

# REVISTA DIGITAL DO TCEPR



WWW.TCE.PR.GOV.BR

## DOCTRINA

O nascimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e as perspectivas de aprimoramento institucional

Poder extroverso e consensualismo na atividade administrativa

## NOTICIÁRIO

Alep deve aprimorar controle interno

TCE identifica excesso de diárias em Câmaras

Cidadão tem acesso a informações sobre municípios

Auditoria aponta falhas e recomendações para o ensino médio

Indícios levam à suspensão de obras em 9 escolas

Municípios contratam empresas de servidores

Julgamento em lote agiliza o trâmite

Entidades fiscalizadas têm acesso a dois novos serviços *on line*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
NÚMERO 13

JUL/SET 2015



# 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:**

IVAN LELIS BONILHA

Presidente

CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN

Secretária

BARBARA GONÇALVES MARCELINO PEREIRA

OMAR NASSER FILHO

RODRIGO DUARTE DAMASCENO FERREIRA

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 Saete, s/n – Centro Cívico - Curitiba – PR

Contato - Secretária do Conselho Editorial: CAROLINE GASPARIN

LICHTENSZTEJN ([carolg@tce.pr.gov.br](mailto:carolg@tce.pr.gov.br))

Tel. (41) 3350-1670/3054-7555



# [SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	<b>8</b>
<b>TCE NOTÍCIAS</b> .....	<b>11</b>
Alep deve aprimorar controle interno .....	12
TCE identifica excesso de diárias em Câmaras .....	13
Cidadão tem acesso a informações sobre municípios .....	14
Auditoria aponta falhas e recomendações para o ensino médio.....	16
Indícios levam à suspensão de obras em 9 escolas .....	19
Municípios contratam empresas de servidores .....	21
Julgamento em lote agiliza o trâmite.....	22
Entidades fiscalizadas têm acesso a dois novos serviços <i>on line</i> .....	22
<b>DOCTRINA</b> .....	<b>25</b>
<b>O nascimento da lei de responsabilidade fiscal e as perspectivas de     aprimoramento institucional</b> .....	<b>26</b>
FEIJÓ, Paulo Henrique	
MACIEL, Pedro Jucá	
<b>Poder extroverso e consensualismo na atividade administrativa</b> .....	<b>54</b>
BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa	
<b>PERGUNTAS E RESPOSTAS</b> .....	<b>59</b>

<b>JURISPRUDÊNCIA</b> .....	<b>63</b>
<b>Prejulgado nº 19</b> .....	<b>64</b>
<b>ACÓRDÃOS</b> .....	<b>96</b>
<b>Agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias</b> ...	<b>96</b>
Repasse de recursos públicos aos agentes	
<b>Licitação</b> .....	<b>105</b>
Procedimentos de dispensa desertos ou fracassados - Parecer jurídico	
<b>Recursos previdenciários</b> .....	<b>112</b>
Aplicações mercado financeiro e de capitais - Custeio das despesas	
<b>Regime de adiantamento</b> .....	<b>118</b>
Competência legislativa - Poder judiciário do estado do Paraná	
<b>Regime próprio de previdência</b> .....	<b>130</b>
Extinção - Benefícios - Regime de trabalho e vínculo previdenciário	
<b>Servidor público</b> .....	<b>136</b>
Carga horária - Regime jurídico estatutário	
<b>Servidor público aposentado – Manutenção no quadro funcional</b> ...	<b>147</b>
Limite de gastos com pessoal - Medidas saneadoras	
<b>LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE</b> .....	<b>155</b>
<b>ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO</b> .....	<b>161</b>

# [ EDITORIAL

Apresentamos o 13º exemplar da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, referente ao 3º trimestre de 2015.

Dando sequência a seu intento, a Revista traz questões teóricas e práticas sobre o Controle Externo da Administração Pública, merecendo destaque o estudo realizado pelos Professores Paulo Henrique Feijó e Pedro Jucá Maciel sobre “o nascimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e as perspectivas de aprimoramento institucional”. Segundo eles, “O Brasil pode se orgulhar de ter construído sua própria LRF. Uma lei ‘made in Brazil’ e que incorpora os aspectos bons e ruins da cultura brasileira, a partir de um aprendizado internacional. Não o fez por imposição internacional, mas por uma necessidade premente e legítima da sociedade.”

A Revista também veicula importantes precedentes do Tribunal em temas como admissões de pessoal por prazo determinado, aplicação de recursos previdenciários, regime de adiantamento e servidores públicos.

Na seção de notícias, o periódico apresenta o resultado de alguns trabalhos realizados por esta Corte, a exemplo da identificação de excesso de





diárias nas Câmaras, da recomendação de aprimoramento do Controle Interno da Assembleia e da recomendação para que a Secretaria de Estado da Educação construa 100 e reforme 400 escolas.

Além de divulgar uma parcela dos trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal no último trimestre, o exemplar objetiva promover a compreensão de institutos afetos ao controle da gestão pública, tanto pela sociedade quanto pelos gestores públicos.



IVAN LELIS BONILHA

Presidente





[ TCE NOTÍCIAS ]

# TCE NOTÍCIAS

## Alep deve aprimorar controle interno

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (Alep) deve efetivar um sistema de controle interno e equilibrar o número de servidores efetivos e comissionados, para cumprir o que determina a Constituição Federal. No artigo 37, a Carta de 1988 estabelece que a regra geral de admissão no serviço público é o concurso e os cargos em comissão podem ser utilizados apenas para funções de direção, chefia e assessoramento. Mesmo nesses casos, deve ser definido percentual mínimo a ser ocupado por servidores de carreira.

As recomendações foram apresentadas pelo Pleno, ao julgar regulares com ressalvas as contas de 2013 do Poder Legislativo, sob a presidência do então deputado estadual Valdir Luiz Rossoni.

A implantação de um sistema de controle interno nos órgãos públicos é exigida pela Constituição Federal (Artigos 70 e 74), a Constituição do Paraná (Artigos 74 e 78) e o próprio TCER (Instrução Normativa 92/2013). Também está prevista nas leis do



Orçamento Público (4.320/64) e de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Segundo a Diretoria de Contas Estaduais do TCE, ao final de 2013 a Alep somava 1.349 servidores comissionados e apenas 417 estatutários. Em resposta ao apontamento, o Legislativo informou que instituiu naquele ano comissão para realizar concurso público. A Casa também aprovou a Lei 18.135/14, estabelecendo que, para cada cargo efetivo ocupado por servidor aprovado em concurso seja

automaticamente extinto um cargo em comissão.

### Serviço

**Processo** nº: 286963/14

**Acórdão** nº : 3262/15 - Tribunal Pleno

**Assunto** : Prestação de Contas Anual

**Entidade** : Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

**Interessado**: Valdir Luiz Rossoni

**Relator** : Conselheiro Artagão de Mattos Leão

## TCE identifica excesso de diárias em Câmaras

O TCE identificou excessos em pagamentos de diárias em 45 prefeituras e câmaras municipais em 2014, numa operação “pente fino” que aponta um valor total de gastos superior a R\$ 5,8 milhões. Segundo o presidente do TCE, conselheiro Ivan Bonilha, as 27 câmaras e 18 prefeituras foram rastreadas pelo Procedimento de Acompanhamento Remoto (Proar). Os responsáveis pelos eventuais excessos - individuais e totais - estão sendo notificados e terão 30 dias para justificar os valores.

Em relação ao Executivo, prefeitos de 18 municípios obtiveram 1.330 diárias no ano passado, o que representa cerca de R\$ 565 mil. Cerca de 80% dos municípios são de pequeno porte, o que torna o fato ainda mais grave, avalia Bonilha. Há suspeita de que a emissão de diárias em excesso sirva para aumentar a remuneração dos agentes públicos. Tendo em vista o prazo dado para a apresentação da defesa por parte dos notificados, num primeiro momento os beneficiários das diárias não terão seus nomes divulgados pelo Tribunal.

“Há casos em que até 21% do orçamento da câmara foi gasto com diárias. Também há o registro de prefeito que tirou 105 diárias no ano passado, o que significa que, teoricamente, viajou pelo menos metade dos dias úteis de 2014”, explica o presidente do TCE-PR.

Bonilha destaca a importância da participação do controle social no pro-

cesso de fiscalização dos agentes públicos, bem como o papel dos meios de comunicação. “O Tribunal não pode estar o tempo todo em todos os municípios, embora conte hoje com modernos instrumentos de fiscalização por meio digital, mas o papel da sociedade continua sendo fundamental para complementar nossa atuação”, acrescenta.



*Há casos em que 21% do orçamento da câmara foi gasto com diárias, informa o presidente Ivan Bonilha*

## Cidadão tem acesso a informações sobre municípios

O TCE disponibiliza no seu [site na internet](#) os Demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as Demonstrações Contábeis das entidades municipais do Paraná.

Promovendo a transparência, o TCE oferece ferramentas para o cidadão consultar, comparar e fiscalizar a execução orçamentária, a evolução patrimonial, o percentual da despesa

com pessoal e os percentuais aplicados na educação e saúde, dentre outras informações de seu município.

Para consultar todas essas informações, o usuário deve acessar a aba “Cidadão”, no menu principal do portal do TCE, e selecionar o item “Controle Social” no submenu lateral.

Elaborados de acordo com os critérios definidos pelos Manuais expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os Demonstrativos da

LRF e as Demonstrações Contábeis têm o propósito de assegurar a gestão planejada, a transparência dos gastos públicos, a consecução das metas fiscais e a observância dos limites fixados em lei, além de garantir a publicidade dos atos de gestão pública.

Os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal devem ser periodicamente elaborados e publicados, conforme determinação da LRF (Lei Complementar nº 101/2000).



*Iniciativa do TCE promove a transparência na gestão pública*

## Auditoria aponta falhas e recomendações para o ensino médio

Instalações físicas inadequadas ao bom aprendizado, deficiência na capacitação de professores e gestores, baixa participação da comunidade escolar na tomada de decisões. Essas são as conclusões centrais de Auditoria Operacional que apurou os principais problemas que afetam o ensino médio no Paraná. O trabalho foi realizado pelo TCE em 2013 e avaliou três eixos: gestão, infraestrutura das escolas e capacitação dos professores e gestores.

Aprovado por unanimidade na sessão plenária de 6 de agosto último, o relatório agrupa as falhas em 12 achados de auditoria. Com base neles, o TCE fez 46 recomendações à Secretaria de Estado da Educação (Seed) – as 41 sugeridas pela equipe de auditores e mais cinco pedidas pelo Ministério Público de Contas, que incluiu a construção de 100 e a reforma de 400 escolas, conforme estabelecido no plano definido pelo próprio governo estadual.



*Instalações físicas inadequadas ao bom aprendizado e deficiência na capacitação de professores e gestores estão entre os problemas*



Para fundamentar o trabalho, os quatro servidores do TCE que realizaram a auditoria visitaram 20 escolas, em 17 municípios, classificadas entre o primeiro e o 1.450º lugar no ranking dos 1.479 estabelecimentos que ofertam ensino médio no Estado. A primeira é o Colégio da Polícia Militar, de Curitiba. A última avaliada na auditoria é o Colégio Estadual Indígena Caciique Kofej, localizada em reserva do município de São Jerônimo da Serra, cujo prédio, embora em condições de uso, foi abandonado devido à construção de uma nova escola na aldeia.

Os técnicos do Tribunal também analisaram documentos e aplicaram, via e-mail, 8.429 questionários a alunos, professores, grêmios estudantis, gestores de escolas e dos 32 núcleos regionais da Seed. Além disso, realizaram reuniões com gestores da pasta.

### **Boas práticas**

Um capítulo do relatório foi dedicado às boas práticas encontradas pela equipe de auditoria nos três eixos pesquisados. O Colégio Ulysses Guimarães, de Foz do Iguaçu – um dos

municípios mais quentes do Paraná – instalou ar-condicionado em todas as salas de aula. Os aparelhos foram comprados com dinheiro arrecadado pela associação de pais, professores e funcionários. Também implantou um projeto que estimula os alunos a lerem pelo menos um livro por mês e possui jogos de uniformes para emprestar aos estudantes que se esquecem de ir à escola uniformizados.

Em Cascavel, um programa de combate à evasão escolar envolve a Prefeitura, o Núcleo Regional de Educação e o Ministério Público Estadual. O Colégio da Polícia Militar, em Curitiba, imprimiu na carteira o número de matrícula do aluno – o que facilita a responsabilização em caso de danos.

Entre as ações governamentais destacadas como boas práticas estão o bom uso didático de equipamentos de TV multimídia e o Programa Agricultura Familiar (Lei 12.188/10), que contribuiu para a diversificação e melhoria da qualidade da merenda servida aos alunos, além de incentivar a renda na pequena propriedade rural. Outro bom exemplo é o Fundo Rotativo.

### Conclusões da auditoria

1. Projetos Político-Pedagógicos sem escopo mínimo de informações e com fragilidade nos aspectos que permitam seu monitoramento e avaliação.
2. Deficiência no processo de elaboração e implementação do planejamento anual das escolas.
3. Inexistência de Plano Estadual de Educação (PEE) aprovado por lei.
4. Deficiência no apoio, no monitoramento, na avaliação e na supervisão das escolas e da gestão.
5. Deficiência na capacitação dos gestores.
6. Baixo incentivo à participação da comunidade escolar na tomada de decisões.
7. Instalações físicas inadequadas.
8. Inobservância das normas de acessibilidade e segurança.
9. Falta de alinhamento completo do Plano de Ações Articuladas (PAR) com as reais necessidades de infraestrutura das escolas.
10. Diagnóstico insuficiente para evidenciar as necessidades de capacitação.
11. Número insuficiente de cursos de capacitação.
12. Ineficiência das ações para enfrentar a evasão escolar.

### Serviço:

**Processo** nº : 311166/14

**Acórdão** nº : 3642/15 - Tribunal Pleno

**Assunto** : Relatório de Auditoria

**Entidade** : Secretaria de Estado da Educação

**Interessado** : Flávio José Arns

**Relator** : Conselheiro José Durval Mattos do Amaral

## Indícios levam à suspensão de obras em 9 escolas

O conselheiro Nestor Baptista emitiu, no último dia 22 de setembro, medida cautelar que suspende o contrato da Secretaria de Estado da Educação (Seed) com a Machado Valente Engenharia, para a construção da nova unidade do Centro Estadual de Educação Profissional de Campo Largo (Região Metropolitana de Curitiba). Esta é a nona escola estadual cujas obras de construção foram suspensas pelo Tribunal em razão da prática de fraude nas medições das obras.

Antes disso, seis escolas que estavam sendo construídas pela Valor Construtora e Serviços Ambientais Ltda., também contratadas pela Seed,

já tiveram seus contratos suspensos pelo TCE-PR pelo mesmo motivo. Das obras da Valor, duas foram suspensas, por meio de medidas cautelares, pelo conselheiro Durval Amaral e duas, pelo conselheiro Fernando Guimarães.

Outras duas obras da Seed realizadas por outra empresa – a MI Construtora de Obras Ltda –, em Guarapuaiva (Centro-Sul), também tiveram seus contratos suspensos pelo TCE por medida cautelar. As obras paralisadas foram as dos colégios Pedro Carli e Leni Marlene Jacob.

As obras nas escolas são coordenadas pela Superintendência de Desen-



*Centro Estadual de Educação Profissional de Campo Largo*

volvimento Educacional (Sude) – antiga ro Ivens Linhares, superintendente da 7ª Fundepar. O trabalho de auditoria nessas obras é comandado pelo conselheiro ICE, que é a unidade do TCE atualmente responsável pela fiscalização da Seed.

## ESCOLAS

São as seguintes as escolas que já tiveram contratos suspensos

Escola	Município	Construtora
Centro Estadual de Educação Profissional de Campo Largo	Campo Largo	Machado Valente Engenharia
Centro Estadual de Educação Profissional Professor Lysímaco Ferreira da Costa	Rio Negro	Valor
Colégio Estadual Tancredo Neves	Coronel Vivida	Valor
Colégio Estadual Willian Madi	Cornélio Procópio	Valor
Colégio Estadual Arcângelo Nandi	Santa Terezinha de Itaipu	Valor
Colégio Estadual Ribeirão Grande	Campina Grande do Sul	Valor
Colégio Estadual do Jardim Paulista	Campina Grande do Sul	Valor
Colégio Estadual Leni Marlene Jacob	Guarapuava	MI
Colégio Estadual Pedro Carli	Guarapuava	MI

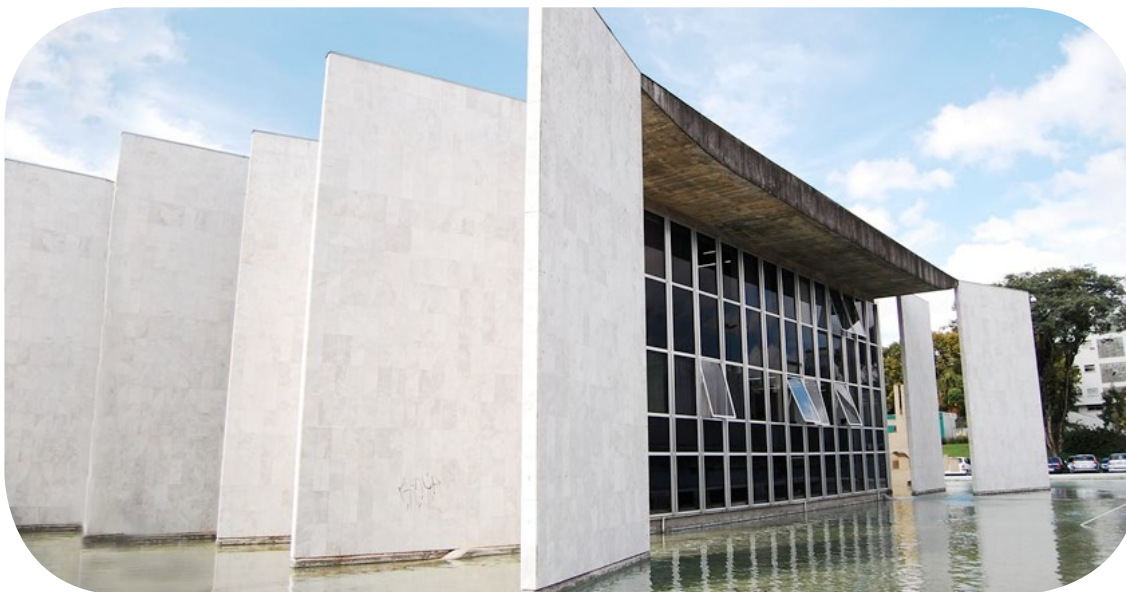
## Municípios contratam empresas de servidores

O Paraná tem 83 municípios que pagam por serviços terceirizados, nas áreas de tecnologia da informação, contabilidade e assessoria jurídica, a empresas que têm como sócios servidores das próprias administrações; outras 64 prefeituras contratam atividades terceirizadas diretamente de seus funcionários. Os dados constam de um Levantamento realizado pelo TCE nos 399 municípios do Estado. A análise compreendeu o período de 2005 a 2013.

A princípio, os procedimentos adotados pelas administrações municipais contradizem o disposto no Artigo 9º, Inciso III, da Lei 8666/93, que determina: “Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execu-

ção de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação”.

A caracterização de conduta ilegal, contudo, demanda um aprofundamento da fiscalização. É o que pedem os técnicos do TCE responsáveis pelo estudo. Escrevem eles que “os dados (...) não são confirmações de irregularidades”. Configuram, tão somente, “situações que requerem maior cognição em eventual procedimento de fiscalização”, que teria por objetivo a “identificação de condutas que não se amoldem às legislações”. Em especial, à Lei de Licitações e ao Estatuto dos Servidores Públicos.



*TCE realizou o levantamento nos 399 municípios do Estado*

## Julgamento em lote agiliza o trâmite

O julgamento em lote está tornando mais ágil o trâmite de processos no TCE. Acelerar o trâmite processual, para dar respostas mais rápidas aos órgãos fiscalizados e aos cidadãos, é uma das diretrizes do conselheiro Ivan Bonilha, que ocupa a presidência da corte no biênio 2015-2016.

O julgamento em lotes é adotado para votar processos de atos de pessoal – admissão, aposentadoria, pensões, reservas e revisões de benefícios – e apenas nos casos em que a instrução é pela regularidade e

registro. Neste ano, desde que a metodologia foi implantada, já foi julgada, nas duas Câmaras e no Tribunal Pleno, a regularidade e concedido o registro a 1.375 atos de pessoal agrupados em lotes.

O avanço ocorre justamente na área que soma o maior volume dos processos em trâmite no Tribunal. A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Dicap) recebe e analisa, para fins de julgar a legalidade e conceder registro, todos os atos de pessoal emitidos pelos órgãos municipais e estaduais sob a jurisdição do TCE.

## Entidades fiscalizadas têm acesso a dois novos serviços *on line*

O TCE disponibiliza dois novos serviços em seu site: o histórico de certidões liberatórias emitidas, para todas as entidades fiscalizadas, e a certidão liberatória on-line para as pessoas jurídicas do âmbito federal. Esses serviços antes estavam disponíveis exclusivamente aos poderes e entidades estaduais e municipais.

Com a extensão do serviço de emissão on-line da certidão liberatória às entidades federais (como, por exemplo, universidades), o TCE orienta que estas – nos casos em que não há pendências que impeçam a obtenção do documento pelo site – utilizem a nova funcionalidade. As entidades federais não devem mais

encaminhar ao Tribunal Requerimento Externo ou pedido de Certidão Liberatória com tal finalidade.

“Com isso, buscamos agilizar o atendimento e evitar a prática de atos processuais desnecessários”, afirma o presidente, conselheiro Ivan Boni-

Iha. Para utilizar a nova ferramenta, as entidades federais devem efetuar seu cadastro junto ao TCE, por meio da Diretoria de Protocolo, e mantê-lo atualizado. O novo serviço pode ser acessado pelo menu Serviços – Certidões – Certidão Liberatória – Emitir Certidão.







[ DOUTRINA ]

# O NASCIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS PERSPECTIVAS DE APRIMORAMENTO INSTITUCIONAL



**FEIJÓ, Paulo Henrique<sup>1</sup>**

Professor das disciplinas de Gestão de Finanças Públicas e Contabilidade Aplicada ao Setor Público  
Graduado em Ciências Contábeis e Atuariais – UNB  
Pós-Graduado em Contabilidade e Finanças - Fundação Getúlio Vargas

## RESUMO

A proposta do Executivo Federal de uma Lei de Responsabilidade Fiscal não nasceu espontaneamente. Decorreu de uma nova exigência constitucional, trazido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como Emenda da Reforma Administrativa. O contexto histórico contribuiu para derrubar o mito propagado de que a LRF foi uma imposição do Fundo Monetário Internacional. Para avançar no projeto era fundamental conhecer as boas práticas internacionais que poderiam ser utilizadas como benchmark para o Brasil. A LRF é o grande marco regulatório das finanças públicas brasileiras e traduz a opção do país em assumir a responsabilidade de assegurar a consistência intertemporal da política fiscal, com o objetivo final de garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Nesses 15 anos de vigência da lei, observou-se que as finanças públicas do Setor Público Consolidado passaram por um ciclo de solidez fiscal, verificado até 2008, e um processo de deterioração que atingiu seu auge no ano de 2014. Neste artigo, apresentaremos uma retrospectiva da LRF no país, desde as primeiras discussões para sua aprovação, passando pela oposição política à lei e contribuições da sociedade ao texto, até o momento atual. Por fim, vislumbramos algumas propostas para o aprimoramento institucional da Administração Pública brasileira.

Tradicionalmente, o principal propósito das LRFs tem sido assegurar a consistência intertemporal da política orçamentária, com o objetivo final de garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Na prática, isso significa que as LRFs limitam a discricionariedade dos governos na formulação dos orçamentos anuais, asseguram a



## **MACIEL, Pedro Jucá<sup>2</sup>**

Assessor Parlamentar de Assuntos Econômicos no Senado Federal  
Mestre e doutor em Economia - UNB  
Pós-doutor em Economia - Universidade de Stanford

estabilidade e transparência dos processos orçamentários e estabelecem controles adequados e responsabilidades para a execução do orçamento e a prestação de contas públicas. Consequentemente, esses mecanismos aumentam a credibilidade da política fiscal nos mercados e na sociedade. (TER-MINASSIAN, Teresa).

## **1 INTRODUÇÃO**

Incorporar disciplina fiscal na vida política dos governantes não é, em geral, uma tarefa fácil. Aliás, na vida pessoal e familiar é uma tarefa árdua e contínua e, se não praticada com seriedade, pode levar à insolvência pessoal e/ou da família. De maneira geral, não é tão diferente com os países.

Nos últimos anos vários países da Europa, ainda em função da crise de 2008, estão sendo obrigados a fazer seu dever de casa para demonstrar, além de outras coisas, a sustentabilidade de sua política fiscal e a solvência de sua dívida. No entanto, semelhante à vida pessoal, pouco adianta ter somente um ou dois

---

<sup>2</sup> Contato: pedrojucamaciel@gmail.com

anos de ajustes e disciplina fiscal e depois voltar a uma política fiscal indisciplinada. Até meados da década de 1990 essa era a prática adotada no Brasil, ou seja, a cada crise um pacote econômico e não se enfrentavam os problemas estruturais.

No mundo, cada vez mais se cristaliza a ideia de que a gestão das finanças públicas precisa de compromisso de médio e longo prazo com a disciplina fiscal. Neste sentido, diversos países passaram a adotar leis como instrumento institucional para sinalizar e diminuir a interferência política sobre tal compromisso, chamado genericamente de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De maneira geral, as LRF trazem princípios, objetivos e regras de conduta, refletidas também, em grande parte, nas leis que tratam do processo orçamentário.

No Brasil a consolidação dessa cultura acontece a cada dia, mas ganhou um marco institucional importantíssimo para o país, representado pela promulgação da Lei Complementar nº 101, em 4 de maio de 2000, ou seja, às vésperas de um novo século o país recebia a sua Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas quando começou a gestação desta lei? Quais suas origens? Onde se foi buscar experiência? Como o Brasil conseguiu aprovar uma lei que limita a irresponsabilidade fiscal tão natural dos governantes? Alguns dizem que a lei nasceu por imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI). Será que foi mesmo? Para responder a estas questões, precisa-se entender a construção desse marco institucional.

## 2 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA LRF DO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi a primeira na história do país a abrir uma seção específica apenas para o orçamento e ao lado do sistema tributário. Até então era comum a inclusão das regras orçamentárias no âmbito das competências do Poder Legislativo. A CF/1988 também inovou quando determinou que regras de finanças públicas sejam reguladas por lei complementar, portanto, aplicáveis às três esferas de governo.

Assim, a atual Constituição Federal, no Título VI - Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II - Das Finanças Públicas, estabelece os seguintes dispositivos que se relacionam com finanças públicas e remetem para lei complementar a sua regulamentação:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (Grifo nosso)

[...]

Art. 165. [...]

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

[...]

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Grifo nosso)

Observa-se que desses três artigos constitucionais o que cita literalmente finanças públicas é o artigo 163, que teve sua regulamentação ignorada por cerca de 10 anos, não sendo objeto de qualquer projeto de lei complementar, nem por iniciativa do Executivo, muito menos de parlamentares. O artigo 169, que trata de limites para a despesa de pessoal, foi objeto de regulamentação logo após o processo de estabilização econômica, quando se aprovou a Lei Complementar nº 82/1995 (Lei Camata I), sendo esta a primeira regulamentação, posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 96/1999, que, por sua vez, foi revogada pela Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Passados mais de 20 anos da publicação do texto constitucional, pode-se dizer que a lei complementar prevista no artigo 165, § 9º ainda não foi editada, principalmente no que se refere ao inciso I do referido parágrafo. No entanto, a LRF re-

gulamentou alguns aspectos do inciso II deste artigo, mais relacionados com a gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta. Na falta de lei complementar, a maioria das regras de que trata o inciso I foi recepcionada pela Lei nº 4.320/1964 ou consta do texto constitucional, como é o caso do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que fixa os prazos para encaminhamento e aprovação dos instrumentos de planejamento do governo: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Portanto, é importante ressaltar que a LRF não revogou a Lei nº 4.320/1964 e que tramitam no Congresso propostas de regulamentação dessa matéria e de substituição da referida lei, conhecida no meio mais técnico como Lei de Qualidade Fiscal. Também tem sido comum se legislar sobre o assunto na LDO de cada exercício, muitas vezes para suprir a lacuna deixada pela legislação.

Além de regulamentar o artigo 163, o artigo 165, § 9º, inciso II e o artigo 169, a LRF tratou de aspectos relacionados com o artigo 250 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998, que assim determina:

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

Verifica-se que quase todos os artigos constitucionais citados foram, de alguma forma, regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo ao mesmo tempo a base normativa para sua edição.

### 3 AS ORIGENS DA LRF NO BRASIL

Diante da letargia do Congresso Nacional em regulamentar o artigo 163 e da falta de interesse pelo assunto, no início do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso começaram as movimentações para as reformas eco-

nômicas necessárias à consolidação do Plano Real. As palavras do então ministro da Justiça Nelson Jobim<sup>3</sup>, em uma conferência que comemorou os 10 anos da LRF, espelham bem o contexto histórico e a estratégia do governo à época:

O presidente Fernando Henrique Cardoso me convidou e eu convidei o ministro Gilmar Mendes para trabalharmos juntos no Ministério da Justiça. Começamos a trabalhar nos textos da reforma – primeiro da econômica –, mas não queríamos apresentar uma emenda imensa e sim algumas pontuais. Ao oferecer uma emenda completa, você une inimigos contra o texto. Optamos por mandar emendas isoladas e progressivas e, assim, quando uma estava avançando, chegava outra e, assim, evitávamos a formação de oposições que se conjugassem. Em relação a isso, houve a reforma administrativa na Emenda Constitucional nº 19. Já se passaram 10 anos e ela, que foi trabalhada por nós em 1995 e depois pelo professor Bresser Pereira, veio a dar origem ao artigo 30 dessa emenda, que determina o seguinte: o projeto de lei complementar a que se refere o artigo 163, que é o artigo da LRF, será executado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de 180 dias.

Até que, nesse período, começou a negociação para a elaboração do anteprojeto de lei complementar. Observe que a Constituição de 1988 tinha mencionado essa lei e durante 10 anos não se tocou mais no assunto. Ele só foi retomado em 1998 quando a Emenda Constitucional nº 19 foi aprovada. No ano seguinte, houve um longo processo de formação de vontade majoritária, então publica-se na internet, chamam-se as pessoas, realizam-se debates na Fundação Getúlio Vargas (FGV) e na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) sobre o texto que seria o do pré-projeto. Em consulta pública em dezembro de 1998, ele foi enviado à Câmara em abril de 1999. (JOBIM, 2010, p. 41-42).

Assim, a proposta do Executivo Federal para regulamentar a matéria não nasceu espontaneamente. Decorreu de uma nova exigência constitucional, agora com prazo, trazido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como “emenda da reforma administrativa”, que estabeleceu:

Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

É importante observar que nada acontece por acaso, pois o cenário de 1998 era de crise internacional, considerando que o mundo vivia naquele ano

3 Ministro da Defesa nos Governos Lula e Dilma Roussef. Na gestão Fernando Henrique, de 1995 a 1997, foi ministro da Justiça. Ocupou também as Presidências do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e do Conselho Nacional de Justiça. Elegeu-se, por duas vezes, deputado federal.

a crise da Rússia e, em janeiro de 1999, no Brasil vivíamos a crise da desorganização fiscal estadual. Logo, era fundamental enviar esse projeto também como uma reação do governo a essas duas crises. O projeto da LRF entrou na Câmara em 15 de abril de 1999, sendo o relator o deputado Pedro Novais e foi aprovado por 685 votos a favor e 86 contra. Deu entrada no Senado no dia 3 de fevereiro de 2000 e foi aprovado por 60 votos a favor e 10 contra.

O contexto histórico contribui para derrubar o mito propagado de que a LRF foi uma imposição do Fundo Monetário Internacional. Verifica-se, nas palavras de Nelson Jobim, que a iniciativa parlamentar que acabou por levar à criação da lei, na verdade se deu durante a tramitação da proposta de EC da reforma administrativa, enviada pelo Executivo Federal em 1995. Naquele momento, o foco da reforma não era econômico e não se sabia da grave crise externa que estouraria em 1998, e que levaria o Brasil a recorrer ao FMI, tendo com ele firmado acordo em outubro de 1998 - ou seja, anos depois de proposta a edição da norma programática citada, e alguns meses depois de promulgada a emenda da reforma administrativa (junho de 1998). Parte da explicação do referido mito se dá pelo fato de que o programa com o FMI trazia entre as medidas de ajuste a serem tomadas pelo governo algumas de ações imediatas e outras de caráter estrutural<sup>4</sup>. Uma das medidas de caráter estrutural previa a edição da LRF – como um instrumento capaz de ordenar definitivamente as contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo. Cabe ressaltar que entre as ações imediatistas a serem adotadas estavam aquelas voltadas para o aumento da carga tributária, que, por sua vez, envolviam principalmente a postergação da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) ou o aumento da contribuição social sobre o faturamento (Cofins).

Assim, como ocorre em todas as situações em que o governo tem que mostrar um conjunto de ações para debelar um problema, diante da obrigatoriedade de elaborar a lei que regulamentava o artigo 163 da Constituição Federal, aproveitou-se a situação e se incorporou essa obrigatoriedade ao programa de

<sup>4</sup> Conforme texto divulgado pelo Ministério da Fazenda, em 28/10/1998, bem como no memorando do FMI, de 13/11/1998 (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 1998).



ajuste com o FMI. Naturalmente aqueles que ignoravam o mandamento constitucional e conheciam o documento que estabeleceu o programa de apoio do FMI, logo associaram a lei a uma imposição do Fundo, não sendo tal fato uma verdade, porque o envio da proposta decorreu da aprovação da EC nº 19/1998.

Com o mandamento constitucional determinando prazo para envio do projeto de lei complementar, coube ao Ministério do Planejamento, sob o comando do secretário-executivo e depois ministro Martus Tavares, coordenar a elaboração da proposta no âmbito do Poder Executivo, tendo por base a concepção de que ela deveria trazer uma mudança de caráter estrutural e não ser mais uma medida imediatista.

Para preparar a proposta, o Ministério do Planejamento envolveu sua assessoria econômica e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), que à época era um órgão vinculado ao Ministério. Ao longo de todo o processo, muitos técnicos participaram da elaboração e discussão da proposta, bem como na tramitação no Congresso, mas dois se destacaram: José Roberto Afonso, do BNDES, e Selene Peres, servidora de carreira da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cedida para assessoria econômica do Ministério da Fazenda.

Para os técnicos do governo, o projeto da LRF deveria ter a pretensão de realizar uma mudança estrutural no regime fiscal brasileiro, de modo a se abandonar a prática recorrente de pacotes econômicos, ou seja, deveria ter uma visão mais abrangente e intertemporal da situação fiscal. Isso pode ser realmente visto de forma clara em vários aspectos da LRF, que não somente se preocupa com equilíbrio orçamentário, mas busca o equilíbrio fiscal sustentável, incorporando mecanismos para evitar desequilíbrios fiscais no presente e no futuro, em particular buscando mitigar os repasses de desequilíbrios de um governante para outro.

Em trabalho publicado, Tavares et al. (1999) assim reconhecem o papel da LRF no contexto do ajuste fiscal de 1998:

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF insere-se nesse contexto porque, diferentemente das medidas de ajuste fiscal de curto prazo já implementadas, representa uma mudança estrutural do regime fiscal, introduzindo conceitos novos como os de responsabilidade e transparência e harmonizando diferentes normas para a organização e o equilíbrio das finanças públicas. Trata-se, portanto, de um verdadeiro código de boa conduta nas finanças públicas, aplicável aos três níveis de governo e aos três Poderes e em sintonia com os princípios constitucionais de autonomia federativa e de independência entre os poderes. Sua abrangência, tanto em termos de matérias como de conceituação de setor público e em termos temporais, é a maior possível.

Dessa forma, o Programa de Estabilidade Fiscal de 1998 apresentava claramente as medidas de resposta imediata à grave crise econômica, as quais o governo era obrigado a tomar, mas diferentemente dos outros programas trazia, não de maneira explícita para a sociedade, um projeto de institucionalização de responsabilidade fiscal permanente. O objetivo era construir a médio e longo prazo um novo padrão de gestão fiscal, que permitisse abandonar as práticas e políticas fiscais marcadas por uma visão e atuação mais urgente que acompanhavam o programa, ou seja, além de apagar o fogo buscavam-se regras que evitassem que as queimadas (desajustes fiscais) acontecessem.

## 4 A BUSCA DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Para avançar no projeto era importante delimitar a fronteira entre normas gerais de finanças públicas, normas de orçamento e aquelas que regulam o relacionamento entre o sistema financeiro, Banco Central (Bacen) e o setor público. Também era fundamental conhecer as boas práticas internacionais que poderiam ser utilizadas como benchmark para o Brasil. No ano da crise internacional (1998), Austrália e Reino Unido aprovaram suas leis de responsabilidade fiscal e a Nova Zelândia era o único país que já possuía LRF (CORBACHO; SCHWARTZ, 2007). Cabe ressaltar que este olhar para fora não era somente na busca de experiências de sucesso, mas também de modelos que não deram certo para que não se cometessem os mesmos erros.

Na área de finanças públicas algumas experiências de organismos internacionais se destacam, em particular, as propagadas pelo Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro. O FMI incentiva, de modo geral, práticas de transparência e publicidade das contas fiscais e de qualquer informação relacionada com as finanças públicas. Neste sentido, divulga que é essencial definir de forma clara no setor público as funções políticas e as de gestão fiscal, permitindo o conhecimento, por parte da sociedade, dos atos e decisões tomados pelo governo. A estratégia das políticas macroeconômica, fiscal e orçamentária e seus objetivos devem estar presentes nos instrumentos de planejamento do governo e disponíveis para o Legislativo e para a sociedade sob a forma de norma ou documentos oficiais. O Fundo ressalta em suas políticas a necessidade de prestação de contas periódica ao Legislativo e à sociedade.

Um país muito citado como exemplo de boas práticas de finanças e contabilidade é a Nova Zelândia, que aprovou sua LRF (Fiscal Responsibility Act) em 1994. No modelo neozelandês o Parlamento (equivalente ao Congresso Nacional) fixa princípios e exige forte transparência do Executivo, que tem a liberdade para orçar e gastar. É uma experiência interessante, mas devem-se levar em conta as diferenças culturais do país (anglo-saxão), a extensão territorial pequena, ser constituído por um Estado Unitário (não funciona como uma federação) e o sistema parlamentarista de governo.

O modelo da Nova Zelândia não foca em resultados fiscais (primário e nominal) e valoriza indicadores de patrimônio líquido, o que é possível somente a países que possuem boas práticas contábeis. De maneira geral, considera como um bom princípio de gestão fiscal a redução da dívida pública a níveis prudentes, mas admite afastamentos temporários da meta de endividamento, sempre acompanhados de mecanismos para retorno ao patamar aceitável. A experiência neozelandesa mostra a importância de se valorizar o cumprimento de metas, sejam quais forem, de não se manipular a informação para ajustá-la às metas fixadas e também da necessidade de gerenciamento dos riscos fiscais.

A União Europeia (UE), a partir do Tratado de Maastricht e sob o espelho principalmente da disciplina fiscal alemã, contribuiu para o mundo com a experi-

ência de definição de critérios para verificação da sustentabilidade financeira de cada governo, que está associado em uma confederação. Não obstante a independência das nações que formam a UE, em que cada país tem autonomia para conduzir suas políticas, estas devem convergir para critérios acordados, aferidos por indicadores, como, por exemplo, a relação dívida/PIB, procurando sempre evitar déficits excessivos. Neste sentido, são monitorados indicadores do orçamento e do estoque da dívida para evitar que se descolem da meta, pois pode haver punições. Assim, nessa formação que guarda características similares a uma federação, o Tratado de 1992, precursor da unificação europeia, funcionou como um pacto de estabilidade e crescimento, onde cada Estado membro é responsável por sua política orçamentária, subordinadas às disposições do Tratado.

Os Estados Unidos têm uma interessante experiência com a edição do Budget Enforcement Act (EFA), em 1990, que estabeleceu normas de disciplina e controle de gastos do governo central com base em metas de superávit fixadas pelo Congresso e em mecanismos de controle de gastos, inclusive com a possibilidade de limitação de créditos para garantir limites (Sequestration). Por meio do EFA foram criados mecanismos de compensação orçamentária, de modo que o ato que provoque aumento de despesa deve estar acompanhado de outro que reduza outra despesa ou aumente receita (pay as you go), tudo isso aliado ao princípio de accountability<sup>5</sup>. No entanto, considerando a forte autonomia dos Estados, as regras contemplam apenas o governo central.

Todo esse conjunto de experiências e a vasta literatura internacional serviram de insumos para a LRF brasileira, mas era fundamental incorporar os aspectos constitucionais e culturais do país. Os envolvidos no projeto sabiam que, para o ajuste fiscal imediato e a sustentabilidade a médio e longo prazo do controle da dívida, não havia uma solução ideal nem simplista. Era impor-

5 Não há uma única palavra no português que sozinha expresse o significado do termo "accountability", que, na sua acepção original, diz respeito, em geral, ao cumprimento de uma obrigação do funcionário público de prestar contas, seja a um organismo de controle, ao Parlamento ou mesmo à sociedade (CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD, 2000). Groisman e Lerner (2000) levantam diversos termos que já foram utilizados como sinônimo no idioma espanhol, entre eles *responsabilidad*, *rendición de cuentas*, *rendición de cuenta* e *responsabilización*. No português a tradução que parece receber certo consenso na literatura é o termo *responsabilização*. Porém esta simples tradução não é feita sem antes uma perda parcial do significado original.

tante evitar o risco de a LRF se tornar uma grande carta de intenções na busca de ajuste fiscal, restringindo-se apenas a prever em seus artigos a meta para resultados fiscais e de endividamento – aproximando-se do modelo europeu, previsto no Tratado de Maastricht, que foca em índice máximo de déficit aceitável e de dívida para cada país membro.

Não obstante o modelo europeu ser o mais próximo de um modelo federativo, em que as entidades participantes têm sua independência orçamentária e financeira, na prática já se revelava algumas vezes inócuo, pois quando o limite era superado pelas nações mais poderosas que integravam o Tratado as sanções acabavam suspensas. Os técnicos do governo brasileiro sabiam que se importassem diretamente este modelo para o Brasil, em pouco tempo, os Estados e Municípios mais ricos teriam tratamento diferenciado quando desrespeitassem os limites. Logo, era necessário mais do que estabelecer um limite de déficit; precisava-se pensar em regras para prevenir e evitar que o déficit extrapolasse a meta. No entanto, o que fazer se o limite fosse excedido? Era também preciso pensar regras para corrigir eventuais desvios, dentro de prazos estipulados e com punições, porque, por princípio, um limite nunca pode ser ultrapassado, mesmo em casos adversos.

O estabelecimento de limites no texto da lei, sem remeter a nenhum comitê, bem como as regras de recondução aos limites, diferenciam a LRF brasileira. Por exemplo, a lei de responsabilidade fiscal da Argentina se restringiu a implantar a fixação de um montante máximo de déficit público e remeteu os limites para um conselho que, diante das pressões políticas, não promoveu a esperada disciplina fiscal e, em consequência, não permitiu o controle do déficit e muito menos evitou que o país quebrasse em 2001, decretando moratória da dívida.

Acontece que o Brasil é um país em que existem leis que “pegam” e leis que “não pegam” e isto é típico da cultura brasileira. Logo, tudo parecia muito bonito na teoria e na visão dos técnicos do governo, mas como acreditar que uma lei que iria limitar o gasto do governo e exigir responsabilidade dos governantes com o dinheiro público, num país que também não tinha essa cultura, fosse realmente dar certo? As palavras do ex-ministro Martus Tavares refletem

este aspecto da cultura nacional diante do desafio de se aprovar uma lei com este conteúdo e ao mesmo tempo fazer com que a lei “pegasse”:

Inicialmente, considero relevante lembrar as perguntas que eram feitas quando começamos a escrever esse projeto de lei. A que mais me chama a atenção hoje diz respeito ao nosso histórico político e administrativo: essa lei vai pegar? É algo que dói, mas é a nossa realidade. É a história da lei que pega. O cinto de segurança vai pegar ou não? O código de trânsito vai pegar ou não? Isso não deveria existir, mas existe. Nesse caso, não foi diferente. Quando começamos a discutir o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela sua complexidade, pela própria natureza do tema, a dificuldade de comunicar à sociedade e ao Congresso do que se tratava era uma situação complicada. Era natural que a pergunta viesse à tona. E, se estamos aqui comemorando 10 anos da lei, é porque ela pegou e a resposta está dada. Ela existe, está em vigor, e é eficaz. (TAVARES, 2010, p. 48).

Mas se a lei “pegou”, mesmo tratando de um assunto tão árido para a sociedade em geral, qual foi o seu diferencial? Talvez o grande diferencial tenha sido o processo de elaboração do projeto que, de forma inovadora, buscou a participação popular por meio de audiências públicas realizadas para discussão e definição do texto antes do seu envio ao Congresso. Pela primeira vez na história do Brasil, importante e delicada matéria fiscal foi submetida pelo Governo Federal à consulta pública, por meio da publicação do anteprojeto de lei complementar acompanhado de exposição de motivos, permitindo que o público em geral enviasse sugestões, tendo por objetivo a revisão e elaboração do projeto. De acordo com os técnicos do governo, foram recebidas cerca de cinco mil sugestões ao anteprojeto pela internet, bem como nas audiências, com diferentes representantes dos governos estaduais e municipais e de entidades organizadas da sociedade, sendo que dezenas delas acabaram incorporadas ao projeto final do Executivo.

## 5 O TRÂMITE DA LRF NO CONGRESSO E A ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

Segundo José Roberto Afonso, que acompanhou o trâmite da LRF, quando o projeto chegou ao Congresso, em 15 de abril de 1999, primeiramente muitos parlamentares consideraram que se tratava de projeto de revisão da

Lei nº 4.320/1964, cabendo então à equipe técnica do Executivo esclarecer que se tratava da regulamentação do artigo 163 e não do parágrafo 9º do artigo 165 da Constituição Federal. De maneira geral, o projeto teve uma boa receptividade e começou a tramitar pela Câmara dos Deputados. Respeitando as demandas legítimas do Congresso num ambiente democrático durante os debates na Comissão Especial da Câmara, sob a relatoria do deputado Pedro Novais (PMDB/MA), foram realizadas alterações que tratavam do relacionamento do Tesouro com o Banco Central, exigindo-se transparência das políticas executadas pela autoridade monetária, seus impactos, objetivos e vedação para emissão de títulos pelo Bacen. Considerando sua complexidade, pode-se afirmar que o projeto foi aprovado em pouco tempo (nove meses). A votação em plenário da Câmara iniciou em 20 de janeiro de 2000 e a aprovação se deu cinco dias depois, com 385 votos a favor e 86 contra.

O projeto chegou ao Senado em 3 de fevereiro do mesmo ano, passando pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) e Comissão de Assuntos Econômicos (CEA), sendo aprovado pelo plenário em pouco mais de dois meses, no dia 11 de abril, por 60 votos contra 10.

Sobre o trâmite no Congresso, José Roberto Afonso destaca a qualidade das alterações realizadas na Câmara:

*É importante chamar atenção para um ponto que muitos desconhecem: a Câmara dos Deputados, embora tenha preservado todos os princípios propostos pelo Executivo, promoveu expressivas mudanças na estruturação da lei e em sua técnica redacional, bem como incluiu importantes alterações que acentuaram ainda mais a austeridade fiscal do projeto – caso marcante das novas normas sobre a receita (inclusive para explicitar e dificultar suas renúncias) e sobre o Banco Central (separando as políticas fiscais e monetárias). Aliás, é interessante mencionar que o Senador Álvaro Dias deu seu voto favorável à LRF na CCJ do Senado, chamando a atenção para as mudanças promovidas pela Câmara dos Deputados para aprimorar o projeto de lei do Executivo Federal. (AFONSO, 2010, p. 8)*

Vencido o desafio de aprovar a LRF no Congresso, restava a sanção presidencial, que não se deu de forma rápida, pelo contrário, aconteceu no último dia do prazo estabelecido pela Constituição Federal (15 dias). Além do

tempo necessário para análise das propositivas de veto presidencial por parte do Executivo, a utilização do prazo máximo foi em parte decorrente do fato de que vários Estados estavam em processo de renegociação de suas dívidas com a União e o artigo 35 da LRF vedava esta prática a partir de sua publicação. Portanto, depois de promulgada, sancionada e publicada a LRF encerrar-se-ia, obrigatoriamente, qualquer possibilidade de empréstimos entre os entes da Federação. Daí, vários contratos foram fechados no *apagar das luzes* do processo de sanção presidencial.

De maneira geral, os políticos de oposição naquela época votaram contra a LRF e não fizeram qualquer esforço para resgatar o contexto histórico da emenda da reforma administrativa, agindo como críticos da proposta sob os mais diversos argumentos, principalmente o de que o projeto decorria de imposição do FMI. Nestes momentos, os interesses políticos se sobrepõem aos interesses do país, sendo comum a bravata política, em que a oposição do momento é contra, simplesmente por se tratar de iniciativa do governo. Para o bem do país, passados 10 anos, alguns que eram contra a LRF assumiram o governo e reconheceram a importância de se manter a responsabilidade fiscal. Tal fato também pode ser representado nas palavras do ex-ministro Nelson Jobim:

A aprovação do Senado deu-se contra o voto do Partido dos Trabalhadores (PT). Vejam como a história muda. Nós tivemos 385 votos a favor na Câmara e 86 contra. Os votos contra foram exatamente os da oposição ao governo, pois a votação se confundia na disputa política. Entrou no Senado no dia 3 de fevereiro e foi aprovado com 60 votos contra 10. O PT também votou contra no Senado. (JOBIM, 2010, p. 42).

Insatisfeitos com a perda da votação no Congresso, os partidos de oposição, particularmente o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), ingressaram com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra toda a LRF, no sentido formal, sob o argumento de que teria havido alterações no Senado e, por isso, o texto deveria ter voltado para a Câmara dos Deputados. Assim, os partidos pediam a total nulidade da lei. Além do sentido formal, a assessoria jurídica de um dos partidos argumentava que a lei feria os



princípios federativos e que 25 dos seus 75 dispositivos eram inconstitucionais. Para a oposição, a LRF invadia a competência dos Poderes, dos Estados e dos Municípios e concedia prerrogativas ao Executivo que eram do Congresso. Sobre o assunto, Nelson Jobim, que também foi presidente do STF e acompanhou os trâmites das votações, comenta:

Essa petição inicial atacava toda a lei pelo visto formal e 18 dos seus dispositivos. A maioria deles teve o pedido de liminar indeferido. Houve também alguns deferimentos por interpretação conforme a Constituição. Mas gostaria de chamar a atenção para um deles, o artigo 20, que do nosso ponto de vista é um dos elementos fundamentais do texto da Constituição e havia sido ajuizado sob o ato de inconstitucionalidade. Ele tratava da repartição dos limites globais do artigo 19. Na esfera federal, estabelece-se o percentual de 2,5% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, 6% para o Judiciário e 40,9% para o Executivo, destacando-se 3,0% para pessoal. Enfim, fez-se uma distribuição, estabelecendo-se um teto para a União, Estados e Municípios. E então o que aconteceu? Juntaram-se o Poder Judiciário e o Legislativo para ir contra essa limitação, dizendo que ela era só para o Executivo e que eles não estavam sujeitados. O Ministério Público entrou como assistente interessado e todos os Ministérios Públicos estaduais entraram na ação para ficarem livres da obrigação do limite.

[...]

Vale lembrar que havia uma divergência dentro do PT, pois os governadores do partido queriam manter o artigo, que era o caso do Rio Grande do Sul. Olívio Dutra foi conversar com a gente, mas a direção nacional do partido queria a ação. *É muito diferente ser e não ser governo, as responsabilidades são distintas.*(JOBIM, 2010, p. 42-44, grifo nosso).

Outras ADI foram impetradas seja por Tribunais de Contas ou Governos de Estado. No entanto, a mais abrangente foi a dos partidos de oposição (ADI nº 2.238-5), as demais questionavam basicamente os limites de pessoal. A mobilização do governo permitiu a manutenção dos principais dispositivos da lei. Sobre a votação no STF, descreve Nelson Jobim:

A primeira votação foi no dia 28 de setembro de 2001, quando o Ministro Mário Galvão, relator, e os Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e [Carlos] Velloso votaram pela suspensão da liminar, suspendendo a aplicação do artigo 20. Votaram contra pela não concessão da liminar. No entanto, para conceder liminar em matéria de inconstitucionalidade, é preciso maioria absoluta. Não estavam presentes na sessão o Ministro Néri da Silveira e o Ministro Maurício Correia. Portanto, foi adiado o julgamento para a sessão subsequente.

No dia 11 de outubro de 2001, retoma-se a preocupação da liminar do artigo 20. O que acontece? O Maurício nos acompanha e a votação ficou 5 a 5. O Ministro Néri da Silveira acompanha o relator e os

votos mudam para 6 a 5. O Tribunal estava concedendo a liminar, mas havia muitas conversações fortes entre um julgamento e outro. Conversei muito com o Ministro Marco Aurélio e ele reformulou seu voto dizendo que havia se enganado e explicou os motivos. Resultado: estávamos em desvantagem por 6 votos a 5, mas o Ministro Marco Aurélio foi para o outro lado e então os nossos 5 votos passaram para 6 e os 6 votos deles passaram para 5. Contudo, gostaria de encerrar dizendo que esse processo não terminou. (JOBIM, 2010, p. 44).

O STF concluiu formalmente o julgamento em agosto de 2007, mas logo de início rejeitou a derrubada integral da lei, passando à discussão pontual. Começou pelo dispositivo que criava sublimites de gastos com pessoal por Poder, portanto, não seguiu a numeração da lei ou dos dispositivos da ADI. Como observado nas palavras de Nelson Jobim, a mudança do voto do então presidente daquela Corte, Ministro Marco Aurélio de Melo, foi decisiva para manter a constitucionalidade dos referidos sublimites de pessoal. No entanto, a LRF não passou incólume no STF, pois alguns dispositivos foram julgados inconstitucionais, conforme decisão disponível no Portal do STF sobre a ADI 2.238-5:

Decisão: [...] E, também por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do § 3º do artigo 9º da mesma lei complementar. Votou o Presidente. Em seguida, o julgamento foi adiado por indicação do Senhor Ministro-Relator. Plenário, 22.02.2001.

Decisão: [...] Por unanimidade, o Tribunal deferiu a medida acatadora para suspender a eficácia do § 2º do artigo 12, e, no § 1º do artigo 23, da expressão quanto pela redução dos valores a eles atribuídos, e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo [...]. Plenário, 09.5.2002.

Decisão: Por unanimidade, o Tribunal conferiu interpretação conforme a Constituição Federal ao inciso II do artigo 21, para que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar, e, quanto ao artigo 72, para que se entenda como serviços de terceiros os serviços permanentes. Votou o Presidente. [...] Plenário, 12.02.2003.

Decisão: Fica retificada a decisão proclamada na assentada anterior para constar que, quanto ao artigo 56, caput, da Lei Complementar nº 101/2000, o Tribunal, à unanimidade, deferiu a cautelar, nos termos do voto do Relator. Ausente, nesta assentada, o Senhor Ministro Eros Grau. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 09.08.2007. (BRASIL, 2008).

Também é importante ressaltar que o sucesso da LRF está intrinsecamente ligado ao projeto de lei ordinária que tramitou em conjunto definindo crimes, sanções e penas, desde multas administrativas até a perda de manda-

to, cassação de direitos políticos e mesmo reclusão penal. Num país em que somente se cumprem regras se houver punições, foi fundamental a aprovação, alguns meses depois, da Lei nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).

Passados 15 anos das regras trazidas pela LRF e pela Lei de Crimes Fiscais e no auge da maturidade democrática brasileira, é gratificante saber que existem políticos e técnicos de alto nível nos partidos, que antes eram de oposição, que agora são capazes de reconhecer o tamanho dos desafios enfrentados e sua contribuição para o país. Isso se pode verificar pelas palavras de Guido Mantega, ministro da Fazenda nos governos Lula e Dilma Rousseff:

Acredito que essa opção, feita lá atrás, veio para ficar e já foi incorporada pelos governos. Nesse sentido, quero parabenizar os técnicos e os gestores que implementaram essa política. Sei que não foi fácil, politicamente, colocar em prática tal medida. Imaginem o que significou, naquela época, acabar com os bancos estaduais, limitar gastos e obrigar Estados e Municípios a pagarem uma dívida com pagamentos anuais fortes. Aquela equipe conseguiu fazer isso e tem a minha solidariedade. Nós abraçamos essa causa da solidez fiscal, porque já ficou provado que ela é o melhor caminho para o desenvolvimento. (MANTEGA, 2010, p. 36).

Diante dessas palavras, pode-se afirmar que aquele ambiente de controvérsia, que havia na promulgação da LRF, se reverteu e a importância da lei se transformou em um consenso nacional.

## 6 DESAFIOS DO PRESENTE E POSSÍVEIS CAMINHOS PARA O AVANÇO INSTITUCIONAL

Nestes 15 anos de vigência da LRF, observou-se que as finanças públicas do Setor Público Consolidado passaram por um ciclo de solidez fiscal, verificado até 2008, e um processo de deterioração que atingiu seu auge no ano de 2014. Avaliando os indicadores fiscais, o resultado primário passou de um saldo positivo de 3,3% do PIB em 2008 para um déficit de 0,6% em 2014. O resultado nominal, indicador que considera os pagamentos de juros sobre a

dívida pública, atingiu no ano de 2014 um déficit de 6,2% do PIB, vindo de um déficit de 2,0% em 2008. A dívida bruta saiu de um montante de 56% do PIB em 2008 para 59% em 2014. Em março de 2015, a dívida atingiu 62% do PIB, o que coloca o Brasil no rol dos países muito endividados no contexto global.

Atualmente, o maior desafio do Brasil no campo das finanças públicas é a limitada capacidade de absorver aumentos adicionais de despesas do setor público. O Brasil já dispõe de elevada carga tributária, cujo montante é de 37% do PIB, contra 26% da média dos países emergentes. Assim como também dispõe de elevado endividamento bruto. Este montante representa 65% do PIB (pelo critério do FMI), ante 34% da média dos países emergentes, quase a metade da nossa. Ou seja, o ajuste fiscal pelos caminhos mais fáceis, de elevar tributos ou se endividar, está mostrando sinais de esgotamento, além de cada vez mais ser rejeitado pelos cidadãos em geral e também pela classe empresarial, que entendem que pagam uma carga elevada para pouco retorno.

É neste contexto de deterioração fiscal recente que se devem repensar as lacunas que ainda existem no marco institucional das finanças públicas para retomarmos o processo de solidez fiscal e para evitarmos cometer os mesmos erros que levaram o país ao atual quadro de deterioração. Vale ressaltar que a responsabilidade fiscal não tem um objetivo em si mesma. Ela é uma condição fundamental para que o Estado tenha capacidade de financiar suas políticas públicas no longo prazo, ou seja, de promover o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável. Portanto, a sociedade deve entender que ajuste fiscal e políticas sociais não são processos antagônicos, muito pelo contrário, pois, diferentemente do que a propaganda política sugere, não haverá política social continuada se não for acompanhada de uma política fiscal sustentável.

Considerando esse aprendizado de convivência com a LRF, vislumbram-se algumas propostas de aprimoramento institucional. Uma delas é a redução nos limites de endividamento para a dívida consolidada dos Estados, atualmente de duas vezes da Receita Corrente Líquida, para, no máximo, uma vez e meia. Viu-se que, na prática, o atual limite de endividamento é excessivamente

alto para que os Estados consigam honrar os seus compromissos financeiros e, ao mesmo tempo, baixar o saldo devedor das suas dívidas. Cria-se uma contínua pressão política para a renegociação dos contratos das dívidas, o que, no final das contas, implica que toda a sociedade brasileira estará subsidiando os Estados mais endividados. Tal cenário se complica quando se observa que boa parte dos recursos arrecadados é vinculada e deve ser aplicada em finalidades específicas, como saúde e educação; portanto, esses recursos não podem ser utilizados para pagamento de dívidas. Além disso, déficits previdenciários não estão incluídos no conceito de dívida consolidada, mas consomem, quando se transformam em déficits financeiros, receitas orçamentárias correntes.

Ademais, observou-se que, após 2012, o Governo Federal permitiu o endividamento excessivo dos entes estaduais por meio de concessões de garantias. De acordo com Maciel (2015), os dados fiscais indicaram que os Estados utilizaram essa folga financeira para expandir as despesas de caráter obrigatório, principalmente de pessoal, ao mesmo tempo em que a poupança corrente (capacidade de investir com recursos próprios) caiu fortemente. Sugere-se que esse limite de concessão de garantias da União seja reduzido de 60% para 30% da RCL (valor próximo do que o Governo Federal utiliza atualmente).

Em relação à margem de expansão das despesas de caráter continuado, constatou-se que muitos entes realizaram a expansão das despesas com hipóteses falhas sobre as estimativas dos reais impactos financeiros das medidas. A solução para esse problema passa por um maior ativismo dos Tribunais de Contas em tomar medidas antecipadamente, quando verificarem que as estimativas estão falhas.

Precisa-se criar uma instituição fiscal independente (podendo ser a regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal da LRF) que, entre suas funções, poderia verificar se as estimativas de receitas orçamentárias foram feitas em bases realistas para a LOA, opinar sobre os critérios para estimativas dessa margem de expansão das despesas de caráter continuado, assim como avaliar de forma mais consistente as estimativas dos impactos das desonerações tributárias e as medidas de compensações que devem ser tomadas. No entanto, há que se

ter cuidado com a composição dessa instituição fiscal para que não seja capturada por interesses políticos. Daí, a legislação que a instituir deverá mitigar este risco, exigindo que as decisões sejam amparadas por pareceres técnicos, baseados em princípios e emitidos por comissões técnicas que apoiem essa entidade fiscal. Além disso, os integrantes desse Conselho devem ter garantias de atuação com independência, senão o que seria um avanço institucional poderia se transformar em instrumento para validar o “jeitinho fiscal”.

Uma missão premente desse Conselho de Gestão Fiscal ou de legislação específica é a de definir claramente os conceitos fiscais como os de receitas primárias e financeiras, e despesas primárias e financeiras. Ademais, estabelecer qual o momento de reconhecimento dessas receitas e despesas, com a preocupação de se compatibilizar os conceitos de fluxos e estoques que afetem a dívida pública. Há divergências de entendimentos, principalmente no que se refere às despesas, quanto ao momento de reconhecimento: se no empenho, liquidação ou pagamento. Além disso, o atual demonstrativo de resultados primário e nominal não garante a conciliação de fluxos e estoques da dívida líquida.

Outro ponto a se melhorar na LRF está relacionado à definição das despesas de pessoal e possível redução dos seus limites. A folha de salários do setor público não diz tudo sobre o gasto com pessoal. A LRF estabelece teto para a despesa por Poderes, mas observou-se, na prática, o crescente montante de prestação de serviços por organizações sociais ou por terceirização, cujo registro contábil é feito como despesa de prestação de serviços. Não obstante a LRF estabelecer que tais despesas devam ser consideradas como “outras despesas de pessoal”, há diferentes interpretações dos Tribunais de Contas. Seria oportuna a criação de legislação que definisse, de forma objetiva, critérios no sentido mais amplo para essas despesas. Nesse contexto é importante esclarecer melhor o que caracteriza uma despesa remuneratória e suas diferenças em relação a uma despesa indenizatória. Também é importante vedar algumas práticas que são claramente de burla à definição de despesas com pessoal, como a de não considerar nessa categoria a retenção de alguns tributos (ex.: o imposto de renda incidente sobre a folha de salários).

Ressalta-se ainda o esforço que deve ser feito no Brasil para se reduzir as despesas obrigatórias e, conseqüentemente, melhorar o perfil do gasto público. Essa é uma medida necessária para aumentar o dinamismo do Estado na economia por meio da elevação dos investimentos e para criar a possibilidade de redução da carga tributária sobre a sociedade. O aperfeiçoamento da contabilidade com aplicação de padrões internacionais é fundamental para que se avance na apuração real de custos dos programas e atividades do governo.

Ficou evidente, na transição de mandato dos governos estaduais de 2014, que muitos governadores negociaram aumentos salariais com diversas categorias, deixando a conta para ser paga por seus sucessores. Os bons princípios de gestão fiscal recomendam que não se deve assumir compromissos em um mandato para serem pagos no próximo. A concessão de aumentos parcelados é mais uma forma de “driblar” a LRF, que impede a concessão de aumentos até 180 dias antes das eleições. Dessa forma, sugere-se dispositivo legal que vede renegociações salariais com repercussões no último ano de mandato ou subsequentes.

No âmbito de alguns Estados e do Governo Federal, foi verificada a realização de operações financeiras que melhoraram o resultado fiscal, porém não implicando maior esforço fiscal, que é a essência do indicador. Essas operações ficaram conhecidas como “contabilidade criativa” e os gestores responsáveis alegam sua correta legalidade. O que se observa é que essas operações se originaram na triangulação de ativos de entes do setor público não financeiro e empresas fora desse conceito, sem afetar a dívida líquida, mas muitas vezes ampliando a dívida bruta ou aumentando em contrapartida haveres financeiros que têm elevado risco fiscal para o próprio ente.

Os aportes do Tesouro Nacional junto ao BNDES são um exemplo desse artifício. Os bons princípios de contabilidade indicam que o registro dos aportes de governos às empresas públicas deve ser classificado como “inversões financeiras”, impactando o resultado primário. O artifício utilizado pelo Governo Federal para não afetar as metas é o de denominar as operações de “empréstimos”, apesar de a natureza ser típica de inversão financeira. Esses “empréstimos” não

impactaram as contas públicas e observou-se que até mesmo os registros dos subsídios não foram realizados de forma apropriada. De acordo com Mendes (2014), essa estruturação é grave, considerando que o BNDES pode criar uma “fabricação de receita primária fictícia”. Ou seja, se o BNDES apenas “sentar em cima” desses títulos emprestados, é possível ter um resultado operacional excelente, pois se recebe uma taxa de juros de mercado e se paga ao Tesouro Nacional apenas a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Esse diferencial gera dividendos que entram como receita primária para a União. Vale ressaltar que o termo “contabilidade criativa” não se traduz como o mais apropriado, porque, em geral, sob a ótica restrita da contabilidade patrimonial os registros foram feitos adequadamente. O termo mais adequado para qualificar essas operações foi utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que disse tratar-se de “manobras fiscais”. Essa manobra nos leva a refletir se não deveria existir artigo na lei que impedisse o controlador de realizar empréstimos para suas estatais, restando apenas a possibilidade de capitalização, quando estas precisarem de mais recursos.

Outro artifício para elevar o resultado primário foi a venda de recebíveis futuros da Usina Hidrelétrica de Itaipu para o BNDES. Na operação, ocorrida em 2012, a empresa pública alcançou esse objetivo à custa do menor resultado no futuro. Os bons princípios de gestão fiscal devem vedar esse tipo de operação. Pode-se, também, buscar medida que discipline o relacionamento do setor público com suas estatais. Observa-se, muitas vezes, que a União exige uma distribuição extremamente alta dos dividendos para contribuir com o cumprimento da meta fiscal, o que, do ponto de vista de mercado, não é a melhor estratégia empresarial para as empresas públicas.

Outro problema observado nos últimos anos, e condenado pelo Tribunal de Contas da União, são as chamadas “pedaladas fiscais”. A LRF é clara em estabelecer que os bancos públicos não podem financiar seus controladores. Porém, a utilização de atrasos de pagamentos junto a fornecedores é uma forma antiga adotada pelos governos para conseguirem cumprir as metas fiscais que são apuradas na ótica de caixa. Um relatório do TCU apontou que os atrasos nos repasses do Governo Federal para que os agentes financeiros procedessem o pagamento aos beneficiários de políticas públicas, como o pagamento



do abono e seguro desemprego, caracterizaram o financiamento da União junto à instituição financeira, ou na linguagem da LRF, caracterizaram uma operação de crédito vedada pela lei. Outra consequência dos atrasos de pagamentos que pode ser verificada ao se analisar os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) da União foi um acúmulo extraordinário de restos a pagar, principalmente nos últimos anos, que pode gerar uma instabilidade fiscal nos governos. Ademais, essa prática cria uma péssima reputação do governo junto aos fornecedores que muito provavelmente vão impor um “prêmio de risco” a todos os contratos realizados junto ao setor público. Uma forma de evitar essa prática é implantar a apuração das metas fiscais pela ótica de competência. Sugere-se, por exemplo, que conste uma meta na ótica de caixa e outra na ótica de competência para que os gestores busquem maior disciplina fiscal.

Por fim, as regras legais para serem cumpridas precisam ser auditadas e para isso é fundamental que se institua, se exija e se cobre que a contabilidade dos entes tenham parecer de auditores certificados sobre as demonstrações contábeis nos moldes do que ocorre com o setor privado. Basicamente o parecer do auditor deve verificar se os ativos e passivos apresentados nas demonstrações refletem a posição patrimonial do ente e, conseqüentemente, se as operações foram registradas segundo os princípios e regras contábeis, orçamentárias e fiscais. Apenas a título de exemplo, há vários casos de classificações de operações financeiras, que, segundo os bons princípios, deveriam ser classificadas como operações de créditos, e têm sido reconhecidas como operações correntes e primárias, melhorando ou mascarando resultados fiscais de entes.

## 7 UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LRF E DOS DESAFIOS

Verifica-se que, da intenção de fazer até o nascimento, o processo de construção da LRF foi longo. Iniciou-se na ideia de se colocar um artigo na proposta de emenda constitucional da reforma administrativa que começou

em 1995, passou pela aprovação da referida emenda em 1998 (EC nº 19), depois a construção do projeto que teve que acontecer em 180 dias, por imposição constitucional, em seguida a aprovação da lei na Câmara e no Senado e, por fim, a luta pela validação da sua constitucionalidade no STF.

Na verdade, a intenção de se fazer uma lei de finanças nasceu de forma enviesada, meio que de carona, pois quando o Congresso aprovou as diretrizes da reforma administrativa de 1998 também lançou, talvez sem ter ideia dos impactos do artigo 30 da Emenda Constitucional, as bases de uma grande reforma na cultura fiscal do país. O resgate, mesmo que superficial, de aspectos do trâmite da LRF no Congresso mostra que muitas vezes os políticos e partidos defendem suas posições sem pensar nos interesses do país, mas somente por uma busca interminável ao poder. Quando assumem o governo constatam que, em aspectos técnicos, não há muita margem para pensar diferente e que os impactos de seus pensamentos e posturas refletem de forma diferente na sociedade quando se é governo ou oposição. De alguma forma a sociedade alimenta certa esperança de que se pode ter uma varinha mágica que resolva problemas estruturais sem esforço e sacrifício. Essa varinha não existe em matéria de finanças públicas e muito provavelmente não exista em outras áreas. Agir com responsabilidade fiscal é um mandamento que deve acompanhar todo e qualquer governante, sob pena de se criar uma conta a pagar para toda a sociedade, sob forma de inflação, aumento de carga tributária, cancelamento de benefícios e outros.

Atualmente se observa na Europa, depois da quebradeira de Grécia, Irlanda e Chipre em função da falta de confiança dos mercados na capacidade de pagamento de suas dívidas, que outros países considerados “bolas da vez”, como Portugal, Espanha e Itália, estão tomando fortes medidas de ajuste fiscal. Portugal reduziu salários, propôs ao Parlamento a criação de uma contribuição sobre pensões acima de 1.500 euros, reduziu benefícios sociais. A Espanha reformou sua previdência aumentando a idade mínima para 67 anos, transformou suas caixas de financiamento em um banco, tomou medidas de racionamento de energia, apenas para citar algumas. Acontece que medidas de ajuste demandam um tempo de maturação para apresentar resultados,

tempo este que pode ser de meses ou até mesmo anos. O Brasil hoje colhe frutos de ajustes e medidas do passado. Assim, alguns governantes colhem frutos plantados por outros, mas, muitas vezes no âmbito da sociedade, se esquece daquele que plantou e lembra-se apenas de quem colheu, pois é na colheita que se distribuem os frutos. É importante lembrar-se de quem colheu, pois teve o trabalho de manter, regar e podar, mas não se pode jamais se esquecer de quem plantou.

Pelo resgate do processo histórico da LRF se vê que os três Poderes tiveram papel fundamental na construção da cultura da responsabilidade fiscal. O Executivo, ao propor um texto inicial ousado e empenhar-se pela aprovação a partir da mobilização sua base política; o Legislativo, ao aperfeiçoar o projeto acatando propostas vindas da sociedade, situação e oposição; e o Judiciário, ao garantir a constitucionalidade, pois do contrário todo o esforço produzido e os avanços conquistados até aquele momento poderiam ter ido por água abaixo.

O Brasil pode se orgulhar de ter construído sua própria LRF. Uma lei *made in Brazil* e que incorpora os aspectos bons e ruins da cultura brasileira, a partir de um aprendizado internacional. Não o fez por imposição internacional, mas por uma necessidade premente e legítima da sociedade.

Hoje, o país apresenta-se ao mundo como uma nação diferenciada e isso se deve ao progresso institucional realizado nos últimos 20 anos, iniciado a partir da crença na necessidade de reforma e de institucionalização dos processos, de padronização de determinadas condutas, de direcionamento para novos rumos e correções de eventuais desvios. Ainda precisamos avançar na consolidação dos marcos regulatórios que existem e construir outros tantos mais.

A LRF é o grande marco regulatório das finanças públicas no Brasil e traduz a opção do país em assumir a responsabilidade de assegurar a consistência intertemporal da política fiscal, com o objetivo final de garantir a sustentabilidade das finanças públicas.

No entanto, considerando esse aprendizado de convivência com a LRF, vislumbram-se algumas propostas de aprimoramento institucional:

- a) redução nos limites de endividamento;
- b) inclusão de dívidas previdenciárias em algum tipo de limite de endividamento;
- c) redução dos limites de garantias;
- d) melhoria dos mecanismos de avaliação das estimativas de receitas;
- e) criação de instituição fiscal independente, que pode vir pela regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal;
- f) definição em lei de conceitos relacionados com metas fiscais e aperfeiçoamento dos existentes;
- g) melhoria da definição de despesa com pessoal;
- h) aperfeiçoamento da contabilidade do setor público com a adoção de padrões internacionais;
- i) vedação a renegociações salariais com repercussões no último ano do mandato ou nos subsequentes;
- j) proibição de o controlador emprestar recursos para suas estatais;
- k) estabelecimento de metas fiscais sob a ótica de caixa e competência.

Logicamente que as sugestões acima não são verdades absolutas e um debate aprofundado do tema com outros especialistas pode aperfeiçoá-las, sempre com o objetivo de garantir equilíbrio fiscal, intertemporal (ao longo do tempo) e intergeracional (entre gerações).



# PODER EXTROVERSO E CONSENSUALISMO NA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA



## BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa<sup>1</sup>

Advogado da União; Mestre em Direito do Estado - UFPR; Professor do Damásio Educacional, da Universidade Positivo, do Curso Jurídico, da Escola da Magistratura Federal do Paraná (ESMAFE/PR) e da Escola da Associação dos Magistrados do Trabalho da 9ª Região (EMATRA/PR); Professor e Membro do Corpo Científico do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar; Membro do Instituto dos Advogados do Paraná; Membro do Instituto Paranaense de Direito Administrativo

Os atos administrativos, em virtude de serem instrumentos de realização dos interesses da coletividade, devem ser adequadamente protegidos para a realização de sua eficácia. Esta proteção decorre da presença do regime jurídico administrativo que envolve a Administração Pública.

Os atributos do ato administrativo conferem qualidades diferenciadas para permitir a produção efetiva de seus efeitos típicos. A doutrina tradicional destaca como seus atributos a presunção de legitimidade e veracidade, a auto-executoriedade e a imperatividade. Em relação a esta última qualidade, dedica-se o presente estudo.

A imperatividade consiste em que os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância. Quando o Estado atua investido desta qualidade, diz-se que age em virtude de seu “poder de império”. Para Renato Alessi, a imperatividade é consequência do chamado “poder extroverso”, que, segundo as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, configura aquele “que permite ao Poder Público editar provimentos que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente, ou seja, que interferem na esfera jurí-

<sup>1</sup> Contato: [marcusbittencourt@uol.com.br](mailto:marcusbittencourt@uol.com.br)



dica de outras pessoas, constituindo-as unilateralmente em obrigações”. O Estado é a única organização que, de forma legítima, detém este poder de constituir unilateralmente obrigações em relação a terceiros.

Esse exercício de autoridade tem sido efetuado por estruturas estatais que desempenham atividades exclusivas do Poder Público, ou seja, no dever de regulamentar, fiscalizar, fomentar etc. Como exemplo de ato que possui imperatividade, apresenta-se a declaração de desapropriação, pois, mesmo no caso de discordância do cidadão, proprietário do bem em tela, quanto à sua alienação, esta poderá operar-se. Outros exemplos são a cobrança e fiscalização de tributos e o exercício de poder de polícia.

Observe-se, entretanto, que apesar deste atributo de impor obrigações ser um instrumento legítimo de ação estatal, não se afasta a possibilidade de serem utilizados meios de atuação consensual do Poder Público junto aos cidadãos. Como ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “a consensualidade não exclui, porém, a imperatividade, senão que com ela coexiste *in potentia*, restrita ao que a lei estabeleça como indisponível”.

Principalmente quando se trata de um Estado Democrático de Direito, a utilização de instrumentos jurídicos de autoridade deve ser colocada em prática apenas em hipóteses estritamente necessárias. Nesse sentido, Alexandre Santos de Aragão afirma, ao tratar das finalidades de um Estado Democrático de Direito, que “muitas vezes esses objetivos podem ser melhor alcançados de forma consensual do que coercitiva, não fazendo sentido que a Administração tenha sempre que necessariamente optar por mecanismos regulatórios verticais, não tão eficientes e mais gravosos para os interesses envolvidos”.

Observa-se claramente que deve ocorrer a aplicação do princípio da proporcionalidade. O princípio da proporcionalidade encontra o seu núcleo no art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei n. 9784/99: “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”. Assim, sempre que se puder realizar o interesse público, mediante atuação consensual do particular, os mecanismos coercitivos deverão ser evitados, uma vez que se apresentam desproporcionais.

Como exemplo de utilização de medidas consensuais para realização de objetivos públicos, Floriano de Azevedo Marques Neto levanta a possibilidade de a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) substituir a imposição de multas administrativas pelo estabelecimento de novas metas de ampliação dos serviços prestados pela concessionária. Dessa forma, segundo o autor, “a unilateralidade e a exorbitância tradicionais no exercício da autoridade pública (poder extroverso) têm que dar lugar à interlocução, à mediação e à ponderação entre interesses divergentes, sem descuidar, por óbvio, da proteção da coletividade contra abusos dos agentes econômicos”.

Torna-se viável, portanto, a utilização harmônica de instrumentos de autoridade ou de consensualidade pela Administração Pública para melhor adequação das atividades administrativas, que devem estar em sintonia com a correta missão de um Estado Democrático de Direito. É certo, assim, que constantemente se verifique o uso proporcional de tais providências, buscando alcançar as metas públicas da maneira menos onerosa ao cidadão.



## REFERÊNCIAS

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 383.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p.137.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 110.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2005, p. 36.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Poder de Sanção – Órgão Regulador – ANEEL. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 221, p. 353-370, jul/set. 2000.





**[ PERGUNTAS E RESPOSTAS ]**

## PERGUNTAS E RESPOSTAS

### **Quem pode acessar o Sistema Gerenciador de Acompanhamento – SGA?**

**R:** Nos termos da Instrução Normativa nº 95/2014, o acesso ao Sistema Gerenciador de Acompanhamento – SGA, no âmbito municipal, para o envio de esclarecimentos ao Tribunal de Contas, está restrito ao gestor e ao controlador interno da entidade. Já o papel do contador fica limitado à liberação de acesso ao sistema para os usuários em comento.

### **Os servidores públicos que são professores podem se aposentar com tempo de contribuição menor?**

**R:** Dependendo da regra escolhida pelo professor, ele pode se aposentar com cinco anos a menos de contribuição e com cinco anos a menos de idade, quando comparado a servidor civil ocupante de outros cargos. Para fazer jus a essas reduções dos requisitos de tempos, contudo, o professor precisa ter trabalhado exclusivamente em funções de magistério, no ensino infantil, fundamental ou médio. Os professores de ensino superior não são beneficiados pela redução dos requisitos de tempo, portanto.







# [ JURISPRUDÊNCIA\* ]

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



# PREJULGADO

## PREJULGADO Nº 19

**Prejulgado.** O questionamento da competência do Tribunal em razão da matéria constitui questão preliminar processual, devendo o mérito ser enfrentado pelo relator originário, ainda que vencido, sem transferência de relatoria. A apreciação da legalidade das admissões de pessoal por prazo determinado e respectivas prorrogações, para fins de registro, está contida na competência conferida aos Tribunais de Contas pelo artigo 71, inciso III, da Constituição Federal.

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno

**Incidente:** Prejulgado

**Assunto:** Interpretação do art. 561 do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente nos julgamentos no âmbito deste Tribunal por força do art. 52 da Lei Complementar nº 113/2005, com a definição, em especial, de se, quando levado a julgamento o questionamento da competência do Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, a questão deve ser enquadrada como preliminar processual, e o mérito enfrentado pelo relator originário do processo, ou como prejudicial de mérito, implicando na prevenção do relator que prolatou o voto vencedor.

**Autuação do Prejulgado:** Protocolo nº 998919/14.

**Relator:** Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares

**Decisão:** Acórdão nº 4025/15 - Tribunal Pleno

**Sessão:** Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº32 de 27/08/2015.

**Publicação:** AOTC nº 1199 de 09.09.2015.



## PREJULGADO Nº 19

PROCESSO Nº : 998919/14  
ASSUNTO : PREJULGADO  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 4025/15 - Tribunal Pleno

PREJULGADO: O questionamento da competência do Tribunal em razão da matéria constitui questão preliminar processual, devendo o mérito ser enfrentado pelo relator originário, ainda que vencido, sem transferência de relatoria. A apreciação da legalidade das admissões de pessoal por prazo determinado e respectivas prorrogações, para fins de registro, está contida na competência conferida aos Tribunais de Contas pelo artigo 71, inciso III, da Constituição Federal.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Prejulgado suscitado pelo ilustre Conselheiro FERNANDO AUGUSTO DE MELLO GUIMARÃES, na Sessão Ordinária da Primeira Câmara de 21/10/2014, por ocasião do julgamento da Admissão de Pessoal nº 480281/10, em que solicitou a fixação de orientação desta Corte de Contas no que diz respeito à interpretação do art. 561 do Código de Processo Civil,<sup>1</sup> aplicado subsidiariamente nos julgamentos no âmbito deste Tribunal por força do art. 52 da Lei Complementar nº 113/2005, com a definição, em especial, de se, quando levado a julgamento o questionamento da competência do Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, a questão deve ser enquadrada como preliminar processual, e o mérito enfrentado pelo relator originário do processo, ou como prejudicial de mérito, implicando na prevenção do relator que prolatou o voto vencedor.

<sup>1</sup> Art. 561. Rejeitada a preliminar, ou se com ela for compatível a apreciação do mérito, seguir-se-ão a discussão e julgamento da matéria principal, pronunciando-se sobre esta os juízes vencidos na preliminar.

Por ocasião da Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 23/10/2014, foi aprovada a inclusão de um adendo à proposta de instauração do presente Prejulgado, por sugestão do Exmo. Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA, no sentido de que seja fixado posicionamento acerca de se realmente os atos de admissão por teste seletivo devem ser analisados pelo Tribunal, como processos sujeitos a registro.

Na sessão em que o presente prejulgado foi suscitado, o Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA, ao relatar o mencionado processo de Admissão de Pessoal, defendeu a tese de que esta Corte de Contas não detém competência para registrar os atos de contratação temporária.

Em votação, prevaleceu o posicionamento divergente do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, no sentido de que a Constituição atribuiu aos Tribunais de Contas a competência para apreciar as admissões a qualquer título, excepcionados somente os cargos comissionados.

Passando-se à discussão do mérito, o Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA, entendendo que a matéria da competência se tratava de questão prejudicial, manifestou-se pela impossibilidade da análise do mérito depois de vencido em seu voto.

Após novo debate, decidiu-se, por maioria, que a questão da competência desta Corte era preliminar processual, e não prejudicial de mérito, razão pela qual não houve modificação da relatoria para análise do mérito.

O Relator votou pela negativa de registro, sob o fundamento de que a matéria não seria da competência do Tribunal.

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, depois de ressaltar que a questão previamente decidida não poderia ser utilizada como fundamento para o mérito, apresentou voto divergente pelo registro do ato e a instauração do presente Prejulgado, no que foi acompanhado pelos demais integrantes da Câmara.

Acatada a proposta pela Presidência desta Corte, os autos foram distribuídos e remetidos à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal.

Esta, através do Parecer nº 25/15 (peça nº 06, fl. 03), com base na doutrina de José Carlos Barbosa Moreira, expôs que

as questões preliminares em relação ao mérito são aquelas que condicionam a apreciação do objeto principal da causa, impedindo sua análise quando não transpostas, mas que não influem no teor da decisão sobre o mérito. Já as prejudiciais de mérito, por outro lado, influenciam diretamente no teor da questão posterior, porém não condicionam a apreciação, em si, do próprio mérito.

No caso em tela, afirmou que a aferição acerca da competência do Tribunal se insere como questão preliminar ao mérito, uma vez que é condicionante da sua apreciação e nele não interfere.

Ao final, com apoio nos ensinamentos de Luiz Guilherme Marinoni, afirmou que o art. 561 do CPC deveria aludir à questão prévia, pois abrange tanto questões preliminares quanto prejudiciais, e por isso nos dois casos todos os juízes deverão votar sobre o mérito, quando superadas.

Em conclusão, opinou que fosse fixado o entendimento de que “o questionamento da competência do Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, quando levado a julgamento, trata de preliminar de mérito, sendo aplicável o art. 561 do Código de Processo Civil.”

O Ministério Público de Contas, em corroboração, no Parecer nº 705/15 (peça nº 07), se manifestou no sentido de que o questionamento da competência desta Corte para apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal temporário constitui preliminar processual, uma vez que, caso procedente, ensejará o encerramento dos autos sem verificação da legalidade dos atos, enquanto que, caso improcedente, os documentos serão apreciados e o mérito decidido, sem interferência da primeira decisão.

Sustentou que, independentemente de se tratar de “prejudicial” ou “preliminar” de mérito, não deve haver alteração de relatoria, por se tratar de pressuposto

lógico para o julgamento final da demanda e inexistir previsão para tanto, mesmo porque referidos termos são tratados como sinônimos pelos Tribunais Superiores.

Expôs, ademais, que, por determinação do art. 561 do Código de Processo Civil, todos os juízes devem enfrentar o mérito processual, mesmo que vencidos na preliminar ou prejudicial, inexistindo motivo para mudança de relatoria quando o entendimento do relator não prevalecer no julgamento prévio.

Por meio do Despacho nº 751/15-GCIZL (peça nº 08), solicitou-se novas manifestações da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal e do Ministério Público de Contas, especificamente a respeito do adendo incluído na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 23/10/2014.

Instada se manifestar, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal emitiu o Parecer nº 43342/15 (peça nº 10), no qual, após discorrer sobre o objetivo precípua do preceito contido no art. 71, III, da Constituição Federal, reiterado pelo art. 75, III, da Constituição do Estado do Paraná, concluiu que a finalidade primária da apreciação dos atos de admissão de pessoal por esta Corte seria o exame da legalidade do ato, sobrepondo-se ao respectivo registro, independentemente da forma em que realizada ou do vínculo profissional a ser estabelecido com a Administração.

Por essa razão, posicionou-se no sentido de não ser possível esta Corte declinar de seu dever de apreciação da legalidade das admissões temporárias, ficando facultado o respectivo registro em bancos de dados. Opinou, ainda, no sentido de não ser necessária a apreciação dos atos de prorrogação destas contratações, por não se tratarem propriamente de atos admissionais e não existir justificativa ou relevância para tanto.

O Ministério Público de Contas, por outro lado, em seu Parecer nº 6301/15 (peça nº 11), partindo da ausência de diferenciação pelo constituinte originário entre admissões temporárias e efetivas, para fins de competência dos Tribunais de Contas, destacou a existência de estudo prévio realizado pelo Tribunal de Contas da União, no qual restou demonstrada a impossibilidade do afastamento e a pertinência do registro dos dados relativos aos atos de admissão de

servidores temporários, para concluir no sentido de que “além do texto constitucional não conceder margem à interpretação de que as admissões temporárias estariam desobrigadas de análise pelos Tribunais de Contas, é entendimento do TCU de que esta apreciação faz parte da competência destes órgãos de controle externo, que utilizarão estes dados a fim de efetivar o controle da legalidade do ato e do gasto público” (fl. 03 da peça nº 11).

Ao final, reiterou a conclusão exarada no parecer anterior, no sentido de que a discussão acerca da competência deste Tribunal para apreciação de processos de admissão temporária de pessoal é questão preliminar de mérito, aplicando-se o art. 561 do CPC, com consequente manutenção do relator originário.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Os pareceres que instruem o feito são uníssomos no sentido de se fixar o entendimento de que a questão da competência deste Tribunal para apreciar a legalidade de admissões temporárias de pessoal é preliminar de mérito, devendo ser aplicado o art. 561 do Código de Processo Civil e mantido o Relator original.

Por outro lado, a respeito do adendo incluído por ocasião da Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 23/10/2014, em que pese haja acordo a respeito da necessidade de apreciação da legalidade das admissões temporárias, houve divergência parcial quanto à dispensabilidade do registro desses atos, bem como acerca da necessidade da apreciação das prorrogações dessas contratações.

Conforme bem exposto pelo Exmo. Conselheiro JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL em seu requerimento de fls. 03 e 04 da peça nº 02, a relevância de se estabelecer o posicionamento desta Corte acerca dos referidos temas em sede de prejulgado, com decisão aplicável de forma geral e vinculante, reside em evi-

tar a possibilidade de que essas questões, por se tratarem de matérias processuais, sejam suscitadas em outros processos e ocasionem decisões contraditórias.

A discussão teve início com a tese suscitada pelo Exmo. Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA, ao relatar os autos nº 480281/10, conforme se depreende da Declaração de Voto nº 43/15 (peça nº 43 daqueles autos).

Segundo o Conselheiro Substituto, o estudo da evolução histórica das Constituições Federais aponta para uma progressiva mitigação e perda de alcance do instituto do registro de atos de pessoal, o qual veio a se tornar anacrônico.

Enquanto a Constituição de 1946 conferia competência ao Tribunal de Contas para “julgar da legalidade” de atos de pessoal (em decisão que, quando aprovatória, dava executividade ao ato e criava uma situação definitiva na esfera administrativa), a Constituição de 1988 reproduziu o texto inserido na Constituição de 1969 pela Emenda Constitucional nº 07/1977, que reduziu o papel da Corte a “apreciar da legalidade para fins de registro” e inclusive chegou a prever a possibilidade de o Presidente da República ordenar a execução do ato mesmo com a recusa do registro pelo Tribunal de Contas da União, *ad referendum* do Poder Legislativo.

Referido processo de mitigação da relevância do registro teria sido levado adiante por julgamentos do Supremo Tribunal Federal que anularam decisões do Tribunal de Contas da União, em que aposentadorias e ascensões funcionais operadas ou aprovadas há mais de 05 anos foram canceladas, anuladas, ou tiveram o registro negado sem a observância do contraditório e da ampla defesa. O mesmo ocorreria nesta mesma Corte de Contas, por meio de acórdãos que consideraram legais atos de inativação ou pensionamento sem que houvesse necessidade de prévio registro da admissão.

A partir disso, numa interpretação sistemática do art. 71 da Constituição Federal, “que ao estabelecer as competências do Tribunal de Contas atribui caráter excepcional ao registro de atos de pessoal em relação ao controle externo”, e em atenção ao princípio hermenêutico da força normativa da Constituição,

que impõe como escolha, entre as interpretações *possíveis*, a adoção daquela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais”, conclui “que a melhor interpretação para o art. 71, inciso III, da Constituição Federal seja aquela em que somente estão sujeitos à apreciação de legalidade para fins de registro: 1) os atos de admissão que possam implicar a existência decorrente de atos de aposentadoria, reforma ou pensão, o que exclui as admissões temporárias, e 2) os atos de aposentadoria, reforma ou pensão que tenham decorrido de admissão sujeita a registro, o que exclui benefícios tais como o auxílio-reclusão e a pensão por Mal de Hansen (fls. 18 e 19 da peça nº 43, dos autos nº 480281/10).

Na continuação de sua Declaração de Voto, o Ilmo. Conselheiro Substituto, após sustentar que a discussão acerca da competência desta Corte para registro dos atos de admissão a título precário trata de questão prejudicial, e portanto afastaria a análise de mérito, concluiu que o controle de legalidade dos atos de pessoal poderia ser efetivado de maneiras distintas, por meio de inspeções e auditorias, instrumentos que considera mais eficazes, e propôs o encerramento dos autos.

O Exmo. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por sua vez, no voto vencedor que deu origem ao Acórdão nº 6322/14 – Primeira Câmara, chama a atenção para o fato de que o constituinte originário inseriu a expressão “a qualquer título” no texto do inciso III, do art. 71, com o fito de abarcar o maior número de possibilidades, e excepcionou apenas um caso, as nomeações para o exercício dos cargos em comissão. Por consequência, todos os demais atos de admissão de pessoal deveriam ser apreciados, para fins de registro, pelos Tribunais de Contas, inclusive os em caráter temporário, em que pese a precariedade das contratações destes.

Lembrou, ainda, que as admissões de pessoal, tanto efetivas quanto temporárias, além de poderem ser incorporadas no jogo político, resultam em expressivas despesas ao erário, de modo que estão plenamente abarcadas pela competência constitucionalmente atribuída às Corte de Contas para fiscalização de todas as despesas realizadas, complementada pela legislação infraconstitucional que impõe a aferição de gastos com pessoal, a responsabilidade na gestão fiscal e o controle das despesas em função de novas admissões. Tais fundamentos, no seu entender, são inequívocos e suficientes para que este Tribunal aprecie as admissões temporárias e registre aquelas revestidas de legalidade.

Ao final, após reiterar que a preliminar previamente refutada não pode ser utilizada para embasar decisão pelo arquivamento do processo sem análise do mérito, propôs o registro do ato e a instauração do presente Prejulgado.

Depreende-se do teor da discussão travada nos autos que originaram o presente prejulgado, em cotejo com os bem lançados pareceres da lavra da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal e do Ministério Público de Contas, que assiste pela razão ao d. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, conforme se passa a discorrer:

## 2.1 DA INTERPRETAÇÃO DO ART. 561 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: A NATUREZA DO QUESTIONAMENTO DA COMPETÊNCIA DESTE TRIBUNAL DE CONTAS EM RAZÃO DA MATÉRIA

A primeira parte deste Prejulgado objetiva a fixação de orientação no que diz respeito à interpretação do art. 561 do Código de Processo Civil,<sup>2</sup> aplicado subsidiariamente nos julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas por força do art. 52 da Lei Complementar nº 113/2005,<sup>3</sup> com a definição, em especial, de se, quando levado a julgamento o questionamento da competência do Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, a questão deve ser enquadrada como preliminar processual, e o mérito enfrentado pelo relator originário do processo, ou como prejudicial de mérito, implicando na prevenção do relator que prolatou o voto vencedor.

No que concerne ao tema da distinção entre questões preliminares e prejudiciais de mérito, aos autorizados ensinamentos doutrinários referidos pelos pareceres instrutórios de peças nº 06 e 07, que passam a compor a fundamentação do presente voto, faz coro a didática lição de Fredie Didier Jr., a seguir transcrita:<sup>4</sup>

2 **Art. 561.** Rejeitada a preliminar, ou se com ela for compatível a apreciação do mérito, seguir-se-ão a discussão e julgamento da matéria principal, pronunciando-se sobre esta os juízes vencidos na preliminar.

3 **Art. 52.** Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.

4 DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento. v. 1, 16 ed., rev., atual., e ampl. Salvador: Jus Podium, 2014, p. 336 a 338. Grifou-se.



Há questões que devem ser examinadas antes, pois a sua solução precede logicamente à de outra.<sup>5</sup> O exame das questões prévias sempre pressupõe a existência de ao menos duas questões: a que precede e subordina e a que sucede e é subordinada. Quando entre duas ou mais questões houver relação de subordinação, dir-se-á que a questão subordinante é uma questão prévia. As questões prévias dividem-se em prejudiciais e preliminares.

Não se distinguem as questões prévias pelo seu conteúdo (mérito e não mérito). “O que importa, portanto, para a distinção entre prejudicial e preliminar, não é, assim, a natureza da questão vinculada, mas o teor de influência que a questão vinculante terá sobre aquela (vinculada)”.<sup>6</sup> É equivocada a distinção que se faz entre prejudiciais (mérito) e preliminares (processuais). A distinção correta baseia-se na relação que mantêm as diversas questões postas à cognição judicial. É importante frisar, por isso mesmo, que os conceitos de questão preliminar e questão prejudicial são conceitos relativos: “não se há de dizer de uma questão X que seja, em si mesma, prejudicial ou preliminar, mas que é prejudicial ou preliminar da questão Y”.<sup>7</sup>

Adota-se, mais uma vez, a concepção de José Carlos Barbosa Moreira: Considera-se questão preliminar aquela cuja solução, conforme o sentido em que se pronuncie, cria ou remove obstáculo à apreciação da outra. A própria possibilidade de apreciar-se a segunda depende, pois, da maneira por que se resolva a primeira.<sup>8</sup> A preliminar é uma espécie de obstáculo que o magistrado deve ultrapassar no exame de uma determinada questão. É como se fosse um semáforo: acesa a luz verde, permite-se o exame da questão subordinada; caso se acenda a vermelha, o exame torna-se impossível.<sup>9</sup>

(...)

José Carlos Barbosa Moreira identifica três tipos de questões preliminares. Eis a sua classificação.

a) Preliminares ao conhecimento do mérito da causa. Os pressupostos de admissibilidade do exame do mérito (pressupostos processuais e condições da ação) são questões preliminares, na medida em que, a depender da solução que se lhes dê, podem impedir o exame do objeto do processo. Essas preliminares são questões processuais.

b) Preliminares de recurso: ...“questões de cuja solução depende a possibilidade de julgar-se o mérito da impugnação”.<sup>10</sup> São preliminares de recurso todos os seus requisitos de admissibilidade (...).

5 José Carlos Barbosa Moreira considera que melhor seria a menção a “questões prioritárias”, em vez de “questões prévias”, exatamente para que não houvesse dúvida de que a precedência é lógica e não cronológica (“Questões prejudiciais e questões preliminares”. *Direito processual civil – ensaios e pareceres*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 76).

6 ALVIM, Thereza. *Questões prévias e os limites objetivos da coisa julgada*. São Paulo: RT, 1977, p. 15.

7 MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Questões prejudiciais e questões preliminares”, cit., p. 89.

8 MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Questões prejudiciais e questões preliminares”, cit., p. 87.

9 O exemplo é de Hélio Tornaghi (*Curso de Processo Penal*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 52).

10 MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, item 370, p. 679.

c) *Preliminares de mérito*: "... as questões já situadas no âmbito do *meritum causal*, mas suscetíveis, se resolvidas em certo sentido, de dispensar o órgão de prosseguir em sua atividade cognitiva (v.g., a questão da prescrição)".<sup>11</sup>

(...)

Considera-se questão prejudicial aquela de cuja solução dependerá não a possibilidade nem a forma do pronunciamento sobre a outra questão, mas o teor mesmo desse pronunciamento. A segunda questão depende da primeira não no seu ser, mas no seu modo de ser.<sup>12</sup> A questão prejudicial funciona como uma espécie de placa de trânsito, que determina para onde o motorista (juiz) deve seguir. Costuma-se dizer que as questões prejudiciais podem ser objeto de um processo autônomo.<sup>13</sup> São exemplos de questões prejudiciais: a) a validade do contrato, na demanda em que se pretende a sua execução; b) a filiação, na demanda por alimentos; c) a inconstitucionalidade da lei, na demanda em que se pretenda a repetição do indébito tributário etc.

Aplicando-se referida lição ao caso em tela, tem-se que o debate acerca da competência do Tribunal de Contas para a análise das admissões provisórias é questão prévia subordinante em relação à questão de mérito, consistente na efetiva apreciação da legalidade desses mesmos atos.

Sua melhor classificação, nesse contexto, de acordo com a doutrina de Barbosa Moreira, é como "questão preliminar ao mérito da causa."

Isso porque a competência absoluta do órgão julgador (no caso, em razão da matéria) constitui pressuposto processual positivo subjetivo para o desenvolvimento válido e regular do processo, de modo que qualquer discussão a seu respeito antecede logicamente o julgamento de mérito.

Em outras palavras, o conhecimento do ato de admissão temporária concreto trazido à apreciação desta Corte, e o conseqüente exame do objeto do processo, somente é possível caso reconhecida a competência deste Tribunal em razão da matéria.

Tal reconhecimento, a toda evidência, não condiciona ou determina o

11 MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 11 ed., cit., item 370, p. 679.

12 "Questão que se caracteriza por ser um antecedente lógico e necessário da questão prejudicada, cuja solução condiciona o teor do julgamento da questão subordinada, trazendo ainda consigo a possibilidade de se constituir em objeto de processo autônomo". (FERNANTES, Antônio Scarance. *Prejudicialidade*. São Paulo: RT, 1988, p. 96.

13 FERNANTES, Antônio Scarance. *Prejudicialidade*, cit., p. 60, item 24.

teor da análise do ato (registro ou negativa de registro), mas pura e simplesmente a possibilidade de que esse ato seja por ela apreciado.

Trata-se, portanto, de questão preliminar eminentemente processual.

Por versar de preliminar processual, quando reconhecida em julgamento a competência deste Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, o mérito deve ser analisado pelo relator originário do processo, ainda que vencido nessa questão, sem alteração de relatoria.

A esse respeito, vale transcrever a ementa do recente Acórdão nº 1152/15, deste Tribunal Pleno, proferido em sede de Conflito de Competência (grifou-se):

Conflito negativo de competência. Relator originário vencido em questão preliminar. Voto vencedor pela rejeição de proposta de conversão em Tomada de Contas Extraordinária. Deliberação acerca de matéria estritamente processual. Pela improcedência.

Distintamente, quando vencido o Relator em questão de mérito, é inequívoca a necessidade de atribuição da relatoria ao redator do voto vencedor, nos termos do art. 50 da Lei Orgânica desta Corte de Contas,<sup>14</sup> conforme já reconhecido, também pelo Tribunal Pleno, no Acórdão nº 868/10 (grifou-se):

Conflito negativo de competência. Auditor relator com voto de mérito vencido. Auditor redator com voto de mérito vencedor. Retorno do processo sem atendimento da diligência ordenada. Conflito procedente. Recomendação lógica para a liberação do vencido da adoção de diretrizes e parâmetros em desacordo com as suas próprias convicções. Manutenção do redator vencedor como relator do processo.

No que se refere especificamente à interpretação a ser dada ao art. 561 do Código de Processo Civil, bem destacou o Ministério Público de Contas que a necessidade do enfrentamento do mérito pelo relator originário do processo, sem alteração de relatoria, pode ser estendida a todas as questões “prévias”, ou “preliminares” (gênero), independentemente de se enquadrarem

<sup>14</sup> Art. 50. Sendo o voto do Relator vencido, será designado pelo Presidente, na própria sessão, novo Relator dentre os votantes vencedores, para lavratura de voto, no prazo máximo de 10 (dez) dias.

nas espécies “preliminar processual” ou “prejudicial de mérito”, visto que, além de os Tribunais Superiores tratarem os termos “prejudicial” e “preliminar” como sinônimos, o art. 561 do Código de Processo Civil instituiu a obrigação de todos os julgadores se pronunciarem a respeito da matéria principal, ainda que vencidos na preliminar.<sup>15</sup>

Em corroboração, constou da [Ata da Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 23/10/2014](#), que o Exmo. Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA aditou seu entendimento a respeito da relevância da discussão acerca da interpretação a ser dada ao referido dispositivo do Código de Processo Civil:

Auditor CLAUDIO AUGUSTO CANHA:- Pede a palavra e lhe é concedida:

Gostaria de fazer um adendo, porque da Sessão de terça feira até hoje eu estudei melhor o problema e vejo que a parte do Artigo 561 é desnecessária. Claro que há preliminar nos processos em julgamento neste Tribunal. Acredito que a divergência não seja quanto a isso. Também reconheço que há preliminar. A diferença em relação à opinião do Conselheiro FERNANDO GUIMARÃES é se - se trata de uma preliminar processual, ou se uma prejudicial de mérito. Vejo que a questão mais relevante a ser discutida, não seria essa parte e sim, se realmente os atos de admissão para teste seletivo devem ser analisados pelo Tribunal, como processos sujeitos a registros.

Face ao exposto, cabe a esta Corte de Contas fixar seu posicionamento acerca da interpretação a ser dada ao art. 561 do Código de Processo Civil, quando aplicado subsidiariamente nos julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas por força do art. 52 da Lei Complementar nº 113/2005, no sentido de que o relator vencido em questão prévia deverá pronunciar-se sobre o mérito processual, sem mudança de relatoria.

15 “No que se refere à possível alteração de relatoria levantada pelo Conselheiro Fernando Guimarães, este Parquet entende que em ambas as classificações, esta não é medida a ser adotada. Não há previsão para que se proceda de tal forma, e em uma rápida consulta aos Tribunais Superiores, nota-se que os termos ‘prejudicial’ e ‘preliminar’ são tratadas como sinônimos – mesmo que com diferenças teóricas.

Desta forma, tratando-se de pressuposto lógico para o julgamento final da demanda, não há que se falar em alteração de relatoria quando analisadas no mesmo processo, seja questão prejudicial ou questão preliminar, considerando ainda que em determinadas situações um único ato abrangerá as duas decisões (questão prévia e mérito). Ademais, o art. 561 do CPC aponta a obrigação de todos os juízes no pronunciamento da matéria principal, mesmo que vencidos na preliminar – ou prejudicial, conforme interpretação -, não havendo justificativas para que haja mudança de Relator na hipótese de a sua não ter sido a majoritária quando do julgamento prévio. Superada a questão precedente, o mérito deverá ser enfrentado por todos os julgadores, ainda que contrários a esta decisão.” (fl. 03 da peça nº 07).

No caso específico do questionamento da competência deste Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, a questão deve ser enquadrada como preliminar processual, e, caso não acolhida em julgamento, o mérito deve ser enfrentado pelo relator originário do processo, ainda que vencido, sem transferência da relatoria ao prolator do voto vencedor.

## 2.2 DA COMPETÊNCIA DESTERRIBUNAL DE CONTAS PARA APRECIÇÃO DOS ATOS DE ADMISSÃO TEMPORÁRIA PARA FINS DE REGISTRO

Conforme exposto, o inciso III do art. 71 da Constituição Federal,<sup>16</sup> repetido pelo inciso III, do art. 75, da Constituição Estadual,<sup>17</sup> e pelo inciso IV, do art. 1º, da Lei Orgânica desta Corte,<sup>18</sup> estabeleceu o dever dos Tribunais de Contas de apreciar, para fins de registro, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, tendo excluído unicamente as nomeações para cargo de provimento em comissão.

16 **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (grifou-se)

17 **Art. 75.** O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

18 **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

(...)

IV – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

A partir da interpretação gramatical, “ponto de partida da atividade hermenêutica”, e tomando por base o pressuposto de que o texto da constituição “não possui palavras inúteis”, somado à regras de hermenêutica segundo as quais “onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”, e “quando o texto menciona o gênero, presumem-se incluídas as espécies respectivas”, assim expõe o Exmo. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, no voto vencedor que originou o Acórdão nº 6322/14 – Primeira Câmara (grifou-se):

(...) entendo que o constituinte utilizou-se de uma expressão abrangente – a qualquer título – com o fito de abarcar o maior número de possibilidades, tendo feito a distinção a apenas um caso, aos cargos em comissão, os quais excepcionou à regra.

Ou seja, de todas as formas possíveis de admissão a única expressamente excepcionada pelo constituinte foi a nomeação para cargo de provimento em comissão.

(...) a norma deve ser cumprida tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas, especialmente tendo em vista que o seu objetivo é excluir a interpretação estrita

E conclui:

Em razão do exposto é que se compreende que somente o registro das nomeações para o exercício dos cargos em comissão é que foi excepcionado das competências dos Tribunais de Contas, sendo necessário o registro das admissões em caráter efetivo ou temporário, em que pese a precariedade das contratações destes.

(...)

Acrescente-se a isso o fato de a Constituição tratar a expressão “atos de admissão de pessoal” como gênero que comporta mais de uma espécie (admissão em caráter efetivo e em caráter precário, que por sua vez pode ser por tempo determinado ou por cargo em comissão). (...) Aplica-se a regra geral aos casos especiais, se a lei não determina evidentemente o contrário.

Depreende-se desta brilhante exposição que, além de o legislador constituinte originário estabelecer somente uma exceção à regra, não deixou qualquer autorização para que o legislador ordinário criasse novas exceções ao exame de legalidade (e conseqüente registro) dos atos de admissão pelos Tribunais de Contas.

Com muito menos propriedade, poderia esta Corte de Contas Estadual excepcionar de sua competência os atos de contratação por prazo determinado, sem qualquer amparo nos textos da Constituição Federal, da Constituição Estadual, e da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Nesse sentido, dentre diversos estudos doutrinários a respeito do tema já citados nos autos, vale transcrever a seguinte passagem, da lavra de Frederico Jorge Gouveia de Melo, referida pelo Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES:

A análise realizada pelo Tribunal de Contas alcança tanto os atos de admissão de pessoal mediante concurso (forma universal adotada pela Constituição), como as contratações temporárias por excepcional interesse público (ressalva do art. 37, IV da CR), devendo incidir sobre todos os atos admissórios, não se admitindo a amostragem como técnica de controle.<sup>19</sup>

Na mesma linha, os ensinamentos de Helio Saul Mileski:

Consoante os termos do art. 71, III, da Constituição, a função de “apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, da Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão...”, pela sua clareza, demonstra que o exame de legalidade a ser efetuado pelo Tribunal de Contas deve ocorrer sobre todo e qualquer ato de admissão, excetuado somente o de cargo em comissão, realizado no âmbito dos órgãos e entidades da Administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Assim, para o exame da legalidade dos atos de admissão, o Tribunal de Contas, como técnica de controle, não pode utilizar o sistema de amostragem, uma vez que este procedimento de fiscalização não abrange todo o universo dos atos praticados pelo Poder Público. É exigência da norma constitucional que o exame de legalidade seja procedido em todos os atos de admissão, não apenas em alguns.<sup>20</sup>

Soma-se, ainda, o opinativo de Luiz Henrique Lima:

Quando o dispositivo menciona atos de admissão a qualquer título inclui também no âmbito do controle as admissões em caráter temporário previstas na Lei nº 8.754/1996 que regula as contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.<sup>21</sup>

Em corroboração, o Tribunal de Contas da União, que já enfrentou o

19 MELO, Frederico Jorge Gouveia de. *Admissão de pessoal no serviço público*. – 2. ed. rev. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 146/147. Grifou-se.

20 MILESKI, Helio Saul. *O Controle da gestão pública*. 2. ed., rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 340. Grifou-se.

21 LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e questões de concursos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 47. Grifou-se.

tema ao menos em duas oportunidades, possui claro posicionamento pela necessidade do registro das contratações a título precário:

[...] Verifique-se que o art. 71, III, da Constituição Federal atribuiu ao Tribunal a competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título (...). Frise-se que a doutrina especializada, ao comentar a competência do Tribunal, não tece considerações acerca da mencionada expressão a qualquer título, em nada colaborando para uma maior compreensão do assunto. Não obstante, considerando que o aludido inciso excepcionou expressamente as situações que não estariam inseridas nessa regra geral (... excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão...), entendemos, modestamente, que as admissões a qualquer título digam respeito tanto àquelas efetuadas em caráter permanente, como às admissões por prazo determinado." (TCU, Acórdão 106/20047 – Primeira Câmara. Excerto do voto do Relator Augusto Sherman. Processo 007.035/2002-4.)

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. ESTUDO SOBRE A PERTINÊNCIA DO REGISTRO NO SISAC DOS ATOS DE ADMISSÃO DE BRIGADISTAS, SOB REGIME DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PREVISTO NA LEI 8.745/1993, NO ÂMBITO DO IBAMA E DO ICMBIO. VIABILIDADE OPERACIONAL. EXPECTATIVA E EFETIVIDADE DO CONTROLE. BAIXO IMPACTO OPERACIONAL PERANTE A TOTALIDADE DE ATOS DE ADMISSÃO APRECIADOS ANUALMENTE PELO TCU. AMPARO CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGULAMENTAR. CONCLUSÃO PELA PERTINÊNCIA DOS LANÇAMENTOS DESSES ATOS NO SISAC. CIÊNCIA AO IBAMA E AO ICMBIO. ARQUIVAMENTO. (Autos nº 032.699/2011-5, Acórdão nº 3018/2012 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

Evidencia-se, pelo exposto, que, ao se referir aos "atos de admissão" como gênero, e ao utilizar a expressão "a qualquer título", pretendeu o texto constitucional abranger o maior número de possibilidades, sem conceder margem à interpretação no sentido de que outras formas de admissão, para além da nomeação para cargo de provimento em comissão, estariam isentas de análise e registro pelos Tribunais de Contas.

A fim de esgotar o tema, vale examinar detidamente os opinativos em sentido contrário, da lavra do Exmo. Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA e da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, em função da relevante fundamentação deles constante.

O Ilustre Conselheiro Substituto, em Declaração de Voto nº 43/15, apresentada na peça nº 43 dos autos nº 480281/10, propôs uma interpretação alternativa à literalidade do inciso III do art. 71 da Constituição Federal, con-



ducente à ausência de competência dos Tribunais de Contas para registrar os atos de contratação temporária.

A tese suscitada parte de duas premissas básicas: 1) constitui finalidade precípua da competência atribuída aos Tribunais de Contas pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal, o registro dos atos de admissão que possam implicar em atos de aposentadoria, reforma ou pensão, e o registro dos atos de aposentadoria, reforma ou pensão que tenham decorrido de admissão sujeita a registro; e 2) o registro de atos de pessoal tornou-se anacrônico, após progressiva mitigação e perda de alcance do instituto.

Diante do acurado estudo histórico e jurisprudencial realizado pelo douto Conselheiro Substituto, é fato inquestionável que o instituto do registro dos atos de pessoal teve sua importância e seu alcance mitigados ao longo do tempo.

Tal mitigação de alcance, conforme referido estudo, incidiu sobre dois de seus aspectos, relativos ao tratamento recebido pelo instituto no âmbito legal e no âmbito dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário.

No aspecto legal, correspondeu à perda do status de “julgamento” atribuído ao registro de atos pelo Tribunal de Contas nos regimes anteriores a 1977, o que fazia com que a decisão do Tribunal de Contas, quando aprovatória, desse executoriedade ao ato e criasse uma situação definitiva na órbita administrativa.

Já no aspecto do tratamento recebido pelo instituto nos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, corresponde à possibilidade de modificação de decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário, e à possibilidade de que o registro de inativações e pensionamentos seja determinado pelo Tribunal de Contas, em certos casos, mesmo que na ausência de prévio registro de admissão.

A mitigação do instituto, contudo, não justifica que esta Corte o atenuar ainda mais, mesmo que, meramente por hipótese, fosse admitida a possibilidade de se dar interpretação restritiva ao texto constitucional para o fim de excluir a necessidade do registro das admissões temporárias.

Razão disso é o fato de que os aspectos já mitigados não esgotam a utilidade do instituto para o exercício da competência constitucional primária das Cortes de Contas, atribuída pelo *caput* do art. 71 da Constituição Federal, consistente no controle externo de todas as despesas realizadas com recursos públicos.<sup>22</sup>

A importância e a materialidade dessa competência inclusive ultrapassam aquela da primeira premissa básica da tese contrária, segundo a qual a utilidade do registro das admissões estaria em subsidiar a apreciação dos atos de inativação e pensão.

Em outras palavras, ao apreciarem, para fins de registro, os atos de admissão, os Tribunais de Contas cumprem com a sua missão constitucional de aferir, ao menos num momento inicial, a legalidade do dispêndio de expressivos recursos públicos que deles advirão, além de registrar dados relevantes para o subsídio de atuações futuras, seja em novos autos de admissão, inativação e pensão, seja em processos de prestação ou tomada de contas, auditorias, inspeções e representações, dentre outros.

Conforme bem destacado pelo Exmo. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, com base na doutrina de Bruno Wilhelm Speck, as admissões de pessoal, além de serem suscetíveis de incorporação no jogo político, resultam em despesas expressivas ao erário:

A atenção especial para essa área de pessoal contratado pelo Estado se justifica pelo duplo motivo que, de um lado, essa área absorve parcela crescente de recursos públicos, e, de outro lado, ela é sucessivamente incorporada no jogo político, sendo a contratação de funcionários uma das grandes moedas de troca para recompensar correligionários políticos pelo suporte durante a competição eleitoral. [...] O Tribunal de Contas foi incumbido de manter a vigilância sobre essa forma de contratação. A ênfase no controle da lisura das contratações de funcionários está dentro de um contexto de combate ao uso da máquina pública para fins particulares ou partidários.<sup>23</sup>

22 Nesse sentido, manifestou-se Edgar Guimarães:

“Outra não pode ser a inteligência do comando inculcado na Constituição Federal, pois, tanto uma espécie admissional (cargos/empregos públicos), quanto a outra (contratação temporária), resultam em despesas ao erário, o que, por si só, enseja a incidência do controle a ser exercido pela Corte de Contas, nos termos do que dispõe o inc. III, do art. 71.” (GUIMARÃES, Edgar. Controle dos atos admissionais pelos Tribunais de Contas. In: MOTTA, Fabrício (Coord.). *Concurso público e Constituição*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 257-283.)

23 SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da*

A importância dessa competência constitucional ainda é complementada pela legislação infraconstitucional, que impõe a aferição de gastos com pessoal, a responsabilidade na gestão fiscal e o controle das despesas em função de novas admissões.

Exemplos práticos das constatações levantadas pelo Ilustre Conselheiro podem ser consultados nos seguintes autos:

- a) Admissão de Pessoal nº 709797/11, nos quais foi apreciado um único processo seletivo simplificado para a contratação de professores temporários para atuarem nas escolas estaduais, referente ao exercício de 2011, com potencial para envolver mais de 19.000 agentes temporários e movimentar mais de R\$ 300.000.000,00, em apenas um ano (conforme fls. 26 a 28 da peça nº 02 daqueles autos);<sup>24</sup>
- b) Admissão de Pessoal nº 619573/10, em que foi determinada a conversão em Tomada de Contas Extraordinária e a negativa de registro a admissão temporária de candidato aprovado em teste seletivo, por acumular indevidamente cargo de comissão em outro município;<sup>25</sup>
- c) Admissão de Pessoal nº 674108/10, nos quais se negou registro a admissão, por falta de comprovação dos requisitos para a contratação temporária por excepcional interesse público;<sup>26</sup>
- d) Admissão de Pessoal nº 382502/08, em que se negou registro à admissão de candidato filho do Presidente da Câmara Municipal, em razão de ilegalidades constatadas na realização do concurso público e de ofensas aos princípios da moralidade e impessoalidade;<sup>27</sup>
- e) Representação nº 429430/10, julgada procedente em razão de diversas irregularidades na fase interna e externa de concurso público, dentre as quais o direcionamento a candidatos predefinidos e a contratação irregular de empresa terceirizada para a realização do certame;<sup>28</sup>

---

instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 117-118 *apud* MELO, Frederico Jorge Gouveia de. *Admissão de pessoal no serviço público: procedimentos, restrições e controles*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 138. p. 139. Grifou-se.

24 **Acórdão nº 6422/14 - Segunda Câmara:**

Admissão de pessoal. Teste seletivo para contratação Temporária. Edital nº 127/2010. Lei Complementar Estadual nº 108/2005. Pareceres divergentes. Pela legalidade e registro.

25 **Acórdão nº 1961/15 - Primeira Câmara:**

Admissão de pessoal. Educador social. Teste seletivo para contratação Temporária. Acumulação indevida de cargo em comissão com a contratação. Pela negativa de registro, com intimação do servidor contratado acerca do prazo recursal e conversão em Tomada de Contas Extraordinária, após o trânsito em julgado.

26 **Acórdão nº 1804/15 - Primeira Câmara:**

Admissão de Pessoal. Teste Seletivo. Professores Temporários. Falta de comprovação ao atendimento dos requisitos da lei municipal que prevê a contratação temporária por excepcional interesse público. Negativa de registro. Determinação e multas administrativas.

27 **Acórdão nº 3137/15 – Tribunal Pleno:**

Recurso de revisão. Negativa de registro de admissão de pessoal. Candidato parente do presidente da Câmara Municipal. Ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade. Protagonismo do Gestor na prática dos atos do certame. Não provimento.

28 **Acórdão nº 4226/13 - Tribunal Pleno:**

Representação – Concurso Público – Irregularidades na fase interna e externa – Direciona-

f) Admissão de Pessoal nº 507739/08 (objeto do Recurso de Revista nº 830457/13), nos quais foi determinada a negativa de registro e conversão em Tomada de Contas Extraordinária, em razão da ausência de prévio atendimento aos requisitos estabelecidos pelos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nomeação de servidores nos 180 dias que antecederam o final do mandato do Prefeito Municipal, e diversas irregularidades no Concurso Público, tais como ausência de garantia de sigilo do conteúdo das provas antes de sua aplicação, favorecimento a determinados candidatos, participação de parentes dos responsáveis pelo concurso e de outras autoridades locais, plágio de questões, ausência de comprovação da qualificação da banca examinadora e da adequação das provas à complexidade dos cargos, além de dúvidas sobre a idoneidade das questões formuladas em prova prática e do julgamento de recursos;<sup>29</sup>

Vale ressaltar que as contratações por prazo determinado são suscetíveis às mesmas irregularidades constatadas nos exemplos práticos de admissões por concurso público supra referidos.

Somadas, as admissões de pessoal podem chegar a 60% da receita corrente líquida dos estados e municípios, conforme autoriza o art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Indispensável e relevante, portanto, o exame da legalidade dos atos de admissão, a qualquer título, por esta Corte de Contas, tanto em virtude dos elevados valores envolvidos, quanto por conta da real suscetibilidade desses atos a irregularidades, de modo que não parece adequado caracterizar o respectivo registro como anacrônico.

Pelo contrário, a formação de banco de dados por meio do registro de atos, com o advento do processo digital e o pioneirismo da análise eletrônica dos processos de atos de pessoal (representados, nesta Corte de Contas pelos sistemas e-Contas Paraná e SIAP), é tema da maior atualidade.

---

mento do certame a candidatos pré-definidos – Fraude – Contratação de empresa terceirizada para realização do concurso – Dispensa de licitação irregular – Anulação do certame pela Administração Pública – Pela procedência parcial – Com aplicação de multas – Declaração de Inidoneidade – Encaminhamento ao Ministério Público Estadual – Restituição de Valores – Inspeção.

29 **Acórdão nº 4612/13 - Primeira Câmara:**

Admissão de Pessoal. Concurso Público. Edital nº 01/2008. Pela negativa de registro das contratações. Diversas irregularidades apontadas na instrução, corroboradas em sindicância. Inobservância dos arts. 16 e 17 da LRF. Nulidade das admissões. Art. 21, I, e parágrafo único, da mesma lei. Intimação dos servidores afetados. Instauração de Tomada de Contas Extraordinária. Envio de cópias ao Ministério Público Estadual.

Em já referido estudo elaborado pelo Tribunal de Contas da União,<sup>30</sup> abordado pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 6301/15, o Ministro Relator Raimundo Carreiro faz referência ao funcionamento do sistema Sisac<sup>31</sup> daquele Tribunal que, de forma semelhante com o que se pretende atingir com o SIAP<sup>32</sup> nesta Corte, é responsável pela triagem e separação eletrônica dos atos escorreitos daqueles que padecem de vícios, além da formação de base de dados considerados necessários e úteis.

Referido estudo ressalta que, a partir do registro dos atos de pessoal em sistema eletrônico, os dados a eles concernentes podem ser utilizados como fontes de informação para diversos fins, desde a própria gestão e aprimoramento dos processos internos daquela Corte, até a elaboração de relatórios acerca dos quantitativos envolvidos em contratos temporários firmados pelos mais diversos órgãos e entidades da administração pública.

Soma-se, ainda, no caso deste Tribunal do Estado do Paraná, a previsão, na Instrução Normativa nº 107/2015,<sup>33</sup> da possibilidade de integração de outros sistemas com o SIAP, que permitirá o intercâmbio e o cruzamento de dados entre sistemas.

30 (Autos nº 032.699/2011-5, Acórdão nº 3018/2012 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

31 Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões.

32 Sistema de Atos de Pessoal.

Atualmente, se encontra em funcionamento unicamente o módulo “aposentadoria” do referido sistema, regulamentado pela Instrução Normativa nº 107/2005. A título ilustrativo, vale transcrever os artigos 1º, 5º, 7º e 8º, da referida Instrução Normativa:

**Art. 1º** Os atos de inativação, encaminhados por meio de Sistema de Atos de Pessoal (SIAP), serão analisados eletronicamente a partir dos parâmetros definidos nesta Instrução Normativa, para verificação da sua legalidade e identificação de irregularidades, inconsistências ou omissões no lançamento dos dados.

(...)

**Art. 5º** A DICAP realizará análise eletrônica individual em cada processo de ato de inativação, ficando o resultado registrado no sistema para eventual consulta.

§ 1º Os atos que forem considerados aptos para o registro serão relacionados em lista, na qual constarão as principais informações, como número do processo, nome do servidor, número do ato, data de publicação.

§ 2º A lista, finalizada a critério da Unidade Técnica, será disponibilizada para homologação do Presidente.

(...)

**Art. 7º** Os atos cuja análise eletrônica identificar irregularidades, inconsistências ou omissões no lançamento dos dados serão encaminhados à Diretoria de Protocolo para distribuição e regular processamento, nos termos do art. 333, I a V, do Regimento Interno.

33 **Art. 8º** Fica autorizada implementação de procedimentos de integração de sistemas com o SIAP, destinados à alimentação automática de dados, devendo, em cada caso, o processo de integração ser previamente autorizado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal.

O exame individualizado para fins de registro dos atos de admissão a título precário, segundo o Tribunal de Contas da União, para além do exame de legalidade em si, também ganha relevo como forma de viabilizar: o controle preventivo de irregularidades, a partir da expectativa de controle que gera sobre órgãos e gestores; a anulação de atos ilegais, quando a apreciação é realizada tempestivamente; a responsabilização de gestores por eventuais ilegalidades, com conseqüente desincentivo à reincidência; e o subsídio às demais ações de controle externo.

Em corroboração, vale transcrever o trecho referido pelo Exmo. Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA, em sua análise histórica do processo de elaboração da atual Constituição Federal contida na Declaração de Voto nº 43/15, apresentada nos autos nº 480281/10 (peça nº 43, fl. 09 – grifou-se), no qual faz referência ao fato de que, na redação final do anteprojeto da Comissão V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, foi incluído o inciso VI ao art. 52 do substitutivo do relator, com o objetivo de assegurar o preceito da aprovação em concurso público:

Pretende-se assegurar o cumprimento do preceito que prevê a aprovação em concurso para ingresso no serviço público, **bem como evitar**: as admissões com objetivos eleitorais; o nepotismo; a existência de quadros e tabelas de pessoal sem o devido controle sobre o número de cargos e/ou empregos; a pressão sobre o orçamento, decorrente de despesas criadas sem a correspondente previsão de recursos para atendê-las; o descumprimento do preceito que exige para determinados casos a capacitação profissional prevista em lei. A medida permitirá, ainda, um controle mais eficaz sobre acumulações ilícitas de cargos e/ou empregos.

Percebe-se que os objetivos referidos na passagem supra são plenamente aplicáveis à análise de legalidade das admissões por prazo determinado, uma vez que são suscetíveis aos mesmos problemas que se pretende evitar naquelas a título efetivo.

E mais: o controle real e individualizado das contratações temporárias pelos Tribunais de Contas também serve para dar cumprimento à própria obrigatoriedade do concurso público, pois representa sério desincentivo a que essas contratações sejam realizadas de modo abusivo pelos gestores jurisdicionados, em substituição às de servidores efetivos.

Cumprir destacar, ainda, que, no caso específico das decisões do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná referidas pelo nobre Conselheiro Substituto (fls. 12 a 18 da Declaração de Voto nº 43/15), a mitigação da exigência do registro dos atos de admissão não incidiu sobre o instituto, em sua essência, mas sim na contraposição aos princípios contributivo, da segurança jurídica e da ampla defesa, os quais, na ponderação daqueles casos concretos, acabaram (como poderão em outros casos) por suplantarem o princípio da legalidade, representado pela legalidade e registro perante os Tribunais de Contas dos atos de pessoal em questão.

Finalmente, no que tange à preocupação em se garantir maior eficácia, aplicabilidade e permanência às normas constitucionais, a questão também já foi abordada pelo referido estudo do Tribunal de Contas da União.

A realização daquele estudo foi motivada, justamente, pela necessidade de que fosse analisada a *“conveniência de, com base no princípio da eficiência, conferir aos atos de admissão de brigadistas, cujo período máximo de contratação não pode exceder 180 (cento e oitenta) dias, o mesmo tratamento dispensado aos atos de admissão de servidores públicos efetivos, que estabelecem com a União relação jurídica e econômica de longuíssimo prazo, envolvendo remuneração, aposentadorias e pensões”* (grifou-se).

O Relatório elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIP daquela Corte, inteiramente acolhido pelo Acórdão nº 3018/2012 – Plenário, demonstrou não ser possível afastar a obrigatoriedade do exame e registro dos atos de admissão por prazo determinado, no caso, de brigadistas no âmbito do IBAMA e do ICMBIO, com base no princípio da eficiência, mesmo que por mais das vezes a análise seja concluída após o término dos 180 de vigência daqueles contratos (grifou-se):

Considerando, portanto, que o TCU pode e deve atuar tendo por fundamento direto a Constituição Federal e, nesse caso, também a legislação infraconstitucional, a simples invocação do princípio da eficiência, a nosso sentir, não pode afastar, de plano, uma regra definida de forma absolutamente cristalina, a não ser que houvesse a devida ponderação entre alguns princípios constitucionais, de modo a afastar,

por exemplo, o princípio da legalidade. Todavia, não vislumbramos que essa seja a melhor exegese das normas que regem o assunto.

(...)

Logo, a possibilidade de mudança na orientação jurisprudencial do STF não deve ser menosprezada. Deve, por outro lado, servir de alerta ao TCU para que sejam adotadas medidas a fim de que os mencionados atos possam ser apreciados em prazo inferior a cinco anos, sob o sério risco de o TCU, em vez de tão-somente fazer a oitiva dos interessados, ser obrigado a convalidar uma grande quantidade de atos ilegais, o que, certamente, resultará em enormes prejuízos aos cofres públicos.

(...)

No tocante ao segundo aspecto do princípio da eficiência, relacionado à viabilidade de se aplicar o mesmo procedimento de registro e análise dos atos de admissão para cargos temporários e de provimento efetivo, julgamos que o envio desses atos de admissão temporária por meio do sistema Sisac seja a forma mais adequada de tratamento por parte do TCU, tendo em vista os motivos a seguir expostos.

Atualmente, mais de 95% dos atos de admissão que dão entrada no TCU são instruídos e processados de forma eletrônica, sejam eles relacionados a cargos de provimento efetivo ou temporários. Adotar qualquer outro tipo de procedimento que não seja o eletrônico acarretará, invariavelmente, perda de unidade e eficiência na análise das admissões temporárias.

Por outro lado, o fato de o TCU demorar, em média, mais de 480 dias para apreciar determinada admissão, enquanto a duração dos contratos temporários dos brigadistas é de, no máximo, 180 dias, não invalida o processo de análise das admissões relativas a esses contratos nem faz pairar dúvidas quanto à eficácia desse procedimento.

(...)

Destaque-se, ainda, que esse sistema, embora careça de melhorias, auxilia na análise da legalidade dos atos por esta Sefip. Isso porque, a partir de determinadas críticas e parâmetros previamente definidos, torna-se possível selecionar tanto os atos escorreitos (como são em sua maioria os atos de admissão de brigadistas) quanto os atos que padecem de determinado vício, viabilizando uma análise criteriosa e célere dos atos, que repercute também na elaboração dos votos dos eminentes ministros e, por consequência, nos julgamentos desta Corte.

(...)

Na verdade, a impossibilidade de o TCU apreciar a legalidade dos atos de admissão dentro de um prazo menos elástico, a nosso ver, somente corrobora a necessidade de aprimoramento dos procedimentos relacionados ao cadastramento, envio e exame de legalidade dos atos de admissão e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, de modo a torná-los cada vez mais céleres. Nesse sentido, vale destacar que está em fase de desenvolvimento novo sistema Sisac, com formulários mais completos e de preenchimento mais fácil por parte dos gestores de pessoal.

Aplicando-se o mesmo raciocínio a esta Corte Estadual, evidencia-se que o ganho de eficiência na análise dos atos de pessoal, para o fim de garantir maior aplicabilidade, permanência e eficácia às normas constitucionais, não deve ser buscado através da exclusão da análise dos atos de admissões temporárias, e sim do aprimoramento dos procedimentos de análise desses atos, em especial, com o auxílio da tecnologia da informação.



Nesse desiderato, a implementação do Sistema de Atos de Pessoal – SIAP deste Tribunal, se bem-sucedida, tornará obsoleta qualquer discussão a respeito, a exemplo do ocorrido no Tribunal de Contas da União.

Conforme mencionado, também merece análise detida a divergência parcial apresentada pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal no Parecer nº 4342/15 (peça nº 10).

Trata-se, em realidade, de posicionamento intermediário, segundo o qual somente a apreciação da legalidade das contratações temporárias previstas no artigo 37, inciso IX da Constituição Federal, constituiria poder-dever inderrogável dos Tribunais de Contas, enquanto que o respectivo registro em banco de dados seria de caráter facultativo, e portanto poderia ser dispensado a critério desses Tribunais.

A Diretoria opinou, ainda, no sentido de não ser necessária a apreciação dos atos de prorrogação das contratações a título precário, por não se tratarem propriamente de atos admissionais (no sentido de ato inicial e/ou original de provimento do cargo), por não haver justificativa para que assim se proceda, e por inexistir fato relevante a ser notado por ocasião da prorrogação.

No que se refere aos atos propriamente admissionais, o posicionamento da Unidade Técnica parte da premissa de que a finalidade primária da apreciação dos atos de admissão de pessoal pelos Tribunais de Contas seria o exame da legalidade do ato, sobrepondo-se ao respectivo registro, independentemente da forma em que realizada ou do vínculo profissional a ser estabelecido com a Administração Pública.

O posicionamento em questão possui claro alinhamento com o entendimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, segundo o qual, por guardarem a mesma precariedade das nomeações em cargos de comissão, as admissões por contrato temporário não deveriam estar sujeitas a registro:

Determina a Constituição Brasileira que não sejam registrados os casos de admissão para cargos de provimento em comissão.

Outrora, pretenderam afastar do controle externo a prerrogativa de examinar a legalidade das admissões nesses casos, tendo o Tribunal de Contas da União firmado o entendimento de que a Constituição excluiu apenas o registro dos cargos de livre provimento, dada a precariedade das nomeações e, por certo, o volume decorrente. (...)

Sobre os registros das admissões de servidores por contrato temporário, parece que, pelos mesmos motivos, deveriam ser genericamente apreciadas pelo Tribunal, mas sem registro dos atos, dada a precariedade da ocupação.<sup>34</sup>

Ousa-se discordar, contudo, do ilustre doutrinador, uma vez que existe uma diferença fundamental entre a precariedade das nomeações em cargos de comissão e aquela das admissões por contrato temporário: enquanto os cargos em comissão são de recrutamento amplo de livre nomeação e exoneração (a demissão *ad nutum* é inerente à função exercida, podendo ocorrer a qualquer momento e sem motivação, sendo indevidos a concessão de aviso-prévio e o pagamento de indenização),<sup>35</sup> o ingresso na função pública remunerada temporária depende de aprovação em processo seletivo simplificado e a extinção antecipada do vínculo por conveniência administrativa implica em despesa pública, uma vez que gera ao agente contratado o direito à indenização correspondente à metade do que lhe caberia no restante do contrato.<sup>36</sup>

Ademais, a contratação por tempo determinado, por exigir a configuração de situação temporária de excepcional interesse público prevista em lei, está sujeita a regras específicas, muito mais rígidas em relação às nomeações para cargos em comissão, estabelecidas no intuito de resguardar os princípios constitucionais do concurso público, da moralidade e da impessoalidade, cuja observância deve ser acompanhada pelas Cortes de Contas.

34 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. – 3. ed. rev. atual. e ampl. 1. reimpr. – Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 306.

35 A propósito, vide Acórdão nº 3464/13 – Primeira Câmara.

36 Nos termos do art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 108/2005, que assim dispõe (grifou-se):

**Art. 18.** O contrato firmado de acordo com esta lei extinguir-se-á, assegurando-se o pagamento das verbas rescisórias, em especial 13º. salário proporcional, férias proporcionais acrescidas do terço constitucional.

I - pelo término do prazo contratual;

II - por iniciativa do contratado.

§ 1º. A extinção do contrato, nos casos do inciso II, será comunicada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

§ 2º. A extinção do contrato, por iniciativa do órgão ou entidade contratante, decorrente de conveniência administrativa, importará no pagamento ao contratado de indenização correspondente à metade do que lhe caberia até o término do contrato.

Não se pode, portanto, atribuir ao contrato temporário o mesmo tratamento inerente às nomeações em cargo de comissão.

Também não merece acolhida a tentativa de hierarquização entre as funções de “apreciação da legalidade” e de “registro” dos atos de admissão de pessoal atribuídas aos Tribunais de Contas pelo inciso III do art. 71 da Constituição Federal.

Embora, evidentemente, o “registro” ocorra em decorrência da atividade de “apreciação da legalidade”, trata-se da consumação dessa atividade e de uma exigência igualmente constitucional, instituída sem qualquer ressalva. De igual forma, entendeu o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 6301/15 (fl. 03 da peça nº 11):

Neste ponto este Parquet discorda do posicionamento adotado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (peça 10) que considera a possibilidade de dispensa do registro destes atos apreciados. Aliado ao argumento acima transcrito, utiliza-se como base a mesma premissa de ‘ausência de diferenciação constitucional’ entre admissões temporárias e efetivas, ao passo que o registro é consequência da legalidade por força de mandamento constitucional.

Outrossim, conforme supra demonstrado, a mitigação histórica do alcance do instituto do registro não possui o condão de anular a sua relevância, nem o transforma em mero ato suplementar. Pelo contrário, a relevância do registro em si mesmo se mantém, na medida em que serve a subsidiar a atividade de controle externo, atribuída às Cortes de Contas pelo *caput* do art. 71 da Constituição Federal.

Por fim, e em que pese não contida no objeto inicial deste Prejulgado, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal aventou a hipótese de que fosse dispensada a apreciação dos atos de prorrogação das contratações a título precário, por não se tratarem propriamente de atos admissionais, e por não vislumbrar

justificativa lógica e razoável, ou mesmo relevância sob o ponto de vista da atividade de controle externo, para proceder o exame e registro de tais atos de prorrogação das contratações temporárias, pois, se o ato inicial de contratação for considerado legal, hipótese em que seria admitida a dilação do prazo contratual, não há fato relevante a ser notado por ocasião da prorrogação. (Parecer nº 4342/15-DICAP, fl. 05 da peça nº 10)

Embora, de fato, as prorrogações dos contratos de admissão temporária não constituam propriamente atos admissionais, são atos relevantes para a atividade do controle externo, a ponto de merecerem igual tratamento, uma vez que implicam na formação de um novo acordo de vontades entre a administração e o agente público contratado (formalizado por meio de aditivo contratual), e na geração de nova despesa pública.

Ainda, mesmo que o ato inicial de contratação tenha sido considerado legal, o exame da respectiva legalidade abrange apenas o período inicialmente previsto, de modo que, na prorrogação, será necessário aferir a observância ao prazo limite estabelecido em lei, bem como se, no novo período, estarão mantidas: as condições excepcionais que justificaram a contratação inicial, a observância aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ausência de acumulação indevida de cargos públicos e benefícios previdenciários, dentre outros requisitos e cautelas detalhados pela Instrução Normativa nº 71/2012, deste Tribunal de Contas.

Em termos de materialidade da despesa, a relevância da prorrogação é exatamente a mesma daquela do ato inicial de contratação.

No âmbito estadual, por exemplo, tais contratos podem ser prorrogados por diversas vezes, até o limite máximo de dois anos, conforme autoriza o § 1º, do art. 5º, da Lei Complementar Estadual nº 108/2005.<sup>37</sup>

A título de ilustração, no exemplo prático constante dos autos de Admissão de Pessoal nº 709797/11, a despesa prevista para a contratação de professores temporários para atuarem nas escolas estaduais pelo período de 12 meses, no valor máximo de R\$ 300.000.000,00, poderia ser dobrada em caso de prorrogação das contratações por igual período.

37 Art. 5º. As contratações serão feitas por tempo determinado, observando-se os seguintes prazos:

(...)

§ 1ºA Permanecendo a necessidade que gerou a contratação na forma da presente Lei Complementar, os prazos estabelecidos neste artigo poderão ser prorrogados por quantas vezes forem necessárias, desde que não ultrapasse o limite máximo de dois anos fixados pela alínea "b" do inciso IX, do art. 27, da Constituição Estadual."

Ademais, vale ressaltar que as informações relativas às prorrogações de contratos temporários possuem a mesma relevância para a formação de banco de dados daquelas atinentes às contratações iniciais.

A importância da inclusão das informações referentes a essas contratações em banco de dados, como forma de subsidiar ações de controle externo, colaborar com o gestão de processos internos e viabilizar o intercâmbio e o cruzamento de dados entre sistemas, já foi demonstrada na presente fundamentação.

Pertinente, portanto, a preocupação deste Tribunal em proporcionar às prorrogações de contratos temporários o mesmo zelo conferido ao tratamento das admissões propriamente ditas.

Ressalve-se, contudo, que a confirmação da competência e do correlato dever desta Corte para analisar a legalidade para fins de registro das contratações temporárias e suas prorrogações não exclui a possibilidade de que, dada a grande representatividade do número de processos envolvendo esses atos em cotejo com o volume global de autuações, a análise se dê mediante a simplificação dos procedimentos que envolvem sua tramitação e instrução, em especial, mediante a utilização de ferramentas tecnológicas como a do analisador eletrônico introduzido pelo SIAP – Sistema de Atos de Pessoal, com ênfase nos aspectos de efetiva relevância anteriormente assinalados, referentes à existência de efetiva excepcional necessidade temporária, conforme definido em lei, à lisura dos procedimentos de seleção, à observância dos limites e vedações constitucionais e legais, dentre outros.

Diante do exposto, deverá esta Corte de Contas fixar posicionamento no sentido de que as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, assim como as respectivas prorrogações, demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos do artigo 71, inciso III da Constituição Federal.

Face ao exposto, **VOTO** pela resposta do presente prejudgado no sentido de que:

a) quando levado a julgamento, o questionamento da competência deste Tribunal de Contas para o exame de matéria objeto de processo deve ser enquadrado como questão preliminar processual, e, na hipótese de não ser acolhido, o mérito deve ser enfrentado pelo relator originário do processo, ainda que vencido, por força da aplicação subsidiária do art. 561 do Código de Processo Civil, sem transferência da relatoria ao prolator do voto vencedor;

b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, assim como as respectivas prorrogações, demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, inciso III, também da Constituição Federal.

### 3 DA DECISÃO

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

Responder ao presente prejudgado no sentido de que:

a) quando levado a julgamento, o questionamento da competência deste Tribunal de Contas para o exame de matéria objeto de processo deve ser enquadrado como questão preliminar processual, e, na hipótese de não ser acolhido, o mérito deve ser enfrentado pelo relator originário do processo, ainda que vencido, por força da aplicação subsidiária do art. 561 do Código de Processo Civil, sem transferência da relatoria ao prolator do voto vencedor;

b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, assim como as respectivas prorrogações, demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, inciso III, também da Constituição Federal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

Os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA votaram no sentido de que as admissões de pessoal por prazo determinado, assim como as respectivas prorrogações, não estão sujeitas a registro pelo Tribunal de Contas (voto vencido).

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

Sala das Sessões, 27 de agosto de 2015 – Sessão nº 32.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Conselheiro Relator**

**IVAN LELIS BONILHA**

**Presidente**



# ACÓRDÃOS

## AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE A ENDEMIAS REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS AOS AGENTES

PROCESSO N.º : 1136219/14  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAPANEMA  
INTERESSADO : IZOLETE APARECIDA WALKER SCHNEIDER  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO Nº. 2568/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. A “parcela extra” repassada aos Municípios pelo Ministério da Saúde de acordo com o número de Agentes Comunitários de Saúde registrados não está vinculada ao pagamento de pessoal.

## 1 DO RELATÓRIO

Versa o presente expediente acerca de **consulta** apresentada pela Sra. Izolete Aparecida Walker Schneider, Presidente da Câmara de Capanema, nos seguintes termos:



A parcela extra do incentivo recebido pelos municípios, repassada no último trimestre de cada ano pelo Ministério da Saúde, está vinculada ao pagamento de um “salário extra”, “14º salário” ou “incentivo adicional” aos agentes comunitários de saúde?

O expediente veio acompanhado de **parecer jurídico da assessoria local**, em atendimento ao disposto no inc. IV, do art. 38, da LC/PR 113/05, nas folhas 04 e seguintes da Peça 03, sendo as conclusões do opinativo, em síntese, as seguintes:

Os valores repassados pelo Ministério da Saúde a título de incentivo financeiro são de caráter institucional, não devidos diretamente aos agentes, mas ao custeio do programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Da mesma forma, a parcela extra, repassada no último trimestre de cada ano, não está vinculada ao pagamento de incentivo adicional ou 14º salário diretamente aos ACS. Esta parcela extra se destina à implantação do PACS, podendo ser utilizada para o pagamento de verbas salariais, entre elas o 13º salário ou outros incentivos previstos em lei. Ademais, não há autorização legislativa (exigência do art. 37, inc. X, da Constituição Federal) para pagamento de parcela extra ou 14º salário aos Agentes Comunitários de Saúde no Município de Capanema.

Preenchidos os requisitos legais pertinentes, por meio do Despacho 2706/14 (Peça 05) recebi a consulta e solicitei manifestação da **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** acerca da existência de decisões com efeito normativo relativamente à matéria colocada em questão, havendo sido noticiado que (Informação 125/14 – Peça 06):

Pesquisando a jurisprudência desta Corte em cumprimento ao disposto no parágrafo §2º do artigo 313, e inciso X, do artigo 166 do Regimento Interno deste Tribunal, informamos que não foram encontradas decisões sobre o tema. Entretanto, insta ressaltar que tramita nesta Corte a Consulta nº 447269/12, formulada pelo Município de DOURADINA, com questionamento semelhante ao da Requerente, mas ainda não foi julgado.

Encaminhada a consulta para exame de mérito pela **Diretoria de Controle de Atos de Pessoal**, foi elaborado o Parecer 3920/15 (Peça 07) no seguinte sentido:

Conforme informação nº 125/2014 – DJB (peça 6), verifica-se que essa matéria não é nova nesta Corte de Contas, pois tramita o protocolo nº 447269/12, referente a consulta do município de Douradina sobre o mesmo assunto.

Assim, visando viabilizar manifestação uniforme a respeito, requer-se a deliberação acerca da possibilidade do apensamento do presente processo ao protocolo supramencionado, com fulcro no art. 364, caput e §2º do Regimento Interno.

Considerando o relevante interesse público e o papel orientador da Administração atribuído aos Tribunais de Contas, consigne-se que o Tribunal Superior do Trabalho possui jurisprudência recente sobre o mérito do tema, conforme se vê abaixo:

RECURSO DE REVISTA – PROCESSO ELETRÔNICO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. A jurisprudência desta Corte tem firmado o entendimento de que, por determinação constitucional, cabe exclusivamente à lei, em sentido formal, de iniciativa do chefe do Poder Executivo Municipal, dispor sobre a concessão da parcela incentivo financeiro adicional aos agentes comunitários de saúde. Precedentes. Recurso de Revista conhecido e provido (TST-RR-1853- 77.2012.5.03.0143, 8ª Turma, Rel. Min.: Marcio Eurico Vitral Amaro, DETJ 13/06/2014)

“RECURSO DE REVISTA. INCENTIVO ADICIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INSTITUIÇÃO POR MEIO DE PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. NECESSIDADE DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Inexistindo lei de iniciativa do Poder Executivo que conceda o direito ao incentivo adicional aos agentes comunitários de saúde do Município de Juiz de Fora, a concessão da parcela tão somente com base em portaria do Ministério da Saúde efetivamente afronta o art. 61, § 1º, II, -a-, da Constituição Federal. Recurso de revista conhecido e provido.” (TST-RR-1813-95.2012.5.03.0143, 8ª Turma, Rel. Min.: Dora Maria da Costa, DEJT 28/03/2014)

(...)

Assim, observou-se que, antes de se discutir a finalidade da parcela – se é destinada diretamente aos agentes ou se tem o objetivo de financiar o programa de agentes comunitários de saúde –, destacou-se que a instituição ou o aumento de vantagens remuneratórias para servidores públicos é matéria que só pode ser disciplinada por lei formal de iniciativa do Poder Executivo, conforme o artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição.

No caso ora discutido, todavia, a referida parcela foi instituída por portarias editadas pelo Ministério da Saúde, não tendo o condão de automaticamente conceder vantagem remuneratória aos agentes comunitários de saúde na forma de “salário-extra” ou “14º salário”, podendo ser destinada ao incremento ou implantação de ações e projetos municipais relacionados aos trabalhos do programa de agentes comunitários de saúde.

**O Ministério Público de Contas** (Parecer 4506/15 – Peça 08) opinou pelo apensamento dos autos aos da Consulta 44726-9/12, medida esta que indeferi por meio do Despacho 365/15 (Peça 09) solicitando apresentação de manifestação conclusiva, a qual foi apresentada no Parecer 5458/15 (Peça 10), cujas principais conclusões são transcritas a seguir:

4. Embora discorde do fluxo processual definido pelo r. Despacho – haja vista que a similitude dos objetos debatidos em processos distintos reclama a prolação de decisão uniforme pela Corte, o que apenas é assegurado mediante o expediente do apensamento dos autos –, este órgão ministerial proferirá manifestação conclusiva neste feito em observância à competência instrutória delegada ao Relator pelo Regimento Interno (art. 424, §1º, do RI). Ademais, por se tratar de matéria a ser discutida em tese, não se vislumbra, por ora, prejuízo às partes a manutenção da relatoria fixada com a distribuição original do feito. Igualmente, quando da apreciação do processo em plenário será viável eventual arguição de nulidade processual, caso seja efetivamente constatado algum vício lesivo.

(...)

(...) os recursos repassados pela União a título de assistência financeira complementar, nos termos da legislação supracitada, integram a receita geral dos Municípios e Estados beneficiados e consubstanciam aporte financeiro que assegura a manutenção, pelos entes, do programa de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, inclusive para garantir o pagamento do piso salarial nacional aos respectivos servidores. Não se tratando de transferência voluntária, esvai-se a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar os recursos repassados pelo ente federal. De maneira que resta assentada a competência dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios na matéria, o que legitima, por conseguinte, o conhecimento da consulta formulada a esta Corte (art. 38, III, da Lei Complementar nº 113/2005).

13. Quanto ao mérito, a resposta é isenta de dúvida. De maneira inequívoca este Ministério Público de Contas posiciona-se pela impossibilidade de destinação automática, aos Agentes, da parcela adicional repassada pela União no último trimestre do ano. Tal conclusão ampara-se em dois fundamentos: (i) a matéria relativa à remuneração de servidores públicos se sujeita ao princípio da reserva de lei formal; (ii) a Lei nº 11.350/2006 não vincula a destinação dos recursos da assistência financeira complementar ao pagamento de pessoal.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO<sup>1</sup>

### Juízo de Admissibilidade

A Consulente é parte legalmente legitimada a realizar consulta perante este Tribunal. As questões foram formuladas em tese e de forma objetiva, estando precisamente indicadas as dúvidas. Foi apresentado parecer jurídico elaborado pela assessoria local.

<sup>1</sup> Responsável Técnico – Davi Gemael de Alencar Lima (TC 51455-1).

Com relação à matéria trazida, guardar relação com as atribuições desta Corte de Contas, conforme requisito inserto no inc. III do art. 38 da LC/PR 113/05, em que pese não vislumbrar este Conselheiro qualquer dúvida de que a consulta atende à condição, entendo pertinente trazer à baila trecho do opinativo do *Parquet*, que relatou que, em análise efetuada na já mencionada Consulta 44726-9/12, indicou que a matéria seria de competência do Tribunal de Contas da União:

(...) não ostentam natureza de voluntários os repasses da União aos Municípios em razão da política nacional de assistência financeira complementar ao programa de Agentes Comunitários de Saúde e de Combates às Endemias. Trata-se, em verdade, de repasse legal de recursos, que uma vez transferidos passam a integrar o patrimônio do ente municipal. Referida política foi instituída pela Emenda à Constituição nº 63/2010, que deu a seguinte redação ao §5º do art. 198: “Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, **competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial**” (destacou-se).

(...)

11. Conclui-se, da normativa acima mencionada [Lei 12.994/14], que a transferência de recursos da União aos Municípios determinada pela Constituição e pela Lei nº 11.350/2006 não apresenta caráter voluntário, eis que **o repasse é vinculado, por determinação legal, ao número de agentes contratados pela municipalidade e ao valor do piso salarial nacional da categoria**. Inclusive a **obrigatoriedade** de transferência é prevista de maneira expressa pelo art. 9º-E daquela lei, assim redigido: “Atendidas as disposições desta Lei e as respectivas normas regulamentadoras, os recursos de que tratam os arts. 9º-C e 9º-D serão repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (Funasa) aos fundos de saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal como transferências correntes, regulares, automáticas e obrigatórias, nos termos do disposto no art. 3º da Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990”.

12. Portanto, os recursos repassados pela União a título de assistência financeira complementar, nos termos da legislação supracitada, integram a receita geral dos Municípios e Estados beneficiados e consubstanciam aporte financeiro que assegura a manutenção, pelos entes, do programa de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, inclusive para garantir o pagamento do piso salarial nacional aos respectivos servidores. Não se tratando de transferência voluntária, esvai-se a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar os recursos repassados pelo ente federal. De maneira que resta assentada a competência dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios na matéria, o que legitima, por conseguinte, o conhecimento da consulta formulada a esta Corte (art. 38, III, da Lei Complementar nº 113/2005).

Mantém-se, nesta esteira, o conhecimento da consulta.

### **Preliminar**

Conforme Informação 125/14 - DJB (Peça 06), tramita nesta Casa consultada anteriormente à presente acerca de tema análogo; trata-se do Processo 44726-9/12.

Em uma análise meramente abstrata, não há como se discordar de DI-CAP e do Ministério Público de Contas no sentido de que o apensamento deste feito à mencionada consulta seria o procedimento mais adequado<sup>2</sup>.

No entanto, considerando: (a) o tempo transcorrido desde a instauração do Processo 44726-9/12; (b) a peculiaridade da situação do Relator da consulta em comento; e (c) o evidente interesse público na resposta (uma vez que existem três feitos com mesmo objeto – uma consulta distribuída ao Conselheiro Durval Amaral já foi apensada aos autos do Processo 44726-9/12); reafirmo a posição fixada no Despacho 2706/14 (Peça 05), entendo que se deve aproveitar o presente para firmar orientação acerca da matéria, sem prejuízo do encaminhamento dos autos ao Gabinete do Relator daquela consulta para que, após o presente julgamento, seja dado o cabível deslinde processual à mesma.

### **Mérito**

Nenhum reparo há de ser feito às conclusões lançadas nos opinativos que instruem o presente expediente.

Primeiramente, a própria regulamentação que ensejou a discussão, qual seja, a Portaria 314/14, do Ministério da Saúde, prevê somente o valor de uma parcela extra a ser repassada aos entes beneficiados de acordo com o número de Agentes Comunitários de Saúde registrados, e não a destinação a ser dada a tal parcela extra, senão vejamos:

2 RITCE/PR: Art. 364. O apensamento é a vinculação de um processo a outro, determinado pelo Relator, para fins de análise e decisão única, de modo uniforme para os processos apensados.

(...)

§ 2º Sendo diversos os Relatores, será prevento aquele a quem o primeiro dos processos foi distribuído.

Art. 1º Fica fixado em R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) por Agente Comunitário de Saúde (ACS) a cada mês o valor do incentivo financeiro referente aos ACS das Estratégias de Agentes Comunitários de Saúde e de Saúde da Família.

Parágrafo único. No último trimestre de cada ano será repassada uma parcela extra, calculada com base no número de ACS registrados no cadastro de equipes e profissionais do Sistema de Informação definido para este fim, no mês de agosto do ano vigente, multiplicado pelo valor do incentivo fixado no “caput” deste artigo. (grifos nossos)

Além disso, consoante bem indica o *Parquet*, matéria relativa à remuneração de servidores públicos se sujeita ao princípio da reserva de lei formal, e a Lei 11.350/06 não vincula a destinação dos recursos da assistência financeira complementar ao pagamento de pessoal.

Finalmente, o tema em questão já foi objeto de inúmeros processos perante a Justiça do Trabalho, havendo sido sedimentada orientação no sentido de que os valores repassados pela União a Municípios a título de assistência financeira complementar ou incentivo financeiro não caracterizam destinação vinculada à remuneração dos Agentes, mas mecanismo de fomento e cooperação para a execução de ações destinadas à promoção da saúde e prevenção de doenças. Veja-se os precedentes do Tribunal Superior do Trabalho colacionados na instrução desta consulta:

RECURSO DE REVISTA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. NECESSIDADE. O Tribunal Superior do Trabalho consolidou o entendimento no sentido de que as Portarias do Ministério da Saúde que disciplinam os incentivos financeiros adicionais visam somente a fixar a importância que o Ministério da Saúde deve repassar aos entes públicos com o intuito de incrementar ações e projetos direcionados à saúde da população. Acórdão regional que defere vantagem pecuniária a agente comunitário de saúde sem expressa autorização legislativa, contrariamente ao disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, encontra-se em desconformidade com a iterativa, notória e atual jurisprudência do TST. Agravo de instrumento do Reclamado provido. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 1802- 03.2012.5.15.0056 , Relator Ministro: João Oreste Dalazen, Data de Julgamento: 22/04/2015, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 30/04/2015)

“AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. INDEVIDO. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. A reclamante, agente comunitária de saúde do Município de Juiz de Fora, ampara seu pedido de recebimento da parcela incentivo financeiro adicional na Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde. Contudo, a fixação de sua remuneração depende de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do

artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Na hipótese dos autos, não existe expressa autorização legislativa para a concessão do adicional aos agentes comunitários de saúde da municipalidade tampouco autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme prevê o artigo 169 da Constituição Federal. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 1829-49.2012.5.03.0143, 2ª Turma, Relator Ministro: José Roberto Freire Pimenta, DEJT 14/2/2014).

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

**2.1.** responder à consulta nos seguintes termos: “A ‘parcela extra’ repassada aos Municípios pelo Ministério da Saúde de acordo com o número de Agentes Comunitários de Saúde registrados não está vinculada ao pagamento de pessoal”;

**2.2.** determinar, após o trânsito em julgado da decisão:

a) o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Conselheiro Fábio de Souza Camargo para conhecimento e adoção das medidas que entender cabíveis em relação à Consulta 44726-9/12;

b) determinar o encerramento do processo e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

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

**I.** responder à consulta nos seguintes termos: “A ‘parcela extra’ repassada aos Municípios pelo Ministério da Saúde de acordo com o número de

Agentes Comunitários de Saúde registrados não está vinculada ao pagamento de pessoal”;

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

a) o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Conselheiro Fabio de Souza Camargo para conhecimento e adoção das medidas que entender cabíveis em relação à Consulta 44726-9/12;

b) determinar o encerramento do processo e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 11 de junho de 2015 – Sessão n.º 21.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Conselheiro Relator**

**IVAN LELIS BONILHA**

**Presidente**



# LICITAÇÃO

## PROCEDIMENTOS DE DISPENSA

### DESERTOS OU FRACASSADOS - PARECER JURÍDICO

PROCESSO N° : 962519/14  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CURITIBA  
INTERESSADO : GUSTAVO BONATO FRUET  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO N.º. 3638/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** consulta sobre a obrigatoriedade de elaboração de parecer jurídico em licitações e procedimentos de dispensa desertos ou fracassados. Conhecimento. Resposta pela obrigatoriedade. Lei 8.666/93, art. 38, inciso VI.

## 1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Prefeito do Município de Curitiba, Sr. Gustavo Bonato Fruet, indagando sobre a obrigatoriedade de elaboração de pareceres para licitações e procedimentos de dispensa de licitações quando forem considerados desertos ou fracassados.

Em atendimento ao disposto no inciso IV, do art. 311, do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer da Procuradoria Geral do Município (fls. 02/04 da peça 3), que entende, em síntese, que nos processos em que a licitação ocorreu deserta ou fracassada não há necessidade de ser elaborado parecer jurídico para a sua finalização, tendo em vista que não há exigência expressa nesse sentido na Lei n.º 8.666/93, havendo, isso sim, a exigência

contida no parágrafo único do artigo 38 do referido dispositivo legal, de que todas as minutas de editais e contratos, acordos e demais ajustes sejam analisadas e aprovadas pelos núcleos jurídicos da Administração.

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por esta Relatoria, nos termos do Despacho n.º 2381/14 (peça 5) e determinado o seu encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca para informar sobre a existência de prejulgado ou decisões sobre o tema objeto da consulta.

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca - CBJ noticia, por meio da Informação n.º 115/14 (peça 6) não haver em seus registros decisão sobre a obrigatoriedade de pareceres para licitações e procedimentos de dispensa quando considerados desertos ou fracassados.

Pelo Despacho n.º 2451/14 desta Relatoria (peça 8), foi determinado o encaminhamento dos autos à Diretoria de Contas Municipais e ao Ministério Público de Contas para manifestações.

A Diretoria de Contas Municipais, por meio da Instrução n.º 3351/14 (peça 10) defende, em síntese, a necessidade de elaboração de parecer jurídico para licitações e procedimentos de dispensa de licitação quando desertos ou fracassados, por considerar que, embora não haja disposição expressa neste sentido dentre os dispositivos da Lei n.º 8.666/93, uma análise sistemática desse diploma legal à luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública remetem à sua necessidade.

A Unidade Técnica distingue os dois institutos – licitação deserta, quando nenhum interessado comparece ao certame e licitação fracassada, quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas –, sendo ambos causas de extinção da licitação. Assemelham-se, a seu ver, às hipóteses de revogação e anulação previstas no art. 49 da Lei n.º

8.666/93<sup>1</sup>, e, por esse motivo, devem ter o mesmo tratamento geral a ser empregado no encerramento de todas as licitações.

De acordo com a DCM,

o parecer jurídico nesses casos tem o objetivo de estabelecer um controle jurídico da validade dos atos já praticados e daqueles previstos para o futuro. Isso porque, a extinção de procedimentos licitatórios frustrados gera custos adicionais à Administração Pública, que deve dispender todos os esforços para tentar evitar esse possível dano (princípio da eficiência – art. 37, caput, da CF). Assim, a submissão do procedimento ao crivo da assessoria jurídica se presta a garantir que nenhum vício jurídico plenamente sanável tenha sido o motivo da frustração do certame”

Ao final, o órgão técnico observa que é regra no ordenamento jurídico brasileiro que todos os atos da Administração Pública, por mais simples que sejam, devem ser motivados e devidamente fundamentados.

Conclui a Unidade Técnica, pois, em se responder a presente Consulta de maneira a afirmar a necessidade de elaboração de pareceres jurídicos para licitações e procedimentos de dispensa de licitações quando forem considerados desertos ou fracassados.

O Ministério Público junto a esta Corte manifestou-se mediante o Parecer n.º 380/15, (peça 11) corroborando o entendimento da Unidade Técnica, pela necessidade de elaboração de parecer jurídico nas situações em exame, adotando, contudo, fundamento legal diverso.

Segundo o *Parquet* de Contas, a previsão legal para a necessidade de parecer jurídico nos procedimentos licitatórios encontra-se no artigo 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, onde constam os documentos que deverão ser juntados oportunamente, ou seja, “*observando a cronologia procedimental, e não a conveniência da matéria tratada*”:

1 Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e **ao qual serão juntados oportunamente:**

(...)

VI – **pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;**

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração (grifei)

Conforme aponta o MPJTC, os pareceres jurídicos exigidos no inciso VI do artigo acima transcrito não se confunde com o parecer jurídico exigido no parágrafo único do mesmo artigo, de análise de minuta de edital e contrato.

Desse modo, aduz o *Parquet*, “independe se o procedimento licitatório findou-se com a homologação, revogação, anulação, declarado deserto ou fracassado: sempre haverá a necessidade de parecer jurídico por estrita observância do devido processo legal”.

O Órgão Ministerial *destaca, por fim*, que as comissões de licitação e o Pregoeiro não possuem a função de consultoria e, ainda que seus membros tenham formação jurídica, a incumbência de opinar pela deserção ou fracasso caberia à advocacia pública, possibilitando a correção de eventuais falhas e a adoção do tratamento técnico-jurídico adequado.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, I, da Lei Complementar n.º 113/2005<sup>2</sup>. Por se tratar de tema afeto a licitações, a dúvida versa

<sup>2</sup> Art. 39. Estão legitimados para formular consulta: II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais, conforme previsto em Regimento Interno.

acerca da aplicação de dispositivos legais concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas. No mais, em atenção aos inc. II, IV e V, do art. 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, o feito se encontra devidamente instruído e formulado em tese.

Destarte, conheço da presente consulta.

Indaga a municipalidade, nos estritos termos da sua consulta, se:

Considerando não existir exigência legal explícita na Lei 8.666/1993 e considerando o posicionamento da Procuradoria-Geral do Município, exarado no parecer número 270/2014 da Consultoria Jurídica, é obrigatória a elaboração de *pareceres para licitações e procedimentos de dispensa de licitações quando forem considerados desertos ou fracassados?*

Inicialmente, destaco a questão da procedimentalização da atividade administrativa. Marçal Justen Filho, assim tratou o tema:

Tal como exposto, um requisito formal inafastável para a validade dos atos administrativos reside na observância do devido procedimento, que propicie a formação democrática da vontade administrativa.

A procedimentalização alcança toda a atividade administrativa e cada ato em particular. A procedimentalização não é simples requisito de forma dos atos administrativos. Consiste num condicionamento ao exercício da função administrativa em todos os seus aspectos. Mas também é necessário examinar se cada ato foi produzido de acordo com o procedimento devido". (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 8.ed.rev.ampl. e atual. Belo Horizonte, Fórum, 2012. P. 392)

Considerando que os requisitos formais exigidos para os atos administrativos variam conforme a disciplina legal correspondente, necessário nos socorrermos da Lei n.º 8.666/93, que estabelece as formalidades necessárias ao procedimento e ao julgamento das licitações em sua Seção IV, que se inicia com o artigo 38. O referido dispositivo elenca os documentos que deverão ser juntados oportunamente durante o procedimento, incluindo "*pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade*" (inciso VI).

A previsão de pareceres técnicos e jurídicos no decorrer do procedimento de licitação, dispensa ou inexigibilidade, conforme disposto no inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/93, em última análise, proporciona aos membros das comissões e aos Pregoeiros a fundamentação necessária a motivar seus atos, não havendo qualquer ressalva quanto ao ato que declara deserto ou fracassado o certame. Além disso, nos termos do opinativo da Unidade Técnica, *“a necessidade de manifestação da assessoria jurídica pode vir a desincentivar a prática de atos irregulares, precipitados ou não satisfatórios, uma vez que os integrantes da esfera administrativa terão consciência de que a assessoria jurídica apontará as práticas ilegais ou defeituosas”*.

Destarte, se são exigidos pela Lei n.º 8.666/93 pareceres técnicos ou jurídicos para os atos relativos à licitação, dispensa e inexigibilidade (inciso VI do art. 38), além dos pareceres jurídicos exigidos sobre a legalidade das minutas de editais de licitação, contratos e demais ajustes (parágrafo único do art. 38) dispensá-los no caso de o certame ser considerado deserto ou fracassado significaria ressaltar situação que a Lei não ressaltou.

Entendo, pois, que assiste razão ao Ministério Público quando afirma que *“independe se o procedimento licitatório findou-se com a homologação, revogação, anulação, declarado deserto ou fracassado: sempre haverá a necessidade de parecer jurídico por estrita observância do devido processo legal”*.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento da presente consulta formulada pelo Prefeito do Município de Curitiba, para, no mérito, responder-lhe que é necessária a elaboração de pareceres para licitações e procedimentos de dispensa de licitações quando forem considerados desertos ou fracassados, em face do disposto no artigo 38, inciso VI, da Lei n.º 8.666/93.

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

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM** os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em:

I - Conhecer da presente consulta formulada pelo Prefeito do Município de Curitiba, para, no mérito, responder-lhe que é necessária a elaboração de pareceres para licitações e procedimentos de dispensa de licitações quando forem considerados desertos ou fracassados, em face do disposto no artigo 38, inciso VI, da Lei n.º 8.666/93.

II - Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do Reg. Interno do TCE-PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 6 de agosto de 2015 – Sessão n.º 29.

**JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**  
Presidente

# RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS APLICAÇÕES MERCADO FINANCEIRO E DE CAPITAIS - CUSTEIO DAS DESPESAS

PROCESSO Nº : 43070/14  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES  
PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE RIO NEGRO  
INTERESSADO : ANA PAULA PORTES CHAPIEWSKI  
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

## ACÓRDÃO Nº. 3363/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Custeio das despesas decorrentes das aplicações de recursos previdenciários no mercado financeiro e de capitais. Portaria MPS nº 402/2008. Resposta nos termos do inciso II, do artigo 15, da norma de Regência, conforme Instrução e Parecer.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata o presente de consulta formulada por Ana Paula Portes Chapiewski, dirigente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Rio Negro - IPRERINE, por meio do qual indaga sobre a correta aplicação do art. 15, II, da Portaria nº 402/2008, do Ministério da Previdência e Assistência Social, relativamente ao custeio da despesa decorrente da incidência do PASEP sobre o rendimento das aplicações financeiras de seu regime previdenciário próprio - RPPS. A consulente indaga nos seguintes termos:

Em tese, o custeio com PIS/PASEP incidente sobre o rendimento das aplicações financeiras no mercado financeiro e de capitais, das disponibilidades financeiras dos RPPS's, geridos por autarquias, deve ser suportado pelos próprios rendimentos auferidos, conforme determina o art. 15, II, da Portaria MPS n. 402/2008?



## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Admitida a consulta (peça nº 24), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** informou acerca da inexistência de precedente específico acerca da matéria versada (peça nº 25).

A **Diretoria de Contas Municipais**, através da Instrução nº 1389/14 (peça 30) responde a indagação do consulente no sentido de que “a parcela do PIS/PASEP incidente sobre os rendimentos de aplicações financeiras seja custeada pela própria aplicação financeira, vale dizer, com os recursos da própria fonte, observando-se as disposições específicas para Segregação das Massas dispostas no art. 19 da Instrução Normativa nº 89/2013 deste Tribunal de Contas” (Instrução nº 1389/14, peça nº 30).

A seu turno, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer nº 7778/14 (peça nº 31), corroborou o entendimento exarado pela unidade técnica, afirmando que possivelmente, a dúvida da consulente centra-se no fato de que a lei expressamente vincula os recursos previdenciários ao pagamento de benefícios, e o ato regulamentar do Ministério da Previdência - MPAS estipula *exceção* à norma legal, prevendo que a mesma fonte suportará o pagamento da multicitada contribuição.

Entretanto, apesar do *aparente conflito normativo*, nada há de ilegal nesse expediente.

Com efeito, a regra intenta resguardar o patrimônio acumulado de despesas não afetas àquelas que justificaram a incidência da contribuição previdenciária (a formação de reservas para o custeio do plano de benefícios). Por isso, a definição de uma taxa percentual voltada ao atendimento das despesas administrativas é coerente com a ressalva legal.

Nada obstante, determinando a legislação que tais fundos sejam, na medida do possível, perpetuados (o que se pretende com a imposição da aplicação dos recursos previdenciários), não se pode supor que os en-

cargos com o seu manejo no mercado financeiro imponha a dilapidação desses mesmos valores.

Objetiva-se, de fato, auferir receitas com a disposição controlada dos recursos, de forma que o resultado líquido (isto é, descontados tais custos) incremente as reservas.

Em análise aos requisitos de admissibilidade encartados pelo art. 38 da Lei Complementar estadual nº 113/2005, verificamos que: (i) a autoridade consulente é legitimada a formular consultas; (ii) há quesito objetivo, indicando precisamente a dúvida; (iii) a observância do diploma regulamentar insere-se na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (iv) o parecer jurídico local aborda conclusivamente a questão; e (v) não há vinculação a caso concreto.

Quanto ao mérito da questão proposta pela consulente, destacamos que a matéria se encontra disciplinada pela Portaria MPS nº 402/2008, cuja norma disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores efetivos da União, Estados e Municípios.

Segundo o artigo 15º, da referida Portaria, para a cobertura das despesas administrativas dos Regimes Próprios de Previdência, a lei poderá estabelecer Taxa de Administração limitada a dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos seus segurados, relativo ao exercício financeiro anterior.

Portanto, muito embora a taxa de administração se destine ao custeio das despesas para organização e funcionamento da unidade gestora dos Regimes Próprios de Previdência, inclusive para a conservação do seu patrimônio, não pode ser utilizado para o pagamento das despesas oriundas das aplicações financeiras dos recursos previdenciários, as quais, segundo inciso II, do citado artigo 15º devem ser arcadas com os seus próprios rendimentos.

Assim, as aplicações financeiras de recursos previdenciários devem sofrer diretamente os descontos da contribuição ao PIS/PASEP incidente sobre seu produto, conforme bem destacou a Unidade Técnica.

Salienta-se também trecho do Parecer nº 7778/14 (peça nº 31), lançado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao tratar da vinculação de recursos previdenciários ao pagamento de benefícios:

Nesse contexto, conforme a própria consultante indicou, sendo certo que a Lei nº 9.717/1998 contempla a hipótese de aplicação dos recursos vinculados no mercado financeiro e de capitais (art. 6º, IV), segundo critérios do Conselho Monetário Nacional (Resolução CMN nº 3.922/2010), deve haver incidência da contribuição ao PIS/PASEP sobre os rendimentos daí oriundos (art. 8º, III da Lei nº 9.715/1998) e o seu custeio, embora esteja relacionado com a manutenção do patrimônio do fundo previdenciário, deve ser arcado pela receita que enseja a incidência da contribuição.

Cumprido frisar ainda, que a contabilização de tais recursos deverá ser realizada mediante o empenho dos valores pertinentes aos encargos oriundos das aplicações financeiras dos recursos previdenciários, a serem suportados pela própria fonte dos recursos vinculados, conforme disposto na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas.

Diante do exposto, VOTO nos seguintes termos:

I – Pelo conhecimento da Consulta formulada por Ana Paula Portes Chapiowski, dirigente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Rio Negro - IPRERINE, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos exatos e precisos termos da Instrução nº 1389/14- DCM (peça 30) e Parecer nº 7778/14 (peça nº 31), do douto Ministério Público junto ao Tribunal de Contas;

II – Pela determinação, após o trânsito em julgado da decisão, das seguintes medidas:

- a) encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:**

I – Conhecer da Consulta formulada por Ana Paula Portes Chapiewski, dirigente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Rio Negro - IPRERINE, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, Responder nos exatos e precisos termos da Instrução nº 1389/14- DCM (peça 30) e Parecer nº 7778/14 (peça nº 31), do douto Ministério Público junto ao Tribunal de Contas;

II – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, das seguintes medidas:

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

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

Sala das Sessões, 23 de julho de 2015 – Sessão nº 27.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**

**Conselheiro Relator**

**IVAN LELIS BONILHA**

**Presidente**

# REGIME DE ADIANTAMENTO COMPETÊNCIA LEGISLATIVA - PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº : 143723/13  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

## ACÓRDÃO Nº. 3537/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta do Tribunal de Justiça do Estado. Regime de adiantamento. Aplicabilidade da Lei Estadual nº 16.949, de 24/11/2011, ao Poder Judiciário do Estado do Paraná. Ausência de previsão constitucional quanto à iniciativa de lei do Poder Judiciário em matéria de direito financeiro. Possibilidade de, no exercício do poder regulamentar, editar normas infralegais para regência dos procedimentos de adiantamento, desde que não venham a inovar na ordem jurídica.

## 1 DO RELATÓRIO

Tendo-se em conta a designação da Presidência para a lavratura do acórdão, adoto, por brevidade, o relatório do apresentado em sessão pelo Ilustre Conselheiro NESTOR BAPTISTA:

Trata-se de consulta formulada pelo excelentíssimo senhor doutor desembargador Presidente do egrégio Tribunal de Justiça deste Estado, na qual se indaga a respeito da aplicabilidade da Lei Estadual nº 16.949/2011 no âmbito do Poder Judiciário. Ademais, o Tribunal de Justiça questiona a esta Corte de Contas sobre a possibilidade do Poder Judiciário propor anteprojeto de Lei dispondo sobre o regime de adiantamento de forma autônoma, assim como sobre a possibilidade do Tribunal de Justiça do Paraná propor normas complementares à referida Lei criando, *exempli gratia*, novas hipóteses para realização de despesas em regime de adiantamento, fixando novas hipóteses de penalidades.

Relevante assinalar que segundo o parecer nº 309/2012, formulado pela assessoria jurídico-administrativa do gabinete do secretário do Tribunal de Justiça do Paraná, acolhido pelo senhor desembargador Presidente do Judiciário, “a iniciativa legislativa do chefe do Poder Judiciário só se dá nos casos especificados pela Constituição Estadual.

No âmbito deste Tribunal, o feito seguiu o regular trâmite, sendo instruído pela Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (DJB), pela 3ª Inspeção de Controle Externo (Fernando), pela Diretoria de Contas Estaduais (DCE) e pelo douto Ministério Público de Contas (Elizeu), na forma regimental, considerando a complexidade do objeto da consulta sub examine.

Ao oficiar nos autos, a Diretoria de Contas Estaduais, nos termos da instrução nº 180/13 (peça 10), concluiu que:

1. a Lei Estadual nº 16.949/2011 é aplicável ao Poder Judiciário até que haja a edição de uma nova lei, de iniciativa de referido Poder, disciplinando as despesas pertinentes ao regime de adiantamento;

2. até a edição da nova lei o Poder Judiciário poderá editar ato próprio a fim de regulamentar os procedimentos administrativos internos para a concessão, ou valer-se da disciplina constante na Lei Estadual;

3. é possível ao Poder Judiciário propor anteprojeto de lei dispondo sobre o regime de adiantamento de forma autônoma, em razão da combinação dos artigos 24 e 61, § 1º da Constituição Federal e do artigo 65 da Constituição Estadual, e tal anteprojeto deverá disciplinar o regime de adiantamento no âmbito do Poder Judiciário, podendo, inclusive, estabelecer as despesas passíveis de sua utilização;

4. a criação de novas despesas que possam sofrer o regime de adiantamento ou a fixação de novas penalidades somente poderá ser feita mediante lei, de iniciativa do Presidente do Tribunal de Justiça; a regulamentação dos procedimentos administrativos internos poderá se realizar mediante ato próprio do Poder, sempre respeitando a limitação contida no artigo 68 da Lei nº 4320/64, qual seja, a de que as despesas objeto de adiantamento deverão ser àquelas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

O Ministério Público de Contas, consoante o parecer nº 16400/13 (peça 11), manifestou-se no sentido de que a Lei Estadual nº 16.949/2011, editada no âmbito da competência suplementar do Estado do Paraná em matéria de direito financeiro, aplica-se ao Poder Judiciário Estadual, conforme o disposto em seus art. 1º e 2º.

Para a douta Procuradoria, não sendo a função legislativa, atribuição primária do Poder Judiciário, em atenção ao princípio constitucional fundamental da separação dos poderes, a iniciativa legislativa somente poderá ser exercida na forma e nos casos previstos no texto constitucional, de modo que inexistente razão jurídica válida para a deflagração de processo legislativo pelo Poder Judiciário com vistas a normatizar o regime de adiantamento de forma autônoma. Contudo, de acordo com o Parquet, é possível à administração do Poder Judiciário, no exercício do poder regulamentar, a edição de normas infralegais para regência dos procedimentos de adiantamento, desde que não venham a inovar na ordem jurídica, guardando estrita conformidade com o conteúdo jurídico da Lei nº 16.949/2011.

A proposta do relator originário, ao final, foi apresentada nos seguintes termos:

1. Tendo em vista a excepcional natureza da Lei Estadual nº 16.949/11, voltada especificamente ao Poder Executivo, assim como em homenagem à autonomia administrativa e financeira constitucionalmente assegurada ao Poder Judiciário, infere-se que o referido diploma legal não se aplica ao Judiciário Estadual.
2. Com fulcro no artigo 98 da Constituição Estadual, o qual assegura a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, o Presidente do Tribunal de Justiça encontra-se legitimado para propor Lei que regulamente o regime de adiantamentos, desde que em consonância com os ditames constitucionais e legais aplicáveis in casu, dentre os quais a Lei 4.320/64, a Lei 8.666/93 e a Lei Complementar nº 101/2000.
3. Nos moldes do Decreto nº 5.006, editado pelo Poder Executivo local, entende-se que, excepcionalmente, até a edição de lei específica, é facultado ao Judiciário editar atos normativos regulamentares com o escopo de detalhar os procedimentos internos relacionados ao pagamento por adiantamento – observadas as diretrizes fixadas pela Lei nº 4320/64, assim como os ditames da Lei nº 8.666/93 e da Lei Complementar 101/2000.



## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Analisando a instrução do processo, entendo que merece integral acolhimento a proposta apresentada pelo Ministério Público de Contas, contida no Parecer nº 344/13, de lavra do Ilustre Procurador, Dr. ELIZEU DE MORAES CORREA.

### **a) Aplicabilidade da Lei Estadual n.º 16.949 de 24/11/2011 ao Poder Judiciário do Estado do Paraná:**

Com relação à primeira questão, por força do disposto no art. 24, I, da Constituição Federal<sup>1</sup>, a competência legislativa em matéria de direito financeiro é concorrente entre União, Estado e Distrito Federal, e, conforme entendimento jurisprudencial consolidado, a Lei nº 4.320/1964 foi recepcionada por essa mesma Constituição, inclusive, com a condição de lei complementar, tratando ela, nos arts. 65 e 68<sup>2</sup>, à guisa das normas gerais de que tratamos os parágrafos 1º e 2º<sup>3</sup> do mesmo dispositivo constitucional, do regime de adiantamento.

Nesse sentido, a análise do Assessor Jurídico do órgão consulente, Dr. MARCELO CAMPOS DELAVIGNE BUENO, no parecer encaminhado a esta Corte:

As normas gerais sobre adiantamento ou suprimento de fundos estão dispostas na Lei nº 4.320/64, e neste ponto, citando Kiyoshi Harada, os autores destacam que:

1 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico

2 Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

3 § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Os dispositivos da Lei nº 4.320, de 17.03.1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, acham-se em vigor, salvo aqueles contrariados pelas normas constitucionais supervenientes. Essa lei, de natureza complementar do ponto de vista material, aplicável no âmbito nacional, por ter sido elaborada na vigência da Carta Política de 1946, quando não havia previsão constitucional de orçamento plurianual, nem de lei de diretrizes orçamentárias, não exaure todo o campo de atuação da lei complementar referida na Carta Magna vigente (art. 165, § 9º). (grifamos)

Dentro dessa linha, competiria aos Estados e ao Distrito Federal, a edição de normas suplementares, o que, no caso do Paraná, foi levado a efeito pela promulgação da Lei nº 16.949/2011, ora objeto de discussão.

Dentro desse contexto, releva notar que essa norma tem sua aplicabilidade, não apenas no âmbito da atuação do Poder Executivo, mas, dada a condição para iniciativa legislativa em matéria de direito financeiro, deve estender-se aos demais Poderes Constituídos do Estado.

Nesse sentido, o art. 1º dessa lei estabelece que a regulamentação proposta se dá "*no âmbito do Estado do Paraná*":

Art. 1º . Fica regulamentado, no âmbito do Estado do Paraná, o regime de adiantamento previsto nas normas gerais de direito financeiro, para a cobertura de despesas que não possam ou convenham subordinar-se ao processo ordinário ou comum de aplicação (grifamos).

Eventuais referências específicas ao Chefe do Poder Executivo, a que se refere a douta Diretoria de Contas Estaduais a f. 5 da Instrução nº 180/13, juntada na peça nº 10, não retira esse caráter de generalidade e aplicabilidade a toda a administração estadual, incluídos todos os Poderes, cabendo justamente ao poder regulamentar complementar, que será melhor abordado na resposta à terceira questão, dirimir eventuais dúvidas sobre sua forma e procedimento de aplicação.

Nesse sentido, a manifestação do douto Ministério Público de Contas, lançada na peça nº11, f. 6/7:

19. Consoante dispõe o art. 1º supratranscrito, a Lei destina-se a regular em âmbito estadual o regime de adiantamento, aplicando-se, portanto, indistintamente a todos os Poderes e Órgãos integrantes da Administração Pública Estadual. Trata-se, como se verificou, de legislação resultante do exercício da competência suplementar do Estado do Paraná em matéria financeira, que, guardando consonância com as normas gerais sobre o tema, visa a estabelecer taxativamente as hipóteses de cabimento do pagamento de despesas públicas por adiantamento.

20. Releva notar que inexistente justificativa jurídica válida para afastar a incidência da norma sobre os procedimentos de adiantamento levados a efeito pelo Poder Judiciário Paranaense, cuja estrutura, sujeita aos princípios constitucionais que regem a Administração, deve guardar observância ao princípio da legalidade, insito no art. 37 da Constituição da República. Em outras palavras, existindo regulamentação expressa no Estado do Paraná sobre a matéria, também o Poder Judiciário, em seus procedimentos administrativo-financeiros, deve estar adstrito aos termos legais (grifamos).

**b) Possibilidade de o Poder Judiciário propor anteprojeto de Lei dispondo sobre o regime de adiantamento de forma autônoma:**

Em complementação a esse raciocínio, releva notar que o Poder Judiciário não detém iniciativa legislativa nessa mesma matéria, de direito financeiro.

Trata-se de competência regulamentada de forma taxativa e uniforme, tanto na Constituição Federal, art. 96, II<sup>4</sup>, como na Constituição Estadual, art. 102, I<sup>5</sup>.

4 **Art. 96.** Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

5 **Art. 101.** Compete privativamente ao Tribunal de Justiça, através de seus órgãos:

I - propor à Assembléia Legislativa, observado o disposto no art. 169 da Constituição Federal:

- a) a alteração do número de seus membros;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I da Constituição Federal;
- c) a criação, extinção ou alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;
- e) a criação e extinção de comarcas, varas ou distritos judiciários;

Em nenhuma dessas hipóteses se encontra compreendido qualquer indicativo que possa autorizar o Poder Judiciário a tomar iniciativa em matéria de direito financeiro, notadamente, no caso em discussão, sobre o regime de adiantamento.

Sobre a taxatividade desse rol, merece destaque a bem lançada exposição do tema pelo Ministério Público de Contas, a f. 7 da peça nº 11:

22. Resguardada a função constitucional do próprio Tribunal de Justiça, a que caberia o exame de constitucionalidade da eventual lei em face do que dispõe a Constituição Estadual<sup>6</sup>, cabe registrar que o art. 65 da Carta Política Paranaense, reprisando o dispositivo do art. 61 da Constituição da República, estabelece que a “iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Presidente do Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

23. A melhor interpretação que se possa conferir a tal preceito originário do processo de formação de leis é que a Constituição atribui aos Parlamentares, de forma ampla, a prerrogativa da proposição legislativa – salvo nos casos em que expressamente a iniciativa seja privativa de outro agente –, dado que é função precípua do Poder Legislativo a produção normativa primária, geral e abstrata, apta a inovar na ordem jurídica. Aos demais, entretanto, ressalva a parte final do preceito constitucional que sua atuação no processo legislativo se dará exclusivamente na forma e nos casos previstos no próprio Texto Constitucional.

24. Não haveria, por certo, de ser diferente. Sendo princípio fundamental da República a tripartição funcional dos Poderes, interdependentes e harmônicos entre si (art. 2º da Constituição Federal), cada qual deve se ocupar prioritariamente das atividades que lhe incumbem, e apenas excepcionalmente das típicas do outro. Dessa sorte, assim como a atividade julgadora do Legislativo se opera em via de exceção, unicamente nos casos dispostos na própria Constituição, de igual modo o Judiciário tão-somente poderá intervir no processo legislativo quando e como a Lei Fundamental expressamente o autorizar (grifamos).

Nesse mesmo sentido, merece destaque a conclusão do douto parecerista, Dr. MARCELO CAMPOS DELAVIGNE BUENO, que ofereceu a manifestação técnica do órgão consultante, ao analisar precedente do Supremo Tribunal Federal:

6 “Art. 112. Somente pelo voto da maioria absoluta dos seus membros ou dos membros do órgão especial, poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.  
Parágrafo único. O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações de inconstitucionalidade.”

Embora na Adin 352/DF, relatada pelo Ministro Celso de Mello tenha se firmado o entendimento de que “a Constituição Federal de 1988 não reproduziu em seu texto a norma contida no art. 57, I, da Carta Política de 1969, que atribuía ao chefe do poder executivo da união a iniciativa de leis referentes a matéria financeira, o que impede, agora, vigente um novo ordenamento constitucional, a útil invocação da jurisprudência que se formou, anteriormente, no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que tal constituía princípio de observância necessária, e de compulsória aplicação, pelas unidades federadas”, e a luz dos dispositivos da Constituição do Estado do Paraná acima elencados, não se pode chegar à conclusão de que onde a Constituição não restringiu a competência legislativa ao Chefe do Poder Executivo, quaisquer das pessoas elencadas no artigo 65 gozariam de competência concorrente.

Neste sentido, embora invocando a Constituição do Estado de São Paulo, os referidos autores sustentam que:

Deve-se ressaltar, a esse específico respeito que, malgrado a redação do dispositivo em questão, a regra geral da iniciativa concorrente nos casos em que, como o presente, inexistente reserva constitucional de competência privativa ou exclusiva, não se estende, no âmbito estadual, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas do Estado e tampouco ao Procurador-Geral de Justiça, que, embora incluídos no caput do art. 24 da Carta Estadual também como titulares de iniciativa legislativa, a detêm tão-somente para aquelas matérias arroladas expressamente na Constituição Estadual, não podendo iniciar o processo legislativo de qualquer lei, porquanto não possuem iniciativa concorrente, conforme assevera Andyara Klopstock Sproesser, in verbis:

Na Constituição do Estado de São Paulo (art. 24, caput), encontra-se disposição semelhante. Ali se diz também que têm iniciativa para oferecer projetos de lei qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, o Governador, o Tribunal de Justiça, o Procurador-Geral de Justiça e os cidadãos. Igualmente aqui se deve acrescentar o Tribunal de Contas do Estado, por força do art. 31, caput, c/c o art. 96 da Constituição Federal. Ante o que se diz nesses dispositivos, carentes de técnica, poderia o intérprete ser levado a entender que todos os elencados, todos, teriam igual competência, para tudo que não tocasse à competência exclusiva de cada um. No entanto, não é assim e deve o intérprete acautelar-se. O que decorre do art. 61 da Constituição Federal constitui apenas meia verdade. Embora seja verdade, p. ex., que, no plano federal, os Tribunais Superiores, inclusive o Tribunal de Contas, e o Procurador-Geral da República têm competência de iniciativa, faltou acrescentar que a têm apenas para os casos específicos, expressamente previstos na Constituição [...]. De sorte que, ressalvados os casos de competência privativa ou exclusiva, que vimos acima, tudo o mais – seja na União, seja no Estado – enquadra-se na moldura da regra do art. 61, caput, da Constituição Federal, e na da regra do art. 24 da Constituição do Estado, valendo dizer, pois, que é de iniciativa concorrente: pode ser objeto de projeto de lei tanto de iniciativa parlamentar, quanto de iniciativa governamental.

O mesmo entendimento, entendemos, aplica-se em relação à Constituição do Paraná, eis que malgrado o disposto no artigo 65, acima transcrito, em tese a competência do Chefe do Poder Judiciário só se dá nos casos em que a própria Constituição específica, que no caso do Estado do Paraná estão contemplados no artigo 101 (grifamos).

Destaque-se, por outro lado, que a iniciativa legislativa não se confunde, em absoluto, com autonomia financeira, garantida à entidade consulente no art. 99 e §1º, da Constituição Federal<sup>7</sup>.

Trata-se de previsões constitucionais de natureza absolutamente distintas: a primeira, regida pelas normas já citadas e analisadas, que regulamentam o processo de elaboração de leis, notadamente, quanto à legitimidade para iniciar sua deflagração, levando-se em conta a matéria e a necessária harmonia no relacionamento entre os Poderes; a segunda, que trata da necessária provisão de recursos orçamentários pré-definidos em lei, como garantia da atuação com independência e imparcialidade, especificamente, pelo Poder Judiciário.

Dentro desse panorama, verifica-se que, em última análise, as respostas à primeira e à segunda questão complementam-se, na medida em que a ausência de previsão ao Poder Judiciário quanto à iniciativa de lei sobre o regime de adiantamento reforça a obrigatoriedade de aplicação da lei estadual de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

**c) Possibilidade deste Poder Judiciário propor normas complementares à referida Lei:**

Por fim, com relação ao poder de regulamentação, novamente, merece integral acolhimento a proposta do Ministério Público de Contas, contida a f.8, da mesma peça nº 11:

A seguir, após análise da doutrina e da jurisprudência do STF, conclui o mesmo Procurador:

Em suma, cabendo ao Presidente do Tribunal de Justiça a iniciativa de leis apenas nos casos previstos na Constituição Estadual, não lhe é dado apresentar proposição com vistas a alterar ou incrementar legislação suplementar sobre direito financeiro. Tal assertiva, entretanto, não obsta àquele Poder a edição de atos normativos

<sup>7</sup> Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.  
§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias

regulamentares que venham a detalhar os procedimentos internos relacionados ao pagamento por adiantamento – observadas, entretanto, as diretrizes fixadas em normas gerais, assim como as estritas hipóteses legais de efetivação do gasto. Isso porque, como é cediço, o poder regulamentar não pode extrapolar o comando legal, de sorte que toda e qualquer normatização do Tribunal de Justiça deve ater-se ao conteúdo jurídico estatuído na legislação retromencionada.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a consulta formulada seja conhecida e respondida, em conformidade ao Parecer nº 16400/13, do Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

a) Aplicabilidade da Lei Estadual nº 16.949, de 24/11/2011, ao Poder Judiciário do Estado do Paraná: a Lei Estadual nº 16.949/2011, editada no âmbito da competência suplementar do Estado do Paraná em matéria de direito financeiro, vindo a regular as normas gerais sobre adiantamento previstas nos art. 65, 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964, aplica-se ao Poder Judiciário Estadual, ex vi do disposto em seus art. 1º e 2º.

b) Impossibilidade de o Poder Judiciário propor anteprojeto de lei que disponha sobre o regime de adiantamento de forma autônoma: não sendo a função legislativa atribuição primária do Poder Judiciário, em atenção ao princípio constitucional fundamental da separação dos poderes, a iniciativa legislativa somente poderá ser exercida na forma e nos casos previstos no Texto Constitucional, de modo que inexistente razão jurídica válida para a deflagração de processo legislativo pelo Poder Judiciário com vistas a normatizar o regime de adiantamento de forma autônoma.

c) Possibilidade de o Poder Judiciário propor normas complementares à referida Lei: é possível à Administração do Poder Judiciário, no exercício do poder regulamentar, a edição de normas infralegais para regência dos procedimentos de adiantamento, desde que não venham a inovar na ordem jurídica, guardando, por isso, estrita conformidade com o conteúdo jurídico da Lei nº 16.949/2011.

### 3 DA DECISÃO

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

Conhecer e responder da presente Consulta, em conformidade com o Parecer nº 16400/13, do Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

a) Aplicabilidade da Lei Estadual nº 16.949, de 24/11/2011, ao Poder Judiciário do Estado do Paraná: a Lei Estadual nº 16.949/2011, editada no âmbito da competência suplementar do Estado do Paraná em matéria de direito financeiro, vindo a regular as normas gerais sobre adiantamento previstas nos art. 65, 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964, aplica-se ao Poder Judiciário Estadual, ex vi do disposto em seus art. 1º e 2º;

b) Impossibilidade de o Poder Judiciário propor anteprojeto de lei que disponha sobre o regime de adiantamento de forma autônoma: não sendo a função legislativa atribuição primária do Poder Judiciário, em atenção ao princípio constitucional fundamental da separação dos poderes, a iniciativa legislativa somente poderá ser exercida na forma e nos casos previstos no Texto Constitucional, de modo que inexistente razão jurídica válida para a deflagração de processo legislativo pelo Poder Judiciário com vistas a normatizar o regime de adiantamento de forma autônoma;

c) Possibilidade de o Poder Judiciário propor normas complementares à referida Lei: é possível à Administração do Poder Judiciário, no exercício do poder regulamentar, a edição de normas infralegais para regência dos procedimentos de adiantamento, desde que não venham a inovar na ordem jurídica, guardando, por isso, estrita conformidade com o conteúdo jurídico da Lei nº 16.949/2011.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS



DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA (voto vencedor).

O Conselheiro NESTOR BAPTISTA apresentou voto divergente (voto vencido).

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

Sala das Sessões, 30 de julho de 2015 - Sessão nº 28.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**  
Presidente

# REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA EXTINÇÃO – BENEFÍCIOS - REGIME DE TRABALHO E VÍNCULO PREVIDENCIÁRIO

PROCESSO N.º : 870874/13  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IVAIPORÃ  
INTERESSADO : LUIZ CARLOS GIL  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO N.º. 1519/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Município de Ivaiporã. Possibilidade de concessão de benefícios do extinto regime próprio a servidor vinculado ao regime geral de previdência. Direito adquirido. Aplicação do art. 10 da lei n.º 9.717/1998.

### 1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Município de Ivaiporã, por meio da qual provoca esta Corte a dirimir a seguinte questão pontualmente formulada:

É possível e legal, diante dos diplomas legais e das hipóteses mencionadas, que, servidores que tenham pertencido por tempo considerável a Regime Próprio ou único, e, após realizar novo concurso, entretanto, sem interromper o vínculo com o ente municipal, entretanto, sob o Regime Geral de Previdência, posteriormente, desvincular-se deste e migrar para as condições do extinto regime, posto que mais vantajosas para fins de aposentação?

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por esta Relatoria (Despacho n.º 210/14, peça 04) e determinado o seu encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, a qual informou a inexistência de prejudgado ou decisões sobre o tema consultado (Informação n.º 18/14, peça 06).

Pelo Despacho n.º 302/14 desta Relatoria, foi determinado o encaminhamento dos autos à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal ao Ministério Público de Contas para manifestações (peça 08).

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer n.º 3587/14 - peça 10) esclarece preliminarmente que a dúvida suscitada diz respeito à situação funcional de servidor específico, o que, a princípio, não comportaria a veiculação de consulta. Contudo, admite excepcionalmente o expediente e pontua que a resposta ao caso deverá ser feita em tese.

Em relação ao questionamento realizado nos autos observa, inicialmente, que o gestor municipal incorre em imprecisões técnicas que talvez tenham contribuído para o surgimento da dúvida. Sustenta que essas decorrem basicamente da confusão entre Regime Próprio da Previdência e Regime Jurídico Único do servidor, bem como da relação entre esses regimes. Assim, após discorrer sobre a questão, conclui sua abordagem aduzindo: “É possível, em conclusão parcial, afirmar que o Regime Jurídico Único não se confunde com o Regime Próprio de Previdência, exatamente porque cada um desses regimes regula relação jurídica distinta: a primeira normativa a relação institucional entre servidor e o ente público empregador; já a segunda regulamenta a relação previdenciária entre funcionário e fundo/ente previdenciário”.

Assim, partindo da premissa de que a intenção do Consulente tenha sido de se referir a Regime Próprio de Previdência, aduz que, no caso de o ente público ter extinguido este, nos termos legais, passando a vincular seus servidores ao RGPS, o mesmo só poderá deferir benefícios com base no extinto regime para aqueles funcionários que implementaram os requisitos necessários para sua concessão antes da extinção do Regime Próprio.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 5836/14, peça 11) ratifica os termos do parecer exarado pela unidade técnica, não se opondo que a mesma seja respondida nos termos do Parecer n.º 3587/14 - DICAP (peça 10).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### 2.1 PRELIMINARES

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, II, da Lei Complementar n.º 113/2005<sup>1</sup>. Por se tratar de tema afeto à aplicabilidade de regras de aposentadoria e seus eventuais desdobramentos, a dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas.

No mais, em atenção aos inc. II, III e IV, do art. 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, o feito encontra-se devidamente pontuado, instruído (peça 3, fls. 2-4) e, ainda que não formulado em tese, guarda relevante interesse público, devidamente motivado (peça 3, fls. 1-33).

Destarte, conheço da presente consulta.

### 2.2 MÉRITO

Relativamente ao questionamento, vislumbro que não fica ao alvedrio dos servidores municipais a possibilidade de escolher as regras que regerão a composição dos eventuais benefícios previdenciários a serem pleiteados.

O ordenamento jurídico somente permite a concessão de benefícios com base no extinto regime de previdência caso os servidores (estatutários ou celetistas), à época da extinção, já houvessem implementado todos os re-

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

quisitos necessários para sua concessão, em observância à garantia constitucional do direito adquirido, independentemente de terem mudado de cargo.

Tal fato decorre, pelo fato de que em regra não há convivência de Regimes Previdenciários distintos à mesma classe de servidores (RGPS e RPPS), excepcionando somente a hipótese daqueles segurados que, à época da extinção do Regime Próprio, tinham direito adquirido ao benefício pleiteado naquele regime.

Logo, não há como o servidor, mesmo que ele tenha contribuído por longo período a RPPS, “optar” sem respaldo em direito adquirido pelo regime previdenciário mais vantajoso se ele não cumpriu, antes da extinção do regime próprio, os requisitos para o benefício que pleiteia.

Assim, com a correta compreensão dessa diferença, permite-se construir as seguintes proposições:

I - Se o servidor pretender se aposentar valendo-se apenas de tempo de serviço anterior à migração para o **regime geral** (desde que tenha reunido condições fáticas e jurídicas para tanto), deverá requerer o benefício à entidade à qual era vinculado e que mantinha o **regime próprio extinto**, incidindo a atuação desta Corte para apreciação do registro do ato de aposentadoria.

II - Caso pretenda agregar tempo posterior à migração para o **regime geral**, o pedido deverá ser dirigido ao INSS, **não** incidindo a atuação desta Corte para apreciação do registro do ato de aposentadoria, uma vez que a concessão será gerida pela autarquia federal.

Tendo como base a premissa acima, conclui-se que o questionamento hipotético formulado se refere ao ente público que tenha instituído Regime Próprio de Previdência e que, após, por meio de lei, o tenha extinguido, tendo sido adotado o RGPS a todos os servidores estatutários.

Tangencia o assunto à Lei n.º 9.717/98, a qual no seu art. 10 prevê que

no caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os **Municípios** assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos **requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social** (grifo nosso).

Destarte, sigo os opinativos uniformes da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DICAP e do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas e, **VOTO** para:

I) conhecer da consulta formulada pelo Prefeito de Ivaiporã para, no mérito, responder-lhe que:

a) não há como o servidor, mesmo que ele tenha contribuído por longo período a RPPS, “*optar*” sem respaldo em direito adquirido pelo regime previdenciário mais vantajoso se o mesmo não cumpriu, antes da extinção do RPPS, os requisitos para o benefício que pleiteia.

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

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

É o voto.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM** Os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em:

I - Conhecer da consulta formulada pelo Prefeito de Ivaiporã para, no mérito, responder-lhe que:

a) não há como o servidor, mesmo que ele tenha contribuído por longo período a RPPS, “optar” sem respaldo em direito adquirido pelo regime previdenciário mais vantajoso se o mesmo não cumpriu, antes da extinção do RPPS, os requisitos para o benefício que pleiteia.

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

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas CÉLIA ROSANA MORO KANSOU.

Sala das Sessões, 9 de abril de 2015 – Sessão n.º 13.

**JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Conselheiro Relator**

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Presidente**

# SERVIDOR PÚBLICO

## CARGA HORÁRIA - REGIME JURÍDICO ESTATUTÁRIO

PROCESSO Nº : 331377/15  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAÍ  
INTERESSADO : MOHAMAD HASSAN SMAILI  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO Nº. 3752/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento. Resposta. Câmara Municipal. Carga horária de servidor público. Regime jurídico estatutário. Sujeição ao estatuto do funcionário público do ente ao qual está vinculado. Inaplicabilidade de regras do regime jurídico contratual. Impossibilidade de sujeição à legislação que rege profissionais particulares ainda que de mesma categoria profissional. Conveniência e oportunidade de Administração. Limites constitucionais e legais.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Paranaíba, senhor Mohamad Hassan Smaili acerca da jornada de trabalho de servidores públicos.

Indaga o consulente:

1. A carga horária de cargo de provimento efetivo de jornalista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei Municipal em 35 horas semanais tem que ser reduzida para 25 horas semanais para atender ao contido no artigo 9º do Decreto-Lei 972/69 e nos artigos 302 e 303 a CLT e da Orientação Jurisprudencial 407 SDI I do TST?
2. A carga horária do cargo de provimento efetivo de telefonista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei em 35 horas semanais e 7 horas diárias, de segunda a sexta-feira das 8:00 as 11:30 e das 13:30 as 17 horas, tem que ser reduzida para 30 horas semanais e 6 horas diárias para atender ao contido no artigo 227 da CLT?



A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local (fl. 03 –peça 03), do qual se denota a exposição do tema e julgados que reforçam a conclusão pela inaplicabilidade da jornada especial de trabalho de 25 horas semanais aos jornalistas, bem como pela contrariedade à diminuição da jornada de trabalho de telefonista.

O feito foi distribuído a este Conselheiro em 23 de abril de 2015 (peça 04) e, embora as questões não tenham sido formuladas em tese, entendi que podem ser enfrentadas, motivo pelo qual recebia presente consulta, uma vez que preenchidos os requisitos para sua admissibilidade e determinei a sua tramitação (peça 05).

Os autos foram encaminhados à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 35/15 – peça 06) que informou que, salvo alguma falha no sistema de pesquisa, não foi encontrada nenhuma decisão sobre o tema.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer 5110/15 – peça 07), após analisar os dispositivos legais e normativos destacados pelo consulente, respondeu ao primeiro questionamento, em tese, no sentido de que o servidor público municipal, ocupante do cargo efetivo de jornalista deve se submeter à carga horária estipulada pelo Estatuto do Município, salvo em havendo lei especial expressamente reduzindo e limitando a carga horária num patamar máximo a todos os jornalistas.

Com relação ao segundo questionamento concluiu, em tese, no sentido de que o servidor público municipal, ocupante do cargo efetivo de telefonista deve se submeter à carga horária estipulada pelo Estatuto do Município, salvo em havendo lei especial expressamente reduzindo e limitando a carga horária num patamar máximo a todos os telefonistas.

O Ministério Público de Contas (Parecer 8546/15 – peça 08) destacou, inicialmente, a competência conferida pela Constituição Federal aos entes federativos para designar e regulamentar a matéria afeta aos seus servidores públicos.

Assegurou que a CLT excepciona expressamente a sua aplicação aos servidores públicos das três esferas, corroborando com o panorama já delineado de autonomia dos entes federativos para definir os seus regimes jurídicos. Não há que se falar, portanto, em adoção das regras elencadas na Consolidação das Leis do Trabalho aos servidores públicos federais, estaduais e municipais.

Esclareceu que as regras previstas pela CLT não são aplicáveis aos servidores públicos, ainda que mais benéficas que as estatuídas pelo ente federativo em sua lei definidora do regime jurídico dos servidores.

Com isso entendeu dirimidas as dúvidas do Chefe do Poder Legislativo Municipal, já que a jornada de trabalho dos servidores públicos municipais deverá ser estabelecida pela lei instituidora do regime jurídico do Município, independente da redução de carga horária para algumas profissões pela CLT.

Afirmou ainda que caberá ao Administrador Público, dentro de sua conveniência e oportunidade, definir a jornada de trabalho de cada cargo, observado o limite máximo estabelecido pela Constituição Federal. Basta a inclusão no mundo jurídico, mediante lei, da instituição de carga horária de cada cargo existente no ente. Observa-se que a prática é estabelecer uma jornada de trabalho geral, aplicável a todos os cargos do estado ou município, e, em decorrência da discricionariedade da administração, esta carga horária é excepcionada para cargos específicos.

Para tanto, a fim de dar suporte às conclusões, trouxe à baila julgado do TRF1.

Assim, manifestou-se:

- a) A carga horária de cargo de provimento efetivo de jornalista, submetido ao regime estatutário, deve ser fixada por Lei Municipal, não havendo vinculação com as normas aplicadas ao setor privado de redução de jornada;
- b) A carga horária do cargo de provimento efetivo de telefonista, submetido ao regime estatutário, também deverá ser fixada por Lei Municipal, sem observância ao disposto pela CLT.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A Consulta foi recebida por este Relator, em razão de preenchidos os pressupostos legais para sua tramitação (Despacho 379/15 – peça 05).

Quanto ao mérito, temos:

**É fato que a Constituição Federal garantiu autonomia aos Municípios para sua *auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração*<sup>1</sup>.**

Nesse passo minudenciou Alexandre de Moraes:

Dessa forma, o município *auto-organiza-se* através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio de leis municipais; *autogoverna-se* mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-Prefeito, e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, *auto-administra-se*, no exercício de suas competência administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.<sup>2</sup>

Nessa senda, o Município é livre para organizar seu pessoal a fim de que preste o serviço público da melhor forma possível, porém tal liberdade encontra limites na própria Constituição, em seus princípios e preceitos.

Outra não é a lição de Hely Lopes Meirelles:

A competência do Município para organizar o serviço público e seu pessoal é consectário da autonomia administrativa de que dispõe (CF, art. 30, I). Atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público (CF, arts. 37-41), bem como os preceitos das leis de caráter complementar ou nacional e de sua lei orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais. Nesse campo é inadmissível a extensão de normas estatutárias federais ou estaduais aos servidores municipais. Só será possível a aplicação do estatuto da União ou do Estado-membro se a lei municipal assim o determinar expressamente.<sup>3</sup>

1 MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 2003. p. 274.

2 *Idem*.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 574.

Logo, ao optar pelo regime jurídico estatutário para submissão de seus servidores afasta-se de plano a aplicação do regime de índole contratual, não podendo incidir regras deste, sob pena de criar um regime misto aos servidores efetivos.

Como se depreende da Lei Municipal nº 2.391/2003, revogada pela Lei 3.891/2012, vê-se que o Município optou pelo Regime Jurídico Estatutário como relação jurídica a vincular a Administração Municipal e seus servidores efetivos. A mesma legislação delegou ao plano de cargos e salários a definição da jornada de trabalho dos cargos de provimento efetivo.

Ao analisarmos o art. 12, da Lei Municipal 3.413/2009 que dispõe sobre Organização Político-Administrativa da Câmara Municipal de Paranaíba percebe-se que foram especificadas as condições relativas à carga horária dos servidores do quadro efetivo, destacando-se, por oportuno, a carga horária tanto para o cargo de telefonista quanto para o cargo de jornalista como sendo de 35 horas semanais.

Assim sendo, com fundamento na conveniência administrativa de que dispõe o gestor público e respaldado pelos princípios constitucionais estipulou-se a carga horária a que estão sujeitos os servidores concursados da Câmara Municipal de Paranaíba, sendo inconcebível a diminuição de sua carga horária com alicerce em outra legislação, em especial a legislação que rege o vínculo empregatício contratual.

Como descreveu Celso Antônio Bandeira de Mello:

Nas relações contratuais, como se sabe, direitos e obrigações recíprocos, constituídos nos termos e na ocasião da avença, são unilateralmente imutáveis e passam a integrar de imediato o patrimônio jurídico das partes, gerando, desde logo, direitos adquiridos em relação a eles. Diversamente, no liame de função pública, composto sob a égide estatutária, o Estado, ressalvadas as pertinentes disposições constitucionais impeditivas, deterá o poder de alterar legislativamente o regime jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando de seu ingresso<sup>4</sup>.

4 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 235.

Saliente-se, portanto, que a carga horária ou jornada de trabalho de servidor público é estipulada em lei específica do ente federado ao qual o servidor público estatutário está vinculado e a ela estará adstrito, desde que esteja ajustada dentro dos limites constitucionais e legais, não havendo que se falar em proveito da jornada de trabalho fixada para os particulares da mesma categoria profissional.

Nesse sentido, acrescento à jurisprudência colacionada pela Procuradora do Legislativo local e pelo Ministério Público de Contas as seguintes decisões que reforçam a tese exposta:

**SERVIDOR PÚBLICO. JORNALISTA. JORNADA DE TRABALHO DE 5 (CINCO) HORAS DIÁRIAS. DECRETO-LEI Nº 972/69 E DECRETO Nº 83.284/79. INAPLICABILIDADE. REGIME ESTATUTÁRIO. ART. 19 DA LEI Nº 8.112/90. RECURSO IMPROVIDO. 1. A carga horária do jornalista no serviço público é aquela prevista no art. 19 da Lei nº 8.112/90, inaplicável em relação a ele o regime especial da jornada reduzida que favorece os profissionais que, nessa atividade, trabalham como empregados de empresas privadas. 2. Insubsistente a alegação de desvio de função, consiste no exercício de cargo comissionado privativo de Analista Judiciário sendo o autor ocupante do cargo de Técnico Judiciário, “pois o efetivo exercício de funções não gera por si só o direito ao enquadramento, ante o óbice inafastável da exigência de concurso público para a investidura em cargo público de provimento efetivo (art. 37, II, da CR/88), não se prestando a suprir a ausência de tal modo de acesso constitucionalmente fixada a alegada prestação de serviços idênticos. 3. Verifica-se, de acordo com o artigo 32 e parágrafo único do Regulamento Geral do TRT da 24ª Região, que a função comissionada de Chefe de Gabinete de Comunicação, não exige formação específica de jornalista, já que a função de Chefe de Gabinete possui atribuições comuns para diferentes setores do Tribunal, e também não é reservada exclusivamente aos titulares do cargo de Analista Judiciário. 4. Recurso improvido. (sem grifos no original) (TRF3 – APELAÇÃO CÍVEL Nº 2006.60.00.000180-7/MS. Relator: Desembargador Federal Johansom Di Salvo. Unânime. Julgado em 06 de outubro de 2009)**

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. REMESSA OFICIAL. AUTARQUIA. MP Nº 1.561/97. PRELIMINARES DE LITISPENDÊNCIA E NULIDADE PROCESSUAL REJEITADAS. PRESCRIÇÃO AFASTADA. SERVIDOR PÚBLICO. JORNALISTA. JORNADA DE TRABALHO DE 5 (CINCO) HORAS DIÁRIAS. DECRETO-LEI Nº 972/69 E DECRETO Nº 83.284/79. INAPLICABILIDADE. REGIME ESTATUTÁRIO. ART. 19 DA LEI Nº 8.112/90. 1. Sentença proferida contra autarquia na vigência da MP nº 1.561-1/97, posteriormente convertida na Lei nº 9.469 /97, sujeita-se ao duplo grau de jurisdição obrigatório. Remessa tida por interposta. 2. Não configura litispendência o ajuizamento de ação nesta Justiça Comum Federal, pleiteando parcela remuneratória relativa ao período posterior à conversão**

do servidor ao regime estatutário, na pendência de ação proposta perante a Justiça do Trabalho, na qual se reconheceu a competência daquele órgão apenas em relação ao período anterior à mencionada conversão de regime. 3. Lide que versa sobre matéria exclusivamente de direito pode ter o seu julgamento antecipado, independentemente de dilação probatória, nos termos do art. 330, I, do CPC. Hipótese em que não restou demonstrado nenhum prejuízo para a parte, por não se reportar a prova documental pretendida a questão fática discutida nos autos, mas sim a questão de direito, conhecível de ofício pelo juiz. 4. “Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação” (Súmula 85 do Superior Tribunal de Justiça). Prescrição inócurre na espécie. 5. **Não se aplica ao servidor público estatutário ocupante de cargo de jornalista a jornada de trabalho da categoria profissional, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 972 /69 e Decreto nº 83.284/79, mas, sim, aquela prevista no art. 19 da Lei nº 8.112/90 (entre o mínimo de seis e o máximo de oito horas diárias), por se tratar de lei específica.** Precedentes da Corte e do Superior Tribunal de Justiça (AC 1999.01.00.104184-0/MG, Rel. Juiz Federal Mark Yshida Brandão (conv), Primeira Turma Suplementar, DJ de 15/09/2005, p.107; MS 4.334/DF, Rel. Ministro ANSELMO SANTIAGO, Terceira Seção, julgado em 25.11.1998, DJ 01.02.1999 p. 101) 6. Apelação e remessa oficial, tida por interposta, a que se dá provimento, para julgar improcedente o pedido inicial. (TRF1 – Apelação Cível nº 1997.01.00.037442-7/MG, 1ª Turma, Rel. Juíza. Federal Simone dos Santos Lemos Fernandes, DJE nº 160, 21.08.2006)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. **SERVIDOR PÚBLICO. AUMENTO DA JORNADA DE TRABALHO. TELEFONISTA. INEXISTÊNCIA DE LEI PREVENDO A ATIVIDADE COMO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME REMUNERATÓRIO. PROVIMENTO NEGADO.** 1. De acordo com a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada no julgamento do RE n. 563.965/RN, em regime de repercussão geral, o servidor público não tem direito adquirido à forma de cálculo da remuneração, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos. 2. Hipótese em que a alteração da jornada de trabalho não se operou mediante anulação de um ato administrativo anterior, de modo que não incide, na espécie, o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. 3. **À míngua de lei prevendo como especial a atividade profissional de telefonista, nada impede que a Administração, pautada pela conjugação dos critérios de conveniência e oportunidade, modifique a jornada de trabalho em relação ao referido cargo, desde que respeitados os limites estabelecidos em lei – mínimo de seis e máximo de oito horas diárias.** 4. Conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, em recurso submetido ao rito do art. 543-B do CPC, “nas hipóteses em que houver aumento de carga horária dos servidores, essa só será válida se houver formal elevação proporcional da remuneração; caso contrário, a regra será inconstitucional, por violação da norma constitucional da irredutibilidade vencimental”. 5. No caso, todavia, não há comprovação de que não houve a necessária compensação financeira pelo aumento da jornada de trabalho, tampouco está a pretensão autoral baseada em tal

assertiva. 6. Agravo regimental não provido. (Superior Tribunal de Justiça – AgRg no Resp 1147431/RS, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 26/05/2015, Dje 02/06/2015) (sem grifos no original)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. **SERVIDOR PÚBLICO. TELEFONISTA. JORNADA DE TRABALHO.** 1 Ainda que contratadas pela CLT, que, por força de norma de Direito Previdenciário, possibilitava às impetrantes a jornada de 30 horas de trabalho, o advento da Lei nº 8.112/90 alterou o regime jurídico de sua contratação. 2. Inexistindo no Direito Administrativo norma que estabeleça jornada diferenciada para o telefonista, é legal a exigência de 40 horas semanais. (TRF4 – Apelação/Reexame Necessário nº 2006.71.00.034652-0/RS, 4ª Turma, Rel. Des. Federal Luís Alberto D’Azevedo Aurvalle, DJE nº 76, 03.04.2012)

Assim, acompanhando a instrução processual e o parecer ministerial, entendo que a consulta pode ser respondida nos termos acima aduzidos.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

**2.1.** conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Paranavaí, Vereador Mohamad Hassan Smaili, CNPJ nº 76.716.109/0001-91, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I. A carga horária de cargo de provimento efetivo de jornalista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei Municipal em 35 horas semanais tem que ser reduzida para 25 horas semanais para atender ao contido no artigo 9º do Decreto-Lei 972/69 e nos artigos 302 e 303 a CLT e da Orientação Jurisprudencial 407 SDI I do TST?

Não, uma vez que o servidor efetivo, detentor do cargo de jornalista está sujeito ao regime jurídico estatutário e, por isso, sua carga horária deve obedecer ao que estabelece o estatuto que o rege, independente das legislações que regem os particulares de sua categoria profissional.

II. A carga horária do cargo de provimento efetivo de telefonista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei em 35 horas semanais e 7 horas diárias, de segunda a sexta-feira das 8:00 as 11:30 e das 13:30 as 17 horas,

tem que ser reduzida para 30 horas semanais e 6 horas diárias para atender ao contido no artigo 227 da CLT?

Não, uma vez que o servidor efetivo, detentor do cargo de telefonista está sujeito ao regime jurídico estatutário e, por isso, sua carga horária deve obedecer ao que estabelece o estatuto que o rege, independente das legislações que regem os particulares de sua categoria profissional.

**2.2.** 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.

### 3 DA DECISÃO

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

I. conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Paranaíba, Vereador Mohamad Hassan Smaili, CNPJ nº 76.716.109/0001-91, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

- a) A carga horária de cargo de provimento efetivo de jornalista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei Municipal em 35 horas semanais tem que ser reduzida para 25 horas semanais para atender ao contido no artigo 9º do Decreto-Lei 972/69 e nos artigos 302 e 303 a CLT e da Orientação Jurisprudencial 407 SDI I do TST?



Não, uma vez que o servidor efetivo, detentor do cargo de jornalista está sujeito ao regime jurídico estatutário e, por isso, sua carga horária deve obedecer ao que estabelece o estatuto que o rege, independente das legislações que regem os particulares de sua categoria profissional.

b) A carga horária do cargo de provimento efetivo de telefonista, submetido ao regime estatutário, fixada por Lei em 35 horas semanais e 7 horas diárias, de segunda a sexta-feira das 8:00 as 11:30 e das 13:30 as 17 horas, tem que ser reduzida para 30 horas semanais e 6 horas diárias para atender ao contido no artigo 227 da CLT?

Não, uma vez que o servidor efetivo, detentor do cargo de telefonista está sujeito ao regime jurídico estatutário e, por isso, sua carga horária deve obedecer ao que estabelece o estatuto que o rege, independente das legislações que regem os particulares de sua categoria profissional.

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

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA propôs o não conhecimento da consulta (voto vencido).

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

Sala das Sessões, 13 de agosto de 2015 – Sessão nº 30.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**  
Presidente

# SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO – MANUTENÇÃO NO QUADRO FUNCIONAL LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL - MEDIDAS SANEADORAS

PROCESSO Nº : 958236/14  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ENGENHEIRO BELTRÃO  
INTERESSADO : ELIAS DE LIMA  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO Nº. 3127/15 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Servidor público aposentado. Perda do vínculo de modo a excluir-se do quadro de servidores. Resposta constante dos Acórdãos 327/08 e 2672/10. Limites de despesas de pessoal da LRF. Medidas saneadoras constantes no parágrafo único do artigo 22 da LRF, no artigo 23 e seus parágrafos combinado com o artigo 169 da Constituição Federal. Conhecimento e resposta.

## 1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Prefeito do Município de Engenheiro Beltrão indagando:

(1) tem o Poder Executivo Municipal o dever de manter em seu quadro funcional servidor público aposentado pelo INSS que ingressou no quadro de carreira, através de concurso público pelo regime jurídico estatutário e que foi vinculado ao RGPS (Regime Geral de Previdência Social); (2) pode o Executivo Municipal manter no emprego servidor aposentado pelo regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho; e, (3) sabidamente o limite prudencial de pessoal determinado pela LRF é de 51,3%, mas estando o referido índice acima de 54% devem ser tomadas medidas saneadoras imediatas. Quais seriam essas medidas?

Nos termos do artigo 311 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por esta Relatoria (Despacho n.º 2449/14, peça 05) e encaminhado à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca para informar sobre a existência de prejudgado ou decisões sobre o tema consultado.

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca - CBJ informa a existência das consultas com força normativa, protocolados 896741/13, que trata de enquadramento de servidor em cargo pertencente a outra carreira; 344487/04, que trata da nomeação em cargo de provimento efetivo de pessoa aposentada pelo RGPS; 109205/06, sobre a admissão por concurso público de servidor aposentado pelo RGPS; 473196/10, que trata da cumulação de remuneração com aposentadoria pelo INSS; 520723/07 sobre a impossibilidade de permanência de empregado público contratado sob o regime da CLT no serviço público após a concessão de aposentadoria; e, 472785/09 sobre servidor estatutário contribuinte do RGPS.

Pelo Despacho n.º 2681/14 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 08).

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer n.º 2411/15 – peça 10) esclarece preliminarmente que os questionamentos “1” e “2” foram respondidos conforme decisões com força normativa, elencadas pela Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (peça 06). No que tange ao questionamento 03, esclarece que a LRF fixou limites globais máximos para realização da despesa com pessoal, sendo que o percentual dos Municípios subdivide-se em 6% para o legislativo e 54% para o executivo. Aduz, que se a despesa ultrapassar estes limites, o ente, além de se submeter às mesmas vedações por inobservância do limite prudencial (art. 22, parágrafo único da LRF), deve promover as medidas previstas nos §§3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Acrescentou ainda, que o art. 23 da LRF estabelece o prazo de dois quadrimestres para eliminação do percentual excedente.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 2696/15, peça 11) opina pela admissibilidade da consulta, e, no mérito, verificou que restaram pre-

judicados os questionamentos 01 e 02 em face do teor dos Acórdãos 327/08 e 2672/10. Em relação ao questionamento 03 enfatiza que embora as literais disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal sobre o assunto, entente necessário especificar as premissas, levando a uma aplicação dissonante do ora proposto pela Diretoria de Controle dos Atos de Pessoal em seu parecer n.º 2411/15 (peça n.º 10) que se revelaria nas aplicações simultâneas de tais dispositivos legais.

Deste modo, aduz que as medidas são cadenciais, sendo a primeira a observância do disposto no parágrafo único do artigo 22 da LRF, quando ultrapassado 95% do limite de gastos com pessoal. Caso superado este limite o gestor possui até 02 quadrimestres para eliminar o excedente, sendo um terço no primeiro quadrimestre, adotando as medidas previstas nos §§3º e 4º do art. 169 da CF/88.

Enfatiza ainda, o Ministério Público de Contas, que dentre estas medidas de contenção podem ser reduzidas a jornada de trabalho e proporcionalmente os vencimentos dos servidores como meio de contenção das despesas públicas de forma geral.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### 2.1 PRELIMINARES

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, II, da Lei Complementar n.º 113/2005<sup>1</sup>.

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

Os questionamentos envolvem a manutenção de servidores no quadro de funcionários após a aposentadoria pelo RGPS, bem como sobre a necessidade da adoção de medidas saneadoras para restabelecer o limite prudencial de gastos com pessoal, matérias estas de competência deste Tribunal de Contas.

No mais, em atenção aos inc. II, IV e V, do art. 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído e formulado em tese, conforme se verifica à peça 03.

Destarte, conheço da presente consulta.

## 2.2 MÉRITO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Engenheiro Beltrão sobre a manutenção de servidores no quadro de funcionários após a aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social e sobre a necessidade de adoção de medidas para restabelecimento do limite prudencial de gastos com pessoal.

Assim, para melhor elucidação dos questionamentos formulados passarei a responder, em tese e separadamente cada um dos quesitos, conforme segue:

1. Tem o Poder Executivo Municipal o dever de manter em seu quadro funcional servidor público aposentado pelo INSS que ingressou no quadro de carreira, através de concurso público pelo regime jurídico estatutário e que foi vinculado ao RGPS (Regime Geral de Previdência Social)?

**Resposta.** Em relação a este tema, esta Corte já se manifestou por meio do Acórdão n.º 2672/10 – Pleno ao responder a consulta formulada pelo Município de Bituruna no protocolado n.º 472785/09, a qual possui força normativa, assim ementada:

“Consulta. Executivo municipal. Servidor Estatutário contribuinte regime geral de previdência social. Aposentadoria. Extinção do vínculo. Inaplicável ADIN 1770-4.”

2. Pode o Executivo Municipal manter no emprego servidor aposentado pelo regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho?

**Resposta.** Este questionamento de igual forma ao anterior já foi respondido por este Tribunal no Acórdão 327/08 – Pleno (Protocolado 520723/07), o qual possui força normativa, consoante a seguinte ementa:

“Consulta. Impossibilidade de permanência de empregado público contratado sob regime da CLT no serviço público após a concessão de aposentadoria. Inaplicabilidade decisão STF (ADIn 1.770-4) aos empregados públicos da administração direta.”

3. Sabidamente o limite prudencial de pessoal determinado pela LRF é de 51,3%, mas estando o referido índice acima de 54% devem ser tomadas medidas saneadoras imediatas. Quais seriam essas medidas?

**Resposta.** Conforme prevê o parágrafo único do art. 22 da LRF quando a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite previsto no art. 20 do mesmo diploma legal, ao ente é vedado:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do §6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

No entanto, se a despesa total com pessoal ultrapassar o limite previsto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se medidas para este contingenciamento, dentre elas as expressas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, sem prejuízo daquelas previstas no art. 22 da LRF, transcritos anteriormente.

Assim, verificada a extrapolação dos 54% de gastos com pessoal, o Poder Executivo Municipal deverá reduzir em pelo menos 20% (menos vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; em não sendo suficiente a medida, deverá efetuar a exoneração dos servidores não estáveis, e finalmente, se estas medidas adotadas não assegurarem o cumprimento da determinação da lei complementar, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal, sempre assegurando aos servidores o direito ao contraditório e à ampla defesa.

#### VOTO

Diante do exposto, acompanho o parecer exarado pela unidade técnica (peça 10), com as especificações realizadas no parecer ministerial (peça 11) e **VOTO** pelo:

- I. conhecimento da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Engenheiro Beltrão, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos;
- II. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- III. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

É o voto.

### 3 DA DECISÃO

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM** os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em:



I. Conhecer da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Engenheiro Beltrão, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos;

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

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

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

Sala das Sessões, 9 de julho de 2015 – Sessão nº 25.

**JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Conselheiro Relator**

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Presidente**





[ LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE ]

## 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

### 1.1 LEIS COMPLEMENTARES

<p><a href="#">Lei Complementar n. 151, de 5 de agosto de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 6 ago. 2015</p>	<p>Altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014 [que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios]; revoga as Leis nºs 10.819, de 16 de dezembro de 2003 [que dispõe sobre os depósitos judiciais de tributos, no âmbito dos Municípios], e 11.429, de 26 de dezembro de 2006 [que dispõe sobre os depósitos judiciais de tributos, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal; revoga a Lei nºs 10.482, de 3 de julho de 2002]; e dá outras providências.</p>
---	---

### 1.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p><a href="#">Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 7 jul. 2015</p>	<p>Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.149, de 21 de julho de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 22 jul. 2015</p>	<p>Altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007, para dispor sobre os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 10.823, de 19 de dezembro de 2003.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.151, de 28 de julho de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 29 jul. 2015</p>	<p>Altera os arts. 62, 66 e 67 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, o art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, o art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e o art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre a <b>finalidade das fundações</b>, o prazo para manifestação do Ministério Público sobre suas alterações estatutárias e a remuneração dos seus dirigentes; e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.152, de 29 de julho de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 30 jul. 2015</p>	<p>Dispõe sobre a política de valorização do salário-mínimo e dos benefícios pagos pelo <b>Regime Geral de Previdência Social</b> (RGPS) para o período de 2016 a 2019.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.154, de 30 de julho de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 31 jul. 2015</p>	<p>Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014; e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 13.156, de 4 de agosto de 2015</a> Publicada no D.O.U. de 5 ago. 2015 - Edição extra</p>	<p>Altera a redação do § 2º do art. 5º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências.</p>

## 1.3 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 8.479, de 6 de julho de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 7 jul. 2015	Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 680, de 6 de julho de 2015, que institui o Programa de Proteção ao Emprego.
<a href="#">Decreto n. 8.493, de 15 de julho de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 16 jul. 2015	Altera o Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS".
<a href="#">Decreto n. 8.499, de 12 de agosto de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 13 ago. 2015	Altera o Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social.
<a href="#">Decreto n. 8.500, de 12 de agosto de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 13 ago. 2015	Altera o Decreto nº 4.892, de 25 de novembro 2003, que regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária.
<a href="#">Decreto n. 8.509, de 25 de agosto de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 26 ago. 2015	Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.
<a href="#">Decreto n. 8.516, de 10 de setembro de 2015</a> Publicado no D.O.U. de 11 set. 2015	Regulamenta a formação do Cadastro Nacional de Especialistas de que tratam o § 4º e § 5º do art. 1º da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e o art. 35 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 LEIS COMPLEMENTARES

<a href="#">Lei Complementar n. 189, de 31 de julho de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 3 ago. 2015	Altera a Lei Complementar nº 186, de 12 de janeiro de 2015, que instituiu a Região Metropolitana de Cascavel.
<a href="#">Lei Complementar n. 190, de 2 de setembro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 3 set. 2015	Dispõe sobre os cargos e carreiras dos servidores na estrutura organizacional da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná.

### 2.2 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei n. 18.519, de 23 de julho de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 24 jul. 2015	Institui a Política Estadual de Proteção e Defesa Civil.
<a href="#">Lei n. 18.521, de 23 de julho de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 27 jul. 2015	Dispõe que os estádios de futebol, ginásios esportivos e clubes sociais do Estado do Paraná ficam obrigados a criar e manter locais reservados para acomodação de portadores de deficiência.
<a href="#">Lei n. 18.532, de 23 de julho de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 27 jul. 2015	Dispõe sobre as diretrizes para a Elaboração e Execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2016.

<p><a href="#">Lei n. 18.536, de 20 de agosto de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 24 ago. 2015</p>	<p>Dispõe sobre o direito ao aleitamento materno nos estabelecimentos do Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Lei n. 18.537, de 21 de agosto de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 26 ago. 2015</p>	<p>Dispõe sobre a isenção do pagamento de pedágio para pessoas com doenças graves e degenerativas em tratamento de saúde fora do município de seu domicílio.</p>
<p><a href="#">Lei n. 18.539, de 1º de setembro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 3 set. 2015</p>	<p>Altera a Lei nº 17.480, de 10 de janeiro de 2013, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Informações de Governo – Paraná, cria o Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação – Paraná e cria o Programa Estadual de Informações Integradas.</p>
<p><a href="#">Lei n. 18.540, de 1º de setembro de 2015</a> Publicada no D.O.E. de 3 set. 2015</p>	<p>Dá nova redação e revoga dispositivos da Lei nº 11.970, de 19 de dezembro de 1997, que instituiu o PARANAEDUCAÇÃO.</p>

## 2.3 DECRETOS

<p><a href="#">Decreto n. 1.791, de 3 de julho de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 6 jul. 2015</p>	<p>Dá nova redação ao artigo 16 do Decreto nº 8.471, de 8 de julho de 2013 [que dispõe sobre consignação em folha de pagamento].</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2170, de 14 de agosto de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 17 ago. 2015</p>	<p>Altera dispositivo do Decreto n. 1.932, de 17 de julho de 2015, que regulamenta o PPI - Programa de Parcelamento Incentivado, de que trata a Lei n. 18.468, de 29 de abril de 2015.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2156, de 12 de agosto de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 13 ago. 2015</p>	<p>Institui o Comitê de Qualidade da Gestão Pública, conforme especifica.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 1.877, de 13 de julho de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 14 jul. 2015</p>	<p>Altera a composição e as atividades que competem ao Conselho Estadual de Políticas Públicas Sobre Drogas – CONESD.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 1.931, de 17 de julho de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 20 jul. 2015</p>	<p>Regulamenta o PPD - Programa Incentivado de Parcelamento de Débitos de que trata a Lei n. 18.468, de 29 de abril de 2015.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 1.932, de 17 de julho de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 20 jul. 2015</p>	<p>Regulamenta o PPI - Programa de Parcelamento Incentivado de que trata a Lei n. 18.468, de 29 de abril de 2015.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 1.933, de 17 de julho de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 20 jul. 2015</p>	<p>Regulamenta a Lei n. 18.466, de 24 de abril de 2015, que dispõe sobre o Cadastro Informativo Estadual - Cadin Estadual.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.009, de 27 de julho de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 28 jul. 2015</p>	<p>Aprova o Regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros na Região Metropolitana de Curitiba.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.068, de 3 de agosto de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 4 ago. 2015</p>	<p>Dá nova redação ao parágrafo § 1.º e acrescenta o § 3.º ao art. 3.º do Decreto nº 6.191, de 15 de outubro de 2012, que dispõe sobre a competência do Secretário de Estado da Administração e da Previdência e do Secretário de Estado da Fazenda.</p>

<a href="#">Decreto n. 2.069, de 3 de agosto de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 4 ago. 2015	Dispõe sobre o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná, de que trata a Lei n. 18.451, de 6 de abril de 2015.
<a href="#">Decreto n. 2.089, de 6 de agosto de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 7 ago. 2015	Institui a Política Estadual sobre Pessoas Desaparecidas no Estado do Paraná e dá outras providências.
<a href="#">Decreto 2.096, de 7 de agosto de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 10 ago. 2015	Regulamenta, em âmbito estadual, a Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015, que dispõe sobre as transferências à conta única do tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município dos valores dos depósitos judiciais e administrativos, tributários ou não tributários, nos quais referidas entidades federativas sejam parte.
<a href="#">Decreto n. 2.364, de 3 de setembro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 9 set. 2015	Estabelece os Índices de Participação dos Municípios paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, para o exercício de 2016.
<a href="#">Decreto n. 2.474, de 25 de setembro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 28 set. 2015	Regulamenta o tratamento diferenciado e favorecido e o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedor individual nas contratações públicas de bens, serviços e obras de que trata a Lei Complementar Federal n.º 123, de 14 de dezembro de 2006 e a Lei Complementar n.º 163, de 29 de outubro de 2013, no âmbito da Administração Pública Estadual.
<a href="#">Decreto n. 2.483, de 30 de setembro de 2015</a> Publicado no D.O.E. de 1º out. 2015	Aprova a reforma do Estatuto do Serviço Social Autônomo PARANAEDUCAÇÃO.

## 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

### 3.1 PORTARIAS SELECIONADAS

<a href="#">Portaria n. 662, de 2 de julho de 2015</a> Publicada no D.E.T.C. de 3 jul. 2015	Redistribui os segmentos da Administração Pública Estadual a serem fiscalizados pelas Inspetorias de Controle Externo no quadriênio 2015/2018, conforme anexo.
--	--







# [ ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO ]

## PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR

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

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

### 1 LINHA EDITORIAL

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

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

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

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

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

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

## 2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

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

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

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

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

## 3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

- 1 – Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.
- 2 – Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência

de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

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

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

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

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

6 – Nos artigos observar as seguintes recomendações:

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

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

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

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

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

**Referências:** NBR 6023/2002. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

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



WWW.TCE.PR.GOV.BR

# REVISTA DIGITAL DO TCEPR JUL/SET 2015

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 13

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

