar é que, consoante a sistemática de composição da prestação de contas anual, estabelecida no art. 24, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005, parte dela é gerada com base nos dados transmitidos mensalmente ao Sistema de Informações Municipais do Tribunal. A falta desses elementos impede de completar a geração do processo e, por consequência, torna inexecúvel a análise material das contas da gestão, caracterizando desatendimento do dever de prestação de contas. Sem prejuízo de penalidades da competência de outros âmbitos, determinadas hipóteses são representadas ao Ministério Público do Estado, para propositura das ações cabíveis. As principais implicações aos gestores são as que seguem, relacionadas ao fundamento legal respectivo:

Fundamento Legal	Lei nº 8.429/92 (Lei das Improbidades) - Art. 11, VI.
Sanção	Ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.
Fundamento Legal	Decreto-Lei nº 201/67 - art. 1º, VI, e §§ 1º e 2º do mesmo artigo.
Sanção	Pena de detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano.
Fundamento Legal	Decreto-Lei nº 201/67 - Art. 4º, VII.
Sanção (prefeitos)	Cassação do mandato pela Câmara de Vereadores.
Fundamento Legal	Decreto-Lei nº 201/67 - Art. 7º, I.
Sanção (vereadores)	Cassação do mandato pela Câmara de Vereadores.
Fundamento Legal	Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal) - Art. 13, parágrafo único, e art. 16, III, "a".
Sanção	Desaprovação das contas e instauração de tomada de contas, para responsabilização pelos recursos não comprovados.
Fundamento Legal	Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal) - Art. 85. Constituição Federal, art. 71, VIII.
Sanção	Multa administrativa e multa proporcional ao dano, sem prejuízo do ressarcimento.
Fundamento Legal	Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) - Art. 25, IV, e Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal) - arts. 85, V, 290 e 291.
Sanção	Não obtenção de certidões liberatórias para fins de habilitação ao recebimento de transferências voluntárias.

Fundamento Legal	Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal) - arts. 85, incisos VI e VII.
Sanção	Inabilitação para o exercício de cargo em comissão; e proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal.
Fundamento Legal	Resolução nº 43/2001 (do Senado Federal) - Art. 21, IV, "a", e Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal) - arts. 290 e 291).
Sanção	Não obtenção de certidões para instrução de processos de contratação de operações de crédito, frente à Secretaria do Tesouro Nacional.
Fundamento Legal	Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) - art. 11, § 5º.
Sanção	Inclusão do nome do Gestor na Listagem dos agentes responsáveis por prestações desaprovadas, elaborada pelo Tribunal de Contas para entrega à Justiça Eleitoral, visando subsidiar a análise de elegibilidade.
Fundamento Legal	Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades) (atualizada pela Lei Complementar nº 135/2010, a Lei da Ficha Limpa) - art. 1º, I, 'g'.
Sanção	Inelegibilidade, para qualquer cargo, a ser declarada pela Justiça Eleitoral, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.
Fundamento Legal	Constituição Federal, Art. 35, II; e Constituição do Estado do Paraná, art. 2º, II e § 1º.
Sanção	Representação pelo Tribunal ao Estado, para a propositura de decretação de intervenção dele no Município.
Fundamento Legal	Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal Brasileiro) – art. 314.
Sanção	Reclusão, de um a quatro anos, se o fato não constitui crime mais grave. Caso as contas deixem de ser prestadas por comprovada ação delituosa, de extravio deliberado, sonegação ou inutilização dos documentos que as compõem.

SANÇÕES DO TC

Forma de notificação para pagamento

O Tribunal notifica os devedores para efetuar os pagamentos das Sanções?

R: A notificação oficial se dá pela publicação da decisão no Diário Eletrônico. No entanto, a DEX encaminha Ofício de Comunicação para o endereço residencial do devedor, com informações detalhadas quanto à forma, prazo e valor a ser recolhido.

SANÇÕES DO TC

Comprovação de recolhimento de débito

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

R: Toda comprovação de cumprimento de decisão deve ser juntada ao Processo. Assim, se houve o recolhimento da Sanção, o comprovante deve ser juntado eletronicamente ao processo em que ela foi aplicada, para que seja analisado pela DEX e, se for o caso, ser autorizada a Baixa de Responsabilidade pelo Relator.

SANÇÕES DO TC

Consequências do inadimplemento

Quais as consequências do não recolhimento das Sanções impostas pelo Tribunal no prazo estipulado?

R: Vencido o prazo concedido, a Diretoria de Execuções emite Certidão de Débito e encaminha à entidade credora para fins de inscrição em dívida ativa e execução judicial.

SANÇÕES DO TC

Encaminhamento de Certidão de Débito

De que forma é encaminhada a Certidão de Débito?

R: A Presidência do Tribunal encaminha Ofício à entidade, informando o código eletrônico da Certidão de Débito. De posse desse código, a entidade credora deve emitir a Certidão de Débito e adotar os procedimentos para recebimento dos valores.

APOSENTADORIA DE EMPREGADO PÚBLICO

Extinção do vínculo



A aposentadoria do empregado público acarreta a extinção do vínculo com a Administração Pública?

R: Sobre o assunto, devem ser distinguidas as situações do empregado da Administração Direta e do empregado da Administração Indireta.

O empregado público da Administração Indireta (sociedades de economia mista e empresas públicas) não tem seu vínculo de emprego rescindido com a concessão de aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social, conforme restou decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.770, do

Supremo Tribunal Federal. Esse entendimento foi acolhido por esta Corte de Contas no Acórdão nº 946/09 – Pleno, em resposta, com força normativa, à Consulta formulada pela Companhia Paranaense de Energia.

No caso dos empregados da Administração Direta, a aposentadoria voluntária do servidor implica a vacância do emprego, mesmo que o benefício seja pago pelo Regime Geral de Previdência. Nos termos do Acórdão nº 983/10 – Pleno, a vedação de acumulação da remuneração com os proventos decorre da necessidade de prévia aprovação em concurso público para investidura em cargo ou emprego público e da proibição prevista no artigo 37, parágrafo 10, da Constituição Federal.

ADMISSÃO DE PESSOAL

Envio de documentos do mesmo Edital

Qual é o procedimento a ser adotado para o envio de admissões referentes a Edital que já foi ou está sendo analisado pelo Tribunal de Contas?

R: No caso de serem admitidos outros candidatos após o envio da documentação referente ao Concurso Público ou ao Teste Seletivo, deve ser instaurado novo processo, autuado como “admissão complementar”, com a documentação prevista no artigo 6º ou no artigo 10, da Instrução Normativa nº 71/12-TCE/PR, conforme o caso.





[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

AUXÍLIO-NATALIDADE SERVIDORES COMISSIONADOS - BENEFÍCIO ASSISTENCIAL

PROCESSO Nº : 367486/12
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO : ERALDO TEODORO DE OLIVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA



ACÓRDÃO Nº 4897/13 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Auxílio-Natalidade. Servidores Comissionados. Benefício Assistencial. Estende-se aos servidores comissionados desde que haja previsão legal.

1 DO RELATÓRIO

Através do presente expediente de consulta, o Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, apresentou a este Tribunal o seguinte questionamento:

É possível o pagamento do Auxílio-Natalidade – benefício previsto no Estatuto dos Servidores Municipais como passível de pagamento a servidores municipais (em sentido lato), consistente no valor do menor vencimento do Quadro de Cargos de Servidores – aos servidores ocupantes de cargo em comissão.

A peça inicial foi instruída com Parecer do Procurador Jurídico da Câmara Municipal, que concluiu pela possibilidade do pagamento do auxílio-natalidade aos ocupantes de cargo em comissão, em vista do ordenamento jurídico municipal que, mais precisamente, no art. 206 do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Campo Mourão, assim estabeleceu: “O auxílio-natalidade” é devido à servidora, por motivo de nascimento de filho, em quantia equivalente a um vencimento mínimo do plano de carreira do órgão ou entidade, inclusive no caso de natimorto.”

Ressaltou que o conceito de servidor público abrange tanto os comissionados como os ocupantes de cargo efetivos, sendo que ambos são regidos, nesse ente político, pelo mesmo Estatuto (Lei Municipal nº 1085/97). Neste sentido, o art. 206 do Estatuto condiciona o pagamento do auxílio-natalidade tão somente, no aspecto subjetivo, que a pessoa que venha a recebê-lo seja servidor, *não diferenciando entre ocupantes de cargos efetivos e os demissíveis ad nutum.*

Através da Informação n.º 29/12, a **Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca – CJB** informou que não consta no sistema de jurisprudência, decisão anterior sobre a referida situação e indagação.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DICAP exarou o Parecer n.º 8156/13, ratificando o posicionamento do parecer jurídico que instrui o feito. Para tanto ponderou que:

- a) Ambos, o efetivo e o comissionado, estão sujeitos a um mesmo regime jurídico, no caso do município ao Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Campo Mourão.
- b) Os servidores públicos são remunerados pelos cofres públicos (tesouro municipal) e sujeitos à mesma legislação; o que diferencia o estatutário do comissionado é o regime previdenciário, pois aquele contribui para um fundo próprio e este para o RGPS e conseqüentemente o benefício previdenciário será custeado, respectivamente, pelo instituto de previdência do município e pelo INSS.
- c) A Constituição confere às unidades federadas a possibilidade de gerirem seus órgãos previdenciários; somente determina que se cumpra o processo legislativo, a fim de que qualquer verba ou gratificação atribuída a servidor público/empregado público o seja por meio de lei.
- d) O Estatuto dos Servidores Públicos Municipal é a Lei nº 1085/97, o qual prevê a concessão do dito auxílio.
- e) Não é possível conceber que a verba seja paga aos detentores de cargos efetivos e não aos comissionados, haja vista que são servidores públicos sujeitos aos mesmos direitos e obrigações perante a Administração Pública Municipal.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Parecer n.º 11259/13) manifestou-se contrariamente ao pagamento do benefício aos servidores comissionados, defendendo que a instituição de benefício previdenciário à custa do regime próprio depende de contribuição efetiva para tal regime, nos termos do artigo 40, caput, da Constituição Federal, o que não é o caso dos autos. Ao final, propõe que a consulta seja conhecida e respondida nos seguintes termos:

Por força do disposto no Art. 40, Caput, da CF/88, é vedada a instituição de benefícios previdenciários a quem não contribua para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos. Os servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, por contribuírem para o Regime Geral de Previdência, conforme disposição do §13, do Art. 40, da CF/88, são destinatários dos benefícios previstos na Legislação Federal de Regência (Lei Federal nº. 8.213/91).

É o Relatório, passo a decidir.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, conheço a consulta proposta pela Câmara Municipal de Campo Mourão, **para respondê-la em tese**, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

Através da presente Consulta, a Câmara Municipal de Campo Mourão questiona esta Corte sobre a possibilidade de pagamento de auxílio-natalidade a servidores comissionados.

O auxílio-natalidade consiste em um benefício eventual, de prestação única, que é pago aos servidores de muitos entes federativos, por ocasião do nascimento dos filhos.

A Procuradoria Municipal e a Diretoria Jurídica - DIJUR manifestaram-se pela possibilidade do referido pagamento à servidora ocupante de cargo em comissão.

Em sentido diverso, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, manifestou-se pela impossibilidade do referido pagamento, tendo em vista que os servidores comissionados não contribuem para o regime próprio dos servidores efetivos, sendo destinatários dos benefícios previstos na Lei Federal nº 8.213/91(RGPS).

Primeiramente, sobre as observações do órgão ministerial, necessário esclarecer que o auxílio-natalidade não se enquadra no rol de direitos previdenciários, tratando-se de um direito assistencial, nos termos da Lei nº 8.213/91¹ (RGPS) e da Lei nº 8.742/93².

Cumprir registrar que, no âmbito do Regime Geral de Previdência, a Lei nº 8.213/91, por meio de seu art. 140, § 6º (artigo este revogado pela Lei nº 9.528/97), estabelecia que o pagamento do auxílio-natalidade ficaria 'sob a responsabilidade da Previdência Social até que entre em vigor lei que disponha sobre os benefícios e serviços da **Assistência Social**'.³ Posteriormente, o bene-

1 Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

2 Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

3 Art. 140. O auxílio-natalidade será devido, após 12 (doze) contribuições mensais, ressalvado o disposto no § 1º, à segurada gestante ou ao segurado pelo parto de sua esposa ou companheira não segurada, com remuneração mensal igual ou inferior a Cr\$51.000,00 (cinquenta e um mil cruzeiros).[\(Revogado pela Lei nº 9.528, de 1997\)](#)
(...)

6º O pagamento do auxílio-natalidade ficará sob a responsabilidade da Previdência Social até que entre em vigor lei que disponha sobre os benefícios e serviços da Assistência Social.[\(Revogado pela Lei nº 9.528, de 1997\)](#)

fício passou a ser regulamentado pela Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que disciplina os benefícios assistenciais⁴.

A título de argumentação, se o auxílio-natalidade fosse considerado, no âmbito municipal, como benefício previdenciário, dependente de contraprestação, não poderia ser pago nem mesmo aos servidores efetivos regidos pelo Regime Próprio de Previdência Social, considerando que o artigo 5º da Lei Federal nº 9.717/98⁵ estabelece que os regimes próprios de previdência social não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Para este feito, o auxílio-natalidade não se encontra incluído no rol de benefícios previdenciários previstos no artigo 18 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Deste modo, estabelecido que se trata de benefício assistencial, que independe de contraprestação, não podendo, portanto, ser custeado pelo fundo de previdência, não há óbice para que os Municípios estendam o pagamento do auxílio-natalidade ao servidor ocupante exclusivamente de cargo comissionado, desde que haja previsão em suas respectivas legislações.

Assim, pelos fundamentos acima expostos, no que se refere ao questionamento proposto, **VOTO para que a Consulta seja respondida no seguinte sentido:**

É possível o pagamento de Auxílio-Natalidade aos servidores comissionados, desde que haja previsão em Lei Municipal, ressaltando que, por se tratar de benefício assistencial não poderá ser custeado pelo Regime Próprio de Previdência Social.

4 Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

5 Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

Art. 5º - Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposições em contrário da Constituição Federal.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em responder a Consulta no seguinte sentido:

É possível o pagamento de Auxílio-Natalidade aos servidores comissionados, desde que haja previsão em Lei Municipal, ressaltando que, por se tratar de benefício assistencial não poderá ser custeado pelo Regime Próprio de Previdência Social.

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 o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Sala das Sessões, 7 de novembro de 2013 – Sessão nº 42.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

CONCURSO PÚBLICO - PERÍODO ELEITORAL LEI FEDERAL 9.504/97 - LEI COMPLEMENTAR 101/2000

PROCESSO Nº : 634042/12
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE TOLEDO
INTERESSADO : JOSE CARLOS SCHIAVINATO
ADVOGADO : MARINES BETTEGA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES



ACÓRDÃO Nº 5048/13 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Legalidade da realização de concurso público, homologação do resultado final, convocação, nomeação e empossamento dos aprovados em período eleitoral. Inteligência da Lei 9.504/97 e da Lei Complementar 101/2000. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo ex-prefeito do Município de Toledo, Sr. José Carlos Schiavinato, acerca da possibilidade de realização de concurso, homologação de ser resultado final, convocação e nomeação de aprovados no período eleitoral, em função do que dispõem a Lei nº 9.504/97 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00).

Indaga o consulente:

É possível e legal, diante do que estabelecem os dispositivos legais acima mencionados, o Município de Toledo realizar concurso público, homologar o respectivo resultado final. Convocar, nomear e empossar candidatos nele aprovados, no período compreendido entre o dia 07 de julho a 31 de dezembro de 2012?

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico, firmado pelo Assessor Jurídico do Município, no qual constam as seguintes conclusões:

- a) pela inexistência de impedimentos, dispostos pela Lei nº 9.504/97, à realização de concursos públicos em ano eleitoral, a que se destina o presente parecer, com a finalidade de atender a demanda nos termos do artigo 73, V, "d", da Lei nº 9.504/97;
- b) pela possibilidade de contratação de pessoal durante o período de três meses que antecede o pleito eleitoral até a posse dos eleitos, somente nas hipóteses ressalvadas no inciso V do art. 73, da Lei nº 9.504/97, e desde que seja limitada ao número de servidores afastados, comprovadamente, e com expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- c) pela possibilidade de aumento de despesa com pessoal no período circunscrito pelo parágrafo único do art. 21 de LRF, por não vedar a prática de atos administrativos vinculados, que apenas concretizam comandos legais, caracterizando poder-dever do administrador de realizar os fins essenciais da administração pública.

O feito foi distribuído em 19 de setembro de 2012 ao Conselheiro Artagão de Mattos Leão (peça 05) que conheceu a Consulta e determinou a sua tramitação (Despacho 2325/12 – peça 06).

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 63/12 – peça 09) informou que foram encontradas 03 (três) decisões deste Tribunal em casos que entendeu serem análogos: *Acórdão n. 1.220 de 28 de agosto de*

2008. [Processo n. 358350/08]; Acórdão n. 828 de 26 de junho de 2008. [Processo n. 222807/08] – Consulta sem força normativa; Acórdão n. 938 de 29 de março de 2012. [Processo n. 413673/10] – Consulta com força normativa.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer 8563/13 – peça 10) opinou:

3.1. Pela extinção do processo, tendo em vista que a matéria já foi apreciada por esta Corte, conforme Acórdão nº 939/12 e Acórdão nº 1220/08, ambos do Tribunal Pleno;

3.2. Alternativamente, pela resposta da consulta nos termos propostos: É possível realizar concurso público no período eleitoral, porém a contratação/nomeação dos aprovados só será permitida depois da posse dos eleitos, salvo se o concurso for homologado antes dos três meses que antecedem o pleito. Ainda que o concurso seja voltado a atender serviço essencial, não há exceção para a contratação de efetivos, inteligência do artigo 73, inciso V, alínea “c” da Lei nº 9.504/97.

Diferente é no caso de contratação temporária autorizada pelo Artigo 73, inciso V, alínea “c” da Lei nº 9.504/97, o qual faz referência à contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (Art. 37, IX da Constituição Federal de 1988), quando será possível a admissão no período eleitoral, desde que atendidos os critérios definidos no Acórdão nº 1220/08 – Tribunal Pleno.

Só se deve atentar que o excepcional interesse público na lei eleitoral deve ser entendido como o serviço essencial ligado à sobrevivência, saúde e segurança da população, nos termos do já decidido pelo TSE.

O Ministério Público de Contas (Parecer 8888/13 – peça 11) entendeu preliminarmente que a consulta não deve ser conhecida em função da ausência de interesse de agir, uma vez que a dúvida já foi objeto de apreciação por parte deste Tribunal, manifestando-se, portanto, pela extinção do processo.

Destacou que o art. 21, parágrafo único da LC nº 101/2000 veda a expedição de ato que resulte em aumento da despesa de pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final de mandato do titular de Poder ou órgão.

Quanto ao mérito, corroborou os termos da instrução da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

A Consulta foi recebida pelo então Relator dos autos, Conselheiro Artagão de Mattos Leão e redistribuído a este Conselheiro em razão do disposto no art. 338-A, inciso III², do Regimento Interno.

Embora o consulente tenha requerido urgência quando da protocolização da Consulta, em 19 de setembro de 2012, em função do iminente pleito eleitoral que ocorreria à época, o que daria contornos concretos ao caso sob exame, entendo que o questionamento pode ser respondido em tese a fim de nortear o atuar de outros Municípios durante o período eleitoral.

Destaque-se, preliminarmente, que o Tribunal Pleno desta Corte já se posicionou pela *possibilidade de nomeação de pessoal aprovado em concurso público, nos três meses que antecedem as eleições e até a posse dos eleitos, desde que o certame tenha sido homologado antes do início do referido período eleitoral.*³

No mesmo sentido, embora a decisão não tenha sido destacada pela Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, já propus ao mesmo Colegiado a resposta à Consulta 44122/06, na qual se decidiu (Acórdão 1074/06) que *o concurso poderá ser realizado, todavia, no prazo que se inicia três meses antes das eleições e se estende até a posse dos eleitos, não poderão ser convocados os aprovados, excetuando-se, porém, o caso de o concurso ter sido homologado até o início do referido lapso temporal.*⁴

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

2 **Art. 338-A.** Não haverá distribuição: (Incluído pela Resolução nº 24/2010)
(...)

III - ao Conselheiro eleito Presidente do Tribunal, a partir da eleição e durante o período do mandato, assumindo, quando deixar o cargo, os processos distribuídos ao seu sucessor. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

3 Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta. Julgamento: 26 de junho de 2008. Acórdão nº 828/08 - Tribunal Pleno. Processo nº: 222807/08. Origem: Município de Guapirama. Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Votação Unânime. Decisão Sem Força Normativa.

4 Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta. Julgamento: 27 de julho de 2006. Acórdão nº 1074/06 - Tribunal Pleno. Processo nº: 44122/06. Origem: Município de Terra Roxa. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Votação Unânime. Decisão Com Força Normativa.

Outro não foi o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral ao apreciar a Consulta 1.065, em que foi proferida a Resolução nº 21.806⁵:

Essa norma não proíbe a realização de concurso público, mas, sim, a ocorrência de nomeações, contratações e outras movimentações funcionais desde os três meses que antecedem as eleições até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito.

Ademais, esclareço que a restrição imposta pela Lei nº 9.504/97 se refere à nomeação de servidor, ato da administração de investidura do cidadão no cargo público, não se levando em conta a posse, ato subsequente à nomeação e que diz respeito à aceitação expressa pelo nomeado das atribuições, deveres e responsabilidades inerentes ao cargo.

(...)

No que se refere as segunda e terceira perguntas, a lei admite a nomeação em concursos públicos e a consequente posse dos aprovados dentro do prazo vedado por lei, considerando-se a ressalva apontada [alínea c do inciso V do art. 73 da Lei das Eleições]. Caso isso não ocorra, a nomeação e consequente posse dos aprovados somente poderão acontecer após a posse dos eleitos.

Além disso, pode acontecer de a nomeação dos aprovados ocorrer muito próxima ao início do período vedado pela Lei Eleitoral, e a posse poderá perfeitamente ocorrer durante esse período.

Saliente-se que o período questionado – *07 de julho a 31 de dezembro de 2012* – diz respeito às *eleições municipais* realizadas em 2012. Porém, entendendo prudente destacar também que este Tribunal já firmou posicionamento no sentido de que é possível o *Município realizar nomeações decorrentes de concursos públicos não homologados durante período eleitoral que antecede pleitos federal e estadual, por entender que, quando as eleições abrangem apenas cargos de outras esferas de governo, aos municípios não se aplica a restrição existente no inciso V do artigo 73 da Lei 9.504/1997*.⁶

Diverso não foi o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral, na mesma decisão anteriormente citada: *“(...) essas disposições são aplicáveis tão-somente à circunscrição do pleito, conforme expressamente prevê a regra do art. 73, V, da Lei nº 9.504/97”*.

5 Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 21.806. Consulta nº: 1.065. Relator: Ministro Fernando Neves. Julgamento: 08 de junho de 2004. Votação por unanimidade.

6 Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta. Julgamento: 19 de outubro de 2006. Acórdão nº 1561/06 - Tribunal Pleno. Processo nº: 337658/06. Origem: Câmara Municipal de Congonhinhas. Relator: Auditor Thiago Barbosa Cordeiro. Votação Unânime. Decisão Sem Força Normativa.

Com relação à análise conjunta dos dispositivos legais das Leis Ordinária nº 9.504/97 (art. 73) e Complementar nº 101/00 (art. 21, parágrafo único), o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou trilhando no mesmo sentido já defendido nesta proposta:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. ANULAÇÃO DA NOMEAÇÃO E POSSE DE SERVIDORA PÚBLICA. NECESSIDADE DA AMPLA DEFESA, CONTRADITÓRIO E RESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. PRECEDENTES. EFEITOS RETROATIVOS. NECESSIDADE. PRECEDENTES.

1. A exegese do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 c.c. o art. 73, inciso V, alínea c, da Lei nº 9.504/97, conduz à conclusão de que, embora exista vedação quanto à nomeação de servidores públicos nos 03 (três) meses que antecedem o pleito eleitoral e até a posse dos eleitos, esta não incide sobre os concursos públicos que, tal como ocorre na hipótese dos autos, foram homologados até o início do citado prazo.

2. Conforme a jurisprudência do Pretório Excelso e deste Superior Tribunal de Justiça, é vedada a exoneração de servidor público em razão de anulação de concurso, sem a observância do devido processo legal.

3. A egrégia Terceira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do MS nº 12.397/DF, da relatoria do i. Min. Arnaldo Esteves Lima, firmou a orientação no sentido de que “[...] na hipótese em que servidor público deixa de auferir seus vencimentos, parcial ou integralmente, por ato ilegal ou abusivo da autoridade impetrada, os efeitos patrimoniais da concessão da ordem em mandado de segurança devem retroagir à data da prática do ato impugnado, violador de direito líquido e certo.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança conhecido e provido. **(sem grifos no original)**

No mais, corroboro o destaque feito pelo Ministério Público de Contas no sentido de que seja alertado à municipalidade de que a Lei de Responsabilidade Fiscal grava de nulidade plena o ato *de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão*⁷.

Todavia, o dispositivo citado, embora deva ser **obrigatoriamente observado** pelo administrador público, *não possui caráter eleitoral; objetiva coibir o comprometimento das futuras administrações, incentivando a responsabilidade na gestão fiscal*⁸.

7 Lei Complementar 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Art. 21, parágrafo único.
8 MELO, Frederico Jorge Gouveia de. Admissão de pessoal no serviço público: procedimentos, restrições e controles. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 126.

Assim sendo, diante da existência prévia de posicionamento desta Corte acerca dos assuntos, bem como de outros Tribunais Superiores também já terem se debruçado sobre a questão, acrescentando-se a isso as interpretações legais necessárias para sanar as dúvidas do consulente, proponho que a consulta seja assim respondida:

- 1) Durante o período eleitoral, compreendidos aqui os três meses que antecedem o pleito, é possível a realização de concurso público, bem como a homologação do resultado final;
- 2) **É possível a convocação, nomeação e o** empossamento dos candidatos aprovados, desde que o certame tenha sido homologado antes do período de três meses que antecedem o pleito;

Acrescente-se:

- 3) Tais regras são aplicáveis somente à circunscrição do pleito;
- 4) Embora não possua cunho eleitoral, o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao aumento da despesa com pessoal deve ser obrigatoriamente observado pelo administrador público, uma vez que pode, eventualmente, incidir em casos relacionados ao tema da consulta.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1 conhecimento da Consulta formulada por Jose Carlos Schiavinato, ex-Prefeito do Município de Toledo, CNPJ nº 76.205.806/0001-88, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

- a) Durante o período eleitoral, compreendidos aqui os três meses que antecedem o pleito, é possível a realização de concurso público, bem como a homologação do resultado final;
- b) É possível a convocação, nomeação e o empossamento dos candidatos aprovados, desde que o certame tenha sido homologado antes do período de três meses que antecedem o pleito;
- c) Tais regras são aplicáveis somente à circunscrição do pleito;
- d) Embora não possua cunho eleitoral, o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao aumento da despesa com pessoal deve ser obri-

gatoriamente observado pelo administrador público, uma vez que pode, eventualmente, incidir em casos relacionados ao tema da consulta.

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

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

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAMOS 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:

3.1 conhecer a Consulta formulada por Jose Carlos Schiavinato, ex-Prefeito do Município de Toledo, CNPJ nº 76.205.806/0001-88, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

- a) Durante o período eleitoral, compreendidos aqui os três meses que antecedem o pleito, é possível a realização de concurso público, bem como a homologação do resultado final;
- b) É possível a convocação, nomeação e o empossamento dos candidatos aprovados, desde que o certame tenha sido homologado antes do período de três meses que antecedem o pleito;
- c) Tais regras são aplicáveis somente à circunscrição do pleito;
- d) Embora não possua cunho eleitoral, o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao aumento da despesa com pessoal deve ser obrigatoriamente observado pelo administrador público, uma vez que pode, eventualmente, incidir em casos relacionados ao tema da consulta.

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

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros 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, 14 de novembro de 2013 – Sessão nº 43.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

IMÓVEIS PÚBLICOS - DOAÇÃO COM ENCARGOS INVESTIMENTOS PRODUTIVOS CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

PROCESSO Nº : 99793/11
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO
E ASSUNTOS DO MERCOSUL
INTERESSADO : SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO
E ASSUNTOS DO MERCOSUL, RICARDO JOSE MAGALHÃES
BARROS
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA



ACÓRDÃO Nº 5330/13 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Doação com encargos de terrenos públicos para viabilizar investimentos produtivos. Preferência pela concessão de direito real de uso sobre a doação com encargos. Necessidade de prévia licitação para ambas as hipóteses. Imprescindibilidade de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

1 DO RELATÓRIO

O Exmo. Secretário de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul, Sr. Ricardo Barros, encaminha a presente Consulta questionando a possibilidade de promover doação de terrenos públicos, com encargos, tendo por finalidade viabilizar investimentos produtivos, capazes de recompor a capacidade de geração de rendas, empregos e tributos no Estado, ao invés da preferência pela concessão do direito real de uso de terrenos públicos, entendimento este consubstanciado no Acórdão nº 1865/06-TCE/PR.

Em atendimento ao disposto no inciso IV do art. 311 do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer exarado pela assessoria jurídica, que entende, em síntese, pela possibilidade de se fazer uso da figura jurídica da doação com encargo, sem prejuízo do uso preferencial da concessão de direito real de uso, quando compatível com o alcance dos mesmos objetivos sociais e econômicos que tiverem fundamento a concessão do incentivo.

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por este Relator e determinado o seu encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, à 5ª Inspeção de Controle Externo (5ª ICE), à Diretoria de Contas Estaduais (DCE) e ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestações, conforme Despachos nº 1582/11 e 1670/11.

Manifestando-se sobre decisões desta Corte, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (CJB) lançou a Informação nº 28/11 (peça 9) consignando a existência da Súmula nº 1 deste Tribunal, cuja matéria trata do objeto desta consulta. Noticiou, ainda, a existência de vários processos que versam sobre o tema analisado.

A 5ª ICE, por meio da Informação nº 18/11 (peça 12), apresentou opinião no sentido de que o Acórdão nº 1865/06 deste Tribunal apenas recomenda a preferência pelo uso da “concessão real” nos casos de terrenos públicos, não impedindo a utilização da “doação com encargos”, desde que obedecidos e justificados os ritos e requisitos previstos no artigo 17, §§ 4º e 5º, da Lei 8.666/93.

Consoante Instrução nº 167/11, a DCE corroborou a manifestação da 5ª Inspeção de Controle Externo.

Por seu turno o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 6918/11, opinou no seguinte sentido: (i) a preferência pela *concessão real de uso* de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a *doação com encargos* pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantagem da *concessão real de uso*; (iii) tanto a *doação com encargos* quanto a *concessão real de uso*, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de *doação com encargos* o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) ressalta que é imprescindível à previsão de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

Após a manifestação do “parquet” desta Corte de Contas, o presente protocolado foi incluído na pauta da Sessão de Julgamento do Tribunal do dia 10 de maio de 2012, oportunidade na qual o eminente Conselheiro Ivan Bonilha suscitou a ausência de parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade Consulente, o que afrontaria um dos requisitos de admissibilidade da consulta.

Em virtude deste apontamento, determinou-se a intimação da entidade Consulente para que providenciasse o opinativo jurídico necessário, o que foi cumprido com a juntada do Parecer nº 12/2012, exarado pela Procuradoria Geral do Estado.

A Procuradoria Geral do Estado, por meio do mencionado parecer, se manifestou no sentido de que a Súmula 01 desta Corte de Contas, com seu caráter uniformizador, apenas indica a preferência pela adoção da concessão de direito real de uso de bem público em detrimento da doação de bem público com encargos, sem, no entanto, vedar a utilização da doação com encargos, desde que presentes os requisitos legais e analisadas as circunstâncias fáticas, de forma a se definir qual instituto se apresenta mais adequado ao interesse público. Alega ainda que a doação com encargos, precedida ou não

de licitação, se mostra a forma mais adequada e vantajosa para a implementação do programa “Paraná Competitivo”, por permitir que o donatário utilize o próprio imóvel como garantia hipotecária para a obtenção de uma linha de crédito para viabilizar o encargo assumido e, ao mesmo tempo, o ente federado estaria protegido em virtude do fato de que a cláusula de reversão e demais condições seriam garantidas por uma hipoteca de segundo grau em favor do doador, o que permitiria uma maior segurança jurídica.

Ato contínuo os autos foram remetidos à 5ª ICE, que, por meio da Informação nº 45/12, reiterou os termos da Informação nº 18/11 ao afirmar que o fato da concessão do direito de uso de bem público ser adotada preferencialmente não impede o emprego do instituto da doação com encargos desde que respeitados os requisitos legais e verificada a vantajosidade e adequação do instituto escolhido em relação ao interesse público.

A Diretora de Contas Estaduais opinou por meio da Instrução nº 52/13-DCE, ratificando seu posicionamento anterior, além de manifestar sua concordância com a Procuradoria Geral do Estado quanto à vantajosidade do instituto da doação com encargos para implementação do Programa “Paraná Competitivo”.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em seu Parecer nº 8414/13, arguiu preliminarmente que o eventual julgamento da presente Consulta consistiria em um prejulgamento das contas do Programa “Paraná Competitivo”, o que impossibilitaria inclusive de se aferir se a doação com encargos seria o instituto mais vantajoso. No mérito, o “parquet” manteve sua conclusão no sentido de que deve ser dada preferência à concessão de direito real de uso, sem prejuízo do instituto da doação com encargos, desde que justificado o interesse público.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

Some-se a isso o fato de que o cerne da questão trata, basicamente, de aspectos relacionados à aplicação da lei de licitações e contratos, que foram analisados pelas unidades técnicas desta Corte, bem como pelo órgão ministerial.

Ao cotejar as manifestações técnicas precedentes e os dispositivos constitucionais e legais pertinentes, constato que elas se complementam, não havendo divergência ou dúvida quanto à aplicação da lei licitatória.

Quanto à preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas no sentido de que a decisão proferida nesta Consulta consistiria em um prejulgamento do programa “Paraná Competitivo”, não há razões para o seu acolhimento, na medida em que é possível a realização de um controle externo posterior à implementação da mencionada política pública, objetivando aferir seus resultados e possíveis irregularidades na destinação dos bens públicos.

No mérito cumpre, primeiramente, registrar o conteúdo da Súmula nº 1 deste Tribunal, vazada nos seguintes termos:

Súmula nº 01 - Doação de imóveis urbanos à particulares

Preferência pela utilização da Concessão de Direito Real Uso, em substituição a maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade, visando fomentar à atividade econômica, observada prévia autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos previstos no art. 17, inciso I, alínea “f” da Lei nº 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público.

Da matéria sumulada, depreende-se que, em virtude da sua vantajosidade, deve haver uma preferência pelo instituto da concessão de direito real de uso de imóveis públicos, visando fomentar a atividade econômica, cabendo à Adminis-

tração exercer um efetivo controle acerca da utilização do bem transferido.

Como salientado pelo Ministério Público “...a preferência pelo instituto da Concessão Real de Uso de imóveis públicos, é vantajosa pela proteção dada ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público.”

De outra banda, a *doação com encargo* pode ser utilizada em situações excepcionais, ou seja, quando, no caso concreto, reste demonstrada a impossibilidade da utilização da *concessão real de uso* em razão da não vantajosidade.

No que toca à necessidade ou não de instauração de prévio certame licitatório, cabe uma análise do regime jurídico aplicável a cada uma das figuras em comento.

A Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, ao dispor sobre a alienação de bens imóveis, disciplinou a matéria no art. 17 nos seguintes termos:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se:

I - a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - a pessoa natural que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na Amazônia Legal, superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500ha (mil e quinhentos hectares);

(...)

§ 2º-B. A hipótese do inciso II do § 2º deste artigo:

I - só se aplica a imóvel situado em zona rural, não sujeito a ve-

dação, impedimento ou inconveniente a sua exploração mediante atividades agropecuárias;

II – fica limitada a áreas de até quinze módulos fiscais, desde que não exceda mil e quinhentos hectares, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite;

III - pode ser cumulada com o quantitativo de área decorrente da figura prevista na alínea g do inciso I do caput deste artigo, até o limite previsto no inciso II deste parágrafo.

(...)

§ 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado;

§ 5º Na hipótese do parágrafo anterior, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.

(destacamos)

Por sua vez, a Lei 15.608/2007 que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, ao dispor acerca da alienação de bens imóveis, notadamente, quanto à possibilidade jurídica de afastar a licitação, normatizou a situação de maneira diversa, consoante regra constante do art. 8º, inc. I, alínea “f”:

Art. 8º. Será dispensada a licitação, nos seguintes casos:

I – De bens imóveis para:

(...)

doação com encargo, no caso de interesse público devidamente justificado.(destacamos)

Dos dispositivos legais acima transcritos, percebe-se, claramente, que a *doação com encargo* recebeu tratamento distinto. Enquanto a lei federal de licitações impõe, taxativamente, a instauração de prévia licitação (art. 17, § 4º), o legislador paranaense, houve por bem, dispensar a competição (art. 8º, inc. I, “f”).

A contradição apontada pode ser resolvida mediante uma leitura constitucional, passando-se, necessariamente, pela competência para legislar sobre a matéria.

Do comando consubstanciado no artigo 22 da Carta Republicana de 1988, infere-se que à União compete legislar, de forma privativa, sobre normas gerais de licitação e contratação, cabendo às demais pessoas políticas (Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal), a faculdade de disciplinar

questões relativas às normas específicas que envolvem a matéria.

No que diz respeito ao conceito de norma geral, vale registrar a lição de Alice Gonzales Borges assim encontrada: “são normas gerais aquelas que, por alguma razão, convém ao interesse público sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que têm pertinência.”¹

Dessa forma, será norma geral toda aquela que, relacionada aos aspectos acima citados, possui um âmbito nacional, incidindo sobre qualquer pessoa política, de qualquer dos níveis da Federação, como observa Geraldo Ataliba, que as define como “*leis nacionais; leis que não se circunscrevem ao âmbito de qualquer pessoa política, mas que os transcendem aos três. Não se confundem com a lei federal, estadual ou municipal e têm seu campo próprio e específico, excludente das outras três e reciprocamente.*”²

Em face do comando constitucional, bem como das lições doutrinárias supramencionadas, concluo que hipóteses de dispensa de licitação são caracterizadas como normas gerais e, desta forma, somente à União compete legislar de forma privativa.

De acordo com este cenário, no presente caso, acode de razão o Ministério Público ao opinar pela necessidade de prévio certame licitatório, não apenas para a *concessão real de uso*, como também para a *doação com encargos*.

Assim, acompanhando o Parecer daquele “Parquet”, **VOTO** pelo conhecimento da consulta formulada pela Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul e, por conseguinte, para que a resposta seja dada nos seguintes termos: (i) a preferência pela *concessão real de uso* de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio

1 BORGES, Alice Gonzales. **Normas gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 22.

2 ATALIBA, Geraldo. Normas Gerais na Constituição – leis nacionais, leis federais e seu regime jurídico. **Estudos e Pareceres de Direito Tributário**, v. 3, p. 15.

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

3 DA DECISÃO

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

Conhecer da presente consulta formulada pela Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul e, por conseguinte, que a resposta seja dada nos seguintes termos: (i) a preferência pela *concessão real de uso* de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a *doação com encargos* pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da *concessão real de uso*; (iii) tanto a *doação com encargos* quanto a *concessão real de uso*, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de *doação com encargos* o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

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

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

Sala das Sessões, 28 de novembro de 2013 – Sessão nº 45.

NESTOR BAPTISTA

Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Presidente

PROGRESSÃO FUNCIONAL VERTICAL NOVA TITULAÇÃO PROFISSIONAL PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONCURSO PÚBLICO E DA ISONOMIA

PROCESSO Nº : 213938/13
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE BORRAZÓPOLIS
INTERESSADO : ADILSON LUCCHETTI
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO DURVAL AMARAL



ACÓRDÃO Nº 5350/13 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Progressão funcional vertical em função de nova titulação profissional. Cargos distintos com atribuições e responsabilidades diversas. Impossibilidade. Violação aos princípios constitucionais do concurso público e da isonomia. Inteligência do artigo 37, II, da CF. Entendimento pacificado no STF.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Borrazópolis, *Adilson Lucchetti*, sobre a legalidade de progressão funcional vertical de servidores baseada em nova titulação profissional, questionando, como exemplo, se servidor da área de saúde, admitido no cargo de auxiliar de enfermagem, pode obter progressão funcional vertical para o cargo de técnico de enfermagem.

Em atendimento ao disposto no inciso IV, do art. 311, do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer da procuradoria jurídica do Município (Peça 4), que entende, em síntese, pela impossibilidade dessa progressão por disposição do artigo 37, II, da Constituição, que banuiu algumas formas derivadas de investidura em cargo público.

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por esta Relatoria e determinado o seu encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca para informar sobre a existência de prejudgado ou decisões sobre o tema consultado, conforme Despacho nº 499/13 (Peça 6).

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca - CBJ informa a inexistência de decisão anterior sobre o tema proposto, relacionando algumas decisões que se aproximam do tema, conforme informação nº 18/13 (Peça 7).

Pelo Despacho nº 252/13 desta Relatoria, foi determinado o encaminhamento dos autos à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DICAP e ao Ministério Público de Contas para manifestações (Peça 8).

A DICAP opinou pela impossibilidade de progressão vertical de um cargo para outro, ainda que com atribuições semelhantes, pois haveria flagrante ofensa aos princípios constitucionais do concurso público e da isonomia, conforme Parecer nº 13120/13 (Peça 9).

O Ministério Público junto a esta Corte corrobora as manifestações técnicas e reforça o entendimento da inconstitucionalidade de ascensão funcional que signifique provimento em cargo diverso daquele em que o servidor foi inicialmente investido, conforme Parecer nº 12.676/13 (Peça 10).

É, no que importa, o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Com razão os opinativos técnicos precedentes. O artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, exige que a investidura em cargos ou empregos públicos se dê mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, exceto para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Logo, é inadmissível que o servidor seja investido em cargo distinto daquele em que foi inicialmente admitido, sem que tenha se submetido à prévia aprovação em concurso público compatível com a complexidade do cargo a ser exercido.

O que tem se verificado, com certa frequência, é a adoção dessas denominadas “promoções verticais” como forma disfarçada de **ascensão** do servidor a cargo de natureza, grau de complexidade e remuneração diversas daquele para o qual foi originariamente admitido, representando, repita-se, flagrante violação aos princípios constitucionais do concurso público e da isonomia.

Esta forma de provimento derivado, tal como a transferência e o aproveitamento, foi fulminada pelo excelso Supremo Tribunal Federal nas Adin nº 31, nº 245 e nº 837, dentre outras, culminando com a edição da Súmula 685¹, que pacificou o entendimento da inconstitucionalidade de provimento

1 Súmula nº 685 – “Constitucionalidade - Modalidade de Provimento - Investidura de Servidor - Cargo que não integra a carreira. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

em cargo não integrante da carreira para o qual o servidor não foi inicialmente admitido, sem a prévia aprovação em certame público.

No caso, como bem apontado pelas manifestações precedentes, especialmente pela DICAP (fls. 03/04 - Peça 9), os cargos são distintos, possuem habilitações, atribuições e remunerações diferentes, com grau de responsabilidade e complexidade diverso, não podendo ser considerados como integrantes da mesma carreira para permitir a pretendida progressão funcional.

Assim, acompanhando integralmente as manifestações da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal e do Ministério Público junto a esta Corte, **VOTO** no sentido da impossibilidade da denominada progressão funcional vertical que implique em provimento em cargo distinto daquele em que o servidor foi inicialmente investido, por representar flagrante violação aos princípios constitucionais do concurso público e da isonomia.

3 DA DECISÃO

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

Responder a presente consulta no sentido da impossibilidade da denominada progressão funcional vertical que implique em provimento em cargo distinto daquele em que o servidor foi inicialmente investido, por representar flagrante violação aos princípios constitucionais do concurso público e da isonomia.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e DURVAL AMARAL, e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Sala das Sessões, 28 de novembro de 2013 – Sessão nº 45.

DURVAL AMARAL
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

CARGO PÚBLICO - ACUMULAÇÃO

MANDATO DE VEREADOR - ARTIGO 38, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

PROCESSO Nº : 581607/12
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL VIVIDA
INTERESSADO : HELOISA STEDILE
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 5518/13 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Cumulação de cargo público com o mandato de Vereador, na condição de Chefe do Poder Legislativo local. Inteligência do artigo 38, da Constituição Federal. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pela Presidente da Câmara Municipal de Coronel Vivida, senhora Heloisa Stédile, acerca da possibilidade de acumulação do mandato de Vereador, do cargo de Presidente da Casa e da função de Técnico Judiciário de Justiça do Estado do Paraná.

Destaca a consulente que o fundamento para o questionamento é a compatibilidade de horários e a inexistência de vedação legal, ressaltando ainda que a atividade legislativa local comporta pequeno volume de trabalho, já que o Município possui aproximadamente 21.000 (vinte e um mil) habitantes.

Indaga a consulente: “É possível a acumulação do mandato de Vereador, do cargo de Presidente da Casa e da função obtida através de concurso público de técnico judiciário do TJ/PR, Comarca local. Qual a legislação aplicável”.

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local que concluiu favoravelmente à acumulação do cargo, da função e do mandato, desde que exista compatibilidade de horários e observância aos tetos remuneratórios.

O feito foi distribuído em 30 de agosto de 2012 ao Conselheiro Artagão de Mattos Leão (peça 04) que conheceu a Consulta e determinou a sua tramitação (Despacho 2118/12 – peça 05).

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 57/12 – peça 07) informou que não há no sistema de jurisprudência decisão anterior que tenha tratado especificamente sobre o assunto, contudo, relacionou 12 (doze) julgados desta Corte que tratam de assuntos correlatos.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer 8484/13 – peça 10) lembrou que o Presidente da Câmara desempenha além das funções legislativas, funções administrativas e de representação, devendo estar presente não somente nas sessões, mas durante o expediente administrativo.

Ressaltou que a legislação em vigor não impede, em tese, a acumulação dos cargos em questão, sendo que o afastamento do cargo público seria obrigatório apenas quando não houver compatibilidade de horários para o exercício, podendo optar pela remuneração.

Listou decisões de outros Tribunais de Contas acerca do tema, destacando, em especial o fato de o Município ser de pequeno porte, e concluiu entendendo *ser possível, em tese, a acumulação de cargo de Presidente da Câmara de Vereadores com o cargo de servidor efetivo, nos municípios onde o Poder Legislativo possua uma pequena estrutura administrativa, e desde que haja compatibilidade de horários. Caso não haja a compatibilidade, deve o titular afastar-se do cargo efetivo e optar pela remuneração, nos termos do art. 38, III, CF.*

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução 2976/13 – peça 11) assegurou que a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal manifestou-se em consonância com a vigente jurisprudência e normas de controle do Tribunal, contudo, a abordagem

feita pela Unidade Técnica não considerou a Instrução Normativa nº 72/2012, que em seu art. 15, § 3º, excepciona a possibilidade de cumulação de cargo público com o de Presidente da Câmara Municipal, já que nessa condição o Vereador não *corresponde na ordem institucional unicamente a parlamentar, mas reveste-se da função de Chefe de Poder, o que impõe óbice sob a ótica da diferenciação encerrada no art. 15, § 3º, e o argumento derroga jurisprudência contrária.*

O Ministério Público de Contas (Parecer 11551/13 – peça 12), em preliminar, opinou pelo não conhecimento da consulta por se tratar de caso concreto. Porém, em atenção ao princípio da eventualidade e, considerando o § 1º, do art. 38, da Lei Orgânica deste Tribunal, adentrou no mérito.

Afirmou que

o legislador constituinte não faz distinção nas funções intrínsecas do exercício do mandato de vereador, ou seja, não estabelece regras diferenciadas para os vereadores que exercem apenas funções parlamentares daqueles que também exerçam funções administrativas, como é o caso dos que integram a mesa diretora, incluindo o cargo de Presidente de Câmara Municipal.

Salientou que

a única condicionante estabelecida para a possibilidade de os servidores públicos acumularem suas funções com o exercício da vereança, seja investido como vereador ou como Presidente do parlamento municipal, é a existência de compatibilidade de horários.

Considerando que o exercício da Presidência do Legislativo importa além da representação da Casa, a condução dos trabalhos legislativos, bem como a supervisão à ordem e aos serviços administrativos, é necessário verificar se há compatibilidade de horários.

Diante disso, respondeu a consulta da seguinte forma: *“A acumulação somente será possível se houver efetiva compatibilidade de horários sem mitigação de suas responsabilidades tanto na chefia do parlamento quanto no exercício das funções no cargo efetivo”.*

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

A Consulta foi recebida pelo então Relator dos autos, Conselheiro Artagão de Mattos Leão e redistribuída a este Conselheiro em razão do disposto no art. 338-A, inciso III², do Regimento Interno.

Sabe-se que preenchidas as condições de elegibilidade (capacidade eleitoral passiva) estabelecidas no art. 14, §3º, da Constituição Federal, qualquer cidadão poderá *pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular*³, podendo cumulá-lo com outro cargo público, desde que observadas as prescrições constitucionais.

Contudo, a própria Constituição se encarregou de limitar a cumulação de cargos, criando regras e excepcionando casos, com vistas à eficiência na execução das funções públicas.

Assim preleciona Raul de Mello FRANCO JÚNIOR:

Compatibilidade implica coexistência. As jornadas de trabalho da ocupação administrativa e do exercício do mandato não podem se sobrepor, total ou parcialmente. Devem ser completamente distintas, de modo que o tempo de dedicação de uma atividade não seja obstáculo para o livre e proveitoso desempenho da outra.

A compatibilidade está a serviço da eficiência funcional. Não é apenas uma exigência formal. Ela pode não se verificar, por exemplo, se o servidor cumpre jornada diurna em local muito distante daquele onde foi eleito, embora sejam noturnas as sessões da Câmara. A consideração objetiva das jornadas poderia revelar absoluta distinção de horários, mas a distância impede que os dois compromissos sejam honrados. Há, pois, incompatibilidade de horários⁴.

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

2 **Art. 338-A.** Não haverá distribuição: (Incluído pela Resolução nº 24/2010) (...)

III - ao Conselheiro eleito Presidente do Tribunal, a partir da eleição e durante o período do mandato, assumindo, quando deixar o cargo, os processos distribuídos ao seu sucessor. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

3 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 237.

4 FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. Servidor público no exercício da vereança: uma reflexão acerca das incompatibilidades constitucionais para o exercício de mandato eletivo e a situação do servidor público eleito vereador. **Interesse Público** - IP, Belo Horizonte, n. 22, v. 5 nov./dez. 2003 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=50734>> Acesso em: 30 out. 2013.

Especificamente para o mandato de Vereador as regras foram impostas pelo Constituinte Originário, embora o *caput* do artigo tenha sido alterado pela EC 19/98, que estabeleceu como critério para cumulação de cargos tão-somente a compatibilidade de horários⁵.

Quanto à cumulação de cargo público com o mandato de Vereador não há dúvidas. Essa Corte já se manifestou por diversas vezes, conforme precedentes destacados na Informação da Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (peça 07), pela possibilidade desde que haja compatibilidade de horários.

Todavia, a consulta ora em análise questiona a possibilidade de cumulação do mandato de Vereador, no exercício da função de Presidente da Câmara, com um cargo público.

Segundo os ensinamentos de Hely Lopes MEIRELLES,

o presidente da Mesa também o é da Câmara, e, como tal, desempenha funções de legislação, de administração e de representação. Exerce funções tipicamente de legislação quando preside o plenário, orienta e dirige o processo legislativo; profere voto de desempate nas deliberações; promulga lei, decreto legislativo e resolução. Exerce funções simplesmente de administração quando superintende os serviços auxiliares; realiza qualquer outra atividade executiva da Edilidade, expedindo os respectivos atos. Exerce funções de representação quando atua em nome da Câmara⁶.

Ou seja, além das funções típicas desempenhadas pelos Vereadores, exerce outras funções inerentes ao cargo de comando do Poder Legislativo Municipal.

Embora haja essa diferenciação de funções entre Vereadores e o Vereador que preside a Casa de Leis, verifico que a Constituição não fez essa distin-

5 Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\]](#)

(...)

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

6 MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 611.

ção, motivo pelo qual entendo que deve ser aplicado ao caso o brocardo que diz “onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”⁷.

Acerca de tal máxima ensina Carlos MAXIMILIANO:

300 – Quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas.

Seria erro generalizar; a regra não é tão absoluta como parece à primeira vista. O seu objetivo é excluir a interpretação estrita; porém esta será cabível e concludente quando houver motivo sério para reduzir o alcance dos termos empregados, quando a razão fundamental da norma se não estender a um caso especial; enfim, quando, implicitamente ou em outras disposições sobre o mesmo assunto, insertas na mesma lei ou em lei diversa, prescrevem limites, ou exceções, ao preceito amplo.

Avultaria a probabilidade de errar se o brocardo fora aplicado, sem a maior cautela, a um artigo isolado de lei excepcional.⁸

Do exposto, entendo que se o Constituinte tencionasse excepcionar a função de Presidente da Câmara, impedindo a cumulação de tal função com um cargo público, o teria feito.

Logo, não vejo óbice à cumulação em análise.

A ressalva no caso fica por conta da obrigatória observância dos critérios constitucionais da compatibilidade de horários e do teto remuneratório⁹ que deverá ser obrigatoriamente respeitado.

Outra não foi a manifestação do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

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

8 MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 201.

9 “A acumulação, por sua vez, gera o dever de desempenho regular das atribuições administrativas e do múnus público e, em consequência, o direito de perceber as vantagens do cargo, emprego ou função (remuneração, vantagens pecuniárias, adicionais, gratificações, indenizações, etc.), sem prejuízo dos subsídios do cargo eletivo. **Esta percepção simultânea de remuneração e subsídios encontra limite na regra constitucional que estabelece o teto remuneratório dos servidores e agentes públicos**”. FRANCO JÚNIOR, op. cit.

[Acumulação de cargos. Servidor público efetivo e Presidente de Câmara Municipal] Cumpre destacar que as hipóteses de acumulação de cargos públicos constituem exceção à regra, portanto devem ser interpretadas com cautela e nos estritos termos da Lei Magna Federal. A Constituição Federal de 1988 ao prever as hipóteses de acumulação de cargos públicos em seu art. 37, XVI, ressalta a necessidade de compatibilidade de horários e a necessidade de observância do teto remuneratório previsto no inciso XI do mesmo dispositivo. Na hipótese de servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as disposições do art. 38 e seus incisos da Lei Magna Federal. Vale lembrar que o inciso III do citado art. 38, que trata do mandato de vereador, também ressalta a necessidade de compatibilidade de horários. É de se destacar, ainda, as proibições e incompatibilidades no exercício da vereança, estabelecidas no inciso XI do art. 29 da CR/88. (...) Nesse sentido, nos termos da legislação em vigor, o servidor público ocupante de cargo efetivo e investido no mandato de vereador somente poderá assumir a presidência da edilidade se comprovar a compatibilidade de horários entre o expediente normal da Câmara e a jornada de trabalho como servidor público efetivo. Saliente-se, contudo, que essa possibilidade deve respeitar eventuais impedimentos previstos em leis municipais, conforme contido no inciso IX do art. 29 da Constituição da República (Consulta n. 778093. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 01/07/2009)¹⁰.

Destaque-se, segundo dispõe o texto constitucional, a cumulação está condicionada à compatibilidade de horário entre o cargo público e o mandato eletivo. Não havendo conciliação dos horários, o Vereador eleito deverá se afastar do cargo público sendo-lhe facultado optar pela remuneração que mais lhe aprouver.

Com relação a tal possibilidade o Tribunal de Contas de Minas Gerais também já se manifestou:

[Vereador. Acúmulo de cargos] Havendo compatibilidade de horários, o servidor receberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do mandato eletivo. Não existindo, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela remuneração conveniente (inciso II do art. 38 da CF/88). (...) Como se vê, no âmbito municipal, permitiu o art. 38, III, da Lex Mater, que o servidor perceba as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo desde que haja compatibilidade de horários; se não forem conciliáveis os horários para o exercício do mandato e do cargo, será aplicada a norma relativa ao prefeito, ou seja, afastamento do cargo, emprego ou função, assegurada a opção pela remuneração

conveniente. (...). Com tais argumentos, e nos termos do disposto no inciso III do art. 38 da Carta Magna, admite-se a cumulação para o caso do servidor público eleito vereador, havendo compatibilidade de horários, quando, então, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo. (...) (Consulta n. 680568. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 13/08/2003)¹¹.

Por fim, saliente-se que este Tribunal Paranaense, em 2012, editou a Instrução Normativa nº 72 que, consoante entendimento da Diretoria de Contas Municipais esposado na Instrução 2994/13 (peça 17) exarada no processo 311573/13, que trata de assunto assemelhado a esta Consulta, *apenas o vereador com vínculo laboral com o Poder Executivo e suas entidades de administração direta e indireta é que não pode exercer em concomitância a função de Chefe do Poder Legislativo, necessitando afastar-se do cargo ou emprego público mantido com a Administração local*, não tendo o sentido restrito antes esposado.

Com isso, destacou que *com exceção de conflito de horários e da aferição de desempenho regular e satisfatório das atribuições, em tese nada impede a acumulação com a Chefia do Poder Legislativo quanto ao servidor/empregado pertencente a outra esfera de governo ou ao quadro de município diverso*.

Contudo, diante do que já expus, corroboro o entendimento esposado pelo Ministério Público de Contas no parecer 16990/13 (peça 18), do processo 311573/13, no sentido de que este ato normativo extravasa a competência regulamentar desse Tribunal.

Nesse sentido ensina Maria Sylvia Zanella DI PIETRO:

Em todas as hipóteses, o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (art. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição).¹²

Outra não é a lição de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO:

11 Idem.

12 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 90.

Tudo quanto se disse a respeito do regulamento e de seus limites aplica-se, ainda com maior razão, a instruções, portarias, resoluções, regimentos ou quaisquer outros atos gerais do Executivo. É que, na pirâmide jurídica, alojam-se em nível inferior ao próprio regulamento. (...)

Assim, toda a dependência e subordinação do regulamento à lei, bem como os limites em que se há de conter, manifestam-se revigoradamente no caso de instruções, portarias, resoluções, regimentos ou normas quejandas. Desatendê-los implica inconstitucionalidade. (...)

Se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções.¹³

Nesse passo, entendo que restringir a vedação à acumulação dentro dos limites do domicílio do exercício do mandato, em razão de possível submissão do Chefe do Poder Legislativo ao Chefe do Poder Executivo local, como é a interpretação da Diretoria de Contas Municipais, embora se mostre diligente, juridicamente entendo que não pode prosperar em função da inconstitucionalidade gerada por esta interpretação.

Ora, como vimos, a Constituição Federal de 1988 não fez nenhuma distinção, logo não cabe ao intérprete constitucional fazê-la, sob pena de extrapolar os limites impostos pelo constituinte.

Logo, corroborando com a manifestação ministerial, entendo que o teor do § 3º, do art. 15, da Instrução Normativa nº 72/12 dessa Casa deve ser revisto e, com fundamento na Súmula persuasiva nº 347, do Supremo Tribunal Federal, entendo que deve ser afastada a aplicabilidade desse dispositivo.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1 conhecer a Consulta formulada por HELOISA STEDILE, Presidente da Câmara Municipal de Coronel Vivida, CNPJ nº 77.778.637/0001-38, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

13 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 343.

(a) Não há óbice à acumulação de cargo público com o exercício do mandato de Vereador, ainda que na condição de Chefe do Poder Legislativo local, uma vez que a Constituição Federal (art. 38, III) não fez tal distinção;

(b) Para tanto, deve haver necessária compatibilidade de horário;

(c) Não havendo tal compatibilidade, o Chefe do Poder deverá se afastar do seu cargo público, dedicando-se exclusivamente ao seu mandato, podendo, entretanto, optar pela remuneração que mais lhe aprouver;

(d) Na cumulação deve, obrigatoriamente, ser observado o limite constitucional do teto remuneratório (CF/88, art.37, XI);

(e) O teor do § 3º, do art. 15, da Instrução Normativa nº 72/12 dessa Casa deve ser revisto e, com fundamento na Súmula persuasiva nº 347, do Supremo Tribunal Federal, entendo que deve ser afastada a aplicabilidade desse dispositivo, em razão da sua inconstitucionalidade.

3.2 A presente resposta não elide o controle e avaliação de eventual abuso de poder ou incompatibilidade entre o exercício do cargo de Chefe do Poder Legislativo e as funções de servidor público.

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

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

3 DA DECISÃO

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

I. conhecer a Consulta formulada por HELOISA STEDILE, Presidente da Câmara Municipal de Coronel Vivida, CNPJ nº 77.778.637/0001-38, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

(a) Não há óbice à acumulação de cargo público com o exercício do mandato de Vereador, ainda que na condição de Chefe do Poder Legislativo local, uma vez que a Constituição Federal (art. 38, III) não fez tal distinção;

(b) Para tanto, deve haver necessária compatibilidade de horário;

(c) Não havendo tal compatibilidade, o Chefe do Poder deverá se afastar do seu cargo público, dedicando-se exclusivamente ao seu mandato, podendo, entretanto, optar pela remuneração que mais lhe aprouver;

(d) Na cumulação deve, obrigatoriamente, ser observado o limite constitucional do teto remuneratório (CF/88, art.37, XI);

(e) O teor do § 3º, do art. 15, da Instrução Normativa nº 72/12 dessa Casa deve ser revisto e, com fundamento na Súmula persuasiva nº 347, do Supremo Tribunal Federal, entendo que deve ser afastada a aplicabilidade desse dispositivo, em razão da sua inconstitucionalidade.

II. a presente resposta não elide o controle e avaliação de eventual abuso de poder ou incompatibilidade entre o exercício do cargo de Chefe do Poder Legislativo e as funções de servidor público;

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

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e DURVAL AMARAL e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Sala das Sessões, 12 de dezembro de 2013 – Sessão nº 46.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

CARGO PÚBLICO ACUMULAÇÃO - CHEFE DO PODER LEGISLATIVO

PROCESSO Nº : 311573/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS CHATEAUBRIAND
INTERESSADO : AGUINALDO ROMANINI
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 5519/13 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Cumulação de cargo público com o mandato de Vereador, na condição de Chefe do Poder Legislativo local. Inteligência do artigo 38, da Constituição Federal. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Assis Chateaubriand, senhor Aguinaldo Romanini, objetivando dirimir dúvidas a respeito da Instrução Normativa nº 72, deste Tribunal de Contas.

Indaga o consulente:

01 – O Presidente da Câmara Municipal pode acumular funções com o cargo de professor efetivo da rede estadual de Ensino, recebendo salário de Professor Estadual e o Subsídio de Presidente do Legislativo?

02 – O disposto no §3º do Artigo 15 da Instrução Normativa nº 72 do Tribunal de Contas, aplica-se para a situação citada no item 1?

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local que concluiu:

01 – O Presidente da Câmara Municipal pode acumular funções com o cargo de professor efetivo da rede estadual de Ensino, recebendo salário de Professor Estadual e o Subsídio de Presidente do Legislativo? Sim, desde que haja compatibilidade de horário, em vista da legislação aplicável a matéria, art. 38, III da CF e art. 131 do estatuto dos Servidores e Funcionários Cíveis do Estado do Para-

na Lei nº 6.174/70, combinados com regra de hermenêutica jurídica que dispõe que normas que restringem direitos não devem ser submetidas à interpretação ampliativa, contrário sensu, normas que conferem direitos devem ser interpretadas de forma ampliativa.

02 – O disposto no §3º do Artigo 15 da Instrução Normativa nº 72 do Tribunal de Contas, aplica-se para a situação citada no item 1? Não, a interpretação legal e justificável juridicamente ao enunciado da instrução, revela que a incompatibilidade, e, por conseguinte, a necessidade do afastamento das funções, ocorre apenas quando o agente ocupante da Presidência da Câmara de Vereadores ocupa, ainda, concomitantemente a este, cargo junto ao Poder Executivo Municipal, não se estendendo tal impedimento ocupante do cargo de professor efetivo da Rede Estadual de Ensino do Paraná, órgão ligado ao Poder Executivo Estadual.

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 25/13 – peça 15) informou que não há no sistema de jurisprudência decisão anterior que tenha tratado especificamente sobre o assunto, contudo, relacionou 12 (doze) julgados desta Corte que tratam de assuntos correlatos.

Destacou ainda que tramitam neste Tribunal outras consultas versando sobre o mesmo tema autuadas sob números 581607/12, distribuída a este Relator, e 20815/13, distribuída ao Conselheiro Durval Amaral.

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução 2661/13 – peça 16) manifestou-se afirmando não ser possível *a acumulação de cargo público com o cargo político de vereador presidente da câmara, prevalecendo o disposto no artigo 15, §3º, da Instrução Normativa nº 72/2012; quanto a segunda pergunta, se haveria exceção para o caso de professor da rede estadual, opina que seja respondido que a regra disposta no artigo 15, §3º, da instrução normativa nº 72/2012, não comporta exceção, devendo ser aplicada a todos os presidentes de Câmaras Municipais em razão de serem eles chefes de Poder, o que atrai a incidência das regras gerais que dispõem sobre os servidores públicos eleitos para os cargos políticos.*

Todavia, na sequência, foi juntada nova manifestação da Diretoria de Contas Municipais (Instrução 2994/13 – peça 17) na qual assegura que na manifestação anterior foi excedida a limitação contida na Instrução Normativa nº 72/12, uma vez que os dispositivos específicos devem ser entendidos no sentido de que *apenas o vereador com vínculo laboral com o Poder Executivo e*

suas entidades de administração direta e indireta é que não pode exercer em concomitância a função de Chefe do Poder Legislativo, necessitando afastar-se do cargo ou emprego público mantido com a Administração local, não tendo o sentido restrito antes esposado.

Com isso, destacou que *com exceção de conflito de horários e da aferição de desempenho regular e satisfatório das atribuições, em tese nada impede a acumulação com a Chefia do Poder Legislativo quanto ao servidor/empregado pertencente a outra esfera de governo ou ao quadro de município diverso, como no caso ilustrado, de professor da rede estadual de ensino.*

O Ministério Público de Contas (Parecer 16990/13 – peça 18), em preliminar, opinou pelo não conhecimento da consulta por se tratar de caso concreto. Porém, em razão de possível entendimento de ser a matéria de relevante interesse público e, considerando o § 1º, do art. 38, da Lei Orgânica deste Tribunal, adentrou no mérito.

Anotou que o constituinte não fez distinção entre as funções intrínsecas ao exercício do mandato de vereador. Destacou que a única condicionante estabelecida para cumulação de funções públicas com o mandato de vereador é a existência de compatibilidade de horários, que só poderá ser efetivamente verificada no caso concreto.

Afirmou que *eventual restrição por norma infraconstitucional quanto à hipótese de acumulação não pode subsistir. Nesse contexto, parece-nos que o preceito do artigo 15, § 3º da IN nº 72/2012 extravasa a competência regulamentar deste Tribunal de Contas, na medida em que impõe limitação não prevista na norma fundamental de regência – devendo, por isso, ser afastada sua aplicação e revisto seu teor.*

Diante disso, respondeu a consulta da seguinte forma:

- a) O Presidente da Câmara Municipal pode acumular funções com o cargo de professor efetivo da rede estadual de ensino, recebendo sa-

lário de Professor Estadual e o subsídio de Presidente do Legislativo? Sim, nos termos do artigo 38, inciso III da Constituição Federal, a acumulação somente será possível se houver efetiva compatibilidade de horários, sem mitigação de suas responsabilidades, tanto na chefia do Poder Legislativo, quanto no exercício das funções do cargo efetivo.

b) O disposto no § 3º do artigo 15 da Instrução Normativa nº 72/2012 do Tribunal de Contas aplica-se à situação citada?

Não, a previsão do artigo 15, § 3º da Instrução Normativa nº 72/2012, conforme idealizada pela Diretoria de Contas Municipais, compreende apenas as situações em que o Presidente do Legislativo ocupe cargo efetivo no Executivo da mesma esfera.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

A Consulta foi recebida por este Relator, em razão de preenchidos os pressupostos legais para sua tramitação (Despacho 934/13 – peça 14).

Sabe-se que preenchidas as condições de elegibilidade (capacidade eleitoral passiva) estabelecidas no art. 14, §3º, da Constituição Federal, qualquer cidadão poderá *pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular*², podendo cumulá-lo com outro cargo público, desde que observadas as prescrições constitucionais.

Contudo, a própria Constituição se encarregou de limitar a cumulação de cargos, criando regras e excepcionando casos, com vistas à eficiência na execução das funções públicas.

Assim preleciona Raul de Mello FRANCO JÚNIOR:

Compatibilidade implica coexistência. As jornadas de trabalho da ocupação administrativa e do exercício do mandato não podem se sobrepor, total ou parcialmente. Devem ser completamente distintas, de modo que o tempo de dedicação de uma atividade não seja obstáculo para o livre e proveitoso desempenho da outra.

A compatibilidade está a serviço da eficiência funcional. Não é apenas uma exigência formal. Ela pode não se verificar, por exemplo, se o servidor cumpre jornada diurna em local muito distante daquele onde foi eleito, embora sejam noturnas as sessões da Câmara. A consideração objetiva das jornadas poderia revelar absoluta distinção de horários, mas a distância impede que os dois compromissos sejam honrados. Há, pois, incompatibilidade de horários³.

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

2 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 237.

3 FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. Servidor público no exercício da vereança: uma

Especificamente para o mandato de Vereador as regras foram impostas pelo Constituinte Originário, embora o *caput* do artigo tenha sido alterado pela EC 19/98, que estabeleceu como critério para cumulação de cargos tão-somente a compatibilidade de horários⁴.

Quanto à cumulação de cargo público com o mandato de Vereador não há dúvidas. Essa Corte já se manifestou por diversas vezes, conforme precedentes destacados na Informação da Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (peça 15), pela possibilidade desde que haja compatibilidade de horários.

Todavia, a consulta ora em análise questiona a possibilidade de cumulação do mandato de Vereador, no exercício da função de Presidente da Câmara, com um cargo público de Professor da rede Estadual.

Segundo os ensinamentos de Hely Lopes MEIRELLES,

o presidente da Mesa também o é da Câmara, e, como tal, desempenha funções de legislação, de administração e de representação. Exerce funções tipicamente de legislação quando preside o plenário, orienta e dirige o processo legislativo; profere voto de desempate nas deliberações; promulga lei, decreto legislativo e resolução. Exerce funções simplesmente de administração quando superintende os serviços auxiliares; realiza qualquer outra atividade executiva da Edilidade, expedindo os respectivos atos. Exerce funções de representação quando atua em nome da Câmara⁵.

Ou seja, além das funções típicas desempenhadas pelos Vereadores, exerce outras funções inerentes ao cargo de comando do Poder Legislativo Municipal.

reflexão acerca das incompatibilidades constitucionais para o exercício de mandato eletivo e a situação do servidor público eleito vereador. **Interesse Público** – IP, Belo Horizonte, n. 22, v. 5, nov./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=50734>> Acesso em: 30 out. 2013.

4 Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(...)

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

5 MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 611.

Embora haja essa diferenciação de funções entre Vereadores e o Vereador que preside a Casa de Leis, verifico que a Constituição não fez essa distinção, motivo pelo qual entendo que deve ser aplicado ao caso o brocardo que diz “onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”⁶.

Acerca de tal máxima ensina Carlos MAXIMILIANO:

300 – Quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas.

Seria erro generalizar; a regra não é tão absoluta como parece à primeira vista. O seu objetivo é excluir a interpretação estrita; porém esta será cabível e concludente quando houver motivo sério para reduzir o alcance dos termos empregados, quando a razão fundamental da norma se não estender a um caso especial; enfim, quando, implicitamente ou em outras disposições sobre o mesmo assunto, insertas na mesma lei ou em lei diversa, prescrevem limites, ou exceções, ao preceito amplo.

Avultaria a probabilidade de errar se o brocardo fora aplicado, sem a maior cautela, a um artigo isolado de lei excepcional.⁷

Do exposto, entendo que se o Constituinte tencionasse excepcionar a função de Presidente da Câmara, impedindo a cumulação de tal função com um cargo público, o teria feito.

Logo, não vejo óbice à cumulação em análise.

A ressalva no caso fica por conta da obrigatória observância dos critérios constitucionais da compatibilidade de horários e do teto remuneratório⁸ que deverá ser obrigatoriamente respeitado.

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

7 MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 201.

8 “A acumulação, por sua vez, gera o dever de desempenho regular das atribuições administrativas e do múnus público e, em consequência, o direito de perceber as vantagens do cargo, emprego ou função (remuneração, vantagens pecuniárias, adicionais, gratificações, indenizações, etc.), sem prejuízo dos subsídios do cargo eletivo. **Esta percepção simultânea de remuneração e subsídios encontra limite na regra constitucional que estabelece o teto remuneratório dos servidores e agentes públicos**”. FRANCO JÚNIOR, op. cit.

Outra não foi a manifestação do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

[Acumulação de cargos. Servidor público efetivo e Presidente de Câmara Municipal] Cumpre destacar que as hipóteses de acumulação de cargos públicos constituem exceção à regra, portanto devem ser interpretadas com cautela e nos estritos termos da Lei Magna Federal. A Constituição Federal de 1988 ao prever as hipóteses de acumulação de cargos públicos em seu art. 37, XVI, ressalta a necessidade de compatibilidade de horários e a necessidade de observância do teto remuneratório previsto no inciso XI do mesmo dispositivo. Na hipótese de servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as disposições do art. 38 e seus incisos da Lei Magna Federal. Vale lembrar que o inciso III do citado art. 38, que trata do mandato de vereador, também ressalta a necessidade de compatibilidade de horários. É de se destacar, ainda, as proibições e incompatibilidades no exercício da vereança, estabelecidas no inciso XI do art. 29 da CR/88. (...) Nesse sentido, nos termos da legislação em vigor, o servidor público ocupante de cargo efetivo e investido no mandato de vereador somente poderá assumir a presidência da edilidade se comprovar a compatibilidade de horários entre o expediente normal da Câmara e a jornada de trabalho como servidor público efetivo. Saliente-se, contudo, que essa possibilidade deve respeitar eventuais impedimentos previstos em leis municipais, conforme contido no inciso IX do art. 29 da Constituição da República (Consulta n. 778093. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 01/07/2009)⁹.

Destaque-se, segundo dispõe o texto constitucional, a cumulação está condicionada à compatibilidade de horário entre o cargo público e o mandato eletivo. Não havendo conciliação dos horários, o Vereador eleito deverá se afastar do cargo público sendo-lhe facultado optar pela remuneração que mais lhe aprouver.

Com relação a tal possibilidade o Tribunal de Contas de Minas Gerais também já se manifestou:

[Vereador. Acúmulo de cargos] Havendo compatibilidade de horários, o servidor receberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do mandato eletivo. Não existindo, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela remuneração conveniente (inciso II do art. 38 da CF/88). (...) Como se vê, no âmbito municipal, permitiu o art. 38, III, da Lex Mater, que o servidor perceba as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo desde que haja compatibilidade de horários; se não forem conciliáveis os horários para o exercício do mandato e do cargo,

será aplicada a norma relativa ao prefeito, ou seja, afastamento do cargo, emprego ou função, assegurada a opção pela remuneração conveniente. (...). Com tais argumentos, e nos termos do disposto no inciso III do art. 38 da Carta Magna, admite-se a cumulação para o caso do servidor público eleito vereador, havendo compatibilidade de horários, quando, então, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo. (...) (Consulta n. 680568. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 13/08/2003)¹⁰.

Por fim, com relação à Instrução Normativa 72/12, editada por esta Corte de Contas Paranaense, corroboro o entendimento ministerial exposto no parecer 16990/13 (peça 18) no sentido de que este ato normativo extravasa a competência regulamentar desse Tribunal.

Nesse sentido ensina Maria Sylvia Zanella DI PIETRO:

Em todas as hipóteses, o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (art. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição).¹¹

Outra não é a lição de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO:

Tudo quanto se disse a respeito do regulamento e de seus limites aplica-se, ainda com maior razão, a instruções, portarias, resoluções, regimentos ou quaisquer outros atos gerais do Executivo. É que, na pirâmide jurídica, alojam-se em nível inferior ao próprio regulamento.

(...)

Assim, toda a dependência e subordinação do regulamento à lei, bem como os limites em que se há de conter, manifestam-se vigoradamente no caso de instruções, portarias, resoluções, regimentos ou normas quejandas. Desatendê-los implica inconstitucionalidade.

(...)

Se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções.¹²

10 Idem.

11 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 90.

12 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 343.

Nesse passo, entendo que restringir a vedação à acumulação dentro dos limites do domicílio do exercício do mandato, em razão de possível submissão do Chefe do Poder Legislativo ao Chefe do Poder Executivo local, como é a interpretação da Diretoria de Contas Municipais, embora se mostre diligente, juridicamente entendo que não pode prosperar em função da inconstitucionalidade gerada por esta interpretação.

Ora, como vimos, a Constituição Federal de 1988 não fez nenhuma distinção, logo não cabe ao intérprete constitucional fazê-la, sob pena de extrapolar os limites impostos pelo constituinte.

Logo, corroborando com a manifestação ministerial, entendo que o teor do § 3º, do art. 15, da Instrução Normativa nº 72/12 dessa Casa deve ser revisto e, com fundamento na Súmula persuasiva nº 347, do Supremo Tribunal Federal, entendo que deve ser afastada a aplicabilidade desse dispositivo.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecer a Consulta formulada por AGUINALDO ROMANINI, Presidente da Câmara Municipal de Assis Chateaubriand, CNPJ nº 77.878.320/0001-73, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

(a) Não há óbice à acumulação de cargo público com o exercício do mandato de Vereador, ainda que na condição de Chefe do Poder Legislativo local, uma vez que a Constituição Federal (art. 38, III) não fez tal distinção;

(b) Para tanto, deve haver necessária compatibilidade de horário;

(c) Não havendo tal compatibilidade, o Chefe do Poder deverá se afastar do seu cargo público, dedicando-se exclusivamente ao seu mandato, podendo, entretanto, optar pela remuneração que mais lhe aprover;

(d) Na cumulação deve, obrigatoriamente, ser observado o limite constitucional do teto remuneratório (CF/88, art.37, XI);

(e) O teor do § 3º, do art. 15, da Instrução Normativa nº 72/12 dessa Casa deve ser revisto e, com fundamento na Súmula persuasiva nº 347, do

Supremo Tribunal Federal, entendo que deve ser afastada a aplicabilidade desse dispositivo, em razão da sua inconstitucionalidade.

3.2 A presente resposta não elide o controle e avaliação de eventual abuso de poder ou incompatibilidade entre o exercício do cargo de Chefe do Poder Legislativo e as funções de servidor público.

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

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

3 DA DECISÃO

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

I. conhecer a Consulta formulada por AGUINALDO ROMANINI, Presidente da Câmara Municipal de Assis Chateaubriand, CNPJ nº 77.878.320/0001-73, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

(a) Não há óbice à acumulação de cargo público com o exercício do mandato de Vereador, ainda que na condição de Chefe do Poder Legislativo local, uma vez que a Constituição Federal (art. 38, III) não fez tal distinção;

(b) Para tanto, deve haver necessária compatibilidade de horário;

(c) Não havendo tal compatibilidade, o Chefe do Poder deverá se afastar do seu cargo público, dedicando-se exclusivamente ao seu mandato, podendo, entretanto, optar pela remuneração que mais lhe aprover;

(d) Na cumulação deve, obrigatoriamente, ser observado o limite constitucional do teto remuneratório (CF/88, art.37, XI);

(e) O teor do § 3º, do art. 15, da Instrução Normativa nº 72/12 dessa Casa deve ser revisto e, com fundamento na Súmula persuasiva nº 347, do Supremo Tribunal Federal, entendo que deve ser afastada a aplicabilidade desse dispositivo, em razão da sua inconstitucionalidade.

II. a presente resposta não elide o controle e avaliação de eventual abuso de poder ou incompatibilidade entre o exercício do cargo de Chefe do Poder Legislativo e as funções de servidor público.

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

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e DURVAL AMARAL e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Sala das Sessões, 12 de dezembro de 2013 – Sessão nº 46.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente





[LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE]

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<p>Emenda Constitucional n. 76, de 28 de novembro de 2013</p> <p>Publicado no D.O.U. de 29 nov. 2013</p>	<p>Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto.</p>
<p>Emenda Constitucional n. 77, de 11 de fevereiro de 2014</p> <p>Publicado no D.O.U. de 12 fev. 2014</p>	<p>Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea “c”.</p>

1.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 12.891, de 11 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.U. de 12 dez. 2013 - Edição extra</p>	<p>Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997.</p>
<p>Lei n. 12.895, de 18 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.U. de 19 dez. 2013</p>	<p>Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, obrigando os hospitais de todo o País a manter, em local visível de suas dependências, aviso informando sobre o direito da parturiente a acompanhante.</p>
<p>Lei n. 12.896, de 18 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.U. de 19 dez. 2013</p>	<p>Acrescenta os §§ 5º e 6º ao art. 15 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, vedando a exigência de comparecimento do idoso enfermo aos órgãos públicos e assegurando-lhe o atendimento domiciliar para obtenção de laudo de saúde.</p>
<p>Lei n. 12.897, de 18 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.U. de 19 dez. 2013</p>	<p>Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 12.899, de 18 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.U. de 19 dez. 2013</p>	<p>Altera o art. 42 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro 2003, que institui o Estatuto do Idoso, para dispor sobre a prioridade e a segurança do idoso nos procedimentos de embarque e desembarque nos veículos de transporte coletivo.</p>
<p>Lei n. 12.901, de 18 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.U. de 19 dez. 2013</p>	<p>Altera o caput do art. 2º e o Anexo IV.1 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.U. de 26 dez. 2013 - Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 12.930, de 26 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 dez. 2013</p>	<p>Altera a Lei nº 10.771, de 21 de novembro de 2003, na parte que dispõe sobre a criação de Procuradorias da República em Municípios no âmbito do Ministério Público Federal.</p>

Lei n. 12.932, de 26 de dezembro de 2013 Publicada no D.O.U. de 27 dez. 2013	Altera o Decreto-Lei nº 1.040, de 21 de outubro de 1969, para modificar a composição do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Contabilidade.
Lei n. 12.933, de 26 de dezembro de 2013 Publicada no D.O.U. de 27 dez. 2013	Dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes em espetáculos artístico-culturais e esportivos, e revoga a Medida Provisória nº 2.208, de 17 de agosto de 2001.
Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014 Publicada no D.O.U. de 21 jan. 2014	Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014.
Lei n. 12.953, de 5 de fevereiro de 2014 Publicada no D.O.U. de 6 fev. 2014	Altera o Anexo I à Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.
Lei n. 12.955, de 5 de fevereiro de 2014 Publicada no D.O.U. de 6 fev. 2014	Acrescenta § 9º ao art. 47 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer prioridade de tramitação aos processos de adoção em que o adotando for criança ou adolescente com deficiência ou com doença crônica.

1.3 DECRETOS

Decreto n. 8.141, de 20 de novembro de 2013 Publicado no D.O.U. de 21 nov. 2013	Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências.
Decreto n. 8.144, de 28 de novembro de 2013 Publicado no D.O.U. de 29 nov. 2013	Discrimina ações do Programa Territórios da Cidadania a serem executadas por meio de transferência obrigatória, no exercício de 2013.
Decreto n. 8.145, de 3 de dezembro de 2013 Publicado no D.O.U. de 3 dez. 2013 - Edição extra	Altera o Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, para dispor sobre a aposentadoria por tempo de contribuição e por idade da pessoa com deficiência.
Decreto n. 8.152, de 12 de dezembro de 2013 Publicado no D.O.U. de 12 dez. 2013 - Edição extra	Regulamenta o art. 2º da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008.
Decreto n. 8.163, de 20 de dezembro de 2013 Publicado no D.O.U. de 20 dez. 2013 - Edição extra	Institui o Programa Nacional de Apoio ao Associativismo e Cooperativismo Social - Pronacoop Social, e dá outras providências.
Decreto n. 8.166, de 23 de dezembro de 2013 Publicado no D.O.U. de 24 dez. 2013	Regulamenta a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo.

Decreto n. 8.173, de 26 de dezembro de 2013 Publicado no D.O.U. de 27 dez. 2013	Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.
Decreto n. 8.176, de 27 de dezembro de 2013 Publicado no D.O.U. de 30 dez. 2013	Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras.
Decreto n. 8.180, de 30 de dezembro de 2013 Publicado no D.O.U. de 31 dez. 2013	Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.
Decreto n. 8.201, de 6 de março de 2014 Publicada no D.O.U. de 7 mar. 2014	Dispõe sobre o prazo previsto no inciso II do caput do art. 16 do Decreto nº 7.827, de 16 de outubro de 2012 [procedimentos de suspensão e restabelecimento das transferências voluntárias da União, nos casos de descumprimento da aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde ...], para o ano de 2014.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 163, de 29 de outubro de 2013 Publicada no D.O.E. de 29 out. 2013	Institui no Estado do Paraná o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte previsto no art. 143 da Constituição do Estado, de conformidade com as normas gerais previstas no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte instituído pela Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e suas atualizações, bem como consolida disposições relativas à matéria.
Lei Complementar n. 164, de 13 de novembro de 2013 Publicada no D.O.E. de 14 nov. 2013	Altera a redação do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 157, de 2013.
Lei Complementar n. 165, de 14 de novembro de 2013 Publicada no D.O.E. de 21 nov. 2013	Altera o art. 1º da Lei Complementar nº 81, de 17 de junho de 1998, incluindo os Municípios de Centenário do Sul, Guaraci, Lupionópolis, Mirassolva, Prado Ferreira e Uraí, Rancho Alegre e Sertaneja na Região Metropolitana de Londrina.
Lei Complementar n. 166, de 11 de dezembro de 2013 Publicada no D.O.E. de 11 dez. 2013	Estabelece, para revisão geral anual do ano de 2013, o índice geral de 6,49% nas tabelas de vencimento básico e de subsídio das carreiras de servidores e membros da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
Lei Complementar n. 167, de 2 de janeiro de 2014 Publicada no D.O.E. de 2 jan. 2014	Altera o art. 1º da Lei Complementar nº 81, de 17 de junho de 1998, incluindo o Município de Arapongas na Região Metropolitana de Londrina.

<p>Lei Complementar n. 168, de 10 de janeiro de 2014</p> <p>Publicada no D.O.E. de 10 jan. 2014</p>	<p>Altera dispositivos da Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná [Valores de Multas].</p>
<p>Lei Complementar n. 169, de 10 de março de 2014</p> <p>Publicada no D.O.E. de 11 mar. 2014</p>	<p>Regulamenta o inciso XVIII do art. 27 da Constituição do Estado do Paraná para definir as áreas de atuação de fundações instituídas pelo Poder Público.</p>

2.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 17.746, de 30 de outubro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E. de 30 out. 2013</p>	<p>Transfere as atividades que especifica, da estrutura organizacional da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL para a da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA.</p>
<p>Lei n. 17.771, de 26 de novembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E. de 26 nov. 2013</p>	<p>Altera e acresce os dispositivos que especifica à Lei nº 17.082, de 9 de fevereiro de 2012 [que regulamenta o Acordo Direto de Precatórios e estabelece Políticas Fazendárias] e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 17.826, de 13 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E. de 16 dez. 2013</p>	<p>Dispõe sobre a concessão e a manutenção do Título de Utilidade Pública a entidades no Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 17.832, de 19 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2013</p>	<p>Altera as Tabelas do Regimento de Custas, estabelecido na Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970, e modificações posteriores.</p>
<p>Lei n. 17.835, de 19 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2013</p>	<p>Altera o inciso VII do art. 3º da Lei nº 12.216, de 15 de julho de 1998, que criou o Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS.</p>
<p>Lei n. 17.858, de 19 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2013</p>	<p>Estabelece a política de proteção ao idoso.</p>
<p>Lei n. 17.886, de 20 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E. de 30 dez. 2013</p>	<p>Estima a Receita e Fixa a Despesa para o exercício financeiro de 2014.</p>
<p>Lei n. 17.893, de 27 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E. de 27 dez. 2013</p>	<p>Disciplina os procedimentos relativos ao repasse de depósitos judiciais tributários ao Estado do Paraná, nos termos da Lei Federal nº 11.429, de 26 de dezembro de 2006.</p>

<p>Lei n. 17.902, de 27 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.O.E. de 31 dez. 2013</p>	<p>Altera a Lei nº 17.052, de 23 de janeiro de 2012 [que dispõe sobre a prática do turismo de aventura no Estado do Paraná].</p>
<p>Lei n. 17.903, de 2 de janeiro de 2014</p> <p>Publicada no D.O.E. de 2 jan. 2014</p>	<p>Dispõe que a Ambiental Paraná Florestas S.A. fica transformada em Autarquia sob a denominação de Instituto de Florestas do Paraná e adota outras providências.</p>
<p>Lei n. 17.904, de 2 de janeiro de 2014</p> <p>Publicada no D.O.E. de 2 jan. 2014</p>	<p>Dispõe sobre a concessão de garantias das obrigações pecuniárias contraídas no âmbito do Programa de Parcerias Público-Privadas do Paraná – PARANÁ PARCERIAS, criado pela Lei nº 17.046, de 11 de janeiro de 2012.</p>
<p>Lei n. 17.906, de 2 de janeiro de 2014</p> <p>Publicada no D.O.E. de 2 jan. 2014</p>	<p>Dá nova redação à Lei nº 11.741, de 19 de junho de 1997, que instituiu a Agência de Fomento do Paraná S.A..</p>
<p>Lei n. 17.959, de 11 de março de 2014</p> <p>Publicada no D.O.E. de 11 mar. 2014</p>	<p>Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná - FUNEAS-PARANÁ.</p>

2.3 DECRETOS

<p>Decreto n. 9.459, de 29 de novembro de 2013</p> <p>Publicado no D.O.E. de 29 nov. 2013</p>	<p>Altera, conforme especifica, a estrutura administrativa do Governo do Estado do Paraná e adota outras providências.</p>
<p>Decreto n. 9.487, de 2 de dezembro de 2013</p> <p>Publicado no D.O.E. de 2 dez. 2013</p>	<p>Altera o Decreto Estadual nº 7.291, de 21 de fevereiro de 2013, que instituiu o Programa Paraná Competitivo.</p>
<p>Decreto n. 9.517, de 2 de dezembro de 2013</p> <p>Publicado no D.O.E. de 2 dez. 2013</p>	<p>Institui “o Programa REDE 399 – Internet para Todos”, no âmbito do Estado do Paraná e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 9.560, de 6 de dezembro de 2013</p> <p>Publicado no D.O.E. de 6 dez. 2013</p>	<p>Altera art. 16 do Decreto nº 5.007/2012 [Normas Gerais Sobre Acordos Diretos de Precatórios].</p>
<p>Decreto n. 9.568, de 6 de dezembro de 2013</p> <p>Publicado no D.O.E. de 6 dez. 2013</p>	<p>Regulamenta o artigo 19 da Lei Estadual nº 17.734, de 29 de outubro de 2013, que autoriza a transferência direta de renda com condicionalidades às famílias em situação de vulnerabilidade, no âmbito do programa Família Paranaense.</p>

<p>Decreto n. 9.593, de 11 de dezembro de 2013</p> <p>Publicado no D.O.E. de 11 dez. 2013</p>	<p>Delega à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU, na solução de problemas comuns e no aprimoramento de serviços públicos, competência para celebração de Convênios de Transferência Voluntária com os Poderes Executivos Municipais para a execução de ações de melhorias dos equipamentos urbanos e dos serviços disponibilizados à população,</p>
<p>Decreto n. 9.768, de 19 de dezembro de 2013</p> <p>Publicado no D.O.E. de 19 dez. 2013</p>	<p>Divulga condutas vedadas aos Agentes Públicos dos órgãos da Administração Direta, Indireta e Serviços Sociais Autônomos no ano eleitoral de 2014.</p>
<p>Decreto n. 9.798, de 26 de dezembro de 2013</p> <p>Publicado no D.O.E. de 26 dez. 2013</p>	<p>Altera o Anexo I do Decreto nº 8.354, de 11 de junho de 2013, o qual regulamenta a Lei nº 17.579/2013, que institui o Sistema de Gestão Integrada dos Recursos Financeiros do Estado do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 9.849, de 31 de dezembro de 2013</p> <p>Publicado no D.O.E. de 31 dez. 2013</p>	<p>Estabelece normas de controle da despesa de pessoal no âmbito do Poder Executivo Estadual enquanto perdurar o transpasse do limite prudencial, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 9.928, de 23 de janeiro de 2014</p> <p>Publicado no D.O.E. de 23 jan. 2014</p>	<p>Institui o Sistema Integrado de Documentos, denominado E-Protocolo.</p>
<p>Decreto n. 10.139, de 7 de fevereiro de 2014</p> <p>Publicado no D.O.E. de 7 fev. 2014</p>	<p>Dispõe sobre a Programação Orçamentária - Financeira dos recursos do Tesouro Geral do Estado e de Outras Fontes, discriminados nos Orçamentos Fiscal, Próprio da Administração Indireta e da Seguridade Social para o exercício de 2014, estabelece sistema de cotas e compensações orçamentárias e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 10.220, de 18 de fevereiro de 2014</p> <p>Publicada no D.O.E. de 18 fev. 2014</p>	<p>Altera o Decreto Estadual nº 8.471, de 08 de julho de 2013, que regulamenta a consignação em folha de pagamento de militares, servidores ativos e inativos e pensionistas de geradores de pensão dos órgãos da administração direta, autárquica e de regime especial do Poder Executivo do Estado do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 10.271, de 21 de fevereiro de 2014</p> <p>Publicada no D.O.E. de 21 fev. 2014</p>	<p>Regulamenta no âmbito da Administração Pública do Estado do Paraná a Lei Federal nº 12.846/2013, que regulamenta a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 10.285, de 25 de fevereiro de 2014</p> <p>Publicada no D.O.E. de 25 fev. 2014</p>	<p>Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Administração Direta do Poder Executivo, suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias e empresas controladas direta ou indiretamente, com vista a garantir o acesso à informação, nos termos da legislação vigente.</p>
<p>Decreto n. 10.296, de 26 de fevereiro de 2014</p> <p>Publicada no D.O.E. de 26 fev. 2014</p>	<p>Estabelece as diretrizes de cooperação do Poder Executivo Estadual com o Ministério Público do Estado do Paraná, no Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO, e dá outras providências.</p>

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

<p>Resolução n. 42, de 19 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de</p>	<p>Institui as Normas de Auditoria Governamental do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.</p>
---	---

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

<p>Instrução Normativa n. 91, de 12 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 20 dez. 2013</p>	<p>Dispõe sobre o encaminhamento da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativa ao exercício de 2013, nos termos dos arts. 211 a 214 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 92, de 12 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 20 dez. 2013</p>	<p>Dispõe sobre o encaminhamento das Prestações de Contas das Entidades Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, inclusive os Fundos Especiais, relativas ao exercício de 2013, nos termos dos arts. 220 a 223 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 93, de 19 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 31 jan. 2014</p>	<p>Regulamenta o art. 238 do Regimento Interno que trata do Sistema Estadual de Informações e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 94, de 6 de fevereiro de 2014</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 20 fev. 2014</p>	<p>Estabelece o escopo e os reflexos para aplicação na análise da prestação de contas municipal relativa ao exercício de 2013, compreendendo os Poderes Executivo e Legislativo Municipais, a administração direta e indireta, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 95, de 27 de fevereiro de 2014</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 13 mar. 2014</p>	<p>Dispõe sobre o Procedimento de Acompanhamento Remoto - PROAR, instrumento para fiscalização, a distância, de atos de gestão das entidades de Administração Pública Municipal, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 96, de 27 de fevereiro de 2014</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 13 mar. 2014</p>	<p>Dispõe sobre a Agenda de Obrigações para o exercício de 2014, a ser observada pelos Municípios do Estado do Paraná, suas respectivas entidades da Administração Direta e Indireta, Empresas Estatais e Consórcios Intermunicipais.</p>
<p>Instrução Normativa n. 97, de 27 de fevereiro de 2014</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 13 mar. 2014</p>	<p>Dispõe sobre as prestações de contas anuais das administrações direta e indireta municipais, nos termos dos artigos 216 e 226 e seus parágrafos, do Regimento Interno, e dá outras providências.</p>

3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

<p>Instrução de Serviço n. 59, de 3 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 11 dez. 2013</p>	<p>Dispõe sobre a emissão automática das certidões de publicação pelo sistema informatizado e dá outras providências.</p>
--	---

3.4 PORTARIAS SELECIONADAS

<p>Portaria n. 1.112, de 19 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 20 dez. 2013</p>	<p>Institui, para o ano de 2014, o valor de R\$ 145,10 (cento e quarenta e cinco reais e dez centavos), correspondente ao valor da Multa prevista no art. 87, I, da Lei complementar 113/2005, como valor mínimo para o qual o Tribunal de Contas do Paraná expedirá Certidão de Débito para execução individual.</p>
<p>Portaria n. 1.114, de 19 de dezembro de 2013</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 20 dez. 2013</p>	<p>Atualiza os valores das multas estabelecidos nos incisos I, II, III, IV e V do art. 87 da Lei Orgânica, utilizando como base o índice Fator de Atualização e Conversão de Valores dos Créditos do Tesouro Estadual - FCA.</p>
<p>Portaria n. 12, de 9 de janeiro de 2014</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 10 jan. 2014</p>	<p>Aprova, nos termos do art. 16, XXXIX, do Regimento Interno, o Calendário do exercício de 2014.</p>
<p>Portaria n. 24, de 14 de janeiro de 2014</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 15 jan. 2014</p> <p>Republicada no D.E.T.C. de 17 jan. 2014</p>	<p>Altera a Portaria nº 781/13, para fins do disposto no art. 156, § 1º, do Regimento Interno, redistribuindo os segmentos da Administração Pública Estadual, para o quadriênio 2011-2014, objeto de fiscalização pelas Inspetorias de Controle Externo.</p>
<p>Portaria n. 59, de 28 de janeiro de 2014</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 30 jan. 2014</p>	<p>Modifica os valores das multas estabelecidos nos incisos I, II, III, IV e V do art. 87 da Lei Complementar nº 113/2005, com base na nova redação da Lei Complementar Estadual nº 168 que estabelece valor fixo em Unidade Padrão Fiscal do Paraná - UPF/PR para cada inciso, conforme tabela.</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 (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 JAN/MAR 2014

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 7

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

