

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

NOTICIÁRIO

Fiscalização reduz gasto com diárias, combustíveis e pneus nos municípios

Imposta devolução de R\$ 3,2 mil desviado de escolas

Ibiporã atende o TCE e vai economizar R\$ 900 mil na coleta do lixo

TCE, TJ e TRE buscam sinergia contra os maus gestores

Ivaiporã suspende licitação para asfalto após orientação do TCE

Municípios são notificados por falhas na transparência

Ouvidoria aumenta atendimentos em 45%

TCU é contra prorrogação dos pedágios no Paraná

Firmado o primeiro Termo de Ajustamento de Gestão com município

TCE aprimora fiscalização de concursos e testes seletivos

SJB apresenta novo sistema a outros TCs

Cursos da Escola de Gestão Pública

WWW.TCE.PR.GOV.BR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 18

JUL/AGO/SET 2017

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. 18, (2017) - . Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017- .

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:

LUCIANO CALHEIRO CALDAS
CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN
MAURO MUNHOZ
OMAR NASSER FILHO
TIAGO MORAES RIBEIRO
YARUSYA ROHRICH DA FONSECA

Presidente
Secretária

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

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

[SUMÁRIO

EDITORIAL	8
TCE NOTÍCIAS	11
Fiscalização reduz gasto com diárias, combustíveis e pneus nos municípios....	12
Imposta devolução de R\$ 3,2 mil desviado de escolas	13
Ibiporã atende o TCE e vai economizar R\$ 900 mil na coleta do lixo	15
TCE, TJ e TRE buscam sinergia contra os maus gestores	16
Ivaiporã suspende licitação para asfalto após orientação do TCE.....	17
Municípios são notificados por falhas na transparência	18
Ouvidoria aumenta atendimentos em 45%	19
TCU é contra prorrogação dos pedágios no Paraná.....	20
Firmado o primeiro Termo de Ajustamento de Gestão com município.....	21
TCE aprimora fiscalização de concursos e testes seletivos.....	22
SJB apresenta novo sistema a outros TCs	23
Cursos da Escola de Gestão Pública.....	25
JURISPRUDÊNCIA	27
PREJULGADO	28
Prejulgado nº 24	28
Prejulgado nº 25	35
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA	74
Uniformização de Jurisprudência nº 24	74
ACÓRDÃOS	104
Adicional por tempo de serviço	104
Averbação de tempo prestado em outro órgão público - Possibilidade - Expressa autorização legal	
Aposentadoria	110
Modo de contagem de tempo excedente - Portaria Ministerial MPS 154/2008 e Instrução Normativa INSS/PRES nº 45/2010	
Aposentadoria	116



Servidor reenquadrado pela Lei 13.666/02 - Contagem de tempo - Marco inicial	
Contratos administrativos	131
Equilíbrio econômico-financeiro - Acréscimo contratual - Lei 8.666/93, artigo 65, alínea "d"	
Edital de licitação	146
Publicação em jornais locais - Obrigatoriedade - Lei 8666/93, art. 21	
Emprego público	150
Programa saúde da família - Transposição para cargo público - Possibilidade - Prévia aprovação em concurso - Real interesse público	
Equipes de saúde	163
Adicional a servidor - Vedação - Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 22, I,	
Função gratificada	173
Exigência de jornada integral - Cumulação de cargos - Compatibilidade de horários	
Fundos rotativos	178
Instituição - Impossibilidade - Lei nº 4320/64 - Regime de adiantamento	
Mural de licitações	209
Informações - Recursos oriundos de organismo financeiro multilateral	
Professor	216
Jornada de 20 horas semanais - Cargo de direção escolar - Pagamento de turno complementar - Impossibilidade	
Professor	225
Reajuste salarial - Efeito sobre as gratificações	
Transferências voluntárias	231
Retificação de acórdão - Pagamento de despesas administrativas - Expressa previsão dos gastos - Lei 4.320/64, artigo 17	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	247
REVISTA DIGITAL DO TCE-PR - ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO	257

[EDITORIAL

Nesta 18ª Edição de nossa Revista Digital trimestral a publicação abre com boas notícias a respeito dos resultados da fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em áreas como redução dos valores com diárias, combustíveis e pneus nos municípios paranaenses.

Após a implantação do módulo de Controle Interno na área de combustíveis, por exemplo, o TCE-PR registrou uma redução de gastos no valor de R\$ 83 milhões em cinco anos. Já em relação às diárias, as despesas caíram de R\$ 60 milhões em 2015, quando foi implantado o Proar, para R\$ 53 milhões em 2016, resultando numa queda de R\$ 7,5 milhões em dois anos. E no que se refere a gastos com pneus, a redução foi de R\$ 5,3 milhões no mesmo período de dois anos. São resultados importantes que atestam o bom trabalho realizado pelos funcionários da casa.

Ainda por conta dos atos de fiscalização, o TCE-PR julgou o primeiro de 14 processos que investigam desvios de recursos públicos em obras de escolas estaduais, determinando a devolução de R\$ 3,2 milhões, declarando a inabilitação para cargos em comissão dos responsáveis pelos atos ilícitos e a proibição de contratar com o poder público nos próximos três anos.

Também vale mencionar as medidas que a nossa Corte de Contas vem tomando para melhor desempenhar suas funções constitucionais. Entre elas, o aprimoramento da fiscalização de concursos e testes seletivos, que desde o final de 2016 vêm sendo acompanhados desde seus atos preparatórios até a admissão dos



aprovados. Outra medida relevante diz respeito à vigilância deste tribunal para que os municípios enviem corretamente e dentro do prazo informações obrigatórias para o controle externo.

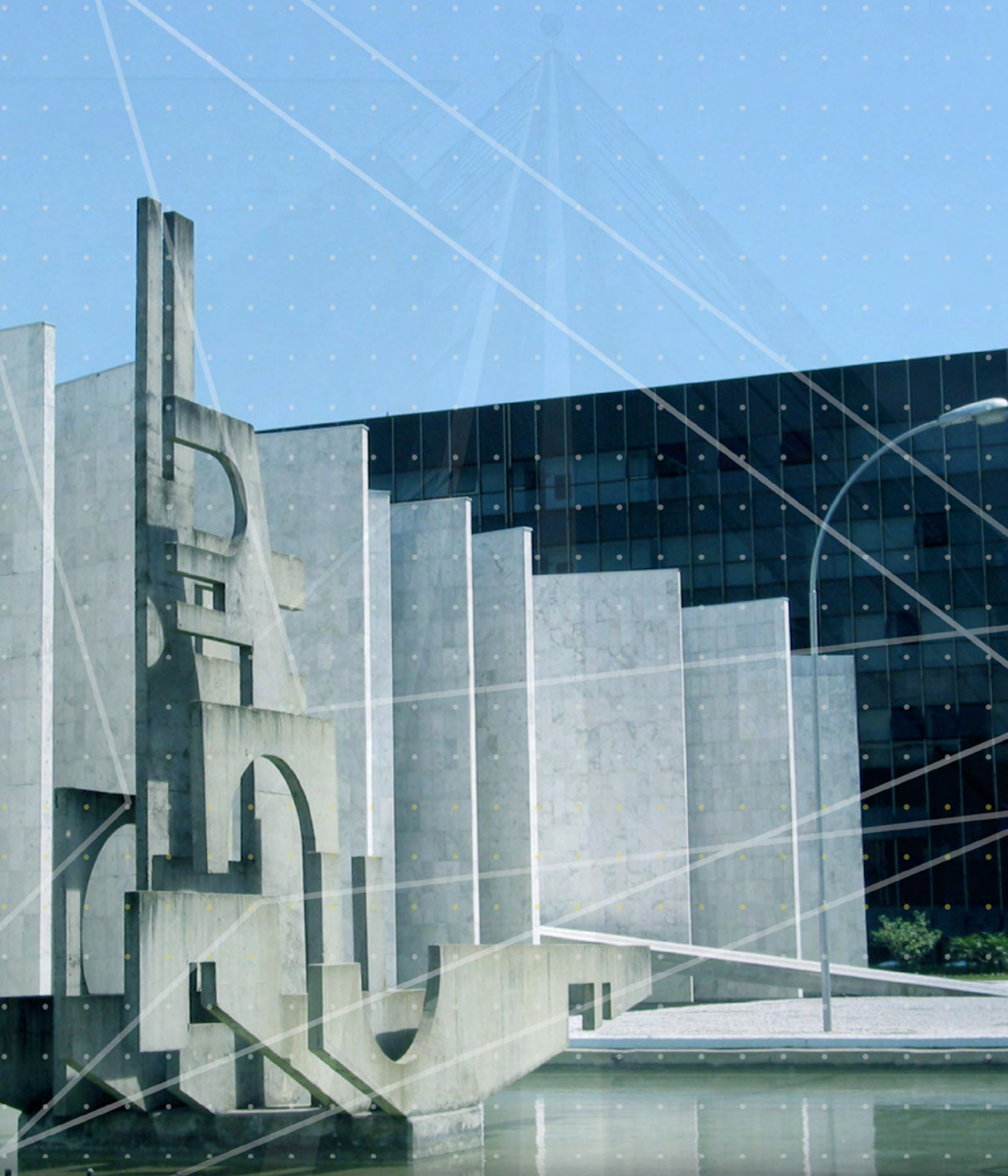
Esta revista traz importantes decisões deste Tribunal, no que se refere a prejudicados, uniformização de jurisprudência e acórdãos. Importante citar a Uniformização de Jurisprudência nº 24, que pacificou o entendimento a respeito da gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE), recebida por professores de Instituições de Ensino Superior do Estado, e que deverá ser aplicada a todos os processos pendentes de decisão nesta Corte de Contas. Na decisão, o TCE-PR declara que a TIDE possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, devendo ser incorporada aos proventos de inatividade “proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998”.

Nosso desejo é que todos façam bom proveito do material selecionado pelo corpo de editores nossa Revista Digital.

Curitiba, novembro de 2017

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente





[TCE NOTÍCIAS]

Fiscalização reduz gasto com diárias, combustíveis e pneus nos municípios

A fiscalização preventiva do TCE está contribuindo para a redução do gasto com diárias, combustíveis e pneus nos municípios paranaenses. A conclusão é de levantamento da Coordenadoria de Fiscalização Municipal (Cofim), a partir da implantação de sistemas e ferramentas que monitoram os atos de gestão e apontam irregularidades ou inconsistências nos gastos públicos.

O levantamento comparou as despesas com combustíveis e diárias dos 399 municípios paranaenses nos últimos sete anos - de 2010

a 2016. Em relação aos gastos com pneus, o estudo abrangeu um período de cinco anos, de 2012 a 2016. Todos os valores foram atualizados monetariamente.

Combustível

Em 2011, o Tribunal implantou o módulo *Controle Interno/Combustíveis* no Sistema de Informações Municipais-Acompanhamento Mensal (SIM-AM). Com isso, a despesa das prefeituras paranaenses com combustíveis caiu de R\$ 528,87 milhões, em 2010, para R\$ 445,95 milhões, em



2016. A economia, nos cinco anos após a implantação do controle, atingiu R\$ 83 milhões.

Diárias e pneus

A mesma situação foi verificada nos gastos com diárias de viagens e na compra de pneus. Com a atuação do Proar, o gasto com diárias caiu de

R\$ 60,98 milhões, em 2015 - primeiro ano de vigência do Proar -, para R\$ 53,54 milhões em 2016. A economia no biênio atingiu R\$ 7,5 milhões.

Na compra de pneus, a redução atingiu R\$ 5,3 milhões entre 2015 e 2016. Esse gastou passou de R\$ 63,96 milhões, em 2015, para R\$ 58,63 milhões no ano seguinte.

Imposta devolução de R\$ 3,2 mil desviado de escolas



Um dos estabelecimentos que deveriam estar concluídos, em Campina Grande do Sul

No primeiro de 14 julgamentos de processos que apuram desvio de recursos de construção e reformas de escolas estaduais, o Pleno determinou, na sessão de 14 de setembro, a devolução de R\$ 3,2 milhões desviados a partir de 2014. O órgão de fiscalização também impôs mul-

tas de R\$ 962,3 mil (30% do valor desviado) e declarou os responsáveis inabilitados para o exercício de cargos em comissão na administração municipal e estadual, além de proibí-los de contratar com o poder público por três anos.

Relatado pelo conselheiro Ivan Bonilha, o processo é uma tomada de contas extraordinária referente às obras de duas escolas estaduais no município de Campina Grande do Sul (Região Metropolitana de Curitiba): Ribeirão Grande e Jardim Paulista. De responsabilidade da Construtora Valor, essas obras foram abandonadas na fase inicial, embora a empresa tenha recebido mais de 80% do montante contratado. O TCE-PR concluiu que as irregularidades ocorreram devido ao conluio entre agentes públicos e os representantes da empresa.

O TCE-PR determinou a devolução de R\$ 3.207.643,43, correspondentes aos valores estaduais desviados nas duas escolas. O prejuízo total nessas obras chegou a R\$ 7,9 milhões - R\$ 4,7 milhões são investimentos do governo federal e sua fiscalização é da competência do Tri-

bunal de Contas da União, ao qual a corte paranaense repassou os documentos e informações do processo.

Devolução

Foram responsabilizados pela devolução solidária dos R\$ 3,2 milhões, cinco agentes ligados à Secretaria de Estado da Educação, a Valor e quatro pessoas ligadas a essa empresa.

As nove pessoas condenadas no processo receberam multa de 10% do valor a que foram responsabilizados pela devolução solidária. A multa está prevista no artigo 89 da Lei Orgânica do TCE-PR (Lei Complementar Estadual nº 113/2005). Os agentes públicos ficarão inabilitados para exercer cargos em comissão por três anos. A empresa, seus donos e funcionários não poderão contratar com o poder público pelo mesmo período.

Serviço

Processo nº:	512754/15
Assunto:	Tomada de Contas Extraordinária
Entidade:	Secretaria de Estado da Educação
Interessados:	Eduardo Lopes de Souza, Jaime Sunye Neto, Maurício Jandoi Fanini e outros
Relator:	Conselheiro Ivan Lelis Bonilha

Ibiporã atende o TCE e vai economizar R\$ 900 mil na coleta do lixo

Seguindo orientação do TCE, a Prefeitura de Ibiporã reviu o contrato com a empresa que faz a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação do lixo nesse município da Região Metropolitana de Londrina. O resultado será uma economia superior a R\$ 75 mil mensais e de R\$ 900 mil ao ano.

A revisão permitirá ao Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (Samae) de Ibiporã, gestor do contrato, custear o serviço com a arrecadação da taxa de coleta de lixo municipal, sem a necessidade de aumentar esse tributo ou retirar dinheiro de outras fontes. O valor economizado mensalmente poderá ser investido em obras e outros serviços necessários à população.

A redução no valor foi obtida graças à revisão da planilha de custos do serviço prestado ao município pela empresa Kurica Ambiental S/A. O aditivo contratual foi assinado em 17 de agosto e terá vigência por um ano, até 31 de agosto de 2018.

Após visita técnica realizada em novembro de 2016, três analistas de controle da Coordenadoria de Fiscalização de Licitações e Contratos (Cofit) e um da Coordenadoria de Fiscalização de Obras Públicas (Cofop) do TCE apontaram a existência de irregularidades no contrato então em vigor, que encareciam indevidamente o preço do serviço.



O valor economizado mensalmente poderá ser investido em obras e outros serviços necessários à população

TCE, TJ e TRE buscam sinergia contra os maus gestores



Desembargador Xisto Pereira, do TRE: Debate muito grande

Os acórdãos emitidos pelos Tribunais de Contas, de Justiça e Eleitoral têm impacto direto sobre o cotidiano do cidadão. Exemplo disso foi a realização de novas eleições em oito municípios do Paraná, nos quais a condenação por improbidade administrativa levou à impugnação dos candidatos eleitos em outubro de 2016. Para evitar, ou reduzir ao máximo, o risco de fatos como esses é necessário que os três órgãos trabalhem em sintonia.

A união de esforços foi defendida pelo presidente do TCE-PR, conselheiro Durval Amaral, durante a abertura do evento *Debates sobre a Lei de*

Improbidade Administrativa. Organizado pela Escola de Gestão Pública, o encontro aconteceu em agosto. “Essa sinergia entre o Tribunal de Contas, o Poder Judiciário e o Tribunal Regional Eleitoral trará benefícios para toda a sociedade”, afirmou.

O evento é resultado de uma visita que o presidente do TRE paranaense, desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, fez ao presidente do TCE-PR, em janeiro último. Na ocasião, ambos discutiram sobre a necessidade de uma aproximação entre os três órgãos, construindo aquilo que Xisto Pereira denominou de “triangulação”.

Segundo o presidente do TRE, desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, “todas as decisões do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal que chegam na justiça eleitoral geram um debate muito grande. Nesses casos, é grande, também, o risco de um candidato ‘ficha suja’ ser eleito e, mais tarde, a confusão ser maior ainda”. Segundo o desembargador, dos oito pleitos suplementares que ocorreram no Paraná, três tiveram por base acórdãos emitidos pelo TCE.

Ivaiporã suspende licitação para asfalto após orientação do TCE

A Prefeitura de Ivaiporã (Região Central) suspendeu, por tempo indeterminado, a licitação, no modelo pregão presencial, para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de pavimentação asfáltica. O edital previa valor máximo de R\$ 1,521 milhão. A decisão atende a Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA), emitido pelo TCE.

O APA é de autoria da Coordenadoria de Fiscalização de Obras Públicas do TCE (Cofop). Segundo parecer dos analistas da unidade, “foram constatados indícios de ilegalidades e/ou irregularidades quanto à escolha da modalidade pregão e do sistema de registro de preços”. A modalidade de licitação e o sistema de aquisição escolhidos não seriam adequados ao tipo de serviço a



A modalidade de licitação e o sistema de aquisição escolhidos não seriam adequados

ser contratado. Há informações de que outros municípios estariam adotando, indevidamente, ambos procedimentos para contratar obras públicas.

Segundo os analistas da Cofop, “são necessárias as devidas providências no sentido de se esclarecer e corrigir as inconformidades ou ile-

galidades ora identificadas no edital, para evitar a instauração de Comunicação de Irregularidade para apuração de responsabilidades e possível dano ao erário”. A constatação de lesão ao cofre público pode resultar na aplicação, aos responsáveis, de sanções previstas na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCE.

Municípios são notificados por falhas na transparência

Nos últimos dois meses, o Tribunal de Contas emitiu notificações eletrônicas a 314 municípios do Paraná devido a falhas no envio de informações obrigatórias ao órgão de controle externo por meio do Sistema de Informações Municipais (SIM-AM) e do Mural de Licitações. O número representa 79% das 399 administrações municipais paranaenses.

Os 314 Apontamentos Preliminares de Acompanhamento (APAs) foram emitidos, entre os meses de maio e junho, pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (Cofit) do TCE. As comunicações têm o objetivo de alertar o jurisdicionado para uma melhor gestão das licitações e contratos municipais. Também buscam um maior nível de fidedignidade



Comunicações têm o objetivo de alertar o jurisdicionado para uma melhor gestão das licitações e contratos

e tempestividade dos dados repassados por meio dos sistemas informatizados do Tribunal de Contas.

Uma das inconformidades abordadas nas comunicações endereçadas às administrações municipais é o atraso na alimentação do Mural de

Licitações, disponível no portal do TCE-PR na internet. De acordo com a Cofit, o envio de informações fora do prazo ao mural prejudica tanto a fiscalização do controle externo, executada pelo Tribunal de Contas, quanto o controle social do gasto público, exercido pelo cidadão.

Ouvidoria aumenta atendimentos em 45%



Maioria dos atendimentos (91,5%) foi encaminhada pelo portal do TCE na internet

No primeiro semestre de 2017, a Ouvidoria recebeu 1.377 pedidos de atendimento. Recorde histórico, o número representa crescimento de aproximadamente 45% em relação ao período entre janeiro e junho do ano passado, quando foram registradas 952 demandas - dentro da média dos três anos anteriores para o mesmo intervalo de tempo.

A Ouvidoria está ligada à Corregedoria-Geral e recebe demandas tanto em relação a atos e serviços do Tribunal quanto aos órgãos públicos que ele fiscaliza.

Uma das ferramentas disponibilizadas pelo TCE para aumentar o acesso aos atos da gestão pública é o Portal Informação para Todos, que reúne, na forma de gráficos e

tabelas, dados sobre receitas, despesas, obras, licitações, contratos, convênios e gastos com combustível e diárias de viagem dos 399 municípios do Paraná.

Em outra frente, o Tribunal monitora e cobra permanentemente melhorias nos portais de transparência dos órgãos jurisdicionados.

Ao todo, 91,5% dos pedidos de atendimento do primeiro semestre deste ano foram feitos por meio do portal do TCE-PR na internet. Somados às demandas enviadas por e-mail, os atendimentos por via eletrônica representaram 1.266 dos 1.377 registros do período. Depois dos meios eletrônicos, o maior volume dos atendimentos foi feito por telefone (6,5%), por carta (1%) e pessoalmente (0,6%).

TCU é contra prorrogação dos pedágios no Paraná



Expectativa de que anel rodoviário seja totalmente duplicado não deve se confirmar

O Tribunal de Contas da União (TCU) está iniciando ações para que não sejam prorrogados os contratos de concessão de pedágio nas rodovias federais do Paraná, que vencem em 2021. A informação foi prestada ao presidente do TCE, conselheiro Durval Amaral, pelo ministro Vital do Rêgo Filho, que é o

responsável pela unidade do TCU no Paraná: a Secretaria de Controle Externo (Secex-PR).

No encontro realizado na Presidência do TCE, em Curitiba, Vital do Rêgo destacou o trabalho que já foi realizado pela corte paranaense nessa área, com auditorias em duas con-

cessionárias, que apontaram valor excessivo da tarifa de pedágio. Durval informou ao ministro do TCU que a questão do pedágio será objeto de análise da corte de contas paranaense no próximo ano, já que em 2017 as ações principais estão voltadas às áreas do sistema prisional e do ensino superior; e à fiscalização *in loco* em 100 municípios paranaenses.

“A União deve entrar com pro-

cesso para que os atuais contratos de pedágio das rodovias, que se encerram em quatro anos, sejam concluídos, propondo refazê-los. O atual custo das tarifas é muito elevado e prejudica a economia paranaense; especialmente, os produtores agrícolas”, afirmou Vital do Rêgo. O conselheiro Durval disse que havia a expectativa de que, ao fim dos contratos, o anel rodoviário teria sido totalmente duplicado; e isso não deve acontecer.

Firmado o primeiro Termo de Ajustamento de Gestão com município

O TCE firmou, com o Município de Saudade do Iguazu, seu primeiro Termo de Ajustamento de Gestão. Por meio do TAG, a administração desse município do Sudoeste do Paraná se compromete a fazer, nos próximos anos, os investimentos nas áreas de educação e saúde que, por uma situação excepcional, não atingiram os percentuais mínimos da receita estabelecidos pela Constituição Federal nos anos de 2015 e 2016.

O TAG aprovado estabelece o cronograma de aplicação em educação e saúde relativo ao excesso de arrecadação obtido por Saudade do Iguazu em 2015. Naquele ano, o mu-

nicipio registrou um acréscimo líquido de R\$ 59,3 milhões - praticamente o dobro de sua previsão de receita para o exercício, de R\$ 29 milhões.

O incremento excepcional da receita foi decorrente da liberação, pelo Poder Judiciário, de valores referentes à alteração na forma de distribuição de recursos do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) gerado pela hidrelétrica de Salto Segredo, cujo reservatório ocupa áreas do município.

Na proposta de TAG, o município se compromete a aplicar, nos

próximos anos, valores acima dos mínimos constitucionais nas duas áreas, para compensar o investimento que deixou de ser feito em 2015 e 2016. Na manutenção e desenvolvi-

mento do ensino serão investidos R\$ 691.696,32, ainda em 2017. Em ações de saúde, o município vai aplicar um total de R\$ 7.506.631,64 além do mínimo constitucional no período de oito anos, entre 2017 e 2024.



O conselheiro Fernando Guimarães (relator do processo), o presidente do TCE-PR, conselheiro Durval Amaral, e o prefeito de Saudade do Iguazu, Mauro César Cenci

TCE aprimora fiscalização de concursos e testes seletivos

O Tribunal de Contas intensificou a fiscalização dos concursos e testes seletivos realizados pelos órgãos públicos do Paraná. Desde o final de 2016, com a entrada em vigor do módulo Admissão do Sistema Integrado de Atos de Pessoal (Siap), o TCE passou a fazer o acompanhamento concomitante das quatro etapas desses processos: atos preparatórios, contratação da empresa, edital de abertura e admissão dos aprovados.

Dessa forma, o Tribunal de Contas atua preventivamente, impedindo irregularidades e determinando ações corretivas nesse que é o principal item da despesa pública.

Agora, o módulo Admissão do Siap passou a exigir que os órgãos jurisdicionados encaminhem as informações relativas a concursos e testes seletivos, à medida em que as etapas são executadas. Todas as



Entidades que não encaminham as informações passaram a ser monitoradas

informações são analisadas concomitantemente pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Cofap).

A unidade técnica passou a monitorar as entidades que não encami-

nam as informações, por meio de buscas em diversos meios de comunicação utilizados para a divulgação dos processos de seleção. A obrigação de alimentar o módulo Admissão foi determinada pela Instrução Normativa nº 118/16 do TCE.

SJB apresenta novo sistema a outros TCs

O novo Sistema de Organização e Pesquisa Integrada de Jurisprudência do TCE-PR, que deve ser lançado oficialmente em breve, está sendo bem recebido pelos demais Tribunais de Contas. Em setembro, o sistema foi apresentado, pelo supervisor de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública, Luciano Calheiro Caldas, coordenador do trabalho, em eventos em Brasília e Vitória.

A principal novidade da ferramenta, já disponível no site do Tribu-

nal, é que ela permite a busca específica por teses jurídicas, não apenas pelas decisões dos órgãos colegiados da corte - Primeira e Segunda Câmaras e Tribunal Pleno. Em 29 de setembro, a EGP e Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) ofereceram aos servidores da Casa a oportunidade de testar e sugerir melhorias na ferramenta.

Luciano conta que a apresentação do novo sistema de busca em Vitória, durante o 6º Encontro JurisTCs, fez com que o Paraná fosse reconhe-



Luciano Calheiro Caldas, supervisor de jurisprudência e biblioteca: apresentação do novo Sistema de Organização e Pesquisa Integrada de Jurisprudência do TCE-PR nas cidades de Brasília e Vitória.

cido como um dos três tribunais que mais evoluíram na questão jurisprudencial entre 2016 e 2017. Além desse avanço, o servidor destaca que, neste ano, a SJB aprimorou os boletins de jurisprudência, tornando-os quinzenais, retomou a publicação da revista digital trimestral do TCE-PR e lançou o informativo Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas (concebido pelos analistas de controle André Isídio Martins, Adriane Curi e Tiago Moraes Ribeiro), que documenta as decisões do Supremo que impactam nos julgamentos dos TCs, único do gênero no Brasil. O Supervisor destaca ainda que a equipe já prepara um novo produto a ser lançado em novembro para facilitar o resgate da informação das teses jurisprudenciais: Pesquisas Prontas, com temas relacionados ao Controle Externo, tendo por base às Súmulas, Prejulgados, Uniformização de Jurisprudência e Consultas com (e sem) Força

Normativa, sendo organizados por institutos e assuntos de maior destaque.

A Diretora da EGP, Mady Cristine Leschkau de Lemos Marchini, enfatiza que o objetivo das apresentações em Brasília e Vitória foi mostrar como o sistema funciona em relação à tecnologia da informação, bem como pontuar as expectativas para a ferramenta, além de divulgar os vários produtos oferecidos pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da EGP. “Vários Tribunais de Contas mostraram interesse em fazer visitas técnicas ao TCE-PR com vistas a conhecer melhor e firmar parcerias para utilização do modelo paranaense”, salienta. As apresentações das mais variadas tecnologias pelos TCs vêm sendo promovidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) em parceria com os Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e TCU.

CURSOS DA ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA

OUTUBRO

03 e 04	Integral	Foz	EGP	Curso de Formação de Pregoeiros
10	Integral	Londrina	COFIT	Transferências Voluntárias - Saúde
17 a 19	Integral	Curitiba	EGP	III Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas
24	Integral	Curitiba	COFE	Gestão e Contratação em TI
25 e 26	Integral	Pato Branco	EGP	Licitações - SEBRAE
31	Integral	Cascavel	EGP	Fórum de Controle Social

NOVEMBRO

1	Tarde	Curitiba	EGP	Encontro Técnico - Obras
20	Integral	Curitiba	COFIT	Transferências Voluntárias - Saúde
21	Integral	Santo Antonio da Platina	COFE	Gestão e Contratação em TI
22 e 23	Integral	Santo Antonio da Platina	COFAP	Gestão de pessoal na visão do TCE
22	Integral	Curitiba - CRC/PR	EGP	II Simpósio de Vereadores

Cursos *on line* gratuitos disponíveis na página da EGP:

www.tce.pr.gov.br/egp





[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 24

É possível a utilização dos recursos financeiros repassados a título de transferência voluntária para o pagamento de honorários contábeis desde que estes:

- a) guardem pertinência com o objeto da parceria;
- b) observem o princípio da economicidade e estejam expressamente previstos e aprovados no Plano de Trabalho;
- c) estejam devidamente documentados para fins de instrução da prestação de contas;
- d) no caso de a Entidade Tomadora receber recursos por mais de uma parceria, seja apresentada memória de cálculo para fins de comprovação e aferição da forma de rateio, evitando-se que a mesma despesa seja integralmente utilizada para prestação de contas em processos diversos;
- e) que a permissão de pagamento de custos indiretos com recursos das parcerias não desonera o administrador público responsável pela transferência dos recursos, ao promover a escolha da entidade parceria, observar as suas condições mínimas de funcionamento, inclusive sob o prisma da economicidade e da eficiência, visando o melhor aproveitamento dos recursos públicos, nos termos do art. 17 da Lei nº 4.320/1964.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: possibilidade de pagamento de honorários contábeis com recursos de convênio.

Autuação do Prejulgado: Protocolo nº 243190/17.

Relator : Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Decisão: Acórdão nº 3614/17 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 26 de 10/08/2017.

Publicação: DETC nº 1658 de 17/08/2017.

PREJULGADO Nº 24

PROCESSO Nº : 243190/17
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 3614/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Prejulgado. Pagamento de honorários contábeis com recursos de transferências voluntárias. Possibilidade desde que observadas condicionantes.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo destinado à formação de Prejulgado com intuito de fixar entendimento acerca da possibilidade de pagamento de honorários contábeis com recursos de convênios e outros instrumentos similares.

O Incidente foi suscitado no julgamento do processo de prestação de contas de transferência nº 2316-4/13, de relatoria do Ilustre Conselheiro Artagão de Mattos Leão, em virtude da existência de dissonância entre os Acórdãos nº 990/09 e nº 6296/15, ambos do Tribunal Pleno, conforme Ata da Sessão Ordinária nº 9 de 23 de março de 2017.

A Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos manifestou-se mediante Parecer nº 59/2017, peça nº 05, no sentido de que:

É possível a utilização dos recursos financeiros repassados a título de transferência voluntária para o pagamento de honorários contábeis desde que estes: a) guardem pertinência com o objeto da parceria; b) observem o princípio da economicidade e estejam expressamente previstos e aprovados no Plano de Trabalho; c) estejam devidamente documentados para fins de instrução da prestação de contas; d) no caso da Entidade Tomadora receber recursos por mais de uma parceria, seja apresentada memória de cálculo para fins de comprovação e aferição da forma de rateio, evitando-se que a mesma despesa seja integralmente utilizada para prestação de contas em processos diversos.

Na mesma esteira, o Ministério Público de Contas mediante Parecer nº 5240/17.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme bem destacado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, no curso dos processos de prestação de contas de transferências voluntárias, esta Corte de Contas vem sendo provocada a se manifestar sobre a possibilidade de pagamento de honorários contábeis com recursos transferidos a título de transferências voluntárias.

Em 2009, pelo Acórdão 990/09, do Tribunal Pleno, foi fixado posicionamento em Consulta, no sentido de não seria possível a utilização de qualquer parcela dos recursos financeiros repassados a título de transferência voluntária para o pagamento de honorários contábeis.

Naquela oportunidade, foi ponderado que, como as transferências voluntárias são decorrentes de convênios e outros instrumentos congêneres que pressupõem ação conjunta, visando interesses comuns, a entidade parceira (tomadora) deveria possuir condições satisfatórias para o seu regular funcionamento, dentre eles, recursos para suportar suas despesas correntes, conforme disposto no artigo 17 da lei nº 4.320/64.

A par disso, conforme observado pela unidade técnica, quando em casos específicos se observasse expressa autorização do ente repassador para custeio de despesas contábeis e estas se encontrassem dentro dos parâmetros da razoabilidade, sem prejuízo à execução da parceria, o item seria objeto de ressalva.

Com maior importância, com o advento da Lei 13.019/2014, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transfe-

rências de recursos financeiros entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público, ficou expressamente autorizado o custeio desta modalidade de despesa, compreendida na categoria “custos indiretos”.

O inciso III, do artigo 46, da Lei 13019/2014 assim dispõe:

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:
(...)
III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;

Na sequência, o Decreto Federal nº 8726/2016 ao regulamentar referida legislação, trouxe ainda um rol exemplificativo do que se entende por custos indiretos, dentre as quais, as despesas com serviços contábeis, senão vejamos:

Art. 39. Os custos indiretos necessários à execução do objeto, de que trata o inciso III do caput do art. 46 da Lei nº 13.019, de 2014, poderão incluir, entre outras despesas, aquelas com internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz e remuneração de serviços contábeis e de assessoria jurídica. (destaques nossos)

Dessa forma, atualmente, não mais se sustenta a posição restritiva exarada em 2009, no processo de consulta acima citado, já que a atual legislação que trata especificamente das parcerias entre entes públicos e terceiro setor admite o pagamento de honorários contábeis com recursos transferidos.

No entanto, saliente-se que, de maneira nenhuma, o art. 17 da Lei 4.320/64 foi derogado, persistindo a obrigação do gestor público responsável pela transferência dos recursos, ao promover a escolha da entidade parceria, observar as suas condições mínimas de funcionamento, inclusive sob o prisma da economicidade e da eficiência, visando o melhor aproveitamento dos recursos públicos, sob a máxima “fazer mais com menos”.

Neste sentido, a unidade técnica citou manifestação do Tribunal Pleno em Consulta nº 10762/15 formulada pela APPA – Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, de Relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello

Guimarães, Acórdão nº 5530/15, complementada pelos fundamentos do Voto Vista nº 3/2015, em que restaram consignadas as seguintes assertivas:

Expressa previsão das despesas no termo de transferência e no respectivo plano de trabalho, sendo que os custos administrativos deverão restringir-se àqueles absolutamente imprescindíveis à execução do objeto da transferência, devendo o agente repassador considerar, para fins de economicidade, quando da escolha do agente tomador dos recursos, aquele que detenha as melhores condições de funcionamento, nos termos do art. 17 da Lei 4.320/64. Na hipótese de a tomadora receber recursos por mais de um termo de transferência, a memória de cálculo a ser apresentada para fins de comprovação e aferição da forma de rateio das despesas administrativas, tanto perante o agente repassador como perante esta Corte de Contas, deverá vir acompanhada de toda a documentação necessária para que se verifique a efetiva impossibilidade de o valor de um mesmo comprovante ser utilizado, indevidamente, como comprovação de despesa em prestação de contas de processos diversos.

Neste contexto, acolho na integralidade a proposta de enunciado de prejulgado formulada pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, acrescentando, somente a necessidade de o administrador público observar o disposto no art. 17 da Lei 4.320/1964, propondo, por consequência, a seguinte redação:

É possível a utilização dos recursos financeiros repassados a título de transferência voluntária para o pagamento de honorários contábeis desde que estes: a) guardem pertinência com o objeto da parceria; b) observem o princípio da economicidade e estejam expressamente previstos e aprovados no Plano de Trabalho; c) estejam devidamente documentados para fins de instrução da prestação de contas; d) no caso de a Entidade Tomadora receber recursos por mais de uma parceria, seja apresentada memória de cálculo para fins de comprovação e aferição da forma de rateio, evitando-se que a mesma despesa seja integralmente utilizada para prestação de contas em processos diversos; e) que a permissão de pagamento de custos indiretos com recursos das parcerias não desonera o administrador público responsável pela transferência dos recursos, ao promover a escolha da entidade parceria, observar as suas condições mínimas de funcionamento, inclusive sob o prisma da economicidade e da eficiência, visando o melhor aproveitamento dos recursos públicos, nos termos do art. 17 da Lei nº 4.320/1964.

Face ao exposto VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno, aprove o Prejulgado, fixando o seguinte entendimento:

“É possível a utilização dos recursos financeiros repassados a título de transferência voluntária para o pagamento de honorários contábeis desde que estes: a) guardem pertinência com o objeto da parceria; b) observem o princípio da economicidade e estejam expressamente previstos e aprovados no Plano de Trabalho; c) estejam devidamente documentados para fins de instrução da prestação de contas; d) no caso de a Entidade Tomadora receber recursos por mais de uma parceria, seja apresentada memória de cálculo para fins de comprovação e aferição da forma de rateio, evitando-se que a mesma despesa seja integralmente utilizada para prestação de contas em processos diversos; e) que a permissão de pagamento de custos indiretos com recursos das parcerias não desonera o administrador público responsável pela transferência dos recursos, ao promover a escolha da entidade parceria, observar as suas condições mínimas de funcionamento, inclusive sob o prisma da economicidade e da eficiência, visando o melhor aproveitamento dos recursos públicos, nos termos do art. 17 da Lei nº 4.320/1964.”

Após o trânsito em julgado, em atenção ao disposto no §1º do art. 413 do Regimento Interno, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para numeração do Prejulgado em ordem sequencial.

Por fim, autorizo, nos moldes do art. 398 do Regimento Interno, 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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Aprovar o Prejulgado, fixando o seguinte entendimento:

“É possível a utilização dos recursos financeiros repassados a título de transferência voluntária para o pagamento de honorários contábeis desde que estes: a) guardem pertinência com o objeto da parceria; b) observem o princípio da economicidade e estejam expressamente previstos e aprovados no Plano de Trabalho; c) estejam devidamente documentados para fins de instrução da prestação de contas; d) no caso de a Entidade Tomadora receber recursos por mais de uma parceria, seja apresentada memória de cálculo para fins de comprovação e aferição da forma de rateio, evitando-se que a mesma despesa seja integralmente utilizada para prestação de contas em processos diversos; e) que a permissão de pagamento de custos indiretos com recursos das parcerias não desonera o administrador público responsável pela transferência dos recursos, ao promover a escolha da entidade parceria, observar as suas condições mínimas de funcionamento, inclusive sob o prisma da economicidade e da eficiência, visando o melhor aproveitamento dos recursos públicos, nos termos do art. 17 da Lei nº 4.320/1964.”

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 10 de agosto de 2017 – Sessão nº 26.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Vice-Presidente no exercício da Presidência

PREJULGADO Nº 25

- i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, podendo ser objeto de ato normativo regulamentar a definição das atribuições e eventuais requisitos de investidura, observada a competência de iniciativa em cada caso.
- ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, que carece de lei em sentido formal em qualquer hipótese
- iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, nos termos previstos em ato normativo; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional.
- iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas.
- v. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas, exceto quando o exercício dessa atividade exigir vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado.
- vi. É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.
- vii. O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio;

viii. É vedado(a):

- a. A acumulação de cargos em comissão e funções comissionadas e o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva a ocupante de cargo em comissão;
- b. A cessão do servidor ocupante de cargo comissionado a outro órgão caso configurada desvinculação hierárquica da autoridade nomeante;
- c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança;
- d. O recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para servidores ocupantes de cargo em comissão;

ix. É garantida à servidora pública gestante detentora de cargo em comissão a estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

x. As atividades de magistério poderão ser exercidas por servidores detentores de cargos em comissão desde que demonstrada a compatibilidade de horário e sem prejuízo do desempenho de suas funções, devendo ser aprovada e motivada pela autoridade nomeante.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: definição de parâmetros objetivos para se considerar regular o provimento de cargos em comissão e funções de confiança na administração pública estadual e municipal.

Autuação do Prejulgado: Protocolo nº 90189/15.

Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Decisão: Acórdão nº 3595/17 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 26 de 10/08/2017.

Publicação: DETC nº 1665 de 28/08/2017.

PREJULGADO Nº 25

PROCESSO Nº : 90189/15
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3595/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Prejulgado. Interpretação do inciso V, do art. 37, da Constituição Federal. Aprovação. Enunciados.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Prejulgado suscitado pelo Ministério Público de Contas e pelo Ministério Público Estadual objetivando a manifestação do Tribunal Pleno acerca da interpretação adequada ao preceito normativo do art. 37, inciso V da Constituição Federal.

Afirmam os suscitantes que o constituinte consagrou, no inciso III do citado art. 71, o controle de legalidade dos atos de admissão de pessoal, deferindo à jurisdição de contas a competência de registrá-los, com o que se exaure o processo formativo do respectivo ato de admissão, vindo a aperfeiçoá-los. Excepcionou, entretanto, desse específico procedimento “as nomeações para cargo de provimento em comissão”, na medida em que as nuances próprias do vínculo precário, fundado na confiança da autoridade nomeante e rompível ad nutum, não se coadunam nem justificariam a movimentação do Tribunal para sua apreciação individualizada.

Todavia, ressaltam que tal exceção não tem o condão de afastar o dever-poder assegurado aos órgãos de controle externo de examinar a legitimidade do emprego de cargos comissionados, seja mediante a avaliação da

legalidade da despesa daí decorrente, seja em face da juridicidade que há de cercar sua instituição e provimento. Cuida-se, inclusive, de aspecto relacionado à fiscalização operacional sob encargo dos sistemas de controle, de sorte que posicionamento diverso conduziria à indevida blindagem dos cargos providos em comissão aos mecanismos de freios e contrapesos desenhados na ordem jurídico-constitucional vigente.

Lembraram que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a competência do Tribunal de Contas de União para análise da legalidade de nomeações em situação de nepotismo.

Após transcreverem o inciso V, do art. 37, da CF, aduziram que apesar da clareza do dispositivo constitucional, muitas vezes se deparam os gestores públicos com incertezas e desvios na sua aplicação prática, o que se denota nas rotinas de inspeção e auditoria promovidas por esta Corte, além dos mais variados expedientes administrativos submetidos ao crivo deste órgão – de prestações de contas anuais a denúncias e representações. Não raras são as notícias de incremento de pessoal comissionado, na contramão da desejável profissionalização do serviço público, ou mesmo da utilização do vínculo precário para o desempenho de funções permanentes e essenciais à continuidade administrativa, ou ainda – o que é pior – para abrigar correligionários políticos e cabos eleitorais, cuja atuação não se conforma com o interesse público.

Assegurando que seja sob o viés de orientação aos bons gestores, preocupação que esta Corte costumeiramente busca satisfazer, seja no intento de aprimorar seus instrumentos de fiscalização, municiando os segmentos técnico-instrutivos, o Ministério Público e os órgãos deliberativos com referenciais seguros à apuração de irregularidades e à imposição das sanções amparadas na ordem jurídica, faz-se necessária a edição de prejulgado que fixe, **dentre outros pontos que eventualmente se mostrem oportunos na instrução**, propuseram os seguintes referenciais interpretativos quanto à aplicabilidade geral e vinculante, para as Administrações Estadual e Municipais, da norma constitucional do art. 37, inciso V:

- a) A instituição de funções de confiança e de cargos em comissão carece de específica previsão legal, em que se estabeleçam os requisitos ao seu exercício (art. 37, I) e se fixem as funções a serem desempenhadas pelos seus ocupantes, além dos respectivos padrões remuneratórios (art. 37, X), sempre as vinculando, em caráter transitório, à autoridade nomeante, o que inviabiliza a cessão funcional de tais cargos e funções entre órgãos da Administração Pública;
- b) Considerando que o dispositivo em análise veicula norma constitucional de eficácia contida (STF, Segunda Turma, RMS nº 24.287, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 1º/08/2003) e, ainda, que a organização político-administrativa da República ampara-se no pacto federativo (art. 18), devem ser os entes municipais e o próprio Estado instados a editar legislação que preveja os casos, as condições e os percentuais mínimos dos cargos comissionados a serem preenchidos por servidores de carreira;
- c) Com vistas à concretização da moralidade administrativa, deve-se adotar como critério razoável à aferição da proporcionalidade entre o total de servidores comissionados e efetivos o da equivalência entre os respectivos quantitativos, de sorte que os vínculos precários não superem os efetivos (STF, Primeira Turma, RE nº 365368-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 29/06/2007; STF, Plenário, ADI nº 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 15/02/2011), tendo-se presente que a crescente demanda pela profissionalização na Administração Pública vindica, de modo inarredável, a paulatina substituição dos vínculos precários por efetivos;
- d) Dentre as funções atribuíveis aos cargos em comissão, exce-tuam-se as de natureza técnica e permanente, que devem recair sobre servidores efetivos (STF, Plenário, ADI nº 3.706, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 05/10/2007; STF, Plenário, ADI nº 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 07/06/2011; STF, Primeira Turma, AI nº 309.399-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 23/04/2012), cumprindo ao Tribunal de Contas fixar exegese justa e alinhada à jurisprudência da Suprema Corte quanto à distinção entre chefia, direção e assessoramento, ressaltando-se que a diferenciação entre tais funções não se restringe à nomenclatura, mas se caracterizam pelo plexo de atribuições legalmente dispensado na respectiva lei de instituição e efetivamente exercido.

Evidenciando que o objetivo do prejulgado é a garantia de uniformidade de tratamento quanto ao preceito normativo de regência, requereram o recebimento e processamento do prejulgado.

Em sessão ordinária do Tribunal Pleno realizada em 26 de março de 2015 fui designado Relator do presente expediente (peça 03).

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer 8863/15 – peça 08), preliminarmente, afirmou vislumbrar na previsão do inciso V do artigo 37 três comandos normativos distintos, cuja eficácia se apresenta com natureza diversa entre um e outro, ou seja, ora de eficácia plena, contida ou limitada.

Assegurou que a identificação da natureza de cada um desses comandos tem efeitos distintos quanto à aplicabilidade e eficácia e/ou necessidade de regulamentação infraconstitucional. Nesse sentido, o Pleno do Supremo Tribunal Federal debateu a questão por ocasião do julgamento do MS 25282/DF.

Transcreveu trechos dos debates.

Destacou o que entendeu serem os três comandos básicos:

- As funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo: norma de eficácia plena;
- Os cargos em comissão serão preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei: norma de eficácia limitada, a depender de lei infraconstitucional para ter eficácia (aplicabilidade);
- As funções de confiança e os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento: norma de eficácia contida, cujo alcance pode ser restringido e/ou condicionado pelo legislador ordinário.

Teceu comentários acerca da competência dos Tribunais de Contas para apreciar a matéria compartilhando das razões expostas na peça inaugural manejada pelo Ministério Público de Contas (peça 2) no sentido de que compete a esta Corte de Contas fiscalizar, sob o ângulo da legalidade e legitimidade, a utilização dos cargos comissionados e funções de confiança no seio da administração pública, destacando-se o precedente jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal consubstanciado no acórdão proferido no MS nº 24020/12.

Destacou a distinção entre funções de confiança e cargos em comissão aduzindo que indubitavelmente as funções de confiança devem ser desempenhadas em sua totalidade por servidores efetivos, na proporção de cem por cento. Já os cargos em comissão serão exercidos em parte obrigatoriamente por servidores de carreira e em outra parte poderão ser ocupados por pessoas estranhas ao quadro permanente da administração, na proporção indicada na legislação do respectivo ente.

Colocadas tais premissas, chegamos a duas conclusões: por um lado, as funções de confiança e os cargos em comissão tem lugar em situações

distintas, conforme a natureza das atividades; de outra banda, a definição dos casos, condições e percentuais mínimos por meio de lei, destinados aos servidores de carreira, aplica-se apenas aos cargos em comissão, vez que as funções de confiança são destinadas, exclusivamente, aos servidores efetivos.

Salientou que para certos órgãos públicos teriam lugar, apenas as funções de confiança de direção, chefia e assessoramento; para outros, apenas os cargos em comissão de direção, chefia e assessoramento; e, em algumas hipóteses ambos.

Evidenciando trechos doutrinários e precedente do Supremo Tribunal Federal buscou diferenciar direção, chefia e assessoramento.

Realçou a distinção entre chefia e direção realmente não possui grande relevância prática. Nos dois casos, presume-se que o diretor, o chefe, o gerente, etc., estejam em posição de comando de algum órgão e/ou no exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores.

Já na função de assessoramento, obviamente, o assessor deve possuir um conhecimento especializado em determinada área e que de alguma forma seja necessário ao bom desenvolvimento das atribuições do assessorado.

Enfatizou a necessidade de que os cargos em comissão e as funções comissionadas sejam criados por lei em sentido formal que deverá tratar das atribuições do cargo, remuneração, requisitos para investidura, quantitativo entre outros.

Tratou acerca da proporcionalidade dos cargos em comissão aduzindo que é possível estabelecer duas premissas básicas para aferir a compatibilidade entre o número de cargos de provimento efetivo e em comissão, qual seja: primeiro, jamais o número de cargos e vagas em comissão pode superar o quantitativo de efetivos; segundo, a adequada proporcionalidade de cargos em comissão relativamente aos efetivos passa pela compatibilidade das atribuições daqueles em relação às funções de direção, chefia e assessoramento.

Com relação à previsão legislativa dos casos, condições e percentuais dos cargos em comissão destinados aos servidores de carreira destacou que esta Corte poderá estabelecer prazos para a adoção de providências no sentido de dar cumprimento à norma constitucional quando da atuação nos casos concretos sob fiscalização (inspeções, auditorias, admissões, etc.). Além disso, uma vez editada a legislação, cabe ao tribunal, na análise do caso concreto, verificar a adequação da mesma ao sistema jurídico pátrio em face dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Como último tópico, analisou a cessão de servidores ocupantes de cargos em comissão, concluindo pela sua total impossibilidade.

Diante do exposto opinou:

- I. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal prevendo as denominações, atribuições, requisitos de investidura, quantitativo de vagas e remuneração, observada a iniciativa privativa em cada caso – o Poder Legislativo, dependendo da previsão normativa sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto em relação a definição da remuneração que demanda lei em sentido formal;
- II. Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança destinam-se, exclusivamente, às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Direção e chefia pressupõe a posição de comando em relação a algum órgão público (setor, unidade, área, departamento, divisão, grupamento, turma, seção, equipe, contingente, colegiado) e/ou o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, desde que expressamente previstos e precisamente identificados em ato normativo; a função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de aconselhamento técnico especializado em determinada área e que de alguma forma seja necessário ao bom desenvolvimento das atribuições do assessorado;
- III. O provimento dos cargos em comissão, mediante nomeação, e a designação dos servidores para exercer funções de confiança deve observar os requisitos de ingresso previstos na legislação, especialmente a formação acadêmico profissional compatível com as atribuições, ressalvada a nomeação de agentes políticos (Secretários Estaduais e Municipais);
- IV. É vedada a criação de cargos de provimento em comissão com atribuições típicas de cargos de provimento efetivo, ou seja, que trate de atividades de natureza operacional, administrativa, técnica ou científica de caráter perene no âmbito do respectivo poder, órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta;
- V. As atribuições de direção, chefia e assessoramento, quando diretamente ligadas às atividades permanentes da administração

- pública, em que presente a necessidade do elemento confiança pessoal do administrador em relação ao servidor, deverão ser exercidas por servidores de provimento efetivo mediante a designação para exercer função de confiança;
- VI. Os cargos em comissão destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento relacionadas às atividades de gestão político-administrativa empregadas pelo governante, não caracterizem função de confiança;
 - VII. O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, vedado, em qualquer caso, exceder o número de servidores efetivos em atividade;
 - VIII. É vedada a cessão de servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão.

O Ministério Público de Contas (Parecer 3242/16 – peça 09) reiterou a relevância da análise do tema afirmando que esta deverá ser feita embasada em sólidas referências jurisprudenciais, de modo a assegurar a efetividade dos preceitos constitucionais sem avançar para além dos limites objetivos da competência de controle externo atribuído a este órgão julgador.

Dos itens tratados pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal pontuou três ressalvas – itens IV, V e VI.

Quanto ao enunciado IV proposto pela DICAP salientou que é extremamente genérico (“cargos em comissão não podem ser destinados a atribuições técnicas”), quando o próprio opinativo reconhece uma exceção a essa regra geral. Tal constatação não invalida o raciocínio vertido no parecer técnico, mas suscita, ao menos, a revisão do enunciado, o qual deverá consignar a possibilidade, sempre justificada e passível de controle, de criação de cargos de assessoramento dotados de atribuição técnica, quando tal atividade exigir vínculo de confiança entre o servidor e o superior imediato.

Frisou que tanto o enunciado V quanto o enunciado VI propostos pela DICAP carecem de respaldo constitucional ou legal.

Reforçou que não se mostra viável do ponto de vista teórico-jurídico a distinção entre cargo em comissão e função de confiança, devendo a Corte limitar-se a reconhecer o que já é fixado pela própria Constituição de maneira literal, ou seja, que ambos se destinam a atividades de direção, chefia e as-

sensoramento, e que as funções de confiança destinam-se exclusivamente a servidores efetivos. O regime jurídico específico de cada um deles permanece reservado ao espaço da conformação legislativa, desde que observados os demais parâmetros definidos neste Prejulgado.

Os demais enunciados propostos pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal foram referendados pelo Ministério Público de Contas, porém, com algumas sugestões de alteração na redação, bem como foram propostos novos itens pelo Parquet de Contas: (1) a criação de cargo em comissão e função de confiança será idônea se as atribuições do posto exigirem, para seu adequado desempenho, relação de confiança entre o superior imediato e o ocupante do cargo ou função; (2) é possível a criação de cargo em comissão e função comissionada de assessoramento com atribuições técnicas, desde que envolva a realização de atividades complexas e com grau de responsabilidade; (3) é vedado o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva para ocupantes de cargo em comissão; (4) é vedado o estabelecimento de porcentagem irrisória de cargos em comissão a serem ocupados obrigatoriamente por servidores efetivos.

Com relação ao primeiro item assegurou que o vínculo de confiança entre o superior hierárquico e o servidor (comissionado ou detentor de função) é elemento central e caracterizador das atividades de direção e chefia aptas a ensejar a criação de cargo em comissão ou função de confiança o que reforça a tese de que é vedada a criação de cargos em comissão ou funções comissionadas meramente técnicas ou burocráticas. Em verdade, os detentores de cargos em comissão e funções comissionadas são auxiliares da autoridade à que se subordinam na execução das diretrizes de planejamento estratégico fixadas para o órgão ou ente.

Ressaltou ainda que não se vislumbra razoável fixar neste expediente hermenêutico as hipóteses de criação de cargo em comissão e as de criação de função de confiança. Isso dependerá das peculiaridades de cada órgão ou ente da administração pública, materializadas na respectiva legislação de regência, sempre subordinada ao regramento constitucional da matéria, notadamente à previsão de atribuição de função de confiança exclusivamente a servidores efeti-

vos e à reserva de porcentagem de cargos em comissão para provimento exclusivo por servidores efetivos. Ainda, a lei criadora deverá fixar a nomenclatura dos postos, as atribuições, os requisitos de investidura e a remuneração dos cargos e funções, o que viabilizará o exercício do controle externo por esta Corte.

No que tange à segunda proposição aduziu que é possível a criação de cargo em comissão e função comissionada de assessoramento com atribuições técnicas, desde que envolva a realização de atividades complexas e com grau de responsabilidade, que demandem vínculo de confiança entre o assessor e seu superior imediato. A regra, como já mencionado, é que as atribuições inerentes a cargos comissionados e funções de confiança sejam relacionadas à direção ou chefia de órgãos públicos. Contudo, existem atribuições técnicas que devem ser exercidas por servidor de confiança do superior imediato, seja em razão do grau de complexidade das atribuições, seja em razão do nível de confidencialidade exigido para o posto.

No item três destaca ser vedado o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva para ocupantes de cargos em comissão. A questão já se encontra pacificada no TCE/PR por meio do Acórdão nº 1072/06 – Tribunal Pleno, proferido no âmbito da Consulta nº 199472/05. Como a deliberação atingiu o quorum previsto no art. 115 da Lei Complementar nº 113/2005, a decisão adquiriu força normativa na matéria, consoante previsão do art. 41 da LOTC/PR.

A proposta constante no item quatro veda o estabelecimento de porcentagem irrisória de cargos em comissão a serem ocupados obrigatoriamente por servidores efetivos. A Constituição, em seu art. 37, V, estabelece que os cargos em comissão serão “preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei”. A despeito de a norma ter sua eficácia subordinada à edição de lei em sentido formal (motivo pelo qual a norma constitucional é classificada, de acordo com a concepção de José Afonso da Silva, como norma de eficácia contida), o STF já se manifestou reconhecendo a necessidade de que o percentual a ser fixado deve ser razoável, vedando, assim, a possibilidade de parâmetros irrisórios, destinados apenas ao cumprimento da formalidade constitucional.

Por fim, a título de colaboração informa que anexou à manifestação os enunciados aprovados pelo Grupo de Trabalho de Procuradores e Promotores de Justiça do Foro Central e Região Metropolitana de Curitiba com atribuições na área do patrimônio público, gentilmente fornecidos pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público.

Com isso opinou pela aprovação dos seguintes enunciados:

- 1) A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que necessariamente fixe as denominações, atribuições, requisitos de investidura, quantitativo de vagas e remuneração, observada a competência de iniciativa em cada caso – o Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, que carece de lei em sentido formal em qualquer hipótese (proposta da DICAP, com alterações de redação);
- 2) Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança destinam-se, exclusivamente, às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Direção e chefia pressupõem posição de comando de algum órgão público (setor, unidade, área, departamento, divisão, grupamento, turma, seção, equipe, contingente, colegiado) e/ou o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, nos termos previstos em ato normativo; a função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de aconselhamento técnico especializado em determinada área e que de alguma forma seja necessário ao bom desenvolvimento das atribuições do assessorado (proposta da DICAP, com alterações de redação);
- 3) A criação de cargo em comissão e função de confiança será idônea se as atribuições do posto exigirem, para seu adequado desempenho, relação de confiança entre o superior imediato e o servidor, razão pela qual é descabida essa modalidade de provimento para o exercício de atividades estritamente vinculadas ou técnico-burocráticas;
- 4) É admissível a criação de cargo em comissão ou função de confiança de assessoramento com atribuições técnicas, desde que envolva o exercício de atribuições complexas com significativo grau de responsabilidade e que exija vínculo de confiança entre o superior imediato e o servidor (assessoramento qualificado), sendo indispensável, nessa hipótese, que a lei de criação estabeleça a formação técnica necessária para o desempenho do cargo ou função de assessoramento;
- 5) O provimento dos cargos em comissão, mediante nomeação, e a designação dos servidores para exercer funções de confiança, deve observar os requisitos de ingresso previstos na legislação, especialmente a formação acadêmico-profissional compatível com as atribuições, ressalvada a nomeação de agentes políticos (Secretários Estaduais e Municipais) (proposta da DICAP);
- 6) O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa

- do órgão/entidade, vedado, em qualquer caso, exceder o número de servidores efetivos em atividade (proposta da DICAP);
- 7) É vedada a cessão de servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão ou de função de confiança (proposta da DICAP, com alterações de redação);
 - 8) É vedado o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva para ocupantes de cargo em comissão;
 - 9) É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estadual, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão e funções de confiança, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende ao princípio da proporcionalidade.
 - 10) É vedado o estabelecimento de porcentagem irrisória de cargos em comissão a serem ocupados obrigatoriamente por servidores efetivos, cabendo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local respeita o princípio da proporcionalidade.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

Reconhecendo tratar-se de matéria efetivamente relevante e que deve ser abordada de forma cautelosa, uma vez que a decisão desse Prejulgado deve estar restrita aos objetivos de tal incidente processual, entendo necessário que seja destacada, de forma preliminar, a limitação dessa decisão.

Assim sendo, destaque-se preliminarmente que segundo o Dicionário Jurídico Brasileiro², Prejulgado significa:

Prejulgado – *S.m.* Decisão preliminar tomada pelas câmaras de um tribunal para o estudo e boa interpretação ou solução normativa sobre determinado ponto de direito, para que possam dar uma interpretação uniforme sobre o mesmo. Após o acordo interpretativo sobre o ponto normativo visando à uniformidade da jurisprudência, será este, submetido a um consenso definitivo pelo órgão competente (CPC, arts. 476 a 479).

Observação: Os prejulgados já, desde há muito tempo, são componentes rotineiros do DTrab, baseado na prescrição do art. 902 do CLT, quando diz: “É facultado ao TST estabelecer prejulgados, na forma que prescreve seu Regimento Interno.” (sem grifos no original)

Para Leib SOIBELMAN³, prejulgado é:

1 Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51.934-0)

2 SANTOS, Washington dos. Dicionário jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 191.

3 SOIBELMAN, Leib. Enciclopédia do advogado. Rio de Janeiro: 1981. p. 284.

Prejulgado. (dir, prc.) A requerimento de quaisquer de seus juízes, a Câmara ou turma julgadora poderá promover o pronunciamento prévio das Câmaras Reunidas sobre a interpretação de qualquer norma jurídica, se reconhecer que sobre ela ocorre, ou pode ocorrer, divergência de interpretação entre as Câmaras ou turmas. (V. de Prc. Civil). O prejulgado tem caráter preventivo e se considera mais uma medida administrativa que propriamente um recurso. (sem grifos no original)

Nesse mesmo sentido foi delineado o Prejulgado nesta Corte de Contas que possui seu conteúdo inculcado nos art. 79, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Lei Orgânica) e art. 410, do Regimento Interno, ambos com redação semelhante:

Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno. (sem grifos no original)

Com isso, pretende-se demonstrar que o intuito de trazer tal demanda a julgamento do Plenário desta Casa é de, primeiro antecipar-se, interpretando as normas preventivamente, uniformizando o entendimento sobre o tema e, como segundo aspecto, limitando-se a nortear as manifestações administrativas desta Corte, na análise dos casos concretos, para que trilhem num mesmo sentido, evitando que situações semelhantes tenham julgamentos diferentes.

Quanto ao mérito temos:

A Constituição Federal de 1988, apesar das várias emendas que sofreu, continua a expressamente mencionar no inciso II do art. 37 que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, **ressalvando as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**, estabelecendo ainda, no art. 37, inciso V, que: “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”, tema objeto do presente Prejulgado.

O tema central desse Prejulgado é inquietador no âmbito da administração pública.

Esses cargos em comissão, também denominados de cargos de confiança, muitas vezes tachados de indecorosos e que dariam causa ao inchaço da máquina administrativa, visam, contudo, em última análise, a resguardar a moralidade administrativa quando permite ao bom administrador, a livre nomeação de pessoas de sua confiança para exercerem a função pública administrativa de forma eficiente e útil à administração pública⁴.

Por serem cargos públicos devem ser criados e extintos por lei⁵ conforme preceitua a Constituição Federal. A criação destes cargos além de estar adstrita à lei específica cinge-se também a real necessidade de sua existência, a fim de propiciar a qualidade do serviço público e a estabilidade político-administrativa do Poder Público⁶, flexibilizando a própria máquina administrativa.

O condicionamento da criação destes cargos à lei específica visa a possibilitar um controle mais efetivo e eficiente sobre os cargos comissionados, a fim de evitar abusos.

Dessa forma, a lei que cria cargos acaba por prever um **Quadro** funcional do órgão. Esse quadro comporta tanto os cargos de carreira, que são divididos em classes, quanto os cargos isolados.

Com relação a essa divisão ensina CARVALHO FILHO:

Uma primeira classificação leva em consideração a situação dos cargos diante do quadro funcional. Sob esse aspecto, dividem-se

4 MUSETTI, Rodrigo Andreotti. O nepotismo legal e moral nos cargos em comissão da administração pública. *Revista de Direitos Difusos*, [S.l.], v. 10, p. 1355-1363, p. 1362, dez. 2001 apud XAVIER, Samara. Cargo em comissão: uma abordagem histórica e contemporânea do provimento de confiança na Administração Pública. **Fórum Administrativo - Direito Público - FADM**, Belo Horizonte, n. 90, ano 8 ago. 2008. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=54485>. Acesso em: 02 set. 2008.

5 CF, art. 48, X; tendo como exceção a vacância de funções ou cargos que possibilita a sua extinção por Decreto – CF, art. 84, VI, 'b'.

6 OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Servidores públicos. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 18 apud Id.

em cargos de carreira e cargos isolados. Os primeiros permitem a progressão funcional dos servidores através de diversas classes até chegar à classe mais elevada. Os cargos isolados, ao contrário, têm natureza estanque e inviabilizam a progressão.⁷

Tal classificação ganha importância considerando o texto do inciso V, do art. 37, objetivo primordial destes autos.

Assim, tem-se por cargo de carreira aqueles cargos que admitem elevação funcional na mesma ocupação, geralmente compostos por cargos de provimento efetivo; já os cargos de provimento em comissão são tidos como cargos isolados como veremos abaixo.

José CRETELLA JÚNIOR define os cargos em comissão como:

Comissão é o vocábulo empregado na expressão “cargo em comissão”, designando, o conjunto, **cargo isolado** que a lei manda prover livremente, considerando seu ocupante demissível *ad nutum*. Trata-se de **expressão elíptica**, correspondente à expressão plena **cargo de provimento em comissão**, atributo esse – “em comissão” -, que não se refere à **continuidade** ou **precariedade** do cargo, já que os cargos públicos são todos **permanentes**, regra geral, até que sejam extintos. (...) Precária, pois, é a nomeação, o provimento. Não o cargo. [grifos do autor]⁸

Esses cargos em comissão podem ser providos por pessoas ligadas à Administração Pública por um cargo efetivo assim como podem ser ocupados por pessoas estranhas a ela.

Buscando diferenciar cargo em comissão de função comissionada Carlos Valder do NASCIMENTO afirma:

Tem sido flagrante a confusão que se estabeleceu entre o **cargo em comissão** e **função comissionada**. São coisas absolutamente distintas. Na verdade, o cargo em comissão é de provimento isolado e previsto em lei, demanda fidúcia para o exercício. E a função comissionada não é outra coisa senão desempenho de atividade técnica, pela qual é atribuído valor adicional. [grifos do autor]⁹

7 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2015. p. 634.

8 COMISSÃO. *In*: DICIONÁRIO de direito administrativo 4.ed. rev. e aument.: Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 109-110.

9 NASCIMENTO, Carlos Valder do. Função comissionada: cargo de confiança? Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 628, p. 40-47, fev./88. p. 44.

Na mesma linha trilha o posicionamento de Marçal JUSTEN FILHO:

Cabe uma diferenciação entre duas figuras jurídicas próximas. O cargo em comissão não se confunde com a chamada “função de confiança”, que consiste na assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade por parte do ocupante de um cargo de provimento efetivo, ao que corresponde o pagamento de uma remuneração adicional. [grifos do autor] ¹⁰

Acrescenta ainda que a função de confiança nada mais é do que uma ampliação das atribuições e responsabilidades de um cargo de provimento efetivo, mediante uma gratificação pecuniária.¹¹

O vetusto Estatuto dos Funcionários Cíveis do Paraná - Lei 6.174/1970, ainda em vigor, prevê que os cargos em comissão se destinam a atender encargos de direção, de chefia, de consulta ou de assessoramento, sendo providos através de livre escolha dentre pessoas que reúnam as condições necessárias à investidura no serviço público e competência profissional, podendo a sua escolha recair ou não em funcionário do Estado e, delega para leis próprias ou regulamentos dos respectivos órgãos, as atribuições e responsabilidades dos cargos em comissão¹².

10 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 594.

11 Id.

12 SEÇÃO III

Dos Cargos de Provimento em Comissão

Art. 12. Os cargos de provimento em comissão se destinam a atender encargos de direção, de chefia, de consulta ou de assessoramento.

§ 1º. Os cargos de que trata este artigo são providos através de livre escolha do Chefe do Poder Executivo, por pessoas que reúnam as condições necessárias à investidura no serviço público e competência profissional.

§ 2º. A escolha dos ocupantes de cargos em comissão poderá recair, ou não, em funcionários do Estado.

§ 3º. No caso de recair a escolha em funcionário de órgão público não subordinado ao Governo Estadual, o ato de nomeação será precedido da necessária autorização da autoridade competente.

§ 4º. Sempre que o interesse da Administração o exigir, o Chefe do Poder Executivo poderá dispensar os requisitos relativos à habilitação profissional legalmente indicada em cada caso, salvo quando por lei fôr exigida habilitação de nível técnico-científico.

§ 5º. A posse em cargo em comissão determina o concomitante afastamento do funcionário do cargo efetivo de que fôr titular, ressalvados os casos de acumulação legal comprovada.

Art. 13. As atribuições e responsabilidades dos cargos em comissão são definidas nas leis próprias ou nos regulamentos das respectivas repartições.

De igual forma, estabelece que a função gratificada¹³ é vantagem acessória ao vencimento do funcionário sendo atribuída pelo exercício de encargos de chefia, assessoramento, secretariado e outros para cujo desempenho não se justifique a criação de cargo em comissão.

Quer dizer, os dois institutos não se confundem. A função gratificada só pode ser concedida a servidor pertencente ao quadro efetivo da Administração Pública. Já o cargo em comissão pode ser preenchido por pessoas estranhas à administração ou, por pessoas que integram carreiras no âmbito público e, em todos os casos, poderá haver destituição do cargo ou função quando rompido o vínculo de confiança que rege a relação.

Todavia, lembremos que tanto a função gratificada quanto os cargos em comissão deverão ser criados com as atribuições de direção, chefia e assessoramento e que, estes últimos deverão ser preenchidos de forma a manter uma proporcionalidade, um equilíbrio quando de suas ocupações por servidores já pertencentes à carreiras do poder público e por pessoas estranhas à elas com fundamento na **confiança** estabelecida entre chefe e subordinado e na aptidão para o desempenho satisfatório das funções a serem exercidas.

13 CAPÍTULO III

DA FUNÇÃO GRATIFICADA

Art. 15. A função gratificada é vantagem acessória ao vencimento do funcionário, não constitui emprêgo e é atribuída pelo exercício de encargos de chefia, assessoramento, secretariado e outros para cujo desempenho não se justifique que a criação de cargo em comissão.

§ 1º. Desde que haja recursos orçamentários para êsse fim, o Poder Executivo poderá criar funções gratificadas, para atribuições previstas em regulamento próprio, onde se estabelecerá a competência para designar os servidores para exercê-las.

§ 2º. A dispensa da função gratificada cabe à autoridade competente para a respectiva designação.

§ 3º. A designação para função gratificada vigora a partir da data da publicação do respectivo ato, competindo à autoridade a que se subordinará o funcionário designado dar-lhe exercício imediato.

Art. 16. O Chefe do Poder Executivo Estadual é a autoridade competente para regulamentar e classificar as funções gratificadas, com base, entre outros, nos princípios de hierarquia funcional, analogia das funções, importância, vulto e complexidade das respectivas atribuições.

§ 1º. Na regulamentação determinar-se-á a correlação fundamental entre as atribuições do cargo efetivo e as da função gratificada, para cujo exercício fôr designado o funcionário.

§ 2º. Sempre que o interesse público o exigir, o Chefe do Poder Executivo poderá dispensar, em cada caso e temporariamente, a correlação a que alude o parágrafo anterior.

Art. 17. As gratificações de função têm os valores fixados em lei.

Sobre o assunto, Cármen Lúcia Antunes ROCHA busca traduzir o que seria essa **confiança**.

... A confiança haverá de ser considerada em relação às condições de qualificação pessoal e à vinculação do agente escolhido com a função a ser desempenhada. Não é possível, juridicamente, tomar como mera função, sem o correspondente no quadro administrativo, um conjunto de atribuições que deve ser instituído como inerente a um cargo público. Nem se há de considerar de confiança o que precisa ser tratado e provido segundo exigências e critérios profissionais insuperáveis. Nem se há de considerar de confiança pessoal condições personalíssimas do agente eleito, como parentesco etc., pois tanto caracterizaria mero nepotismo, proibido constitucional e infraconstitucionalmente, o que vem sendo cumprido, aliás, com rigor pelo Poder Judiciário.¹⁴

Porém, embora o elemento confiança seja inerente ao cargo, concorda-se com Reinaldo Moreira BRUNO e Manolo DEL OLMO quando afirmam que:

Não se pode interpretar a expressão “livre nomeação” como nomeação que não comporte um controle finalístico; uma nomeação baseada em uma escolha imune aos demais princípios vetoriais da Administração Pública; uma nomeação de agente que não possua qualidades que guardem nexos com as necessidades da Administração em um dado cargo comissionado ou função de confiança.¹⁵

Por oportuno, destaque-se que ambos - os cargos em comissão e as funções gratificadas – devem ser criados por lei observada a iniciativa privativa em cada caso.

Acerca do tema, ensina Marçal JUSTEN FILHO:

Em primeiro lugar, a Constituição não atribui à lei infraconstitucional autonomia para instituir cargos em comissão quando bem o entender. Como regra, os cargos em comissão são destinados ‘apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento’. Logo, é inconstitucional criar cargo em comissão para outro tipo de competência que não essas acima referidas, tal com infringe à Constituição dar ao ocupante do cargo em comissão atribuições diversas.¹⁶

Diferente não é a lição de Régis Fernandes de OLIVEIRA:

Logo, a lei que cria os cargos em comissão deverá relacioná-los, com pressuposto de que sejam providos em decorrência do vínculo de

14 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 177.

15 BRUNO, Reinaldo Moreira e DEL OLMO, Manolo. Servidor público: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 46.

16 JUSTEN FILHO, op. cit., p. 593.

fidúcia, só que, o mesmo texto, deve mencionar quais cargos serão providos por servidores de carreira. A saber, a maioria deles será de livre nomeação e exoneração, persistente o elo de confiança; outra parte, que a lei definirá, fixando os casos, condições e percentuais que serão preenchidos, também persistente o vínculo fiduciário, mas escolhidos seus ocupantes dentre funcionários de carreira.¹⁷

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou afirmando que a norma contida no inciso V, do art. 37, da CF é de eficácia contida¹⁸ que, nas palavras de José Afonso da SILVA, significa que serão sempre de aplicabilidade direta e imediata, caso em que a previsão de lei não significa que desta dependem sua eficácia e aplicabilidade, visto que tal lei não se destina a integrar-lhes a eficácia (que já têm amplamente), mas visa restringir-lhes a plenitude desta, regulando os direitos subjetivos que delas decorrem para os indivíduos ou grupos. Enquanto o legislador, neste caso, não produzir a normatividade restritiva, sua eficácia será plena¹⁹,

Logo, tem-se que a norma contida no inciso V, do art. 37 encontra-se plenamente aplicável e eficaz até que sobrevenha lei que a restrinja dispondo sobre os casos, as condições e os percentuais mínimos de cargos a serem preenchidos por servidores de carreira.

Por ora, ressalta-se apenas que a correlação entre o número de cargos em comissão e o número de cargos efetivos deve guardar uma proporcionalidade que permita que o órgão consiga desempenhar suas funções com mais servidores permanentes que temporários.

Nesse sentido há manifestação da Suprema Corte:

Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atua-

17 OLIVEIRA, op. cit., p. 20-21.

18 "Cargos em comissão a serem preenchidos por servidores efetivos. A norma inscrita no art. 37, V, da Carta da República é de eficácia contida, pendente de regulamentação por lei ordinária." (RMS 24.287, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, julgamento em 26-11-2002, Segunda Turma, DJ de 1º-8-2003.)

19 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 26. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional, até a Emenda Constitucional n. 48, de 10.08.2005. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 267.

ção do Poder Legislativo local.” (RE 365.368-AgR, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 22-5-2007, Primeira Turma, DJ de 29-6-2007.) **No mesmo sentido: ADI 4.125**, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 10-6-2010, Plenário, DJE de 15-2-2011.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “CARGOS EM COMISSÃO” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES “ATRIBUIÇÕES”, “DENOMINAÇÕES” E “ESPECIFICAÇÕES” DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A legislação brasileira não admite desistência de ação direta de inconstitucionalidade (art. 5º da Lei n. 9.868/99). Princípio da Indisponibilidade. Precedentes. 2. A ausência de aditamento da inicial noticiando as alterações promovidas pelas Leis tocantinenses ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas. **3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade.** 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes. **5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais.** **6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República.** Precedentes. **7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre “as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado”, é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei.** 8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões “atribuições”, “denominações” e “especificações” de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008. 9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocantinense n. 1.950. (ADI 4125, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, DJE-030 DIVULG 14-02-2011 PUBLIC 15-02-2011 EMENT VOL-02464-01 PP-00068). (sem grifos no original)

Diante disso tem-se entendido que há que se respeitar os **princípios da razoabilidade e da proporcionalidade** na criação de tais cargos, embora não haja uma fórmula suficientemente capaz de equacionar o desejo do administrador público e a real necessidade da Administração Pública.

Em relação a isso, Régis Fernandes de Oliveira, de plano, afirma que não há uma fórmula precisa capaz de determinar uma proporção ideal entre a máquina administrativa e a real necessidade da Administração²⁰.

O mesmo autor aduz ainda, que:

Se os cargos correspondem às atribuições de direção, chefia e assessoramento, e foram declarados em lei de livre provimento e exoneração, os pressupostos básicos estarão preenchidos e só poderão ser contestados judicialmente se o seu número for desproporcional em relação ao tamanho da Administração, o que equivale dizer, somente um número abusivo pode ser objeto de questionamento²¹.

Embora tenhamos visto que os cargos em comissão não devem se prestar ao exercício de atividades meramente técnicas, burocráticas ou operacionais²², sob pena de ser declarada a inconstitucionalidade da lei, já que refugiam às características de direção, chefia e assessoramento, há, porém, quem defenda tese que desvia da regra geral. Vejamos:

Neste sentido, a análise de determinados aspectos pode levar a admitir que funções meramente burocráticas ou operacionais sejam realizadas por servidores nomeados para exercício de atribuições de cargos de provimento em comissão. São exemplos clássicos os motoristas e secretárias de Gabinete de Chefes do Executivo e dos auxiliares destes, em que a simples análise das atribuições afastaria a possibilidade de tais cargos virem a ser declarados de provimento em comissão.

Nos dois casos específicos, motoristas e secretárias dos denominados agentes políticos, as funções a ambos atribuídas exigem a instalação de relação de máxima confiança, ante os assuntos tra-

20 OLIVEIRA, op. cit., p. 22.

21 Id.

22 “Lei estadual que cria cargos em comissão. Violação ao art. 37, II e V, da Constituição. Os cargos em comissão criados pela Lei 1.939/1998 do Estado de Mato Grosso do Sul possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF. Ação julgada procedente.” (ADI 3.706, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 15-8-2007, Plenário, DJ de 5-10-2007.) **No mesmo sentido: ADI 3.602**, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 14-4-2011, Plenário, DJE de 7-6-2011; **ADI 4.125**, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 10-6-2010, Plenário, DJE de 15-2-2011.

tados em veículos, como na elaboração de documentos e estudos que poderão ou não ser implementados na adoção de políticas públicas que exijam, nesta fase, sigilo.²³

Convém ressaltarmos, ainda que em breves linhas, que o texto constitucional em análise pontua objetivamente que as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por **ocupantes de cargos efetivos** e que os cargos em comissão serão preenchidos por **servidores de carreira**.

Feitas as análises dos aspectos principais e gerais sobre o assunto que nos servirá de base para análise de pontos específicos, passemos aos aspectos pontuais analisados na instrução processual, utilizando como norte os enunciados do parecer ministerial, já que possuem perspectivas mais amplas que os da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal.

Nesse passo, por brevidade e por entender suficientemente fundamentados os enunciados propostos pelo Ministério Público de Contas, adoto-os como parte das razões de decidir²⁴.

Todavia, por oportuno, aproveita-se o ensejo do estudo para acrescentar outros enunciados ligados ao tema.

O primeiro acréscimo diz respeito ao pagamento de horas extras para exercentes de cargos em comissão, ou seja, o ressarcimento em pecúnia pelas horas laboradas que ultrapassaram o limite da jornada de trabalho diária.

Tal tópico guarda estreita relação com uma das características desses cargos, a de que seus ocupantes submetem-se ao regime de tempo integral de dedicação ao serviço e, em razão disso, entende-se *impossível* o pagamento de horas extras aos servidores comissionados.

23 BRUNO, op.cit., p. 47.

24 "A decisão que, por brevidade, adota como base as razões do administrador da massa e a manifestação do MP não é desfundamentada". (RSTJ 58/36) In: (TJPR - 4ª C.Cível - ACR - 601334-7 - Salto do Lontra - Rel.: Lélia Samardá Giacomet - Unânime - - J. 13.04.2010)

Nesse sentido foi a recomendação exarada pelo Ministério Público Federal – Recomendação nº 25/2012²⁵:

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

Recomendação n. 25/2012 GAB/EPR/PRDF

Brasília, 22 de maio de 2012.

A Sua Excelência o Senhor

MARCO MAIA

Presidente da Câmara dos Deputados

Palácio do Congresso Nacional Praça dos Três Poderes 70.160-900
– Brasília-DF

Ref: IC nº 1.16.000.000611/2010-12

Senhor Presidente.

Cumprimentando-o, vimos expor e recomendar o que segue:

Conforme notícia jornalística que motivou a instauração do IC em epígrafe, a Câmara dos Deputados realizou o pagamento de horas-extras aos seus servidores durante o recesso legislativo ocorrido entre 23/12/2009 a 31/01/2010, período de reduzida demanda. Nada obstante, foram gastos R\$ 393.000,00 (trezentos e noventa e três mil reais), por conta de horas-extras de 273 (duzentos e setenta e três) funcionários. Consta na notícia que:

“A Câmara voltou a pagar horas extra para servidores em janeiro, mês de férias dos deputados. Foram gastos R\$ 393 mil com funcionários que teriam trabalhado além do horário de expediente no mês de recesso.

A maioria dos servidores da Câmara cumpre jornada de trabalho de sete horas. Ou seja, segundo a Casa, os funcionários trabalharam além dessa carga no período, mesmo sem atividade parlamentar.

Segundo a assessoria de imprensa, R\$ 390 mil foram pagos apenas a 273 servidores, o que corresponde a um valor médio de R\$ 1.400 para cada um.

No ano passado, a despesa com hora extra chegou a R\$ 672 mil em janeiro. A justificativa foi a de que preparar a única sessão que elegeu o presidente, vices e secretários gerou um grande volume de trabalho.

O valor pago na Câmara com o benefício em janeiro supera o de cinco ministérios que não estavam em recesso no mesmo período (Desenvolvimento; Minas e Energia; Transporte; Defesa; e Integração Nacional).

Segundo a assessoria da Câmara, os R\$ 390 mil foram pagos ao pessoal do Departamento Médico e da Polícia Legislativa, que “trabalha 24 horas”.

O departamento médico informou à Folha, contudo, que à noite apenas um médico cumpre expediente e já recebe adicional noturno por isso. Hora extra seria paga além da carga horária normal de trabalho. Segundo o departamento de Polícia Legislativa, são três turmas noturnas, com 20 pessoas cada, sendo que a carga horária é de 12 horas por dia. No recesso, o setor trabalha com metade do seu efetivo. Em explicação preliminar, a direção da Câmara chegou a informar que os consultores do Orçamento também fizeram hora extra em janeiro. O diretor do departamento, todavia, disse que “nenhum

servidor” fez hora extra em janeiro”. Questionada novamente, a direção da Casa disse que o trabalho foi realizado em dezembro.

O Senado tem os mesmos serviços, mas não pagou hora extra em janeiro. Após a Folha revelar que a Casa pagou R\$ 6,2 milhões de benefício em janeiro de 2009 para 3.883 servidores, uma norma foi baixada proibindo esse tipo de despesa no recesso – em janeiro e julho [..]”

A par disso, a Câmara dos Deputados, instada a prestar esclarecimentos a este MPF, encaminhou documentação cuja análise indica que, de fato, houve irregularidades na autorização/cumprimento de horas-extras e na aplicação do dinheiro público. Conforme fazem prova os documentos emitidos pelos Diretores da Coordenação de Registro Funcional e da Coordenação de Secretariado Parlamentar, o Ato da Mesa da Câmara dos Deputados n.º 38, de 30/05/2000, estabeleceu, indevidamente, que todos os servidores da Casa tem direito ao recebimento do adicional de serviço extraordinário, desde que haja excesso de trabalho para além do expediente ordinário e prévia autorização do Diretor-Geral, e por ocasião das sessões extraordinárias da Câmara e do Congresso Nacional.

Tal Ato autorizou a realização de horas-extras e posterior pagamento a servidores titulares dos mais variados cargos, como demonstra planilha produzida na Câmara, gasto que totaliza a quantia de R\$ 511.407,24, valor pago a 283 servidores entre 23 a 31/12/2009 e 1º a 31/01/2010.

Constata-se que, dos servidores, 239 são ocupantes de função de confiança (FC) e 7 de cargos comissionados de natureza especial (CNE), não fazendo, pois, jus à benesse recebida, visto que exercentes de cargos submetidos ao regime de dedicação exclusiva, incompatíveis com a definição de serviço extraordinário.

Estando submetidos ao regime de dedicação integral, os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança não fazem jus ao recebimento de remuneração por hora-extra. Afinal, podem ser convocados sempre que houver interesse da Administração, sendo a finalidade do serviço extraordinário intrínseca à atividade por eles desempenhada. Cargos de natureza especial (CNE ou NES), especificamente, estão sujeitos a mesma regra, pois se inserem dentre os cargos em comissão.

Além disso, os servidores da Câmara vem excedendo o limite diário de horas de serviços extraordinários, em flagrante ofensa à legislação de regência. Os registros constantes das respectivas folhas de ponto – juntadas aos processos de pagamento daqueles serviços –, anotam prestações de até **5 horas extraordinárias por dia, violando a regra da Lei n.º 8.112/90, que fixa, como limite máximo, 2 horas por jornada.**

Além dessa limitação, deve ser respeitado o limite mensal de 44 horas e o anual de 90 horas, podendo esse último ser acrescido de até 44 horas, desde que devidamente autorizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos termos do art. 3º do Decreto n.º 948/93. Desse modo, o expediente ordinário dos servidores públicos civis da União, qual seja, 8 horas diárias e 40 horas semanais (art. 19, caput, Lei n.º 8.112/90), só pode ser acrescido de até 2 horas por jornada, como visto no ementário jurisprudencial que segue, da lavra do Egrégio TRF da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. JORNADA DE TRABALHO. HORA-EXTRA. LEI N.º. 8.112/90. RESOLUÇÃO N.º. 357 DO CONSELHO E DA JUSTIÇA FEDERAL. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA EM PARTE. 1. In omissis. 2. **Nos termos do disposto**

nos arts. 19 e 74 da Lei n. 8.112/90, a duração da jornada de trabalho dos servidores federais corresponde a 40 (quarenta) horas semanais, respeitados os limites mínimos e máximo de, respectivamente, seis e oito horas diárias, e quando autorizada a sobre-jornada pela autoridade administrativa competente, poderão cumprir mais 02 (duas) horas extraordinárias diárias. 3. Considerando que os servidores representados pelo autor estão cumprindo jornada de trabalho superior a estipulada por lei, além de trabalharem aos sábados e feriados, **vislumbro a conduta ilegal praticada pela autoridade impetrada, em literal afronta** aos referidos dispositivos legais. 4. In omissis. 5. In omissis. 6. Segurança parcialmente concedida, para que seja observada a jornada de trabalho, nos moldes do art. 19 e 74 da Lei n. 8.112/90. (TRF-1. MS 200701000150216. Primeira Seção. Des. Rel. Mônica Sifuentes. Decidido em 15/02/2010. Publicado DJU em 04/03/2010).

Diante de tais irregularidades, e

Considerando que é função institucional do Ministério Público promover a observância dos princípios constitucionais da legalidade e moralidade administrativas, defender o patrimônio público e social, a ordem jurídica, os interesses sociais e individuais indisponíveis, e zelar pela efetivo respeito aos poderes públicos, como determinam os arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 95/73;

Considerando caber a esta instituição “expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”, consoante dispõe o art. 6º, XX, da Lei Complementar 75, de 1993;

O Ministério Público Federal, vem, com base na competência que lhe é cometida pelo art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93, RECOMENDAR à Mesa da Câmara dos Deputados, na figura de seu Presidente, que, no exercício da competência que lhe incumbe:

1) RETIFIQUE os atos normativos/expedientes dessa Casa, a fim de que, doravante, seja VEDADA a remuneração/indenização a título de hora-extra aos servidores/agentes ocupantes de funções de confiança e cargos em comissão, inclusive de cargos de natureza especial;

2) RETIFIQUE os atos normativos/expedientes dessa Casa, a fim de que, doravante – quanto aos servidores que fazem jus ao regular recebimento de adicional decorrente de cumprimento de hora-extra -, seja VEDADA a realização de serviços extraordinários que excedam o limite 2 horas diárias;

Por fim, solicitamos manifestação dessa Câmara de Deputados face ao que ora se recomenda, bem como cópia dos atos daí resultantes, no prazo de 30 (trinta) dias.

Eliana Pires Rocha

Procuradora da República (grifos nossos)

Outro não foi o posicionamento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

ADMINISTRATIVO – SERVIDOR – CARGO EM COMISSÃO – HORAS EXTRAS LABORADAS – ART. 19, § 1º, DA LEI Nº 8112/90.

I – Os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança não fazem jus a horas extraordinárias laboradas, porquanto, à luz do art. 19, § 1º, da Lei nº 8.112/90, tais servidores submetem-se ao regime

integral de dedicação ao serviço, podendo ser convocados sempre que houver interesse da Administração.

II – Apelação improvida.²⁶

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul também já se manifestou quanto ao tema:

EMENTA: CARGO EM COMISSÃO. CONSULTA. SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL. PAGAMENTO DE HORAS-EXTRAS. IMPOSSIBILIDADE. É impossível a remuneração por horas extraordinárias a servidores investidos em Cargo em Comissão, face à natureza do mesmo (art. 37, inciso V, da Constituição Federal). (TCE-RS: 007782-02.00/01-6. Relator: Cons. Sandro Dorival Marques Pires. Data: 22/05/2002. Tribunal Pleno)

Com isso, entende-se vedada a percepção de valores por horas extras.

Logo, podemos acrescentar o seguinte enunciado:

1. É vedada a remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança;

Outro item que deve ser abordado é a possibilidade ou não do recolhimento do FGTS - Fundo e Garantia por Tempo de Serviço aos detentores de cargos de confiança.

Veja-se, primeiramente, que o constituinte não elencou este direito dos trabalhadores (art. 7º, III, da CF) para os ocupantes de cargos públicos (art. 39, § 3º, da CF). Ademais, embora os cargos em comissão não possuam a estabilidade que serviria como paralelo ao recolhimento do FGTS no regime jurídico celetista, este pode ser utilizado em casos em que há dispensa sem justa causa, forma de destituição do cargo absolutamente admitida nos cargos de provimento comissionado, já que são exoneráveis *ad nutum*.

Assim, de plano já se vislumbra a incompatibilidade entre eles.

26 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação cível n. 331422. Relator: Desembargador Federal Castro Aguiar. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 41, p. 4204, jul. 2004.

Acrescente-se ainda que a Orientação Normativa nº 44, da Secretaria da Administração Federal reforçou tal assertiva:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 44. Em relação ao ocupante de cargo efetivo ou de cargo em comissão, mesmo que originário da transformação efetuada pelo art. 243 da Lei nº 8.112, de 1990, não é devido depósito para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, a partir de janeiro de 1991. D.O.U., 07/01/91

Dessa forma tem-se mais um enunciado:

2. É vedado o recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para servidores ocupantes de cargo em comissão;

Outro aspecto que deve ser abordado é a denominada *estabilidade provisória* para ocupantes de cargo em comissão.

Tanto o período de gravidez quanto o período de licença-maternidade são amplamente protegidos pela Constituição Federal e, embora não haja manifestação do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado acerca do caso, há precedentes das Cortes Superiores que equiparam a proteção dada as empregadas às servidoras apenas comissionadas.

CONSTITUCIONAL – ADMINISTRATIVO – SERVIDOR PÚBLICO – LICENÇA-GESTANTE – EXONERAÇÃO – C.F., ART. 7º, XVIII – ADCT, ART. 10, II, B. I. – SERVIDORA PÚBLICA EXONERADA QUANDO NO GOZO DE LICENÇA-GESTANTE – A EXONERAÇÃO CONSTITUI ATO ARBITRÁRIO, PORQUE CONTRÁRIO À NORMA CONSTITUCIONAL – C.F., ART. 7º, XVIII – ADCT, ART. 10, II, B. II – Remuneração devida no prazo da licença-gestante, vale dizer, até cinco meses após o parto. Inaplicabilidade, no caso, das Súmulas 269 e 271-STF. III. – Recurso provido. (STF – RMS 24263 – DF – 2ª T. – Rel. Min. Carlos Velloso – DJU 09.05.2003 – p. 00068)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LICENÇA MATERNIDADE DE MILITAR TEMPORÁRIA. ART. 7º, XVIII, E ART. 142, VIII, CF/88. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. A estabilidade provisória advinda de licença maternidade decorre de proteção constitucional às trabalhadoras em geral. 2. O direito amparado pelo art. 7º, XVIII, da Constituição Federal, nos termos do art. 142, VIII, da CF/88, alcança as militares. 3. Inexistência de argumento capaz de infirmar o entendimento adotado pela decisão agravada. 4. Agravo regimental improvido. (RE 523572 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 06/10/2009, DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 EMENT VOL-02380-06 PP-01132)

ADMINISTRATIVO – SERVIDORA PÚBLICA – CARGO EM COMISSÃO – LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO – GESTANTE – DIREITO À INDENIZAÇÃO SUBSTITUTIVA – RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO – 1. Servidora pública temporária, ocupante de cargo de livre nomeação, exonerada durante a gestação, em contrariedade ao inciso XVIII do art. 7º da CF e alínea b do inciso II do art. 10 do ADCT. 2. É devida a indenização substitutiva correspondente à remuneração desde a dispensa da servidora até cinco meses após o parto. 3. Deve ser afastada a incidência das Súmulas 269 e 271 do STF, quando o mandado de segurança é impetrado, na origem, antes da emergência do direito à indenização, que consistia em pedido subsidiário da recorrente, para permanecer no cargo. Precedente do STF: RMS 24.263/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU 09.05.2003. 4. Recurso ordinário parcialmente provido, apenas para assegurar o direito à percepção da indenização substitutiva. (STJ – ROMS 200702309972 – (25274) – MG – 5ª T. – Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho – DJU 17.12.2007 – p. 00230)

Assim, tomando por base os precedentes das Cortes Superiores tem-se:

3. A servidora pública gestante detentora de apenas cargo em comissão tem direito à estabilidade provisória advinda da licença-maternidade desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto;

Entretanto, melhor sorte não possui o servidor puramente comissionado que se encontra em gozo de licença para tratamento de saúde. Para tais servidores não há que se falar em estabilidade provisória, *podendo* ser exonerado durante o período de licença saúde, vejamos:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. CARGO DE EM COMISSÃO. EXONERAÇÃO DURANTE LICENÇA-SAÚDE. POSSIBILIDADE. ART. 37, II, DA CF. COMPLEMENTAÇÃO ATÉ O VALOR DA REMUNERAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ART. 40, § 13, DA CF. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra acórdão que denegou a ordem em writ, no qual se postulava a ilegalidade da exoneração de cargo em comissão no curso de licença-saúde, bem como a retribuição pelo erário estadual de complementação do auxílio-doença de modo a atingir a remuneração do cargo antes ocupado. 2. A nomeação para os cargos em comissão, consignados como de livre provimento por força do art. 37, II, da Constituição Federal, em via de regra, não confere estabilidade - sequer relativa - a seus ocupantes; portanto, infere-se que a exoneração é também despida de tais restrições. Precedente: RMS 25.138/MG, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJe 30.6.2008. 3. Por força do art. 40, § 13, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 20/98, os ocupantes de cargos em comissão estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social; logo, a licença-saúde será fruída somente sob a percepção de auxílio-doença, não existindo amparo legal para a complementação pretendida. Precedente: RMS 18.134/

PB, Rel. Ministro Paulo Medina, Sexta Turma, DJ 21.11.2005, p. 298. Recurso ordinário improvido. (RMS 33.859/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/11/2011, DJe 11/11/2011)

EXONERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO EM LICENÇA-SAÚDE. INEXISTÊNCIA DE LEGALIDADE. POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO DO RESPECTIVO PAGAMENTO. Não é ilegal exonerar servidor público de função comissionada, estando ou não em licença-saúde, motivo pelo qual legítima a suspensão do pagamento da verba referente a respectiva função. (TRF4 – Apelação/Reexame Necessário 2005.71.10.001497-7, Rel. Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, 3ª TURMA, julgado em 27/11/2007, DJe 26/03/2008)

Com isso enuncia-se que:

Não há ilegalidade em ato que exonera servidor puramente comissionado que se encontra em licença para tratamento de sua saúde;

Contudo, tal proposta não foi acatada pelos demais membros do Tribunal Pleno em razão da polêmica e da não uniformidade de decisões existentes em torno do assunto, motivo pelo qual acatei a moção de meus pares e retiro este tópico das conclusões, todavia o mantenho nessa fundamentação para conhecimento dos interessados.

Saliente-se que a Lei Federal 8.112/90²⁷ dispõe textualmente ser vedado o exercício de mais de um cargo em comissão. Tal entendimento deve ser estendido para os demais entes, ainda que suas legislações específicas assim não disponham.

O que a citada lei permite é uma espécie de substituição²⁸ na qual o substituto, ainda que detentor de cargo em comissão puro poderá assumir automática e cumulativamente cargo ou função de direção, chefia ou os de natureza especial, devendo, contudo, optar pela remuneração que melhor lhe

27 Art. 119. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, exceto no caso previsto no parágrafo único do art. 9º, nem ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva. ([Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97](#))

28 Art. 9º A nomeação far-se-á:
(...)

Parágrafo único. O servidor ocupante de cargo em comissão ou de natureza especial poderá ser nomeado para ter exercício, interinamente, em outro cargo de confiança, sem prejuízo das atribuições do que atualmente ocupa, hipótese em que deverá optar pela remuneração de um deles durante o período da interinidade. ([Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97](#))

aprouver. Ressalte-se que essa substituição temporária se dará nos casos de afastamentos legais do detentor do cargo de direção, chefia ou de natureza especial e não prejudicará o cargo ocupado pelo substituto.

O Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado do Paraná²⁹ contempla a figura da substituição em casos de impedimentos ou afastamentos legais do titulas do cargo em comissão ou da função gratificada.

Com isso enuncia-se:

4. É vedada a acumulação de cargos em comissão puros, excetuando a possibilidade de substituição conforme previsto em legislação;

Outro tema que merece destaque é a possibilidade de acumulação de cargo em comissão com as atividades ligadas ao magistério.

A Constituição Federal preceitua:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

29 CAPÍTULO IX DA SUBSTITUIÇÃO

Art. 70. Haverá substituição nos casos de impedimento legal ou afastamento do titular de cargo em comissão ou função gratificada.

Parágrafo único. A regulamentação estabelecerá as autoridades competentes para designar substitutos de titulares de cargos em comissão ou função gratificada.

Art. 71. A substituição será automática ou dependerá de ato da administração.

§ 1º. A substituição automática é a feita por funcionário previamente designado substituto do titular e será remunerado por todo o período, sempre que exceder de dez dias.

§ 2º. A substituição que depender de ato da administração será sempre remunerada.

§ 3º. A substituição perdurará durante todo o afastamento do substituído, salvo no caso de nomeação ou designação de outro ocupante para o cargo ou função, objeto da substituição, ou, ainda, no caso de nova designação de substituto.

Art. 72. Durante o tempo de substituição remunerada, o substituto receberá o vencimento ou gratificação do cargo ou função, ressalvado o caso de opção e vedada a percepção cumulativa de vencimentos, gratificações ou vantagens.

Art. 73. Em caso de vacância, e até o seu provimento, poderá ser designado, pela autoridade competente, na forma da regulamentação própria, um responsável pelo expediente do cargo ou função.

Parágrafo único. Ao responsável pelo expediente se aplicam as disposições do art. 72, referentes à percepção do vencimento ou gratificação do cargo ou função pelo qual responder.

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

a) a de dois cargos de professor; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001\)](#)

Logo, considerando que quando o legislador não faz distinção não cabe ao intérprete fazê-la, entende-se que a vedação a acumulação atinge tanto os ocupantes de cargos efetivos quanto comissionados puros, já que o texto constitucional dispõe da expressão cargos públicos de forma genérica.

Todavia, a exceção exige, além da compatibilidade de horário, que o cargo de professor seja cumulado com outro de professor ou com outro técnico ou científico.

Por conseguinte, possuindo o cargo em comissão qualificação técnica, em princípio, possível se torna a cumulação deles.

Nesse sentido já se manifestou o Tribunal de Contas de Santa Catarina³⁰:

1. Apenas quando o cargo em comissão contiver natureza técnica e existir compatibilidade de horário é que poderá haver acumulação remunerada com o cargo de professor (magistério).

2. Professor integrante dos quadros do magistério estadual que tenha durante o recesso escolar exercido cumulativamente cargo em comissão de natureza não técnica em município e irregularmente acumulado a remuneração do cargo efetivo com cargo em comissão terá de ressarcir o Estado de Santa Catarina quanto aos valores recebidos naquele período. (Prejulgado 1690)³¹

Com isso enuncia-se:

30 TCESC. COM 05/01048880.

31 Julgado extraído de: FERREIRA, Reinaldo Gomes. Acumulação de cargos públicos. Fonte: http://www.tce.sc.gov.br/files/file/icon/acumulacao_de_cargos_publicos.pdf. Acesso em: 11/08/2017.

5. As atividades de magistério poderão ser exercidas por servidores detentores de cargos em comissão desde que demonstrada a compatibilidade de horário e sem prejuízo do desempenho de suas funções, devendo ser aprovada e motivada pela autoridade nomeante.

No mais, a título ilustrativo, frisa-se que há vantagens pecuniárias aplicáveis aos servidores efetivos constantes no estatuto funcional que, havendo compatibilidade, serão extensíveis aos ocupantes de cargo em comissão puro. Contudo há que se analisar caso a caso e, em razão da diversidade de legislação, esta Corte se resguarda ao direito de se manifestar apenas nos casos concretos.

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO. LICENÇA-PRÊMIO POR ASSIDUIDADE. ART. 123 DA LCE 68/1992. DIREITO RESTRITO AOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. Hipótese em que o recorrente ingressou no serviço público estadual em 17.1.2000 e exerceu o cargo comissionado de Assessor de Desembargador do Tribunal de Justiça de Rondônia durante 11 anos, 2 meses e 18 dias e, após a sua exoneração, em 1º.4.2011, foi nomeado para o cargo em comissão de Assessor de Conselheiro do Tribunal de Contas de Rondônia. Em vista dos dois quinquênios ininterruptos de efetivo serviço prestado ao Estado de Rondônia, requereu a concessão de licença-prêmio por assiduidade, nos termos do art. 123 da LCE 68/1992, a qual foi indeferida sob o fundamento de que o servidor ocupante de cargo em comissão não faz jus a tal benefício. 2. Não se desconhece que o exercício de cargo em comissão deve ser considerado serviço público em sentido amplo. No entanto, o regime jurídico do ocupante de cargo exclusivamente em comissão tem natureza distinta daquele que detém cargo efetivo. **3. A disciplina relativa às licenças previstas para os servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão deve levar em consideração a compatibilidade de seus efeitos em relação à natureza transitória e precária dos cargos de livre exoneração.** 4. **Dessa forma, determinadas licenças, por incompatibilidade lógica e sistêmica, são inextensíveis aos ocupantes de cargo em comissão, a exemplo da licença-prêmio.** 5. O Tribunal de Contas de Rondônia, em 11.7.2013 (Processo 734/2013), decidiu que a licença-prêmio por assiduidade, prevista pela Lei Complementar estadual 68/1992, só pode ser aplicada para servidor titular de cargo efetivo, tendo em vista que a licença é destinada a estimular e promover a assiduidade dos servidores. Sendo assim, sua aplicabilidade aos comissionados não atende à finalidade social da LC 68/1992, já que estes não gozam de estabilidade, podendo ser exonerados a qualquer momento, sempre que seu desempenho não se revelar satisfatório. 6. Agravo Regimental não provido. (AgRg no RMS 44.763/RO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/05/2015, DJe 22/05/2015) (sem grifos no original)

Por fim, considerando que os servidores puramente comissionados estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, a eles são garantidos todos os benefícios previdenciários inerentes ao regime, acrescidos das licenças do regime estatutário compatíveis com a natureza transitória do cargo.

CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. FUNÇÃO COMISSIONADA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA PROPORCIONALIDADE E DA VEDAÇÃO AO CONFISCO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. PRECEDENTE. 1. A contribuição social do servidor público, que incide também sobre a função em comissão, não viola os princípios da isonomia, da proporcionalidade ou da vedação ao confisco, visto que estes valores financiam não só a previdência social, mas também os direitos relativos à saúde e à assistência social. 2. A circunstância de os valores percebidos por servidor público, em decorrência do exercício de função comissionada, não se incorporarem aos proventos de sua aposentadoria, não tem o condão de fazer com que esses valores deixem de integrar a base de cálculo da contribuição previdenciária. 3. **“A previdência social não é limitada à aposentadoria, mas também a uma série de serviços que o servidor comissionado tem direito, tais como, licença para tratamento de saúde, licença à gestante, licença paternidade, licença por acidente de serviço, etc.** Neste contexto, impossível o oferecimento destes serviços sem uma contraprestação que assegure a fonte de custeio respectiva. Inteligência do § 5º, do art. 195, da Lex Mater.” (ROMS nº 12356/DF, 1ª Turma, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJ de 17/09/2001). 4. Recurso não provido. (RMS 13.300/DF, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/05/2002, DJ 17/06/2002, p. 194)

Dessa forma, procurou-se abarcar o máximo de situações possíveis, embora saiba-se ser inviável a análise de todas as vertentes associadas aos cargos em comissão, o que motiva essa Corte a resguardar-se para análise dos casos concretos.

3 DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

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

- i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de con-

fiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, podendo ser objeto de ato normativo regulamentar a definição das atribuições e eventuais requisitos de investidura, observada a competência de iniciativa em cada caso.

ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, que carece de lei em sentido formal em qualquer hipótese

iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, nos termos previstos em ato normativo; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional.

iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas.

v. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas, exceto quando o exercício dessa atividade exigir vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado.

vi. É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

vii. O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio;

viii. É vedado(a):

- a. A acumulação de cargos em comissão e funções comissionadas e o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva a ocupante de cargo em comissão;
- b. A cessão do servidor ocupante de cargo comissionado a outro órgão caso configurada desvinculação hierárquica da autoridade nomeante;
- c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança;
- d. O recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para servidores ocupantes de cargo em comissão;

ix. É garantida à servidora pública gestante detentora de cargo em comissão a estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

x. As atividades de magistério poderão ser exercidas por servidores detentores de cargos em comissão desde que demonstrada a compatibilidade de horário e sem prejuízo do desempenho de suas funções, devendo ser aprovada e motivada pela autoridade nomeante.

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

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

b) o encerramento do Processo.

3 DA DECISÃO

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

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

i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, podendo ser objeto de ato normativo regulamentar a definição das atribuições e eventuais requisitos de investidura, observada a competência de iniciativa em cada caso.

ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, que carece de lei em sentido formal em qualquer hipótese.

iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, nos termos previstos em ato normativo; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional.

iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas.

v. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas, exceto quando o exercício dessa atividade exigir vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado.

vi. É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

vii. O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio;

viii. É vedado(a):

- a. A acumulação de cargos em comissão e funções comissionadas e o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva a ocupante de cargo em comissão;
- b. A cessão do servidor ocupante de cargo comissionado a outro órgão caso configurada desvinculação hierárquica da autoridade nomeante;
- c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança;
- d. O recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para servidores ocupantes de cargo em comissão;

É garantida à servidora pública gestante detentora de cargo em comissão a estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

As atividades de magistério poderão ser exercidas por servidores detentores de cargos em comissão desde que demonstrada a compatibilidade de

horário e sem prejuízo do desempenho de suas funções, devendo ser aprovada e motivada pela autoridade nomeante.

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

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

b) o encerramento do Processo.

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

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

Sala das Sessões, 10 de agosto de 2017 – Sessão nº 26.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente



UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

Nº 24

Uniformização: a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998. A orientação ora fixada aplica-se a todos os processos pendentes de decisão desta Corte de Contas.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno

Assunto: natureza e forma de incorporação da verba TIDE – Tempo Integral de Dedicção Exclusiva nos proventos de aposentadoria de professores de ensino superior do Estado.

Autuação da Uniformização de Jurisprudência: Protocolo nº 806898/15

Relator : Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares

Decisão: Acórdão nº 3419/17 - Tribunal Pleno – Sessão de 27/07/2017

Publicação: Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nº 1648 de 03/08/2017

UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

Nº 24

PROCESSO Nº : 806898/15
ASSUNTO : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICO EM CURITIBA, PARANAPREVIDÊNCIA, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, SEÇÃO SINDICAL DOS DOCENTES DA UNICENTRO - ADUNICENTRO, SECAO SINDICAL DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ - SESDUEM, SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO ESTADUAL DE LONDRINA E REGIÃO, SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3419/17 - Tribunal Pleno

Uniformização de Jurisprudência. Acórdão nº 2847/16, que fixou entendimento segundo o qual “a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual nº 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998”. Revisão a pedido das entidades de Classe. Indeferimento preliminar dos pedidos de suspensão e de nulidade do processo. Manutenção da orientação anterior, com expedição de recomendação ao Governador de Estado.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de uniformização de jurisprudência, que tem por objeto manifestação plenária acerca da natureza jurídica e da forma de incorporação da verba TIDE – Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, prevista no art. 17 da Lei Estadual nº 11.713/1997, nos proventos de aposentadoria dos

professores de Ensino Superior do Estado do Paraná, em razão da existência de decisões conflitantes.

Após a regular instrução do feito, com as manifestações da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal e do Ministério Público de Contas, pelo Acórdão nº 2847/16 – Pleno, por unanimidade de votos, foi fixada a seguinte orientação jurisprudencial:

- a) a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998; e
- b) a orientação ora fixada aplica-se a todos os processos pendentes de decisão desta Corte de Contas.

Depois de transitada em julgado a decisão, a Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público – APIESP apresentou, na peça 20, pedido de revisão, com efeito suspensivo, no qual suscitou, preliminarmente, a nulidade do Acórdão nº 2847/16 – Pleno, diante da ausência de participação de quaisquer das universidades estaduais, o que teria violado o princípio da ampla defesa e do contraditório.

No mérito, argumentou a necessidade de revisão do posicionamento quanto à natureza transitória da verba TIDE, afirmando, em resumo, que ela não tem natureza de gratificação, tal como concedida aos demais servidores públicos submetidos à lei 6.174/70, pois se trata de um regime remuneratório, que altera o vencimento básico, não sendo concedida em separado.

A fim de demonstrar a distinção entre a gratificação TIDE concedida aos demais servidores públicos estaduais e o regime TIDE dos professores universitários, citou diversos dispositivos legais, artigo 3º, §3º, inciso III, da Lei 11.713/97, com a redação dada pela Lei 14.825/2005, bem como o artigo 2º, §4º e o artigo 3º, §4º, III e V, ambos da Lei Estadual nº 14.825/2005, afastando, portanto, a aplicação das decisões judiciais citadas que se reportavam a servidores públicos estaduais.

Aduziu, ainda, que, do inciso III supracitado, extrai-se que a estrutura remuneratória dos professores universitários é composta por três parcelas, vencimento básico, adicional por titulação e adicional por tempo de serviço, acrescentando que a lei previu, somente, duas espécies de gratificações, conforme descritas no inciso V: gratificações por exercício em local e outras dissociadas da atividade docente.

Assim, concluiu que a TIDE não se subsume à espécie de gratificação nos moldes preconizados pela legislação específica.

Ainda em corroboração, destacou que, também a partir de uma interpretação literal, sistêmica e finalística (partindo da exposição de motivos da Lei 14825/2005), chega-se à conclusão de que a natureza jurídica do TIDE docente é de uma espécie de Regime de Trabalho e, não, de gratificação.

Mencionou, por fim, a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, na medida em que, caso prevaleça o entendimento do acórdão vergastado, com o “desmembramento forçoso de verba”, haverá perdas salariais aos docentes, pois os adicionais incidem sobre o vencimento básico que hoje contempla o valor TIDE.

Por meio do Despacho nº 2544/16, peça nº 24, homologado na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 17/11/2016, com fulcro no art. 416-A do Regimento Interno, foi conhecido o pedido de revisão formulado pela APIESP, sem, no entanto, conceder-lhe efeito suspensivo, para o fim de que, diante da relevância dos novos argumentos apresentados, aliados à repercussão desta decisão, inclusive, no valor dos vencimentos dos professores em atividade, fosse reaberta a discussão da matéria, com nova manifestação da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal e do Ministério Público de Contas.

Na mesma oportunidade, restou afastado o reconhecimento da preliminar de nulidade, uma vez que o trâmite do incidente de uniformização de jurisprudência, nos moldes disciplinados pelos arts. 415 e 416 do Regimento Interno, não contempla a necessidade de manifestação dos interessados,

haja vista que busca uniformizar interpretações de dispositivos legais quando identificada divergência entre órgãos colegiados deste Tribunal.

Na sequência, apresentaram requerimento SINDIPROL/ADUEL - Sindicato dos Professores do Ensino Superior Público Estadual de Londrina e Região, ADUNICENTRO - Seção Sindical dos docentes da UNICENTRO e SESDUEM - Seção Sindical dos docentes da UEM, nas peças 27/30, no qual solicitaram sua inclusão como interessados, o que foi deferido pelo Despacho nº 2614/16.

Por meio de manifestação acostada na peça nº 34, as mesmas entidades anexaram parecer jurídico elaborado pelo prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho (peça 36), sobre a natureza jurídica das verbas pagas aos docentes em Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, que sugere a revisão da posição adotada pelo Acórdão 2847/2016.

No curso da instrução, foi promovida a intimação do Paranaprevidência, comunicando-lhe a reabertura da discussão deste incidente e facultando-lhe a apresentação de razões complementares, o que foi realizado pelo ente previdenciário por meio da Informação nº 022/2017, acostada na peça 48.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, mediante Parecer nº 142/17, peça 49, diante da relevância da matéria e do possível interesse do Estado em apresentar seu posicionamento quanto ao tema, sugeriu a oitiva da Procuradoria-Geral do Estado, o que foi acolhido pelo Relator, por meio do Despacho nº 81/17.

Em resposta, a Procuradoria-Geral do Estado apresentou manifestação acostada nas peças 61/62, em consonância com o entendimento já exarado neste incidente, de que

(...) não há como fugir à natureza de gratificação da verba TIDE prevista na Lei 11.713/1997. Trata-se evidentemente de vantagem pecuniária vinculada às condições diferenciadas em que o professor desempenha sua atividade. A percepção é, pois, transitória, temporária e eventual. O fato do art. 17 fazer menção a vencimento básico do TIDE não tem o condão de modificar a natureza de gratificação da verba (...).

Diante disso, enfatiza que o “posicionamento do Estado do Paraná, através de sua Procuradoria Geral, é no sentido de que o Tribunal de Contas do Paraná mantenha o entendimento anteriormente adotado no Acórdão 2847/16 – Tribunal Pleno, no processo nº 806898/15”.

Não por outro motivo, destacou o Procurador-Geral do Estado que a Legislação que trata do tema estaria a merecer uma revisão por parte do Poder Legislativo, sendo cabível registrar que a norma em questão, de fato, pode ensejar interpretações conflitantes.

Submetido o feito a análise da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, emitiu-se o Parecer nº 1344/17, juntado na peça 66, no qual, após analisar os argumentos apresentados pelos interessados e a legislação correlata, concluiu que o regime de tempo integral e dedicação exclusiva aplicável à carreira do Magistério Público de Ensino Superior do Paraná corresponde à execução de atividades de pesquisa e extensão, sendo perene para a instituição e sazonal em relação aos docentes. Essa assertiva resultaria da impossibilidade legal de os docentes ingressarem na carreira exercendo as atividades de pesquisa e extensão aliado à necessidade do preenchimento de requisitos específicos para tanto.

Continua, fazendo a distinção entre “regime de trabalho” e “regime remuneratório”, afirmando que, por equívocos terminológicos adotados pela lei, resultou na denominação de vencimento básico para o acréscimo legal decorrente do regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva –TIDE, que, diferentemente dos vencimentos básicos dos regimes parcial e integral, não foi fixado em valores nominais, mas, em percentual sobre o vencimento básico do regime integral, conforme art. 17 da Lei 11.713/97.

Afirma, por conseguinte, que vencimento básico decorre da retribuição pecuniária pelo exercício do cargo, nos regimes parcial e integral, inexistindo cargo para TIDE, inclusive, porque o pressuposto para o seu ingresso é, justamente, que o professor seja detentor de cargo no regime integral 40 horas. Dessa forma, concluiu que, de maneira equivocada, a lei denominou “venci-

mento básico” o que seria uma contraprestação pelo serviço efetivamente prestado, tanto que o servidor deixará de receber a citada parcela pecuniária quando não mais exercer as atividades de pesquisa e extensão.

Em seguida, passa a analisar os efeitos do reconhecimento da TIDE como vantagem pecuniária, quanto à proibição do efeito cascata, inexistência de violação à irredutibilidade de vencimentos, bem como a sua incorporação aos proventos de maneira proporcional ao tempo de contribuição.

Além disso, passou a sustentar a competência do Tribunal de Contas na aferição da legalidade do gasto público, o que compreende a política remuneratória dos servidores, trazendo distinções entre a legislação federal invocada e a estadual, sendo que na primeira, salvo exceções, há o permissivo de ingresso em dois regimes, integral com dedicação exclusiva ou parcial de 20 horas, diferentemente do que ocorre no Paraná, hipótese em que a submissão ao regime de TIDE é eventual, admitida quando evidenciada a necessidade experimentada pela instituição e a sua disponibilidade orçamentária, além de ser permitida apenas em relação aos docentes que ocupam o cargo de quarenta horas semanais.

Pelo exposto, opinou aquela unidade técnica que se mantenha incólume a decisão consubstanciada no Acórdão nº 2847/16 – Pleno.

Na mesma esteira foi o posicionamento ministerial exarado no Parecer nº 4564/17, peça 67:

Com efeito, o anterior parecer ministerial lançado nestes autos permanece íntegro, mesmo em face dos argumentos esposados na petição revisional – os quais foram ostensivamente replicados pela unidade técnica, cujo opinativo, por brevidade, endossamos. Diante do exposto, o Ministério Público manifesta-se pelo conhecimento deste pedido de revisão, mantendo-se, entretanto, quanto ao mérito, a deliberação consubstanciada no Acórdão nº 2847/16-STP.

Terminada a fase de instrução, as Universidades Estaduais de Londrina, Maringá, Ponta Grossa e do Centro Oeste Paranaense, com fulcro no art. 357, §1º do Regimento Interno, apresentaram documento novo, nas peças 69/71, consis-

tente em Nota Oficial da APIESP, publicada em 07/06/2017, que registra o compromisso público firmado entre o Governador do Estado do Paraná, o Secretário de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior Público, Secretário da Fazenda e os Reitores das sete Universidades Públicas Estaduais no tocante a questões afetas ao Ensino Superior, dentre elas, a tramitação de Projeto de Lei de autoria do Governo do Estado do Paraná, o qual dispõe sobre a natureza jurídica do regime de trabalho TIDE, bem como das regras para sua incorporação para fins de aposentadoria. Dessa forma, requereram a juntada do referido documento, bem como a suspensão da tramitação deste processo até ulterior aprovação do projeto de lei, tendo em vista que o conteúdo da nova lei poderá influenciar decisivamente o juízo sobre a matéria da presente uniformização de jurisprudência.

Por fim, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior apresentou manifestação nas peças 72/78, na qual requereu o ingresso no feito como terceiro interessado, oportunidade em que apresentou razões relativas à incorporação integral do TIDE aos proventos, sustentando a sua natureza permanente, que não se confunde com gratificação, em obediência aos princípios da especialidade da norma e da legalidade.

Argumenta, ainda, que em reforço à afirmação sobre o regime TIDE, que incide contribuição previdenciária, e, portanto, integra a remuneração dos professores. Neste sentido, solução diversa afrontaria o princípio da causa suficiente, que impede o desconto previdenciário sem benefício.

Ao final, tece considerações sobre a importância do regime de trabalho TIDE para as Universidades Estaduais, extraído do art. 52 da Lei 9.394/96, que prevê “as diretrizes e bases da educação nacional”, bem como do art. 207 da Constituição Federal.

Diante dessas considerações, requereu a sua admissão como terceiro interessado, bem como que seja reformado o Acórdão nº 2847/2016, para uniformizar a jurisprudência no sentido de que o TIDE é padrão remuneratório do regime de trabalho dos docentes e, portanto, verba permanente a ser incorporada integralmente aos proventos.

Por meio do Despacho nº 1296/17, foi deferido o ingresso do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES – SINDICATO NACIONAL) como terceiro interessado no processo, com a advertência, de que conforme dispõe o §6º do art. 347 do Regimento Interno, a manifestação apresentada será recebida como memoriais, tendo-se em conta que os autos já se encontram instruídos.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 Dos Pedidos de Suspensão da Tramitação do Processo:

Tendo-se em conta que a reabertura do presente incidente de Uniformização de Jurisprudência, provocada pelos próprios interessados que espontaneamente ingressaram no processo, teve por objeto, exclusivamente, a discussão dos fundamentos da decisão contida no Acórdão nº 2847/16, deste Tribunal Pleno, referente à natureza da TIDE, para fins de análise das aposentadorias e pensões deferidas a seus beneficiários e dependentes, não há como suspender a tramitação deste processo, com base na notícia de que estaria em discussão projeto de lei que trata da matéria.

Além de se tratar de fato futuro e absolutamente incerto, em face do que dispõe expressamente o art. 71, III, da Constituição Federal, a análise dos atos de pessoal por esta Corte de Contas deve se dar com base na lei vigente à época dos fatos, qual seja, a Lei nº 11.713/97, sendo a interpretação de seus dispositivos o precípua objeto da instauração desse incidente, cuja decisão, aliás, terá reflexo imediato em diversos processos em trâmite nesta Corte, ainda que não sobrestados, e no próprio órgão previdenciário, com relação à expedição de referidos benefícios.

Dessa forma, não há como considerar a discussão do mencionado projeto de lei como causa de sobrestamento, nos termos do art. 427 do Regimen-

to Interno¹, nem, tampouco, como motivo de suspensão do processo, pela aplicação subsidiária do art. 313, V, do Novo Código de Processo Civil².

2.2 Preliminar de Nulidade do Acórdão 2847/16, do Tribunal Pleno

Ratifica-se, nessa oportunidade de julgamento, em conformidade com a manifestação da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (peça nº 66, fl.6/7), o entendimento já exarado no Despacho nº 2544/16 (peça nº 24), homologado na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 17/11/2016, pela improcedência da nulidade suscitada, referente à falta de contraditório, uma vez que o trâmite do incidente de uniformização de jurisprudência, nos termos disciplinados pelos arts. 415 e 416 do Regimento Interno, não contempla a necessidade de manifestação dos interessados, haja vista que busca uniformizar interpretações de dispositivos legais quando identificada divergência entre colegiados deste Tribunal.

Por esse motivo, aliás, o ingresso das diversas entidades representativas dos professores de ensino superior³ deu-se na condição de “*interessado*”, de que trata o art. 347, II, “c”, do Regimento Interno⁴, conforme expressamen-

1 **Art. 427.** No caso de a decisão de mérito depender da verificação de determinado fato que seja objeto de julgamento de outro processo, poderá o Relator, mediante decisão interlocutória, de ofício ou por provocação, determinar o sobrestamento, até decisão desse, pelo prazo máximo de 1 (um) ano, devendo comunicar essa decisão no órgão colegiado competente para o julgamento da causa, nos termos deste Regimento.

2 Art. 313. Suspende-se o processo:(...)

V - quando a sentença de mérito:

a) depender do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou de inexistência de relação jurídica que constitua o objeto principal de outro processo pendente;

b) tiver de ser proferida somente após a verificação de determinado fato ou a produção de certa prova, requisitada a outro juízo.

3 Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público – APIESP, Sindicato dos Professores do Ensino Superior Público Estadual de Londrina e Região - SINDIPROL/ADUEL, Seção Sindical dos docentes da UNICENTRO – ADUNICENTRO, Seção Sindical dos docentes da Universidade Estadual de Maringá - SESDUEM e Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior ANDES – SINDICATO NACIONAL

4 Art. 347. São sujeitos do processo:

I - as partes, assim denominados os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, abrangidos todos os assim qualificados, nos termos da Constituição da República e do Estado, do art. 3º, da Lei Complementar nº 113/2005, e legislação aplicável;

II - os interessados, assim denominados:

c) qualquer pessoa física ou jurídica que, sem ser parte, possua razão legítima para intervir no processo, reconhecida pelo relator, mediante despacho fundamentado, publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

te indicado nos Despachos nº 2516/16 (peça nº 21), 2614/16 (peça nº 31) e 1296/17 (peça nº 79), e, não, como “*parte*” (inciso I do mesmo artigo), com o objetivo, apenas, de oportunizar nova discussão da matéria, dada sua relevância, sem qualquer implicação na validade da decisão anterior, que, inclusive, continuou eficaz, posto que, pelo mesmo Despacho nº 2544/16, foi indeferido o pedido de concessão de efeito suspensivo apresentado pela Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público – APIESP.

2.3 Da Natureza da TIDE, como Verba Transitória e Contingente

Conforme apontado no relatório, pela decisão contida no Acórdão nº 2847/16, do Tribunal Pleno, foi fixada orientação jurisprudencial no sentido de que “a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998” (grifamos).

De acordo com as diversas manifestações das entidades de classe juntadas aos autos após essa decisão, o fundamento para a mudança de entendimento seria o fato de que, diversamente do que foi decidido, o TIDE configuraria regime de trabalho, cujo valor é incorporado ao vencimento básico por força do disposto no art. 3º, §4º⁵ e inciso IV⁶, e art. 17⁷, todos da Lei nº 11.713/1997, não se tratando, portanto, de mera gratificação temporária, o que seria corroborado pelo fato de não encontrar-se esse regime previsto no inciso III desse mesmo artigo⁸.

5 O vencimento básico da carreira do Magistério do Ensino Superior do Paraná será conforme a carga horária semanal do regime de trabalho integrado pelo docente, na forma do Anexo I da presente lei (...).

6 IV - a remuneração do cargo de Professor de Ensino Superior será calculada sobre o vencimento básico de seu regime de trabalho.

7 O vencimento básico do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE será 55% (cinquenta e cinco por cento) superior ao vencimento básico do regime integral 40 h.

8 III - a estrutura remuneratória do cargo de Professor de Ensino Superior compor-se-á do vencimento básico, Adicional de Titulação – ATT e Adicional por Tempo de Serviço – ATS.

Improcedem, entretanto, os argumentos que dariam sustentação a esse fundamento.

Conforme já havia sido assentado na decisão anterior, essa natureza temporária advém de diversos condicionantes previstos em lei, que impedem considerar como possível sua incorporação à remuneração, na forma pretendida.

Nesse sentido, os expressos termos do inciso V do §3º do art. 3º, da mesma Lei, segundo o qual “Para o ingresso e permanência no Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva - TIDE, os docentes deverão, obrigatoriamente, estar em consecução de projetos de pesquisa e extensão nas Instituições de Ensino Superior do Estado do Paraná, além de atender o disposto na lei e nas normas da instituição de ensino superior, ficando excepcionado o previsto na alínea “d”, do inciso VII deste parágrafo⁹” (grifamos).

A propósito, merecem destaque as colocações da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, contidas no Parecer nº 1344/17, juntado na peça nº 66, de lavra do Analista de Controle, Dr. Wilmar da Costa Martins Junior:

As atividades de pesquisa e extensão são realizadas por meio de projetos aos quais os docentes ao mesmo tempo que aderem, podem se afastar por iniciativa própria ou ter seu afastamento determinado pela administração, nos casos e condições previstos em seus regulamentos. O caráter temporário dos projetos supracitados resta também evidenciado na necessidade de sua aprovação pelos colegiados competentes, inclusive quanto a participação dos docentes, autorizando-o por um período determinado (fl. 8).

Destaque-se que esse caráter transitório é reforçado pela possibilidade de alteração do regime de trabalho, conforme a conveniência da instituição, nos exatos termos do inciso II do mesmo §3º, destacado, com muita propriedade, no mesmo parecer:

II - O regime de trabalho do docente poderá ser alterado, atendidas as demandas da instituição de ensino superior para as atividades de ensino, pesquisa e/ou extensão, observados os requisitos estabelecidos para cada regime e a disponibilidade orçamentária e financeira de pessoal da instituição, obedecida a legislação vigente (grifamos)

9 A hipótese excepcionada diz respeito à permissão de manutenção do regime TIDE “no exercício de função ou cargo de provimento em comissão inerente à administração da instituição, com redução da carga horária destinada às atividades de pesquisa e extensão”.

Em corroboração, agrega o Analista, de forma irretocável, o argumento de que a mesma lei, em seu art. 3º, §3º, I veda, de modo expresso e extreme de dúvida, o ingresso na carreira no referido Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva:

I - O edital de concurso discriminará o regime de trabalho parcial ou integral para ingresso que será integrado pelo docente, ficando vedado o ingresso no Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE (grifamos).

Estabelece a mesma Lei, a propósito, no inciso IV do mesmo §3º, que

O Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva - TIDE somente será aplicado ao Professor de Ensino Superior com regime de trabalho integral de 40 (quarenta) horas semanais, ficando vedada sua aplicação a regime de trabalho parcial,

sendo seu valor o resultado da aplicação da alíquota de 55% sobre o vencimento básico desse mesmo regime de 40 horas, conforme previsão do art. 17, já mencionado.

Oportuno reproduzir, ainda o parágrafo único do art. 17, que reforça os condicionantes para a percepção da referida gratificação:

Para o ingresso e permanência no regime de dedicação exclusiva os professores deverão, obrigatoriamente, estar em consecução de projetos de pesquisa ou extensão, além de atender ao estabelecido na lei e nas normas da Instituição de Ensino Superior (grifamos).

Vale transcrever o seguinte extrato do parecer da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, em que esses mesmos dispositivos legais são analisados conjuntamente:

Da leitura dos dispositivos acima colacionados, verifica-se que **as atividades de pesquisa e extensão a que, eventualmente, se submetem os docentes** constituem tarefas desempenhadas de modo ocasional, ou seja, é algo extraordinário ou adicional às atividades rotineiras do cargo. Destarte, não estamos negando **tratar-se de atividade perene da instituição** e nem esquecendo que estão **inseridas nas atribuições do docente**, previstas na própria lei. Estamos reafirmando, apenas, o **caráter transitório da atividade do ponto de vista do docente**.

A impossibilidade legal de os docentes ingressarem na carreira exercendo as atividades de pesquisa e extensão aliado à necessidade do preenchimento de requisitos específicos para tanto, re-

velam o caráter suplementar da atividade para a carreira docente. Insistimos: **o caráter suplementar** das atividades de pesquisa e extensão **para o docente/professor** não se aplica à instituição (grifos e destaques no original).

Trata-se de situação absolutamente insofismável e extreme de dúvida.

O condicionamento de sua percepção ao efetivo exercício de atividade de atividade de pesquisa e extensão, reiterado em diversos dispositivos legais, aliado à correlata possibilidade de exclusão desse benefício, por ato discricionário da entidade, caracteriza o TIDE, de forma inquestionável, como uma gratificação temporária, a ser calculada com a aplicação do percentual de 55% sobre o vencimento básico do regime de 40 horas, nos termos do art. 17, *caput*, da mesma lei.

Ressalte-se nesse ponto, que a tese defendida a fl. 26 do parecer juntado na peça nº 36, segundo a qual “a TIDE tem caráter permanente e integra o vencimento base dos docentes universitários do Estado do Paraná” conflita, de forma absolutamente inconciliável com esse caráter temporário e condicional que a Lei nº 11.713/97 expressamente lhe confere, nos diversos dispositivos citados (inciso I, II, IV e V do §3º do art. 3º e parágrafo único do art. 17).

Acrescente-se que esse mesmo caráter provisório impede que se reconheça tratar-se de gratificação inerente ao exercício do cargo, hipótese na qual, por definição, sua exclusão não poderia ocorrer, por se tratar de vantagem de natureza vinculada, que deveria ser garantida a todos os ocupantes desse mesmo cargo.

Nesse ponto, aliás, a própria defesa, por meio do parecer juntado na peça nº 36, de lavra do Professor Romeu Felipe Bacellar Filho, deixa clara a dissociação do exercício do TIDE das atribuições originárias do cargo de professor, ao reconhecer que “quanto à competência discricionária de cada universidade para o quantitativo de docentes em cada regime não é absoluta. Por força do princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão do art. 207 da Constituição a Administração deverá sempre resguardar um percentual mínimo em regime de trabalho de dedicação integral e exclusiva

(TIDE), o qual é intrínseco à estrutura universitária e por definição de natureza permanente” (fls. 22/23, grifamos).

Havendo um espaço de discricionariedade reservado à escolha dos profissionais que terão acréscimo remuneratório decorrente da concessão dessa vantagem, por óbvio, não se está diante de uma atividade inerente ao cargo em relação ao qual se deu o respectivo concurso público.

Nesse ponto, aliás, vale ressaltar, em favor da desconstituição da natureza permanente do TIDE, a vedação do ingresso do professor nesse mesmo regime, de que trata o inciso I do §3º do art. 3º da Lei nº 11.713/97, já transcrito, o que impede, por si só, que seja ele considerado com parcela integrante da remuneração, inerente ao exercício do cargo.

Ainda nessa linha de raciocínio, oportuna a distinção feita pelo Dr. Wilmar da Costa Martins Junior, entre o TIDE e os demais regimes:

Indubitavelmente o regime de tempo integral e dedicação exclusiva, pela sua natureza, possui características especiais que o distingue dos demais.

Os docentes poderão ingressar na carreira tanto sob o regime parcial quanto integral, e assim permanecer durante toda a vida funcional até sua inativação. Porém, no regime de tempo integral e dedicação exclusiva não ocorre o mesmo. Jamais os docentes estarão vinculados ao regime de TIDE durante toda a sua vida funcional, uma vez que sequer podem ingressar sob tal regime.

Quanto ao docente, o regime de tempo integral e dedicação exclusiva, é discricionário ao passo que os regimes parcial e integral são vinculantes. Ao primeiro, o docente pode ser submetido enquanto aos demais estará obrigatoriamente vinculado. O docente não deixará de ocupar o cargo de Professor de Ensino Superior se não estiver submetido ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva, mas para ocupar o cargo necessariamente estará vinculado a um dos outros regimes segundo a previsão do edital do concurso. O regime de tempo integral e dedicação exclusiva é um regime de trabalho tal qual o são os regimes de revezamento, plantão, de escala e etc. O regime de trabalho diz respeito à forma como ele é prestado. Apenas isso. A forma/regime de remuneração para contraprestação do serviço prestado é independente e delineada pelas normas legais e constitucionais.

2.4 Da Distinção entre "Regime de Trabalho" e "Regime Remuneratório"

Essa distinção entre os regimes de trabalho, acima reproduzida, conduz, necessariamente, a uma outra dicotomia, destacada no mesmo opinativo técnico, a fls. 11/12, que deve ser feita entre "regime de trabalho" e "regime remuneratório", excluindo-se a interdependência entre ambos, bem como, corrigindo-se, na interpretação da Lei nº 11.713/1997, as impropriedades formais indicadas em dispositivos isolados.

O regime remuneratório define a forma de cálculo da retribuição a ser paga ao servidor pelos serviços prestados, que, excetuados os casos de subsídios pagos em parcela única, de que trata o §4º do art. 39 da Constituição Federal, é composta pelo vencimento básico e pelas demais vantagens pecuniárias, conforme conceitos doutrinários trazidos no parecer jurídico juntado na peça nº 36, do Professor Romeu Felipe Bacellar Filho (fls. 12/13), repetidos e complementados no parecer da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, juntado na peça nº 66, fls. 11/12 e 13:

O **vencimento básico corresponde**, apenas, **à retribuição pecuniária pelo simples exercício do cargo**. Da doutrina, as lições de José dos Santos Carvalho Filho:

A remuneração básica consiste na importância correspondente ao cargo ou ao emprego do servidor. Cuida-se do núcleo remuneratório. A ele podem, ou não, ser acrescidas outras parcelas.

Vencimento é a retribuição pecuniária que o servidor percebe pelo exercício de seu cargo, conforme a correta conceituação prevista no estatuto funcional federal (art. 40, Lei nº 8.112/1990). Emprega-se, ainda, no mesmo sentido vencimento-base ou vencimento-padrão. Essa retribuição se relaciona diretamente com o cargo ocupado pelo servidor: todo cargo tem seu vencimento previamente estipulado.

No mesmo sentido, sintetizou Marçal Justen Filho:

Vencimento é a remuneração básica de um cargo ou função.

(...)

Novamente, colhe-se as lições de José dos Santos Carvalho Filho: Vantagens pecuniárias são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo de receber o valor correspondente à

vantagem. Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções executadas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldades, etc.

No mesmo diapasão, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Com relação às vantagens pecuniárias, Hely Lopes Meirelles faz uma classificação que já se tornou clássica; para ele, “vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (ex facto temporis), ou pelo desempenho de funções especiais (ex facto officii), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (propter laborem), ou finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (propter personam). As duas primeiras espécies constituem adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações de serviço e gratificações pessoais.

A despeito da classificação histórica de Hely Lopes Meirelles quanto às **vantagens pecuniárias** – adicional ou gratificação –, a doutrina converge no sentido de que tais verbas **restam configuradas quando se constata o desempenho de atividades especiais** em relação àquelas normais e ou rotineiras do cargo.

Já o regime de trabalho define a forma com que a prestação dos serviços é realizada, notadamente, quanto à carga horária a ser observada e outras condições que a lei vier a prever, como é o caso da dedicação exclusiva, de modo que parcelas correspondentes a essas mesmas condições podem definir o valor do vencimento básico ou consistirem em vantagens pecuniárias a serem acrescentadas a esse vencimento, cabendo essa definição à análise de cada caso, conforme sua própria natureza, à luz dos conceitos doutrinários mencionados, sem a obrigatória correlação entre as duas categorias.

No caso dos professores sujeitos às regras da Lei nº 11.713/97, tendo-se em conta o fato de que o início da carreira se dá obrigatoriamente, no regime de 40 ou de 20 horas semanais, sendo vedado o ingresso no regime de TIDE (art. 3º, §3º, I), o vencimento básico, nos termos definidos pela doutrina, só pode ser aquele correspondente a essas duas situações, de regime de trabalho integral ou parcial.

Dessa forma, é evidente que o a referência de art. 17 ao “vencimento básico do Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva-TIDE” não pode ser entendida em seu sentido literal, mas, dentro do contexto finalístico e sistemático de toda essa Lei, que consagra essa condição, ainda que sob a denominação de “regime de trabalho”, como temporária e condicionada, conforme largamente exposto.

Nesse sentido, aliás, a manifestação da Procuradoria Geral do Estado, subscrita pelas Ilustres Procuradoras, Dra. Annete Cristina de Andrade Gaio e Karina Locks Passos, ao destacarem a impropriedade do texto do art. 17, em confronto com todos os demais dispositivos legais analisados:

Dessa forma, após a análise de todos esses elementos, não há como fugir à natureza de gratificação da verba TIDE prevista na Lei 11.713/1997. Trata-se evidentemente de vantagem pecuniária vinculada às condições diferenciadas em que o professor desempenha sua atividade. A percepção é, pois, transitória, temporária e eventual.

O fato do art. 17 fazer menção a *vencimento básico* do TIDE não tem o condão de modificar a natureza de gratificação da verba. Inapropriadamente o legislador utilizou o termo *vencimento básico* para fixar o percentual a ser pago aos professores a título de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva; contudo, em seguida, o parágrafo único não deixa dúvidas acerca da natureza de gratificação.

(...)

Assim, não se trata, a vantagem ora discutida, de um regime de trabalho pelo qual todos fazem jus, mas, sim, de gratificação de natureza transitória e atribuída em razão do tipo de trabalho e das condições de serviço (fl. 6 da peça nº 62/63).

Vale acrescentar em reforço, que esse mesmo artigo, em seu parágrafo único, estabelece o valor da TIDE como resultante da incidência do índice de 55% sobre o *vencimento básico* do regime integral de 40 horas, metodologia essa comumente utilizada para a fixação do valor de gratificações, e que afastaria, por si só, a natureza de *"vencimento básico"* ao produto dessa operação, visto que não se trata, nessas condições, da remuneração básica do cargo ou função, mas, de uma vantagem derivada, agregada ao *vencimento básico* do cargo de ingresso pelo concurso público, de 40 horas.

Esse argumento também foi abordado pelo Dr. Wilmar da Costa Martins Junior, em seu brilhante parecer, nos seguintes termos:

Não é por outra razão que a retribuição pecuniária pelo exercício do cargo – o *vencimento básico* – nos regimes parcial e integral estão previstos apenas em valores nominais no Anexo I da lei, ao passo que a contraprestação pelo trabalho prestado sob o regime de tempo integral e dedicação exclusiva foi previsto no texto legal¹⁰ como um *"acréscimo"* remuneratório vinculado ao *vencimento básico* do regime integral (fl. 12).

10 Art. 17 da Lei nº 11.713/1997 na [redação dada pela Lei 14825 de 12/09/2005](#).

A propósito, aliás, pertinente a observação da douta Procuradoria Geral do Estado, no sentido de que “O argumento de que a vantagem TIDE, no contracheque do professor, não estar discriminada e sim embutida no vencimento básico, não descaracteriza a natureza da verba. Questões administrativas relativas ao processamento do pagamento é questão outra, estranha à discussão jurídica que ora se trava e, por certo, sem força para modificar o entendimento acima exposto. Da mesma forma, consequências que esse posicionamento possa, na prática acarretar à remuneração dos ativos não transmuda a natureza da verba e deve ser dirimida em sede própria” (fls. 9/10 da peça nº 62).

Por esse mesmo motivo, considerando que as categorias jurídicas devem ser definidas conforme sua natureza, e não, apenas, por sua nomenclatura, também o rol das parcelas da estrutura remuneratória de que trata o III do §4º do art. 3º deve ser interpretado como não taxativo, de forma que se considere, além do Adicional de Titulação e do Adicional por Tempo de Serviço, o próprio TIDE como nele incluído, por se tratar da única interpretação consentânea com sua própria natureza, de vantagem pecuniária e, não, de vencimento básico.

Como mera ilustração, vale mencionar a observação feita pelo mesmo Parecerista, no início de seu trabalho, no sentido de que “O fato é que ao lado dos conceitos jurídicos construídos ao longo do tempo no âmbito do direito administrativo brasileiro, a produção legislativa, eventualmente desprovida de critérios técnicos ou dos cuidados necessários, acaba por deturpá-los, fazendo emergir “novos conceitos” e/ou situações juridicamente insolúveis, especialmente no trato de temas inerentes à remuneração dos agentes públicos” (fl. 7).

2.5 Do Tratamento da Matéria pela Legislação Federal

Antes de enfrentarmos o comparativo lançado no parecer juntado na peça nº 36, de lavra do Professor Romeu Felipe Bacellar Filho, mostra-se conveniente abordar as premissas que introduzem a tese defendida, favorável à natureza da TIDE como regime que encerra deveres funcionais, em contraposição à ideia de tratar-se de condições para o recebimento da verba correspondente, à luz do princípio da “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e

extensão”, com sustentação no art. 207 da Constituição Federal¹¹ e no art. 43 da Lei nº 9394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação)¹².

Nesse ponto, é importante deixar assentado que, em nenhum momento, esta Corte de Contas deixou de reconhecer a importância da pesquisa científica e das atividades de extensão universitária, nem muito menos a “necessidade de profissionalização dos professores”, indicada a fls. 10 do mesmo parecer, juntado na peça nº 36.

O que se busca é, justamente, dar conformidade à aplicação desses princípios e diretrizes programáticas à luz do que dispõe, objetivamente, a Lei nº 11.713/97, na parte que regulamente as condições e a forma de pagamento da TIDE e seus reflexos na definição dos proventos de aposentadoria e pensão dos professores, devendo-se reconhecer que a regulamentação da matéria, por meio da legislação de cada ente federativo é que dará a efetiva definição a matéria, não havendo, a priori, um modelo único e obrigatório a ser adotado em toda a Federação.

11 Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

12 Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares.

Independente das particularidades desse modelo, contudo, não há como afastar o pressuposto de que o regime jurídico de todo e qualquer servidor deve submeter-se aos comandos estritos da legalidade e que sua implementação, para efeito de fixação do valor da remuneração e das condições de trabalho, deve se dar em estrita obediência aos princípios da publicidade e transparência, haja vista que é pública a origem dos recursos de seu custeio.

Por esse motivo, deve ser rechaçado, de forma peremptória e definitiva, o argumento de incompetência desta Corte de Contas para o conhecimento da matéria, lançado no item 6 do mesmo parecer juntado na peça 36 (fls. 30/32), em que se imputa a essa atividade fiscalizatória, inclusive, ofensa ao princípio da Separação de Poderes, de que trata o art. 2º da Constituição Federal.

No exercício de sua competência constitucional, de que trata o art. 71, VIII, da Constituição Federal, como órgão externo de controle, é dever dos Tribunais de Contas fiscalizar, a observância das mesmas premissas legais que justificam o pagamento de qualquer vantagem aos servidores públicos, e, no caso das aposentadorias e pensões, por força do que dispõe o inciso III do mesmo artigo, verificar se forma de cálculo dos proventos se reveste dessa mesma legalidade.

Ainda dentro desse propósito, releva notar que essa atividade de fiscalização em nada conflita com a autonomia das universidades estaduais, valendo reproduzir, por brevidade, o seguinte extrato desse mesmo Acórdão 1527/17, que tratou da matéria, aprovado por unanimidade por este Tribunal Pleno:

Ressalte-se que a transparência e o controle pretendido de nenhuma forma enfraquecem a alegada autonomia administrativa de que devem gozar as universidades estaduais, no campo de sua atuação operacional, como geradoras e propagadoras do conhecimento, mas, ao contrário, fortalecem essa posição, tornando pública a legalidade e legitimidade de seus gastos com pessoal.

Com relação ao Acórdão nº 2519/2014, do Tribunal de Contas da União, citado pelo mesmo parecer juntado na peça nº 36, a fls. 31/32, importante observar que esse julgamento não se referiu à aplicação específica de algum dispositivo de lei, como é o caso da interpretação da Lei nº 11.713/97, que ora se busca consolidar, em sede de uniformização de jurisprudência, mas, em

representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Atos de Pessoal – SEFIP, acerca de manifestação desse Tribunal sobre

eventual tempo mínimo de permanência no regime de dedicação exclusiva para que os professores do ensino superior e do ensino básico, técnico e tecnológico das instituições de ensino superior levem para a aposentadoria a remuneração do referido regime.

O parecer técnico, acolhido integralmente pelo relator do Acórdão, Min. José Jorge, dá o efetivo contorno do que foi tratado, não reproduzido nos presentes autos, de forma clara, pela defesa:

25. Não obstante as universidades mencionadas terem estabelecido regras próprias para regulamentar a matéria objeto desta representação, não podemos garantir que todas as instituições federais de ensino do País estejam adotando medida semelhante, uma vez que as páginas da internet dessas instituições nem sempre permitem consultar os normativos acerca do regime de trabalho dos docentes. 26. Nessa situação, e considerando que o cerne da questão não diz respeito ao estabelecimento de restrições às regras de aposentadoria, mas ao regime de trabalho – assunto que se insere na esfera do poder discricionário da Administração –, julgamos conveniente que o Tribunal expeça recomendação ao Ministério da Educação para que faça gestões junto às instituições federais de ensino para adotarem regra análoga a existente nas mencionadas universidades federais.

Discutiu-se, assim, abstratamente, a possibilidade de o TCU fixar um tempo mínimo para a incorporação dessa vantagem, objeto esse totalmente distinto do presente incidente processual, que trata, especificamente, da aplicação da Lei Estadual mencionada às aposentadorias e pensões de professores de universidades estaduais, para efeito do exercício da competência constitucional referente ao exame da legalidade desses atos, situação essa ressaltada na própria ementa do acórdão citado¹³.

Outrossim, assentadas as premissas de que, na forma tratada pela Lei nº 11.913/97, o TIDE possui natureza de gratificação temporária e condicionada, a ser incorporada ao valor do vencimento básico do regime de dedicação

13 9.2 determinar ao Ministério da Educação que faça gestões junto às diversas entidades federais de ensino (universidades e Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia), para que incluam, em seus regulamentos, caso ainda não tenham feito, norma que vede a mudança de regime de trabalho para o de dedicação exclusiva do professor que esteja há, no mínimo, cinco anos de adquirir o direito à aposentadoria, em qualquer das modalidades previstas na legislação em vigor e que o TCU poderia vir a apreciar pela ilegalidade os atos de aposentadoria que não preencham essa determinação (grifamos).

integral, não inerente às atribuições do cargo de professor, deve ser afastada a possibilidade de paralelo com o tratamento dado à matéria pela legislação federal, assinalado pela defesa.

Nesse ponto, por brevidade, vale a transcrição do seguinte extrato, ainda do mesmo Parecer da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, que tratou a matéria de forma irrefutável:

Com a devida vênia dos entendimentos contrários, o tratamento dado à matéria em âmbito federal nos parece distinto daquele encartado na legislação estadual em debate. Lá, são dois os regimes de trabalho admitidos: quarenta horas semanais em tempo integral e dedicação exclusiva ou vinte horas em tempo parcial. Apenas excepcionalmente o regime integral de quarenta horas não consistirá em dedicação exclusiva.

Lei nº 12.772/2012:

Art. 20. O Professor das IFE, ocupante de cargo efetivo do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional; ou

II - tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente, a IFE poderá, mediante aprovação de órgão colegiado superior competente, admitir a adoção do regime de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, observando 2 (dois) turnos diários completos, sem dedicação exclusiva, para áreas com características específicas.

§ 2º O regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 3º Os docentes em regime de 20 (vinte) horas poderão ser temporariamente vinculados ao regime de 40 (quarenta) horas sem dedicação exclusiva após a verificação de inexistência de acúmulo de cargos e da existência de recursos orçamentários e financeiros para as despesas decorrentes da alteração do regime, considerando-se o caráter especial da atribuição do regime de 40 (quarenta) horas sem dedicação exclusiva, conforme disposto no § 1º, nas seguintes hipóteses:

I - ocupação de cargo de direção, função gratificada ou função de coordenação de cursos; ou

II - participação em outras ações de interesse institucional definidas pelo conselho superior da IFE.

Ao contrário do previsto na legislação estadual, na federal é possível assegurar que o docente não tem opção. Ou trabalha em regime de dedicação exclusiva ou perde o cargo, salvo se estiver em regime parcial de vinte horas. A exceção prevista no §1º do artigo 20 deve ser tratada como tal.

Usufruindo da sua autonomia federativa, a nosso sentir, o Estado do Paraná optou por instituir dois cargos de Professor de Ensino Superior, um de quarenta horas semanais com opção de exercer, eventualmente, atividade de pesquisa e extensão e outro parcial.

É cristalino que o legislador buscou gratificar com um percentual de 55% em seu vencimento básico, aquele docente que, além de suas atividades normais, quando em regime de 40 horas, se propuser a disseminar seus conhecimentos através de projetos de pesquisa e extensão.

Destarte, é imperioso verificar o contexto e os aspectos fáticos que circundam os julgados do Superior Tribunal de Justiça e do TCU mencionados no parecer elaborado pelo Doutr Professor Romeu Bacellar. Colhe-se do voto condutor e do Acórdão nº 2519/2014-TCU-Plenário:

5. Todavia, a regulamentação, no âmbito das universidades, das condições ou requisitos necessários à assunção do regime de dedicação exclusiva não viola direito individual. A essas instituições foi atribuída, por força da Portaria MEC nº 475/1987 (art. 5º), nos termos do art. 64 do Decreto nº 94.664/1987, que regulamentou a Lei nº 7.596/1987, a competência para expedição de normas que regulamentem os critérios de alteração do regime de trabalho dos professores. Nesse sentido o Acórdão 1660/2014-P.

6. Assim, como registrado pela unidade técnica, várias universidades já possuem normas que estabelecem, *“de modo geral, vedações no sentido de que, a partir de determinado tempo faltante para aquisição do direito à aposentadoria, não seja autorizada a mudança de regime de trabalho, notadamente para o de dedicação exclusiva. Na UFG, UFPE e UFES, por exemplo, esse tempo é de cinco anos e na UNB, de dez anos.”*

7. Como já se manifestou o Poder Judiciário, tais restrições visam impedir que *“o servidor que ao longo de sua vida funcional esteve vinculado ao regime de trabalho de 20 ou de 40 horas semanais seja contemplado com uma aposentadoria no regime de dedicação exclusiva, tendo permanecido neste último por apenas alguns meses”* (Agravo Interno em Apelação em Mandado de Segurança nº 1997.50.01.001638-2, TRF/2º região).

[...]

9.2 determinar ao Ministério da Educação que faça gestões junto às diversas entidades federais de ensino (universidades e Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia), para que incluam, em seus regulamentos, caso ainda não tenham feito, norma que vede a mudança de regime de trabalho para o de dedicação exclusiva do professor que esteja há, no mínimo, cinco anos de adquirir o direito à aposentadoria, em qualquer das modalidades previstas na legislação em vigor e que o TCU poderia vir a apreciar pela ilegalidade os atos de aposentadoria que não preencha essa determinação.

O Estado do Paraná, no exercício de seu poder de auto-organização e de legislar autonomamente, **estabelece contornos distintos** daquele experimentado no âmbito federal na medida em que **lá o próprio cargo exige a dedicação exclusiva e aqui há expressa vedação de investidura no cargo sob tal regime, ou seja, o cargo em si não é de dedicação exclusiva**. Nesse sentido, a jurisprudência reconhece e contempla as particularidades de cada legislação:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSOR DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. ASSESSOR DE PRÓ-REITORIA. REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA EM CARÁTER TEMPORÁRIO. BASE DE CÁLCULO DA PENSÃO POR MORTE. DESCABIMENTO.

1. Nos termos da Lei Complementar nº 100/2002, do Estado do Mato Grosso, o regime de dedicação exclusiva com jornada de quarenta horas é deferido ordinariamente ao Professor Titular portador do

Título de Livre-Docente e excepcionalmente ao Professor Assistente ou Adjunto envolvido em projetos institucionais de pesquisa ou no exercício de função de gestão universitária.

2. **O regime de dedicação exclusiva**, quando **concedido ao Professor envolvido em projetos institucionais** e ao Professor no exercício de função de gestão, **possui natureza temporária** e a sua remuneração não serve de base para o cálculo da aposentadoria ou da pensão por morte.

3. Recurso ordinário improvido. (STJ. RMS 28.334/MT, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 20/03/2012, DJe 11/04/2012) **Grifamos**

Colhe-se, ainda, trecho do voto condutor do acórdão acima citado: Da leitura dos dispositivos legais transcritos, extrai-se que o ingresso na Carreira dos Professores da Educação Superior será em jornada de 20h (vinte horas) e 30h (trinta horas), exceto na classe de Professor Titular, que será em jornada de dedicação exclusiva (quarenta horas).

Fora da hipótese de Professor Titular, o regime de dedicação exclusiva é reservado apenas ao Professor Auxiliar, Assistente ou Adjunto que estiver envolvido em projetos institucionais de pesquisa ou, ainda, ao Professor que estiver exercendo funções de gestão universitária.

E, em casos tais, a jornada regular é restaurada com o término do desenvolvimento do projeto ou com a dispensa da função de gestão, havendo, ainda, previsão legal de suspensão da jornada de dedicação exclusiva, com o retorno do professor à jornada regular, em virtude do não-cumprimento das atividades pertinentes.

Do exposto, resulta que o regime de dedicação exclusiva com jornada de quarenta horas é deferido ordinariamente ao Professor Titular portador do Título de Livre-Docente e excepcionalmente ao Professor envolvido em projetos institucionais de pesquisa ou ao Professor no exercício de função de gestão universitária. E, quando deferido excepcionalmente, possui natureza temporária, enquanto durar o projeto ou o exercício da função de gestão universitária.

Em consequência de tanto, tratando-se como efetivamente se trata de jornada de trabalho majorada excepcional e temporariamente, a remuneração que lhe é correspondente não constitui base de cálculo para a concessão de aposentadoria ou de pensão por morte.

Não há perfeita simetria e/ou identidade de situações nesses casos, entre as legislações do Paraná e da União, de modo que a comparação, a analogia, deve se limitar aos aspectos em que as previsões normativas se equivalem.

No Estado do Paraná, a submissão ao regime de TIDE é eventual, admitida quando evidenciada a necessidade experimentada pela instituição e a sua disponibilidade orçamentária, além de ser permitida apenas em relação aos docentes que ocupam o cargo de Professor de quarenta horas semanais (fls. 17/20, grifos e destaques no original).

Dessa forma, pode-se concluir que a situação trazida como paradigma pela defesa refere-se a regime jurídico de professores em condição diversa, quando o ingresso na carreira se dá, direta e obrigatoriamente, no regime de tempo integral e dedicação exclusiva, situação essa da qual decorre a caracterização dessa dedicação especial como circunstância vinculada, inerente ao exercício do car-

go, diversamente do caso paranaense, em que o ingresso nesse mesmo regime é expressamente vedado e sua concessão decorre da atividade discricionária da administração da entidade, passível de alteração a qualquer tempo, conforme reconhecido pelo mesmo Poder Judiciário, ao tratar especificamente dessa situação.

2.6 Da Forma de Incorporação do TIDE aos Benefícios Previdenciários:

Ratificada a premissa de que o TIDE consiste em vantagem pecuniária de natureza transitória e contingente, sua incorporação aos proventos de aposentadoria e pensão deve ser dar de forma proporcional ao tempo de contribuição, nos moldes definidos pelo Acórdão nº 3155/2014, deste Tribunal Pleno, em sede de prejudgado.

Nesse sentido, aliás, a decisão objeto da presente reanálise, segundo a qual a mesma gratificação “deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998”.

Para efeito de cálculo pela entidade previdenciária, o valor da gratificação a ser proporcionalizada ao tempo de contribuição deverá ser obtido pela dedução do valor indicado no Anexo I da Lei nº 11.713/97, referente a “REGIME TIDE”, do valor correspondente ao vencimento do respectivo regime em que se encontrar o beneficiário do ato, correspondente ao cargo ocupado no momento da inativação.

Outrossim, tendo-se em conta a tramitação de projeto de lei que trata da matéria, mostra-se oportuna a recomendação ao Sr. Governador de Estado, a quem cabe essa iniciativa, no sentido de que seja observado o disposto no item “b” da parte dispositiva do mesmo Acórdão 3155/14, referente à “impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido”, abstendo-se, assim, de promover a incorporação integral do TIDE,

sem a observância dessa proporcionalidade, sob pena de ofensa ao princípio contributivo, de que trata o art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

2.7 Da Remissão ao Objeto da Auditoria Determinada pelo Acórdão nº 1525/17, do Tribunal Pleno

Conforme já assentado no relatório e na apreciação das preliminares no presente voto, a matéria em julgamento limita-se à definição de parâmetros para a análise da legalidade dos benefícios previdenciários concedidos a professores das Instituições de Ensino Superior do Estado, notadamente, quanto à forma de incorporação do TIDE aos respectivos proventos.

Por esse motivo, refoge ao objeto deste incidente de Uniformização de Jurisprudência a definição de um posicionamento específico acerca da situação suscitada no requerimento juntado na peça nº 34, pelo SINDIPROL/ADUEL, ADUNICENTRO e SESDUEM, referente à forma de cálculo das demais vantagens do cargo, com eventual incorporação do valor da TIDE na base de cálculo¹⁴.

Com maior propriedade, aliás, essa questão poderá ser dirimida quando da realização de auditoria determinada pela decisão contida no Acórdão nº 1525/17, deste Tribunal Pleno, exarado no processo de Comunicação de Irregularidade nº 553888/16¹⁵, que tem por objeto, precisamente, a verificação da conformidade das parcelas remuneratórias ao ordenamento jurídico vigente.

14 “Por determinação legal, a remuneração do professor é calculada com base no vencimento básico de seu regime de trabalho. Os professores que exercem suas atividades em regime de trabalho integral e dedicação exclusiva, portanto, têm todas as demais verbas e vantagens do cargo que lhe são devidas calculadas com base no vencimento básico do regime TIDE. O fracionamento do vencimento básico dos professores em regime de trabalho de dedicação exclusiva, conseqüentemente, implica evidente redução salarial, em decorrência da alteração e diminuição da base de cálculo das verbas e vantagens devidas” (fl. 5 da peça nº 34).

15 “Por ocasião do julgamento, contudo, em substituição ao acompanhamento, foi acolhida a proposta do Ilustre Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, de instauração de Auditoria, nos termos do art. 253, com escopo mais abrangente, a ser definido por ato da Presidência, que incluirá o objeto do acompanhamento acima referido e a execução dos trabalhos a cargo dos Grupos de Trabalho criados pela Resolução Conjunta nº 001/2016. Ressalte-se que, diante da urgência na adoção dessas providências, postergadas por mais de cinco anos, a realização dos procedimentos de fiscalização desta Corte assinalados devem se dar de imediato, antes mesmo do trânsito em julgado desta decisão”.

Da mesma forma, pertence ao objeto desse mesmo processo de auditoria e não, ao destes autos, a questão suscitada pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, no Parecer nº 1344/17, juntado na peça nº 66, a fl. 14, referente à necessidade de paralisação dos pagamentos, na hipótese de as condições de concessão da TIDE não se verificarem¹⁶.

Registre-se, por fim, o alerta trazido pela defesa, a fl. 11 da peça nº 36, ao postular que “o Decreto Federal nº 5.786/2006 exige, em seu art. 1º, parágrafo único I, que as instituições de ensino superior detenham ao menos 20% de seus professores em regime de tempo integral e dedicação exclusiva à universidade”, que poderá, da mesma forma, ser objeto de verificação na mesma Auditoria.

Face ao exposto VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno:

I - Mantenha a orientação contida no Acórdão nº 2847/16, segundo a qual:

a) a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998; e

¹⁶ Na prática, se acolhidos os argumentos das entidades representativas dos servidores, ao atuarem um único mês sob o regime do TIDE os docentes passariam a perceber por toda a vida funcional um acréscimo de 55% (cinquenta e cinco por cento) na sua remuneração – não estamos afirmando que isso venha ocorrendo, mas, em tese, seria possível – e, posteriormente, em sede de proventos de aposentadoria e pensão.

A hipótese ventilada corrobora de maneira determinante para conceber o erro conceitual da lei ao identificar a vantagem pecuniária relativa ao TIDE como vencimento básico. Considerando as demais disposições legais pertinentes ao regime de TIDE, resta evidente que a finalidade da norma foi, tão somente, remunerar os docentes pelo serviço efetivamente prestado, sob pena de ofensa a diversos princípios constitucionais da administração pública, tais como o da moralidade e eficiência.

Ao “deixar de prestar o serviço” pela saída do regime especial do TIDE, logicamente, o docente deixará de receber a parcela pecuniária correspondente. Afinal, a remuneração é uma contraprestação pelo trabalho. Não havendo mais trabalho, não há o que remunerar (peça nº 66, fl. 14, grifos e destaques no original).

b) a orientação ora fixada aplica-se a todos os processos pendentes de decisão desta Corte de Contas.

II - Expeça recomendação ao Governador de Estado, no sentido de que seja observado o disposto no item “b” da parte dispositiva do Acórdão 3155/14, referente à “impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido”, abstendo-se, assim, de promover a incorporação integral do TIDE, sem a observância dessa proporcionalidade, sob pena de ofensa ao princípio contributivo, de que trata o art. 40, *caput*, 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 unanimidade, em:

I - Manter a orientação contida no Acórdão nº 2847/16, segundo a qual:

a) a gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual n.º 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/1998; e

b) a orientação ora fixada aplica-se a todos os processos pendentes de decisão desta Corte de Contas.

II - Expedir recomendação ao Governador de Estado, no sentido de

que seja observado o disposto no item “b” da parte dispositiva do Acórdão 3155/14, referente à “impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido”, abstendo-se, assim, de promover a incorporação integral do TIDE, sem a observância dessa proporcionalidade, sob pena de ofensa ao princípio contributivo, de que trata o art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 27 de julho de 2017 - Sessão nº 24.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente



ACÓRDÃOS

ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO AVERBAÇÃO DE TEMPO PRESTADO EM OUTRO ÓRGÃO PÚBLICO - POSSIBILIDADE - EXPRESSA AUTORIZAÇÃO LEGAL

PROCESSO Nº : 663985/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PIRAQUARA
INTERESSADO : JOSIMAR APARECIDO KNUPP FROES
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3332/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Piraquara. Possibilidade de averbação de tempo de serviço prestado em outros órgãos para efeito de adicional por tempo de serviço, desde que haja expressa autorização legal.

1 DO RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Piraquara, por seu presidente, Sr. Josimar Aparecido Knupp Froes, apresentou a seguinte consulta:

1. O tempo de serviço do servidor público prestado para outro ente público pode ser considerado para fins de recebimento de adicional por tempo de serviço?
2. Em caso de resposta positiva no item anterior, tal adicional pode ser concedido ao servidor que esteja cumprindo o período de estágio probatório?
3. Com relação ao pagamento, deve ser retroativo? Se positivo deve ser o marco inicial a: a) data do estabelecimento da condição para percepção do adicional, ou seja, a data em que foi completado o período aquisitivo?; b) data do requerimento do servidor, devidamente protocolizado perante a Administração? ou c) outra data? qual seria?

O expediente veio instruído com um parecer do Procurador Jurídico da Câmara, que discorreu sobre a possibilidade de averbação do tempo de contribuição federal, estadual e municipal para efeito de aposentadoria e sobre outra consulta analisada por esta Corte, objeto do Acórdão nº 159/08 (rel. Conselheiro Hermas Eurides Brandão).

A consulta foi admitida pelo Despacho 1724/16-GCDA (peça 5). Destacou o então relator que, apesar de buscar a solução de um caso concreto, a situação posta pela entidade revela potencial efeito multiplicador em outros pedidos funcionais, havendo interesse público relevante a justificar o recebimento.

Remetidos os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, a unidade informou que não localizou decisões deste Tribunal sobre o tema (peça 6).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal-COFAP opinou para que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

O tempo de serviço do servidor público prestado para outro ente público pode ser considerado para fins de recebimento de adicional por tempo de serviço, desde que haja expressa autorização na legislação específica de competência do ente. Não há óbice para que seja concedido o adicional ao servidor em estágio probatório, salvo se a legislação específica do ente assim vedar. O marco para início da concessão da vantagem é a vigência do dispositivo legal que autoriza averbação de serviço público prestado a outro ente para fins de concessão de adicional por tempo de serviço, haja vista que é vedada a concessão de remuneração ou verba sem expressa autorização legal prévia.

O Ministério Público de Contas – MPjTC manifestou-se pelo conhecimento da consulta e pela sua resposta nos termos da instrução, com alguns acréscimos pontuais:

(...) Assim, considerando ser vedada a concessão de remuneração ou qualquer verba sem expressa autorização legal prévia, compete ao ente regulamentar quais os efeitos decorrentes de tal averbação. Sob esse pressuposto, insta salientar que a própria Câmara Municipal deve dispor acerca da aquisição do direito, estipulando o percentual devido em observância aos demais preceitos legais. Deve tratar, aliás, sobre a averbação do tempo de serviço prestado em outros cargos ou entes públicos para fins de percepção do chamado “quinqüênio”. Ainda sobre a matéria enredada, o art. 34, XVII, da Constituição Estadual do Paraná também assegura aos servidores públicos o direito à percepção de adicionais, nos termos do que instituir a lei.

Dessa forma, tal qual o Estatuto dos Servidores do Estado do Paraná, o Município deve estabelecer disposições específicas, consoante consignado exemplificativamente pela unidade técnica.

De outro lado, se já houver previsão na legislação municipal, deverá ser interpretada a intenção presente na norma jurídica autorizadora do benefício, respeitando os parâmetros determinados à concessão, bem como os seus limites.

No mesmo sentido, corroborando os termos do parecer técnico, não existem óbices para a percepção do adicional ao servidor que se encontre em estágio probatório, desde que a legislação específica da entidade assim não vede.

Outrossim, a respeito da data inicial a ser considerada para o pagamento do adicional, cite-se precedente derivado do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – o qual se soma ao entendimento já manifestado por esta Corte nos requerimentos administrativos de seus servidores:

6.2.1. Em não dispondo a norma local de modo contrário, o adicional por tempo de serviço independe de requerimento do servidor público, sendo devido automaticamente a partir do mês em que o servidor preencher o lapso temporal de serviço público municipal ininterrupto, requerido legalmente para sua concessão.

6.2.2. Caso a Administração não tenha concedido o adicional por tempo de serviço na época oportuna, os efeitos pecuniários são devidos desde a data de implementação do requisito temporal (Consulta n. 00114495-9, Rel. Cons. Wilson Rogério Wan-Dall, 16.04.09). Deve-se considerar, portanto, como termo inicial do pagamento a data em que foi completado o período aquisitivo do adicional, na hipótese de já haver norma anterior, desde que não se preveja de forma distinta, ressalvada a prescrição quinquenal quanto às parcelas eventualmente vencidas. Por outro lado, em caso de inexistência de prévia norma disciplinadora, como aventado pela COFAP, o marco para a concessão da vantagem é o início de vigência da norma que autorize a averbação de serviço público a outro ente.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Nos termos do Art. 38, § 1^o, da Lei Orgânica, conheço a consulta proposta pela Câmara Municipal de Piraquara, para respondê-la em tese, afas-

1 Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;

III – versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;

IV – ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V – ser formulada em tese.

§ 1^o Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

tando da presente análise a situação fática de fundo, inclusive legislação local disciplinando o tema, apresentada pelo consulente.

Passando à análise do mérito, observo que a matéria objeto da consulta não oferece maior complexidade.

Conforme apontou a unidade técnica, como o adicional por tempo de serviço integra a remuneração do servidor, a sua concessão somente poderá se dar mediante lei específica, nos termos do art. 37, X², da Constituição Federal, observada a iniciativa de cada Poder³.

Desse modo, caberá ao próprio ente dispor, mediante lei, acerca da aquisição do direito, estabelecendo sobre a averbação do tempo de serviço prestado em outros órgãos públicos para efeito de adicional por tempo de serviço.

Em relação à possibilidade de concessão de adicional ao servidor em estágio probatório, se a lei prever a vantagem indistintamente aos servidores efetivos, não há qualquer óbice para a concessão, desde que o servidor tenha cumprido o requisito temporal.

Sobre o termo inicial do pagamento, se a lei não dispor em sentido contrário, a concessão do adicional ocorrerá a partir da data em que completado o período aquisitivo.

2 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Regulamento\)](#)

3 Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII.

[[ADI 3.369 MC](#), rel. min. Carlos Velloso, j. 16-12-2004, P, DJ de 18-2-2005.]=[ADI 3.306](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-3-2011, P, DJE de 7-6-2011

Outrossim, nos casos em que for permitida a averbação do tempo prestado em outros órgãos para efeito de adicional, caberá à própria lei estabelecer se os efeitos financeiros da contagem retroagirão à data do requerimento de averbação ou do implemento do requisito temporal, observada a data do ingresso no cargo.

Assim, com base em tais fundamentos, nas manifestações da unidade técnica e ministerial, **VOTO** para que a presente consulta seja respondida nos seguintes termos:

1. O tempo de serviço prestado em outro órgão público pode ser considerado para fins de recebimento de adicional por tempo de serviço, desde que haja expressa autorização legal, observada a iniciativa privativa de cada Poder.

2. Não há óbice para que seja concedido o adicional ao servidor em estágio probatório, salvo se a legislação específica do ente assim vedar.

3. Não dispondo a lei em sentido contrário, o termo inicial do pagamento será a data do implemento do requisito temporal. Nos casos em que se permitir a contagem de tempo de serviço prestado em outros órgãos para efeito de adicional por tempo de serviço, caberá à lei estabelecer se os efeitos financeiros retroagirão à data do requerimento de averbação ou do implemento do requisito temporal, observada a data do ingresso no cargo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em responder a consulta nos seguintes termos:

O tempo de serviço prestado em outro órgão público pode ser considerado para fins de recebimento de adicional por tempo de serviço, desde que haja expressa autorização legal, observada a iniciativa privativa de cada Poder.

Não há óbice para que seja concedido o adicional ao servidor em estágio probatório, salvo se a legislação específica do ente assim vedar.

Não dispondo a lei em sentido contrário, o termo inicial do pagamento será a data do implemento do requisito temporal. Nos casos em que se permitir a contagem de tempo de serviço prestado em outros órgãos para efeito de adicional por tempo de serviço, caberá à lei estabelecer se os efeitos financeiros retroagirão à data do requerimento de averbação ou do implemento do requisito temporal, observada a data do ingresso no cargo.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 20 de julho de 2017 – Sessão nº 23.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

APOSENTADORIA

MODO DE CONTAGEM DE TEMPO EXCEDENTE PORTARIA MINISTERIAL MPS 154/2008 E INSTRUÇÃO NORMATIVA INSS/PRES Nº 45/2010

PROCESSO Nº : 821963/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 3771/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Pelo conhecimento da consulta com fulcro no § 1º do artigo 38 da Lei Complementar 113/2005, tendo em vista relevante interesse público. Caso ocorra a correspondente contribuição previdenciária no período compreendido entre a data da expedição da Certidão de Tempo de Contribuição e a data de publicação do ato de aposentadoria, esse tempo, obedecendo ao caráter contributivo do sistema previdenciário, deverá ser computado para fins de contagem de tempo excedente na aposentadoria de servidor público vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, desde que observados os preceitos e procedimentos prescritos na Portaria Ministerial MPS 154/2008 e na Instrução Normativa INSS/PRES nº 45/2010.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Renato Braga Bettega, Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça deste Estado, na qual se indaga, em suma, se para efeito de contagem do tempo excedente na aposentadoria do Estado – quando o servidor ou magistrado tenha tempo de contribuição também no regime geral de previdência social – deve ser considerada a data de publicação do ato de aposentadoria ou a data da expedição da certidão de tempo de contribuição.

A Assessoria Jurídica do Departamento da Magistratura e a Assessoria Jurídica da Presidência do Tribunal de Justiça opinaram, em suas manifestações, no sentido de considerar a data de publicação do ato de aposentadoria como termo final para eventual contagem do tempo excedente na aposentadoria do Estado.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, consoante o parecer nº 1241/17 (peça 13), entendeu que caso ocorra a correspondente contribuição previdenciária no período compreendido entre a data da expedição da certidão de tempo de contribuição e a data de publicação do ato de aposentadoria, esse tempo, obedecendo ao caráter contributivo, deverá ser computado para fins de contagem de tempo excedente na aposentadoria de servidor público vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, desde que observados os preceitos e procedimentos prescritos na Portaria Ministerial MPS 154/2008 e Instrução Normativa INSS/PRES nº 45/2010.

O Ministério Público de Contas, em conformidade com o parecer nº 3783/17 (peça 14), de lavra do insigne Procurador-Geral Flávio Berti, corroborou em sua integralidade o citado entendimento da unidade técnica desta Casa.

Em nova manifestação, o *Parquet*, consoante o parecer nº 6158/17 (peça 16), de lavra do ilustre Procurador Gabriel Guy Léger, teceu ulteriores considerações acerca da Certidão de Tempo de Contribuição, assim como de eventuais períodos excedentes ao tempo mínimo de contribuição, da possibilidade de desaverbação parcial de tempo e de seus reflexos e do abono permanência.

Em breve síntese, é o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em sede preliminar, insta salientar que a presente consulta não está formulada em abstrato, requisito para o conhecimento de consultas consoante o artigo 38 da Lei Orgânica do TCE/PR e o artigo 311 do Regimento Interno desta Corte. Entretanto, no caso em tela, aproveita a presente consulta a previsão

normativa do § 1º do artigo 38 da Lei Complementar 113/2005, tendo em vista o relevante interesse público no deslinde do expediente em comento.

Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

(...)

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

Deste modo, feitas tais ponderações, em que pese haver efetiva relação entre o caso concreto apresentado e a resposta a ser oferecida por este egrégio Tribunal de Contas, é inconteste que a consulta em si está formulada em abstrato, razão pela qual deve ser conhecida.

Assim, preliminarmente, conheço da presente consulta.

Quanto ao mérito, inicialmente cabe destacar que, como acertadamente pontuado pela unidade técnica competente deste egrégio Tribunal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que o regime previdenciário do servidor público (nas mais diversas esferas) possui caráter eminentemente contributivo a partir da Emenda Constitucional 20/98, a qual impôs o equilíbrio financeiro e atuarial como princípio básico do sistema previdenciário.

CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO SOBRE PROVENTOS E PENSÕES. LEI 12.398/98 DO ESTADO DO PARANÁ. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98. 1. A Emenda Constitucional nº 20/98 estabeleceu um novo regime de previdência de caráter contributivo, definindo-se como contribuintes unicamente os “servidores titulares de cargos efetivos”. Assim, alterou-se a orientação deste Supremo Tribunal sobre a matéria, tendo o seu Plenário, no julgamento da ADIMC 2.010, rel. Min. Celso de Mello, assentado que a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos não deve incidir sobre os proventos ou pensões dos aposentados e pensionistas. 2. Importante ressaltar que essa orientação aplica-se até o advento da Emenda Constitucional nº 41/03, cujo art. 4º, caput - considerado constitucional por esta Suprema Corte no julgamento das ADIs 3105 e 3128 - permitiu a cobrança de contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas. 3. Agravo regimental improvido.(AI 430971 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 14/12/2004, DJ 18-02-2005 PP-00032 EMENT VOL-02180-08 PP-01643) – grifo nosso

Deste modo, enquanto o servidor estiver na ativa aguardando a publicação do ato de inativação, o mesmo continuará contribuindo à Previdência Social, independentemente da data a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição nos moldes previstos na Portaria Ministerial MPS 154/2008.

Assim, quanto ao questionamento, caso ocorra a correspondente contribuição previdenciária no período compreendido entre a data da expedição da Certidão de Tempo de Contribuição e a data de publicação do ato de aposentadoria, esse tempo, obedecendo ao caráter contributivo do sistema previdenciário, deverá ser computado para fins de contagem de tempo excedente na aposentadoria de servidor público vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, desde que observados os preceitos e procedimentos prescritos na Portaria Ministerial MPS 154/2008 e na Instrução Normativa INSS/PRES nº 45/2010.

Quanto ao questionamento ministerial acerca da complementação da consulta com temas não requeridos pelo consulente, em que pese sua potencial relevância, deixo de considerá-lo, tendo em vista a vedação constante no art. 141 do Código de Processo Civil, a fim de evitar-se decisão *ultra petita, verbis*:

“Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.”

Diante do exposto, **VOTO pelo CONHECIMENTO** da presente consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente Renato Braga Bettega, do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, com fulcro no artigo 38, § 1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para apresentar a seguinte resposta:

Caso ocorra a correspondente contribuição previdenciária no período compreendido entre a data da expedição da Certidão de Tempo de Contribuição e a data de publicação do ato de aposentadoria, esse tempo, obedecendo ao caráter contributivo do sistema previdenciário, deverá ser computado para fins de contagem de tempo excedente na aposentadoria de servidor público

vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, desde que observados os preceitos e procedimentos prescritos na Portaria Ministerial MPS 154/2008 e na Instrução Normativa INSS/PRES nº 45/2010.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP) desta ilustre Casa.

É o voto.

3 DA DECISÃO

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

I - **CONHECER** da presente consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente Renato Braga Bettega, do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, com fulcro no artigo 38, § 1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para apresentar a seguinte resposta:

Caso ocorra a correspondente contribuição previdenciária no período compreendido entre a data da expedição da Certidão de Tempo de Contribuição e a data de publicação do ato de aposentadoria, esse tempo, obedecendo ao caráter contributivo do sistema previdenciário, deverá ser computado para fins de contagem de tempo excedente na aposentadoria de servidor público vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, desde que observados os preceitos e procedimentos prescritos na Portaria Ministerial MPS 154/2008 e na Instrução Normativa INSS/PRES nº 45/2010.

II - Determinar, nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa destes autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de

Pessoal para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP) desta ilustre Casa.

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

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

Sala das Sessões, 24 de agosto de 2017 – Sessão nº 28.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

APOSENTADORIA

SERVIDOR REENQUADRADO PELA LEI 13.666/02

CONTAGEM DE TEMPO - MARCO INICIAL

PROCESSO Nº : 707370/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
INTERESSADO : PAULO SERGIO ROSSO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3076/17- Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Marco inicial da contagem de tempo para fins de aposentadoria. Servidores do Estado. Transformação de empregos em cargos públicos. Enquadramento. Reenquadramento. Precedentes.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Procurador-Geral do Estado do Paraná, senhor Paulo Sérgio Rosso, sobre marco inicial da contagem de tempo na carreira para fins de aposentadoria dos servidores que foram reenquadrados pelas Leis 10.219/92 e 13.666/2002.

Assegura que o tema possui relevância em razão do possível efeito multiplicador do entendimento jurídico aplicável aos atos de concessão de aposentadoria aos servidores do Quadro Próprio do Poder Executivo que, por reenquadramento, passaram a ocupar cargos de carreira distinta a que pertenciam anteriormente.

Informa que o impasse reside nos casos em que houve mudança de carreira após a revisão do reenquadramento, uma vez que havia um número elevado de servidores e que alguns deles foram reenquadrados de forma imprecisa.

Lembrou que em função da complexidade do tema e da imprecisão no reenquadramento de alguns servidores a Procuradoria-Geral do Estado emitiu a Nota Técnica nº 109/2010 que dispunha sobre critérios objetivos e impessoais para a análise dos pedidos de revisão do reenquadramento feito com a Lei 13.666/2002.

Sobre esse aspecto, este Tribunal já se manifestou através do Prejudicado nº 17, no qual, homenageando os princípios da segurança jurídica e da boa-fé, concluiu pela regularidade das revisões dos enquadramentos realizados com base na Nota Técnica nº 109/2010, bem como pela possibilidade de análise dos pedidos pendentes, desde que atendidos os critérios objetivos lá expostos.

Destacou que, em alguns casos, a revisão do reenquadramento implicou o posicionamento do servidor em um cargo pertencente à carreira distinta, trazendo como exemplo os “Agentes de Execução” que foram reenquadrados no cargo de “Agente Profissional” que, por possuir nível de escolaridade, responsabilidade e atribuições distintas, pertence a outra carreira.

Tais inconsistências fizeram surgir impasses acerca da contagem do tempo de serviço na carreira para fins das aposentadorias previstas pelas emendas constitucionais 41/2003 e 47/2005, já que ambas as modalidades de aposentadoria estabelecem requisitos vinculados ao tempo de carreira.

Ressaltou que os reenquadramentos em razão da Lei 13.666/2002 ou as revisões ocorrerão, em sua maioria, nos anos de 2010 e seguintes.

Diante de todo o exposto, questionou:

No caso de servidores públicos que, cumulativamente, (a) ingressaram no serviço público estadual antes do advento da Constituição de 1988; (b) foram enquadrados em cargo efetivo do extinto Quadro Geral do Estado (Lei 10.219/92); (c) em seguida, foram reenquadrados em cargo de uma das carreiras de Quadro Próprio do Poder Executivo (Lei 13.666/2002); (d) por fim, lograram êxito na revisão do enquadramento, de modo a integrar carreira distinta da anterior, qual o marco inicial da contagem de tempo na carreira para fins das aposentadorias previstas nas emendas constitucionais 41/03 e 47/05?

Na peça 04 consta a juntada do Parecer Jurídico local concluindo que para fins de aplicação dos artigos 6º da EC 41/03 ou 3º da EC 47/05 que exigem 10 (dez) ou 15 (quinze) anos de carreira para obtenção do benefício de aposentadoria, os servidores do QPPE deverão preencher o respectivo tempo aludido acima na carreira conforme o reenquadramento.

Na peça 05, foi juntada a Nota Técnica sobre Revisão de Enquadramento – Informação nº 109/2010.

O feito foi distribuído a este Relator em 29 de agosto de 2016 (peça 06).

Os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 119/16 – peça 08) que informou que, salvo alguma falha no sistema de pesquisa, não foi encontrada nenhuma decisão sobre o tema.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Parecer 9559/16 – peça 12) opinou pelo não conhecimento da consulta, todavia, em despacho de minha lavra, devolvi o expediente à COFAP para manifestação em relação ao mérito da consulta, assegurando, contudo, que a preliminar de não conhecimento será levada ao conhecimento do Plenário para discussão.

Diante disso, manifestou-se afirmando que o Supremo Tribunal Federal

já firmou entendimento no sentido de considerar regular o enquadramento diante da modificação dos cargos públicos quando há identidade substancial entre os cargos, compatibilidade funcional e remuneratória, além de equivalência dos requisitos exigidos em concurso. Nesse sentido são as decisões das ADI 2713 e 1591.

Ressaltou que

diante do questionamento apresentado nestes autos, conclui-se que alguns enquadramentos realizados pela administração estadual após a Lei 13666/02 careceram deste sincretismo entre cargos, já que a própria PGE narrou a existência de casos em que o servidor passou a integrar cargo com escolaridade, atribuições e responsabilidade distintas do ocupado com base na legislação anterior.

Findando raciocínio no sentido de que “considerando a irregularidade

do reenquadramento promovido após a Lei 13666/02 não é possível o servidor aposentar-se neste novo cargo”.

Dessa forma propôs a seguinte resposta à consulta:

1) os servidores que foram enquadrados em cargos diversos devem ter revisado o enquadramento para que passem a ocupar cargo correlato ao seu cargo original, e neste novo cargo mais adequado ocorrerá a aposentadoria. O tempo de contribuição no cargo irregularmente exercido deverá ser computado par fins de aposentadoria, pois não é possível penalizar o servidor exigindo novo esforço contributivo por conta de equívoco da própria administração; 2) alternativamente, caso se entenda regular o enquadramento em cargo distinto, o que se refuta por todos os argumentos já apresentados, o marco inicial para a contagem de tempo para aposentadoria no cargo que passou a ocupar deverá ser o próprio enquadramento, dado que se trata de cargo pertencente à carreira distinta.

Por fim, destacou que “a definição destas medidas depende da análise dos casos individuais de cada servidor, como já destacado no parecer nº 9559/16 (peça 12)”.

O Ministério Público de Contas (Parecer 450/17 – peça 17) aduz, preliminarmente, que a é possível a resposta em tese ao questionamento feito.

No mérito, relatou como se deu a reestruturação das carreiras, bem como o reenquadramento.

Salientou que

vários servidores anteriores à Constituição de 1988 e que atuavam em desvio de função, sentindo-se injustiçados por terem sido enquadrados em cargos de nível fundamental ou médio (Agentes de Apoio ou Execução), protocolaram requerimentos administrativos solicitando novo enquadramento. Aliás, nota-se dos autos que a insatisfação remete ao longínquo enquadramento de tais servidores no QGE, promovido pela Lei Estadual nº 10.219/1992.

E que

provocada por esses pedidos administrativos, que alcançavam números expressivos (foram protocolados mais de 1700 pedidos), a Procuradoria-Geral do Estado emitiu a Nota Técnica nº 109/2010, em que traçou “critérios objetivos” para a definição dos novos enquadramentos que seriam realizados em decorrência dos processos administrativos.

Ressaltou que

não foi feita, portanto, uma “correção nos enquadramentos”, mas sim a adequação dos cargos ocupados com a função efetivamente desempenhada pelo servidor. Quem atuava em desvio de função, laborando na área de sua formação universitária, foi ascendido para o respectivo cargo de nível superior.

Continuou afirmando que

a posterior incorporação dos empregados estabilizados ao regime estatutário (Lei Estadual nº 10.219/1992) deveria, em tese, ter observado a correspondência das atribuições do empregado com os requisitos e atribuições do cargo em que seria enquadrado. Se houve falha ou equívoco neste ato de enquadramento, deveria ter sido questionada imediatamente, pela via administrativa ou judicial, e não apenas 18 anos depois, em 2010.

Feito o esclarecimento do panorama fático e jurídico que cerca o tema, afirma que a única resposta possível é a

de que o marco inicial para a contagem do tempo é a data de publicação do ato administrativo que promoveu o “reenquadramento” na carreira em cujo cargo se pleiteia a aposentadoria. Anteriormente à revisão administrativa do enquadramento o servidor pertencia a outra carreira, percebendo a remuneração correspondente e recolhendo as respectivas contribuições previdenciárias.

Nesse passo frisou que

como o reenquadramento administrativo não operou efeitos retroativos, é ele o ato constitutivo do direito do servidor de ocupar o novo cargo e, por consequência, receber os benefícios correspondentes. Do contrário, se houvesse ocorrido o reconhecimento retroativo do direito de ocupar o cargo, o Estado deveria ter realizado o ressarcimento das diferenças salariais do servidor, delas deduzidos os valores inerentes aos descontos previdenciários, e repassado à ParanaPrevidência a cota patronal das contribuições previdenciárias devidas em razão da diferença remuneratória.

Para fins de sustentar e reafirmar tal posicionamento, colacionou acórdãos do Tribunal de Contas da União nesse sentido e que são compatíveis com os princípios estruturantes do regime próprio de previdência, em especial: (i) a contributividade; (ii) o equilíbrio financeiro e atuarial; (iii) a vedação à contagem de tempo ficto.

Realçou que

eventual contabilização retroativa do tempo de carreira dos servidores reenquadrados em 2010 significaria, no nível previdenciário, hipótese de contagem fictícia de tempo de contribuição. Isso porque os requisitos temporais de tempo na carreira e no cargo exigidos pelas regras das EC nº 41/2003 e nº 47/2005 pressupõem não apenas labor, mas também que o servidor efetivamente recolha as respectivas contribuições inerentes ao cargo/carreira em que pretende se aposentar.

Nesse raciocínio evidenciou que

admitir tal situação também acarretaria violação frontal ao caráter contributivo do regime próprio de previdência social e ao equilíbrio financeiro-atuarial que estrutura o sistema, pois se possibilitaria a concessão de benefício (aposentadoria integral com base na última remuneração do servidor) sem que o beneficiário tenha contribuído adequadamente para o regime. A concessão de benefícios nesses termos poderá, portanto, comprometer a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário.

Registrou, por fim, que

tal entendimento não afetará o legítimo direito constitucional dos servidores, já que aqueles que não preencherem os requisitos previstos nas supracitadas Emendas à Constituição poderão aposentar-se nos termos do art. 40, §1º, da Constituição, ou de outra regra transitória, desde que plenamente satisfeitas as respectivas exigências constitucionais.

Com isso, opinou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

o termo inicial para a contagem do tempo de carreira e cargo dos servidores do Quadro Próprio de Pessoal do Poder Executivo que obtiveram reenquadramento funcional é a data de publicação do ato administrativo que deferiu o ingresso na nova carreira, sendo inconstitucional qualquer forma de contagem retroativa, por violar os princípios constitucionais estruturantes do regime próprio de previdência dos servidores públicos (contributividade, equilíbrio financeiro e atuarial, vedação à contagem de tempo fictício).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Admissibilidade

A Consulta foi recebida pelo Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação.

Mérito

Quanto ao mérito, sabe-se que a Constituição Federal exige o cumprimento de requisitos temporais na carreira e no cargo para a concessão de aposentadoria.

Assim preceituam as Emendas Constitucionais 20/98, 41/03 e 47/05:

Emenda Constitucional nº 20/1998:

Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

“Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

(...)

Emenda Constitucional nº 41/2003:

(...)

Art. 2º Observado o disposto no [art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), é assegurado o direito de opção **pela aposentadoria voluntária** com proventos calculados de acordo com o [art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal](#), **àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:**

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por

cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo [art. 40, § 1º, III, a](#), e [§ 5º da Constituição Federal](#), na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal](#).

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no [art. 40, § 8º, da Constituição Federal](#). (sem grifos no original)

(...)

Emenda Constitucional nº 47/2005:

(...)

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:**

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do [art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal](#), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição

prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Dessa forma, vê-se que além das condições etárias e de tempo de contribuição as Emendas Constitucionais impuseram outros requisitos para a aposentadoria voluntária tais como: tempo de efetivo exercício, tempo no cargo efetivo e tempo na carreira.

Com relação a esses requisitos o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina¹ já respondeu consulta afirmando de forma esclarecedora:

6. Decisão:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º, XV, da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

6.1. Conhecer parcialmente da presente Consulta, uma vez que os itens 1 e 2 da exordial preenchem os requisitos e formalidades preconizados no Regimento Interno deste Tribunal.

6.2. Responder à Consulta nos seguintes termos:

6.2.1. O efetivo exercício no serviço público, constante do art. 6º, inciso III, da EC n. 41/03, corresponde à temporalidade exercida em cargo, emprego ou função, ainda que descontínua, na Administração direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos entes federativos;

6.2.2. A carreira, constante da 1ª parte do inciso IV do art. 6º da EC n. 41/03, é a sucessão de cargos efetivos, estruturados em níveis e graus segundo sua natureza, complexidade e grau de responsabilidade, de acordo com o plano definido por lei de cada ente federativo, ressaltando que para os cargos isolados não há a possibilidade da implementação da condição tempo de carreira;

6.2.3. O tempo de efetivo exercício no cargo, constante na 2ª parte do inciso IV do art. 6º da EC n. 41/03, diz respeito ao tempo que deverá ser cumprido no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.

6.2.4. Quando o servidor se afastar do cargo efetivo para exercer cargo em comissão, poderá ser computado o referido tempo como se no cargo efetivo estivesse, desde que a lei local assim preveja.

6.3. Determinar ao Consulente que, em futuras consultas, encaminhe o parecer de sua assessoria jurídica, nos termos do que dispõe o art. 104, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

6.4. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Parecer COG n. 444/08, ao Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São Bento do Sul - IPRESBS.

6.5. Determinar o arquivamento dos autos.

1 Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Consulta 08/00400712. Relator: Moacir Bertoli. Julgamento: 03 de dezembro de 2008.

Conhecedores de tais fundamentos podemos avançar no raciocínio relativo à consulta formulada a este Tribunal.

O que se conhece dos casos relatados na presente consulta é que os servidores admitidos pelo Estado do Paraná antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 tiveram seu regime jurídico alterado em 1992 com a edição da Lei 10.219, de celetistas para estatutários. Posteriormente, com a entrada em vigor da Lei 13.666/2002, os servidores foram enquadrados e, com fundamento na Nota Técnica nº 109/2010, da Procuradoria-Geral do Estado, foram reenquadrados, já que, em alguns casos, não foram consideradas as situações fáticas existentes à época dos enquadramentos.

Assim, vislumbra-se que ao emitir a Nota Técnica nº 109/2010, considerada apta a promover os reenquadramentos, conforme Prejulgado 17 deste Tribunal, o Estado acabou por reconhecer o equívoco no enquadramento funcional realizado quando da edição da Lei 13.666/2002.

Outro não foi o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná ao analisar casos concretos de servidoras que se encontram em tal situação.

No Mandado de Segurança nº 1.279.233-1², posicionou-se acerca da suspensão do pagamento do abono de permanência a servidora que se encontrava na situação já descrita. Consta do voto que:

(...) O requisito temporal, contudo, foi efetivamente cumprido pela impetrante, já que o erro no enquadramento não possui o condão de desfazer o labor desenvolvido pela servidora, que não está adstrito à nomenclatura dada ao cargo pelo novo enquadramento determinado pela Lei Estadual nº 13.666, que instituiu o Quadro Próprio do Poder Executivo. O fato de a Administração promover a correção de enquadramento no ano de 2010 não macula o efetivo

2 MANDADO DE SEGURANÇA. ABONO DE PERMANÊNCIA INSTITUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO. ERRO NO ENQUADRAMENTO DA IMPETRANTE AO CARGO DE AGENTE PROFISSIONAL, LEI ESTADUAL Nº 13.666.REQUISITO TEMPORAL DE CINCO ANOS NO CARGO DE AGENTE PROFISSIONAL, CARGO EFETIVO EM QUE SE DARÁ A APOSENTADORIA. FALHA QUE NÃO PODE ACARREAR PREJUÍZOS AO SERVIDOR. ILEGALIDADE DO ATO QUE CANCELOU A GRATIFICAÇÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA, ATRAVÉS DA EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 13.813/2014.SEGURANÇA CONCEDIDA. (TJPR - 5ª C.Cível em Composição Integral - MS - 1279233-1 - Curitiba - Rel.: Nilson Mizuta - Unânime - J. 10.03.2015)

serviço desenvolvido pela impetrante em data anterior.

Registre-se, ademais, que negar o direito da impetrante em receber o abono de permanência por erro de enquadramento é penalizar a servidora, que agiu de boa-fé em todo o tempo e trabalho desempenhado. O Estado não pode valer-se da própria torpeza, erro no enquadramento, para obter benefícios.

A Administração pode utilizar o seu poder de autotutela para anular ou revogar seus próprios atos administrativos, quando eivados de nulidades. Deve, no entanto, preservar a estabilidade das situações jurídicas firmadas, respeitados os direitos adquiridos e incorporados ao patrimônio material do particular. (...)

Trilhando no mesmo sentido, a mesma Corte de Justiça decidiu o Mandado de Segurança nº 1.295.375-4³, sobre aposentadoria voluntária de servidora reequadrada com base na Nota Técnica:

(...) Assim, o reenquadramento da impetrante para o cargo de agente profissional não representa provimento de novo cargo, mas sim o reconhecimento pelo Estado do equívoco no enquadramento funcional realizado anteriormente, o que não tem o condão de desfazer o labor desenvolvido pela servidora impetrante, porquanto a função desempenhada não está adstrita à nomenclatura dada ao cargo pela Lei Estadual nº 13.666/2002.

Vale dizer, o ato jurídico em questão não representa qualquer ascensão ou transposição de cargo, máxime que a impetrante foi reequadrada de acordo com o cargo que já exercia, não havendo que falar em ascensão profissional.

Desse modo, caracterizada a ilegalidade do ato administrativo ao desconsiderar o período laborado em data anterior ao reenquadramento, o que não se pode admitir, sob pena do Estado se valer da própria torpeza (equívoco no enquadramento) para obter benefícios. (...)

Ademais, acrescenta-se que situações semelhantes enfrentaram os servidores da Fazenda Estadual com a reorganização da carreira após as

3 MANDADO DE SEGURANÇA - INDEFERIMENTO DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA - AUSÊNCIA DO REQUISITO TEMPORAL MÍNIMO DE 5 ANOS DE EFETIVO EXERCÍCIO NO CARGO - REENQUADRAMENTO DA IMPETRANTE REALIZADO EM MAIO DE 2014 - RECONHECIMENTO DO EQUÍVOCO NO ENQUADRAMENTO FUNCIONAL REALIZADO QUANDO DA EDIÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 13.666/2002 - DESCONSIDERADO O LABOR EXERCIDO NA FUNÇÃO DE AGENTE PROFISSIONAL EM PERÍODO ANTERIOR AO REENQUADRAMENTO - ATO ILEGAL CONFIGURADO - PRECEDENTE DESTES TRIBUNAL - EXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO À SER AMPARADO PELO PRESENTE WRIT - SEGURANÇA CONCEDIDA. Mandado de Segurança nº 1.295.375-4 fls. 2VISTA, relatada e discutida a matéria destes autos de Mandado de Segurança nº 1.295.375-4, originários do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, nos quais figuram, como impetrante, VERA MARISA DE CASTRO GODOY MORAES, e, como impetrados, SECRETÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO PARANÁ - SEAP, DIRETORA DE RECURSOS HUMANOS DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO PARANÁ - DRH/SEAP e ESTADO DO PARANÁ.I - (TJPR - 6ª C.Cível em Composição Integral - MS - 1295375-4 - Curitiba - Rel.: Carlos Eduardo Andersen Espínola - Unânime - J. 20.09.2016)

edições das leis estaduais 13.666/02, 13.757/02, 13.803/02 e 18.107/14 e, instada a se manifestar, esta Corte de Contas respondeu, com força normativa, a Consulta 195590/16⁴:

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

CONHECER da presente Consulta para, no mérito, **RESPONDER** os questionamentos, no sentido de que é lícita a concessão de aposentadoria voluntária, bem como do abono de permanência, ao servidor enquadrado na forma do artigo 1º da Lei Estadual nº 18.107/2014, observados os prazos constitucionais, tomando-se como base o ingresso do servidor ao cargo originário que foi posteriormente transformado em Agente Fazendário.

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

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

Sala das Sessões, 9 de fevereiro de 2017 – Sessão nº 4.

Nesse passo, embora ciente das preocupações expostas na instrução processual, sopeso, como fiz à época da proposta do Prejulgado 17, a segurança jurídica, a boa-fé e a estabilização dos atos administrativos e, em interpretação alinhada às manifestações judiciais sobre o tema acima destacadas, divirjo dos pareceres que instruem os autos e proponho a seguinte resposta à indagação feita pelo Procurador-Geral do Estado:

No caso de servidores públicos que, cumulativamente, (a) ingressaram no serviço público estadual antes do advento da Constituição de 1988; (b) foram enquadrados em cargo efetivo do extinto Quadro Geral do Estado (Lei 10.219/92); (c) em seguida, foram reenquadrados em cargo de uma das carreiras de Quadro Próprio do Poder Executivo (Lei 13.666/2002); (d) por fim, lograram êxito na revisão do enquadramento, de modo a integrar carreira distinta da anterior, qual o marco inicial da contagem de tempo na carreira para fins das aposentadorias previstas nas emendas constitucionais 41/03 e 47/05?

Para os servidores que ingressaram no serviço público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988; que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos com a edição da Lei Estadual 10.2019/92; que foram enquadrados pela Lei 13.666/2002

4 Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Tribunal Pleno. Protocolo 195590/16. Acórdão 365/2017 - TP – Rel.: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Unânime. Julgamento: 09/02/2017.

e que lograram êxito na revisão do enquadramento, ainda que tenham passado a integrar carreira distinta da anterior, tem-se a data do enquadramento e não da sua revisão, como marco inicial para contagem de tempo na carreira para fins das aposentadorias previstas nas emendas constitucionais 41/03 e 47/05, em consonância com o que vem decidindo o Poder Judiciário, bem como com o que decidiu esta Corte em caso semelhante, resguardado, contudo, o direito de avaliação do caso concreto por parte deste Tribunal quando da análise das aposentadorias.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

2.1. conhecer a Consulta formulada pelo Procurador-Geral do Estado do Paraná, senhor Paulo Sérgio Rosso, sobre marco inicial da contagem de tempo na carreira para fins de aposentadoria dos servidores que foram reenquadrados pelas Leis 10.219/92 e 13.666/2002, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Para os servidores que ingressaram no serviço público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988; que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos com a edição da Lei Estadual 10.2019/92; que foram enquadrados pela Lei 13.666/2002 e que lograram êxito na revisão do enquadramento, ainda que tenham passado a integrar carreira distinta da anterior, tem-se a data do enquadramento e não da sua revisão, como marco inicial para contagem de tempo na carreira para fins das aposentadorias previstas nas emendas constitucionais 41/03 e 47/05, em consonância com o que vem decidindo o Poder Judiciário, bem como com o que decidiu esta Corte em caso semelhante, resguardado, contudo, o direito de avaliação do caso concreto por parte deste Tribunal quando da análise das aposentadorias.

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 unanimidade, em:

I. conhecer a Consulta formulada pelo Procurador-Geral do Estado do Paraná, senhor Paulo Sérgio Rosso, sobre marco inicial da contagem de tempo na carreira para fins de aposentadoria dos servidores que foram reenquadrados pelas Leis 10.219/92 e 13.666/2002, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Para os servidores que ingressaram no serviço público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988; que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos com a edição da Lei Estadual 10.2019/92; que foram enquadrados pela Lei 13.666/2002 e que lograram êxito na revisão do enquadramento, ainda que tenham passado a integrar carreira distinta da anterior, tem-se a data do enquadramento e não da sua revisão, como marco inicial para contagem de tempo na carreira para fins das aposentadorias previstas nas emendas constitucionais 41/03 e 47/05, em consonância com o que vem decidindo o Poder Judiciário, bem como com o que decidiu esta Corte em caso semelhante, resguardado, contudo, o direito de avaliação do caso concreto por parte deste Tribunal quando da análise das aposentadorias.

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, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 6 de julho de 2017 – Sessão nº 21.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ACRÉSCIMO CONTRATUAL - LEI 8.666/93, ARTIGO 65, ALÍNEA "D"

PROCESSO Nº : 460995/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO : ERALDO TEODORO DE OLIVEIRA
RELATOR : AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 3420/17 - Tribunal Pleno

EMENTA. Consulta. Câmara Municipal de Campo Mourão. 2. Conhecimento e resposta à consulta. 3. Hipóteses de realinhamento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos: o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é direito previsto na alínea "d" do artigo 65 da Lei nº 8666/93, a ser buscado quando da ocorrência de fato imprevisível ou previsível porém de consequências incalculáveis, superveniente à celebração do ajuste, que altere substancialmente a equação econômico-financeira deste e para o qual a parte prejudicada não tenha dado causa. O pedido para o exercício de tal direito deve estar instruído com informações qualitativas e quantitativas detalhadas que comprovem o desequilíbrio, cabendo à outra parte o dever de recompor as condições iniciais do contrato mediante revisão dos preços originalmente previstos. 4. Aplicabilidade dos percentuais previstos no § 1º do artigo 65 da Lei n.º 8666/93 para efeito de atualização monetária dos contratos administrativos: os percentuais legais de acréscimo estabelecidos no dispositivo legal indicado tem sua aplicabilidade restrita ao aumento ou diminuição do objeto contratual, nos casos e termos ali previstos, quais sejam, *"acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos"*. A atualização monetária dos valores contratuais não caracteriza alteração contratual, e difere do conceito de equilíbrio econômico-financeiro previsto na alínea "d" do artigo 65 da Lei nº 8666/93.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de CONSULTA apresentada pela CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO, representada por seu Presidente, senhor Eraldo Teodoro de Oliveira, na qual são apresentadas as seguintes questões:

1. Em quais hipóteses é permitido o realinhamento e reequilíbrio econômico financeiro de contratos administrativos?
2. Os percentuais legais de acréscimo contratual estipulados no art. 65 da Lei Federal 8666/1993, a saber, 25% e 50% [1], são aplicáveis nos casos de reequilíbrio econômico-financeiro alusivos à correção monetária ou somente são incidentes nas hipóteses do aumento ou diminuição do objeto do contrato?

A Diretoria Jurídica do Poder Legislativo de Campo Mourão, por intermédio do Parecer nº 422/2016 (peça 4, fls. 2 a 8), direciona seu posicionamento pela obrigatoriedade de cláusulas contratuais que possibilitem o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, além da incidência dos referidos percentuais nos casos de modificação quantitativa do objeto contratual, nos seguintes termos:

Cabe tecer inicialmente que o fenômeno da correção monetária visa reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos firmados entre o Poder Público e os particulares, Eis, em efeito, o teor do art. 37, XXI, da Constituição Federal, que expressamente manifesta a obrigatoriedade de presença de **'cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta'**:

Art. 37, (...)

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, **com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Na esfera infraconstitucional, diversas são os mandamentos legais que **obrigam ao Poder Público ao reajustamento anual das propos-**

1 Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

tas apresentadas nos certames licitatórios.

Inicialmente, a própria Lei de Licitações institui em seus artigos 40 e 55 como cláusulas obrigatórias aquelas que estabeleçam critérios de reajustamento. **Obrigação, e não faculdade.**

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e **indicará, obrigatoriamente, o seguinte:**

(...)

XI - critério de reajuste. que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção. admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

(...)

Art. 55. São **cláusulas necessárias** em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III - **o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços**, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Em harmonia com o exposto, a mesma Lei Federal 8.666/93 estabelece a possibilidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato a fim de reajustar o valor real dos serviços configurando área econômica extraordinária e contratual:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo das partes:

(...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Ademais a Lei Federal n. 10.192/2001, em cujo artigo 3º se encontra determinado que os contratos celebrados pelos entes da Administração Pública municipal, estadual e federal, serão reajustados na periodicidade anual:

Art. 3º. Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei**, e, no que com ela não conflitarem, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º **A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.**

Em relação aos acréscimos ou supressões limitados a 25% (vinte e cinco por cento) para serviços e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para acréscimos, estes valores só serão aplicados na hipótese de aumento ou diminuição do objeto contratado, não contabilizando para os casos de correção monetária.

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

d) (...)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Tais hipóteses estão inseridas na chama “Teorias da Imprevisão” matéria de Direito administrativo onde por meio de certas hipóteses pode a Administração Pública alterar o montante do objeto contratual.

Assim ensina o autor José dos Santos Carvalho Filho²:

Outra vantagem da Administração reside na possibilidade de obrigar o contratado a aceitar, nas mesmas condições, acréscimos ou supressões em obras, serviços ou compras até 25% do valor originário do contrato, ou até 50% no caso de reforma de edifício ou equipamento.

A lei, portanto, confere à Administração o direito de exigir que o contratado se submeta às alterações impostas nesses limites, ao mesmo tempo em que comina ao contratado a obrigação de aceitá-las. Não se submetendo às alterações, o contratado é considerado como descumpridor do contrato, dando margem a que a Administração rescinda o ajuste, atribuindo-lhe culpa pela rescisão.

Da mesma forma, não pode a Administração impor alterações além dos limites da lei; se o fizer, a ela caberá a culpa pela rescisão.

Resta claro, portanto, não somente a possibilidade, como também a obrigatoriedade da adequação monetária dos contratos firmados junto a Administração Pública.

DA CONCLUSÃO

EX POSITIS, esta Diretoria Jurídica orienta pela obrigatoriedade de cláusulas contratuais que possibilitem o reequilíbrio econômico financeiro do Contratos-Administrativos, segundo fundamentação retro apontada.

Com relação aos percentuais expressos no parágrafo 1º da alínea 'd', do artigo 65 da Lei de Licitações, estes só são aplicáveis nas hipóteses de acréscimos ou supressões em obras, serviços ou compras até 25% do valor originário do contrato, ou até 50% no caso de reforma de edifício ou equipamento. Em outras palavras serão aplicados nas hipóteses de aumento ou diminuição do objeto contratual.

Considerando o atendimento dos pressupostos de admissibilidade fixados no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, **a consulta foi conhecida**, nos termos do art. 313 do Regimento Interno deste Tribunal, conforme Despacho n.º 762/16-GATBC (peça 6).

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, mediante Informação nº 70/16 à peça 8, reporta as seguintes decisões relativas ao tema:

ACÓRDÃO Nº 1797/06 - Tribunal Pleno
PROCESSO N º : 462991/06
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE CASTRO
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO HENRIQUE NAIGEBOREN
Ementa: Consulta. Atraso em obra ou serviços, motivado pela administração. Possibilidade da revisão de valores contratuais para manutenção do equilíbrio econômico -financeiro do contrato.
ACÓRDÃO Nº 1426/10 - Tribunal Pleno
PROCESSO N º : 478600/09
ORIGEM : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : ELIO LINO RUSCH
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR: CONSELHEIRO HEINZ GEORG HERWIG
Consulta. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Celebração de aditivo para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro

do contrato. Necessidade de demonstração e comprovação do desequilíbrio causado por circunstâncias supervenientes e imprevisíveis. Possibilidade. Inteligência do artigo 65, da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 112 da Lei Estadual nº 15.608/07.

ACÓRDÃO Nº 1801/10 - Tribunal Pleno

PROCESSO N.º : 543488/09

ORIGEM: ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONIN

INTERESSADO : DANIEL LÚCIO OLIVEIRA DE SOUZA

ASSUNTO : CONSULTA

RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

Consulta. Exclusão da fórmula de reajuste de insumo fornecido pela Contratante. Possibilidade. Data-base de reajuste contratual anterior à assinatura da avença – Possibilidade.

A Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, por meio da Instrução nº 112/17 (peça 10), em detalhada análise firmada pela Analista de Controle Flávia Geórgia Quaesner Toledo, aborda, como **mérito**, a questão do aludido **reequilíbrio econômico financeiro do contrato**, referindo-se aos conceitos de Risco Administrativo e Risco Econômico:

A manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato é **direito do contratado**, possui previsão constitucional³ e visa garantir que as condições efetivas da proposta sejam mantidas enquanto perdurar o vínculo contratual.

O rompimento do equilíbrio econômico financeiro do contrato se dá quando, após a assinatura do contrato, ocorre o desajuste entre o custo e o benefício decorrente de riscos contratuais extraordinários, assim compreendidos os riscos alheios ao negócio.

É preciso deixar claro que nem todo risco gera indenização ao contratado. Os riscos inerentes à atividade econômica, também chamados 'riscos do negócio' não são indenizáveis.

Os **riscos extraordinários** eventualmente experimentados pelo particular, que venha atingir de uma forma mais profunda a equação econômico financeira do contrato, poderia (sic) resultar no direito a revisão contratual mediante a aplicação do reequilíbrio econômico financeiro do contrato. Mas não apenas esses, o próprio contrato pode estabelecer nos contratos com duração superior a 12 meses a aplicação de reajustes para repor perdas inflacionárias, aplicando-se índices de atualização monetária. Essa também é uma forma de manter o equilíbrio econômico financeiro do contrato.

Agora vejamos os **riscos extraordinários** em si. A doutrina classifica-os em duas categorias: (1) Risco Administrativo e (2) Risco Econômico.

O (1) Risco Administrativo pode acontecer através de evento interno ou externo da administração. O exemplo de acontecimento externo ao contrato atinge a todos indiscriminadamente, é determinado por outra esfera de governo, denomina-se fato do príncipe. Exemplo clássico é o aumento da carga tributária que incida diretamente sobre o contrato. Frise-se que nem todo aumento de tributo autoriza o aumento de remuneração através do reequilíbrio econômico finan-

ceiro do contrato. O aumento da alíquota do Imposto de Renda é um exemplo disso, pois é tributo pessoal. O acontecimento interno da administração não é geral, pois atinge somente o contratado. É o caso do aumento de quantitativo contratual.

O (2) Risco Econômico, por sua vez, é a aplicação da **Teoria da Imprevisão** aos contratos administrativos. Nessa categoria autoriza-se o reequilíbrio econômico financeiro quando verificada a ocorrência de “eventos excepcionais e imprevisíveis que subvertem a equação econômico-financeira do pacto”⁴. Como exemplo, citamos as grandes variações cambiais, aquelas que superam média história; ou o aumento significativo da inflação, bem como as circunstâncias imprevistas que resultem em dificuldades materiais que aumentem o custo final, ou até inviabilizem a execução do objeto. Em todos esses casos, uma vez demonstrado pelo particular que se trata (1) de fato superveniente a celebração do contrato, (2) imprevisível, (3) que altere substancialmente a equação econômica financeira do contrato, (4) fato esse para o qual ele não atuou; surge o direito de recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato através da revisão de preços.

A possibilidade de alteração do contrato administrativo reequilíbrio econômico financeiro, sempre mediante a justificativa, está regulamentada no artigo 65, inc. II letra ‘d’ da Lei 8666/93.

Destaca-se que a administração deve estar atenta quanto a necessidade de análise para verificar existência (ou não) de causa para readequação do equilíbrio econômico financeiro do contrato, tarefa essa nem sempre fácil, como nos ensina MARÇAL JUSTEN FILHO⁵: 10.6) Pressuposto do direito à recomposição do equilíbrio (inc. II, alínea ‘d’)

O restabelecimento da equação econômico-financeira depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa do agravamento da posição do particular. Não basta a simples insuficiência da remuneração. Não se caracteriza rompimento do equilíbrio econômico-financeiro não visa a que o particular formule proposta exageradamente baixa e, após vitorioso, pleiteie elevação da remuneração.

Exige-se, ademais, que a elevação dos encargos não derive da conduta culposa imputável ao particular. Se os encargos tornaram-se mais elevados porque o particular atuou mal, não fará jus à alteração de sua remuneração.

Caracteriza-se uma modalidade de atuação culposa quando o evento causador da maior onerosidade era previsível e o particular não o levou em conta. Tal como ocorre nas hipóteses de força maior, a ausência de previsão de evento previsível prejudica o particular. Cobia-lhe o dever de formular proposta tomando em consideração todas as circunstâncias previsíveis. Presume-se que assim tenha atuado. Logo, sua omissão acarretou prejuízos que deverão ser por ele arcados. Rigorosamente, nessa situação inexistente rompimento do equilíbrio econômico-financeiro da contratação. Se a ocorrência ela previsível, estava já abrangida no conceito de “encargos”. Mas devem ser considerados excluídos os eventos cuja previsibilidade não envolvia certeza de concretização; Quando nenhum conhecimento científico ou experiência profissional produzisse certeza acerca da concretização do evento, não se poderia aludir a imprevisão culposa.

4 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo.

5 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 890/892.

Embora exista uma parcela de álea em toda contratação, não se pode transformar a aleatoriedade em essência do contrato, como regras.

[...]

10.7) Motivos que não justificam o reequilíbrio econômico-financeiro

Uma vez verificado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, o particular deve provocar a Administração para adoção das providências adequadas. Inexiste discricionariedade. A Administração pode recusar o restabelecimento da equação apenas mediante invocação da ausência dos pressupostos necessários. Poderá invocar:

- ausência de elevação dos encargos do particular;
- ocorrência do evento antes da formulação das propostas;
- ausência de vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos do contratado;
- culpa do contratado pela majoração dos seus encargos (o que inclui a previsibilidade da ocorrência do evento)

Em seguida, a instrução cita jurisprudência⁶ em que foi analisada e **confirmada a possibilidade** de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CEF. AGÊNCIAS LOTÉRICAS. TARI-FAS DE CORRESPONDENTE BANCÁRIO. REAJUSTE. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLI-COS. CONTRATO DE ADESÃO. 1. A permissão de serviço público é formalizada por contrato de adesão, em observância da Lei nº 8.987/95 e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente. 2. Os substituídos tiveram liberdade de assinar os contratos, aceitan-do as condições neles previstas, de modo que tinham a opção de anuir ou não às condições, manifestando sua vontade livremente sem qualquer coação, inexistindo qualquer vício de consentimento. 3. Inexistindo qualquer ilegalidade no contrato de permissão fir-mado entre as partes no que concerne à obrigação das Casas Lo-téricas prestarem serviços de correspondência bancária, tais ser-viços devem ser mantidos, de modo que improcede a pretensão de desobrigar as lotéricas a prestá-los. 4. O equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser analisado em todo o contexto da atividade, de forma atuarial, com avaliação dos custos no decorrer da contratualidade, os lucros e prejuízos do setor. Sendo assim, em que pese a importância da variação inflacionária como informativo da variação de custos, ela não é, de forma exclusiva, causa para revisão ou reajuste. (TRF4, AC 5037023-04.2014.404.7000, TERCEI-RA TURMA, Relator FERNANDO QUADROS DA SILVA, juntado aos autos em 25/01/2017).

Havendo necessidade de restabelecimento do equilíbrio econô-mico-financeiro do contrato, resguardando-se o alcance das expecta-tivas geradas aos contratantes, o art. 37, XXI, da Constituição e o art. 65 da Lei 8.666/1993, asseguram a revisão de cláusulas contra-tuais de forma a garantir maior ou menor ganho do contratado na prestação do serviço público, em decorrência da modificação das circunstâncias em que se dera a contratação.

⁶ AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 5033487-62.2016.4.04.0000/PR. 4ª Turma. Relator: Vivian Josete Pantaleão Caminha.

Após, sob o título "AUMENTO OU DIMINUIÇÃO DO OBJETO. CORREÇÃO MONETÁRIA", a Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos deixa assente que:

O artigo 65 da Lei 8666/93 relaciona as hipóteses em que o contrato administrativo pode ser alterado, mediante as devidas justificativas. Essa alteração contratual pode acontecer unilateralmente, pela administração, ou por acordo entre as partes, resultando em alteração qualitativa, aumento ou diminuição do objeto. Essa alteração, contudo, não é indiscriminada.

Nesse cenário, o § 1º do art. 65 estabelece que 'o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem em obras, serviços ou compras, até 25% do valor inicial atualizado do contrato, e no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% para os seus acréscimos'.

Os percentuais legais de acréscimo contratual, estipulados no art. 65, inciso II letra 'd' da Lei Federal 8666/1993, aplicáveis nos casos de reequilíbrio econômico financeiro, **não** se confundem com o reequilíbrio no qual é aplicada a correção monetária após 12 meses de contratação.

Referindo-se aos questionamentos propriamente ditos, a unidade prescreve que seria permitido o "**realinhamento e reequilíbrio econômico financeiro do contrato**" quando o contratado demonstre, de forma "*precisa e inequívoca*", que não consegue cumprir o contrato nos termos inicialmente propostos, que tal situação decorre de fatos imprevisíveis supervenientes à sua celebração, e, ainda, que esses fatos, gerados por outros órgãos ou pela própria administração, onerem o contrato a ponto de inviabilizar a sua execução, impondo dificuldades materiais para além da relação custo-benefício original, aduzindo que:

A administração deve estar alerta para os pressupostos do direito à recomposição do equilíbrio, os quais dependem da ocorrência de evento posterior a celebração do contrato, não propenso a ser considerado inicialmente, imprevisível e caracterizado como sendo fator de risco à adimplência contratual. Também deve estar atenta para as hipóteses que não justificam o reequilíbrio econômico-financeiro, e que acabam muitas vezes levando a banalização do instituto pelo uso indiscriminado e sem fundamento.

Neste sentido, a Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos reitera o **direito do contratado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato** sempre que, como já referido, se verificarem, **comprovada e concomitantemente, fato superveniente, imprevisível, que "altere substancialmente" a equação que resultou no valor inicial do**

ajuste e que a este fato não tenha dado causa o contratado, ressaltando que o pedido de restabelecimento deve:

...ser instruído com planilha de custos detalhada, em que se demonstre o impacto do fato superveniente e imprevisível no custo inicialmente previsto. Cumprido os requisitos que **comprovem** o desequilíbrio, surge para a outra parte o **dever de recompor a equação econômica financeira**, mediante revisão dos preços inicialmente fixados. [grifos no original]

A respeito do segundo questionamento em tela, a Coordenadoria alude à **distinção** entre os acréscimos contratuais decorrentes de **aumentos ou reduções do objeto** do contrato e os devidos à **correção monetária** incidente, em periodicidade e índice estabelecidos no instrumento e no edital. Em seus termos:

Os percentuais legais de acréscimo contratual de 25% e 50%, previstos no art. 65, inciso II letra 'd' da Lei Federal 8666/1993, estão relacionados com aumento e diminuição do objeto, que podem ou não vir a ocorrer durante a vigência do contrato, a critério da administração. Por esta razão **não se confunde com o percentual de correção monetária** incidente sobre o valor do contrato, em periodicidade e nos índices estabelecidos no contrato e no edital.

Sob o título "CONCLUSÃO", a unidade reafirma a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato como "**direito** constitucionalmente tutelado, cuja efetividade é garantida através do **reequilíbrio** da equação inicialmente considerada" e indica os casos em que este mesmo direito emana de causas distintas, quais sejam:

- (1) com o direito da Administração de alterar unilateralmente os valores contratuais, mediante aumento ou diminuição do objeto, nos limites fixados no art. 65, inc. II, 'd' da Lei 8666/93;
- (2) com o direito do contratado de atualizar os valores contratuais, mediante aplicação de índice de correção monetária, nos termos, condições e periodicidade definidos no contrato.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 4003/17 (peça 11), da lavra do Procurador-Geral Flávio de Azambuja Berti, considera suficientes os referenciais trazidos pela unidade técnica, cujo entendimento acompanha.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero a admissibilidade e o conhecimento da presente consulta, para, no mérito, acompanhar o entendimento manifestado pela unidade técnica e esposado pelo Ministério Público de Contas.

A Lei n.º 8666/93, em seu art. 65, II, "d", é clara em indicar as hipóteses de realinhamento econômico-financeiro dos ajustes administrativos, quais sejam:

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extra-contratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Ao transcrito, cabe acrescentar o entendimento da doutrina⁷ acerca dos pressupostos que, verificados, seriam passíveis de invocação por parte da administração para negar ao particular a revisão de termos de instrumentos firmados. Seriam eles:

- a) inexistência de elevação de encargos;
- b) alusão a circunstâncias ou eventos anteriores à assinatura do instrumento;
- c) ausência de nexo causal entre eventos posteriores ao ajuste e a majoração proposta pelo particular; e
- d) desconsideração, por parte do contratado, das alterações previsíveis nas circunstâncias da prestação das obrigações ajustadas.

Ainda assim, a mesma doutrina ressalta a inexistência de discricionariedade por parte da administração pública frente à provocação do contratado e à comprovação, por parte deste, das referidas hipóteses do art. 65. Estando estas devidamente caracterizadas, bem como detalhado e quantificado o impacto do fato superveniente, é direito do contratado e dever da contratante a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit.

Acerca da aludida relação entre os acréscimos mencionados no §1º do já citado artigo 65 da Lei nº 8666/93 e a recomposição de valores por força da “correção monetária”, é de se fazer a distinção entre alterações quantitativas, aumentativas ou diminutivas, facultadas à administração como contratante, e aquelas devidas à necessidade de atualização monetária em face das perdas inflacionárias impostas ao contratado.

Como bem destacado pela Coordenadoria competente, as duas situações não se confundem. A primeira diz respeito a direito assegurado ao Estado pelo referido §1º, que ao mesmo tempo fixa limites quantitativos percentuais ao seu exercício, configurando-se, quando concretizada, alteração contratual. A segunda situação, todavia, é direito do contratado previsto na mesma Lei nº 8666/93⁸, cuja aplicação não caracteriza alteração do contrato, nos termos previstos no §8º⁹ do artigo 65 da mesma Lei de Licitações, já que previamente inserido neste como cláusula necessária.

Por oportuno, releva registrar que o reajuste de contratos administrativos firmados pela Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é atualmente regido pelas disposições da Lei nº 10.192, de 2001 e, no que com ela não conflitarem, com as disposições da Lei 8.666/93, nos termos definidos pelo artigo 3º, *caput*, da primeira:

8 Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

9 § 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Em face do exposto, acolhendo o entendimento Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, referendado pelo Ministério Público de Contas, proponho a esta Corte conhecer da presente consulta, para, no mérito, acompanhando o entendimento esposado, oferecer ao ente legislativo municipal respostas nos seguintes termos:

I) Em quais hipóteses é permitido o realinhamento e reequilíbrio econômico financeiro de contratos administrativos?

A alínea "d" do artigo 65 da Lei n.º 8666/93 estabelece o direito ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, a ser buscado quando da ocorrência de fato imprevisível ou previsível porém de consequências incalculáveis, superveniente à celebração do ajuste, que altere substancialmente a equação econômico-financeira deste e para o qual a parte prejudicada não tenha dado causa. O pedido para o exercício de tal direito deve estar instruído com informações qualitativas e quantitativas detalhadas que comprovem o desequilíbrio, cabendo à outra parte o dever de recompor as condições iniciais do contrato mediante revisão dos preços originalmente previstos.

II) Os percentuais legais de acréscimo contratual estipulados no art. 65 da Lei Federal 8666/1993, a saber, 25% e 50%, são aplicáveis nos casos de reequilíbrio econômico-financeiro alusivos à correção monetária ou somente são incidentes nas hipóteses do aumento ou diminuição do objeto do contrato?

Os percentuais legais de acréscimo estabelecidos no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8666/93 tem sua aplicabilidade restrita ao aumento ou diminuição do objeto contratual, nos casos e termos ali previstos, quais sejam, "acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por

cento) para os seus acréscimos”. A atualização monetária dos valores contratuais não caracteriza alteração contratual, e difere do conceito de equilíbrio econômico-financeiro previsto na alínea “d” do artigo 65 da Lei n.º 8666/93.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em conhecer da presente consulta, para, no mérito, oferecer ao ente legislativo municipal respostas nos seguintes termos:

I) Em quais hipóteses é permitido o realinhamento e reequilíbrio econômico financeiro de contratos administrativos?

A alínea “d” do artigo 65 da Lei n.º 8666/93 estabelece o direito ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, a ser buscado quando da ocorrência de fato imprevisível ou previsível porém de consequências incalculáveis, superveniente à celebração do ajuste, que altere substancialmente a equação econômico-financeira deste e para o qual a parte prejudicada não tenha dado causa. O pedido para o exercício de tal direito deve estar instruído com informações qualitativas e quantitativas detalhadas que comprovem o desequilíbrio, cabendo à outra parte o dever de recompor as condições iniciais do contrato mediante revisão dos preços originalmente previstos.

II) Os percentuais legais de acréscimo contratual estipulados no art. 65 da Lei Federal 8666/1993, a saber, 25% e 50%, são aplicáveis nos casos de reequilíbrio econômico-financeiro alusivos à correção monetária ou somente são incidentes nas hipóteses do aumento ou diminuição do objeto do contrato?

Os percentuais legais de acréscimo estabelecidos no § 1º do artigo 65 da Lei n.º 8666/93 tem sua aplicabilidade restrita ao aumento ou diminuição do objeto contratual, nos casos e termos ali previstos, quais sejam, “acréscimos

ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos". A atualização monetária dos valores contratuais não caracteriza alteração contratual, e difere do conceito de equilíbrio econômico-financeiro previsto na alínea "d" do artigo 65 da Lei nº 8666/93.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 27 de julho de 2017 – Sessão nº 24.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO

Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

EDITAL DE LICITAÇÃO PUBLICAÇÃO EM JORNAIS LOCAIS OBRIGATORIEDADE - LEI 8666/93, ART. 21

\PROCESSO Nº : 949544/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MERCEDES
INTERESSADO : CLECI MARIA RAMBO LOFFI
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 3197/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Contornos do Princípio da Publicidade na atualidade. Lei que regulamenta a publicidade. Necessidade de dar publicidade em jornais locais. Aplicação do Art. 21. Da Lei 8666/93.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Mercedes, por meio de sua representante legal senhora Cleci Maria Rambo Loffit, sobre a obrigatoriedade de publicação do aviso contendo resumos dos editais de licitação em jornal diário de grande circulação no Estado e também em jornal de circulação local (Art. 21 da Lei 8666/93), ante a difusão de Diários Oficiais Eletrônicos e pelo amplo acesso a informação promovido pela internet.

A Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, no Parecer 37/17 opinou pelo recebimento da presente para responder ao consulente que consiste em expressa violação ao texto de lei deixar de publicar o resumo dos editais de concorrência, tomadas de preços, concursos e leilões nos jornais locais.

O Ministério Público de Contas no Parecer nº 4443/17 corrobora em o entendimento exarado pela COFIT.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, destaco que a Consulente, Sra. CLECI MARIA RAMBO LOFFI, é parte legitimada a formular consulta perante este Tribunal, nos termos do art. 39, II, da LC nº 113/2005.

A consulta contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida, versa sobre dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal e veio instruída com parecer elaborado pela assessoria jurídica local, na pessoa do Sr. Geovani Pereira de Mello.

Assim sendo, conheço da presente consulta por estarem presentes os pressupostos de sua admissibilidade, e acompanho no parecer nº 37/17 da Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos e o no parecer nº 4443/17 do Ministério Público de Contas.

De fato a publicidade dos atos administrativos garante aos cidadãos direito à informação e transparência da gestão pública, conferindo efetividade aos princípios constitucionais.

A Consulta versa sobre a necessidade de atendimento do contido no Art. 21. Da Lei 8.666/93, com o advento das novas tecnologias de divulgação, como os Diários Eletrônicos e a Internet.

Dispõe o Art. 21 da Lei 8.666/93:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais.

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou

alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Diante do exposto, acompanho as manifestações da COFIT e do Ministério Público de Contas e, VOTO para que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

Em razão de existir lei especial que regulamenta a publicidade no âmbito das licitações e contratos administrativos, consiste em expressa violação ao art. 21 da Lei nº 8.666/93 deixar de publicar o resumo dos editais de concorrência, tomadas de preços, concursos e leilões nos jornais locais (municipal ou regional).

Após o trânsito em julgado da presente, encerre-se e archive-se junto à Diretoria de Protocolo (DP).

3 DA DECISÃO

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

I - Responder a presente consulta nos seguintes termos:

Em razão de existir lei especial que regulamenta a publicidade no âmbito das licitações e contratos administrativos, consiste em expressa violação ao art. 21 da Lei nº 8.666/93 deixar de publicar o resumo dos editais de concorrência, tomadas de preços, concursos e leilões nos jornais locais (municipal ou regional).

II - Encerrar e arquivar junto à Diretoria de Protocolo (DP), após o trânsito em julgado da presente.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 13 de julho de 2017 – Sessão nº 22.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

EMPREGO PÚBLICO

PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA - TRANSPOSIÇÃO PARA CARGO PÚBLICO - POSSIBILIDADE - PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO - REAL INTERESSE PÚBLICO

PROCESSO Nº : 303080/15
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTANA DO ITARARÉ
INTERESSADO : JOSÉ DE JESUS ISÁC
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3219/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Transposição de empregos em cargos públicos. Pela possibilidade de transformação de empregos públicos contratados para Programas Federais de Saúde da Família (PSF) em cargos públicos, desde que: (i) operada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração; (ii) sejam devidamente motivadas as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista ao estatutário, e disciplinado o regime de transição nas respectiva lei local. Resposta conforme consulta do Acórdão nº 2958/12 – Tribunal Pleno, protocolo nº 459460/09.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Santana do Itararé, por intermédio do Prefeito Municipal José de Jesus Izac, por meio da qual visa dirimir as seguintes dúvidas:

a) Em Municípios onde inexistente o Regime Próprio de Previdência Social, há possibilidade de transformação de empregos públicos – PSF regidos pela CLT; sendo estes servidores admitidos mediante concurso público homologado e avaliados em estágio probatório; em cargos efetivos estatutários mediante Lei Municipal específica? b) Se o Município não possui Regime Próprio de Previdência haverá ônus para o RGPS?

A consulta veio instruída por parecer da assessoria jurídica local que concluiu pela licitude da transformação de empregos públicos do Programa Saúde da Família em cargos públicos vinculados ao regime estatutário, passando os empregados públicos a serem submetidos ao Estatuto dos Servidores Públicos do Município, destacando ser “imprescindível que referidos empregados públicos tenham sido previamente selecionados através de concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do artigo 37, II da Constituição da República”.

Corroborando a tese apresentada, a Municipalidade juntou decisões do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 1150/RS, Rel. Min Moreira Alves, julgado em 01/10/1997) e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (ADI nº 2002.026778-9, de Joinville, Relator Des. Ricardo Fontes).

Por fim, entendeu que, no que tange ao regime de previdência, se o Município está vinculado ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS não haverá ônus ao sistema, uma vez que os empregados públicos já contribuem para o regime geral e permanecerão contribuindo após a transformação.

A consulta foi conhecida pelo Despacho nº 842/15 (peça nº 06), eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e arts. 311 e 312 do Regimento Interno.

Em observância ao trâmite regimentalmente previsto, seguiram os autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 33/15 – peça nº 08) que informou a existência das seguintes decisões: [Prejulgado nº 17](#) (Acórdão nº 3302/13 - Tribunal Pleno, Processo nº 5459/13, Relator Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES) e [Acórdão nº 1792/11 - Tribunal Pleno](#) (Processo nº 261834/11, do Município de Pinhais, relator Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO), sendo este último no sentido da impossibilidade da transformação do emprego público em cargo público.

Encaminhados os autos para análise da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, sua manifestação inicial (Parecer nº 5409/5, peça nº 10) foi, primeiro,

pela impossibilidade de enquadramento em cargo efetivo de servidores ocupantes de emprego público; segundo, que não haveria ônus já que o regime de previdência não seria alterado.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 9098/15 - peça nº 11) respondeu negativamente quanto à consulta, destacando que o primeiro questionamento já havia sido respondido por meio do Acórdão nº 1792/11 - Tribunal Pleno, resultante de consulta com identidade de conteúdo formulada pelo Município de Pinhais, opinando pela cientificação do interessado acerca da referida decisão, restando prejudicada a segunda pergunta.

Na sequência, por meio do Despacho nº 1863/15 (peça nº 12) foi apontada a existência das seguintes decisões proferidas em consultas: [Acórdão nº 1850/11 - Tribunal Pleno](#) (Processo nº 633428/10); [Acórdão nº 2958/12 - Tribunal Pleno](#) (Processo nº 459460/09), sendo que nesta última decidiu-se pela possibilidade de transposição de emprego público em cargo público, desde que haja prévia edição de lei específica. Deste modo, os autos foram remetidos para reinstrução do feito.

Em nova análise, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, por meio do Parecer nº 12.413/15 (peça nº 13) ponderou que: a) Em regra a única forma de ingresso em cargo efetivo é mediante aprovação em concurso público próprio, sendo inconstitucional, em tese, a transformação pura e simples de emprego em cargo público. Permite-se, porém, mediante edição de Lei, a alteração do emprego em cargo público, de maneira excepcional, desde que permaneça inalterada a essência da vaga tais como a função a ser exercida, os requisitos para ingresso e a remuneração do servidor; b) Se o Município não possui Fundo Próprio de Previdência Social todos servidores são vinculados ao RGPS e contribuirão para o INSS de forma que não haverá ônus já que ao Regime de Previdência não sofrerá qualquer alteração.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 15839/15 (peça nº 14) ratificou o posicionamento anterior pela negativa do primeiro quesito, em razão do Acórdão nº 1792/2011 – Tribunal Pleno, tornando-se prejudicada a segunda resposta.

O processo, então, foi retirado de pauta, e tendo-se em conta que o objeto da consulta contempla especificamente Programa Federal Saúde da Família, por meio do Despacho nº 1728/16 (peça nº 18) foi determinado o seu retorno à instrução, a fim de que a resposta a ser encaminhada contemplasse pronunciamento acerca dos seguintes tópicos, subjacentes à questão de fundo, quais sejam:

- a) em razão da transitoriedade do programa federal mencionado, quais critérios devem nortear a análise dos riscos de sua interrupção e a conveniência da conversão de emprego público em cargo público, nos termos apontados;
- b) superada a questão anterior, quais razões de interesse público poderiam levar a essa mesma transposição de cargos; e
- c) como avaliar, nessa mesma decisão, eventuais consequências trabalhistas da conversão do emprego público e transformação em cargo público em relação à rescisão do vínculo de trabalho.

Em análise conclusiva, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal emitiu o Parecer nº 900/17 (peça nº 20), no qual destacou, em síntese: a) a perenidade do Programa Saúde da Família, visto que já existe há 26 anos, sendo atualmente tratado como uma *Estratégia Saúde da Família* e, assim, como mecanismo estruturante da Política Nacional de Atenção Básica, sustentando a necessidade de o gestor ponderar os custos com o pessoal celetista e estatutário (assim como os decorrentes de eventual transformação), a flexibilidade no preenchimento ou diminuição das vagas e os impactos financeiros (e, eventualmente, atuariais, para os respectivos regimes próprios de previdência) relacionados ao fluxo de pessoal; b) Quanto ao interesse público atinente à eventual transformação, refletiu sobre a estabilidade e possível rotatividade dos funcionários nestas funções, mas destacou que uma resposta concreta demandaria uma rigorosa análise da legislação local a fim de comparar o regime estatutário com o celetista; c) Quanto às consequências trabalhistas envolvidas na conversão do emprego público, aduziu que tais questões dependeriam da transição disciplinada na respectiva lei local.

Ao final, sugeriu que o Prefeito do Município de Santana do Itararé fosse intimado para que indicasse as razões de interesse público que o fizeram aventar a possibilidade de conversão dos empregos públicos em cargos públicos, o que foi denegado pelo Despacho nº 647/17 (peça 21), uma vez que o objeto da consulta já estaria delimitado e o questionamento deveria ser tratado em tese.

Encaminhando os autos para manifestação conclusiva do Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 3360/17 (peça 23), o mesmo alterou seu posicionamento originou, diante da virada de entendimento desta Corte ocorrida no [Acórdão nº 2958/12 - Tribunal Pleno](#) (Processo nº 459460/09), que reconheceu a *possibilidade de transformação de empregos em cargos públicos*, desde que precedida de lei e observada a prévia aprovação em certame público, similaridade de funções e mesmo padrão remuneratório.

Diante disso, opinou favoravelmente à consulta, sustentando as seguintes diretrizes: 1) É possível a transformação de empregos em cargos públicos, inclusive no caso das funções pertinentes à Estratégia Saúde da Família, mediante lei específica, desde que sejam mantidos o plexo de atribuições cometidas à função pública e o correspondente padrão remuneratório, assim como resguardada a forma de ingresso mediante concurso público, segundo a natureza e complexidade do cargo; 2) Inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Em sentido contrário, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como buscada a devida compensação financeira.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme acima relatado a dúvida da Municipalidade restringe-se à possibilidade de transformação de empregos públicos do Programa Saúde da Família em cargos efetivos estatutários mediante Lei Municipal específica e, em sendo a resposta ao questionamento positiva, se haverá ônus ao Regime Geral da Previdência Social.

Preliminarmente, é importante notar que o posicionamento inicial esta Corte de Contas sobre a questão assentou-se pela impossibilidade de transformação de emprego público para o regime estatutário pela *inexistência de*

autorização constitucional, conforme se depreende da consulta respondida pelo [Acórdão nº 1792/11 - Tribunal Pleno](#),¹ (processo nº 261834/11), de Relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

Nessa linha, em consulta formulada pelo Município de São José dos Pinhais (processo nº 633428/10) com questionamentos mais amplos, esta Corte reafirmou o posicionamento anterior pela impossibilidade da transposição de emprego em cargo público, mas manifestou-se pela possibilidade de criação de novos cargos no Plano de Cargos do Município a serem providos mediante concurso público para substituir os empregos públicos em quadro em extinção. A este respeito, destacam-se os seguintes excertos do [Acórdão nº 1850/11 – Tribunal Pleno](#)²:

(...)

Como sabido, o regime de emprego possui as suas especificidades e desdobramentos próprios que são distintos do regime estatutário, não se permitindo a migração ou transformação de empregos em cargos públicos, mesmo que prevista esta possibilidade em legislação local, por afronta ao ordenamento jurídico constitucional. Agora, no que diz respeito à extinção dos empregos públicos com a criação de novos cargos na carreira estatutária municipal é legalmente possível, entretanto, como bem alertado pelo douto Ministério Público de Contas o caminho mais adequado é a criação de novos cargos no Plano de Cargos do Município a serem providos através de concurso público, mantendo-se os empregos públicos em quadro em extinção, à medida da sua vacância. Ademais, esta medida minimiza impactos de natureza orçamentária e financeira ao Consulente. Por fim, quanto ao *modus operandi*, mormente a rescisão dos contratos de trabalho é matéria que extrapola o âmbito de competência do Tribunal de Contas, não nos cabendo responder a questão.

Posteriormente, contudo, verifica-se que esta Corte de Contas alterou sua jurisprudência no julgamento de nova Consulta formulada pelo Município de Pitanga³ (processo nº 459460/09), também de Relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, na qual, de acordo com o [Acórdão nº 2958/12 – Tribunal Pleno](#),

1 Ementa: Consulta. Transformação de emprego público em cargo público. Impossibilidade em razão do ordenamento jurídico constitucional.

2 Ementa: Consulta. Impossibilidade de transformação de emprego público em cargo público. Possibilidade de criação de novos cargos no Plano de Cargos do Município a serem providos mediante concurso público, mantendo-se os empregos públicos em quadro em extinção, à medida de sua vacância.

3 “1 – Existe a possibilidade de que os ocupantes de Empregos Públicos contratados através de concurso público, especificamente para Programas Federais (PSF, ACS, Saúde Bucal, etc) possam ser transformados em Cargos Efetivos, ou seja, transformando seu regime de CLT para estatutário?
(...)”

julgou pela possibilidade de transformação de empregos públicos, contratados especificamente para Programas Federais, em cargos públicos,

desde que respeitada a necessidade de lei que determine a transposição e cumpridas as exigências contidas na regra geral insculpida no art. 37, inciso II da Constituição Federal (prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos; e a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração).

Em suporte a este novo posicionamento, a Corte ponderou no Acórdão paradigma que “a transformação de empregos públicos para cargos públicos encontra pacificidade junto ao Egrégio Supremo Tribunal Federal”, uma vez que não há direito adquirido a regime jurídico de servidor público, entendimento este que foi corroborado pela Diretoria Jurídica e pelo Ministério Público de Contas naquele processo.

Durante a instrução do presente feito, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 3360/17 (peça 23), observou a evolução desta orientação jurisprudencial e reconheceu a possibilidade de transformação de empregos em cargos públicos, desde que precedida de lei e observadas as exigências constitucionais quanto ao acesso (prévia aprovação em certame público, similaridade de funções e mesmo padrão remuneratório).

Nesse sentido, verifica-se que vários entes federativos já realizaram a transposição de empregos em cargos públicos, a exemplo do Estado do Paraná através da Lei nº 10.219/1992⁴ e da União, mediante a Lei nº 8.112/1990, nestes casos com o fito de cumprirem a determinação do art. 39 da Constituição, de instituição de regime jurídico único, atualmente⁵ revigorado por força de medida cautelar proferida na ADI nº 2135-4.

4 Art. 70. Os atuais servidores da administração direta e das autarquias, ocupantes de empregos com regime jurídico definido pela Consolidação das Leis do Trabalho, terão seus empregos transformados em cargos públicos na data da publicação desta Lei.

§ 1º. Os ocupantes de empregos temporários não se incluem no regime desta Lei.

§ 2º. Aplicar-se-á aos servidores referidos neste artigo, a Lei Estadual nº 6.174, de 16 de novembro de 1970, de conformidade com as disposições constitucionais aplicáveis.

5 A exigência de regime jurídico único foi abolida com o advento da Emenda nº 19/1998, que conferiu nova redação ao dispositivo constitucional. Posteriormente, no bojo da ADI nº 2135-4, o Supremo Tribunal Federal proferiu juízo cautelar de inconstitucionalidade sobre essa reforma, mas resguardou a higidez dos atos que, editados sob a égide da Emenda, contrariam a disciplina original do texto (eficácia ex nunc). Em decorrência, atualmente vige a obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único, sem que tal assertiva afete os atos dissonantes praticados antes da decisão judicial.

Por outro lado, é de se anotar que o Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis que estabeleciam a transposição automática de celetistas para estatutários, desconsiderando o fato de terem sido ou não admitidos por concurso público. Cite-se nesse sentido o Acórdão da ADI 1150-2, assim ementado:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade, §§ 3º e 4º do artigo 276 da Lei 10.098, de 03.02.94, do Estado do Rio Grande do Sul. - **Inconstitucionalidade da expressão “operando-se automaticamente a transposição de seus ocupantes” contida no § 2º do artigo 276, porque essa transposição automática equivale ao aproveitamento de servidores não concursados em cargos para cuja investidura a Constituição exige os concursos aludidos no artigo 37, II, de sua parte permanente e no § 1º do artigo 19 de seu ADCT.** - Quanto ao § 3º desse mesmo artigo, é de dar-se-lhe exegese conforme à Constituição, para excluir, da aplicação dele, interpretação que considere abrangidas, em seu alcance, as funções de servidores celetistas que não ingressaram nelas mediante concurso a que aludem os dispositivos constitucionais acima referidos. - Por fim, no tocante ao § 4º do artigo em causa, na redação dada pela Lei estadual nº 10.248/94, também é de se lhe dar exegese conforme à Constituição, para excluir, da aplicação dele, interpretação que considere abarcados, em seu alcance, os empregos relativos a servidores celetistas que não se submeteram a concurso, nos termos do artigo 37, II, da parte permanente da Constituição ou do § 1º do artigo 19 do ADCT. Ação que se julga procedente em parte, para declarar-se inconstitucional a expressão “operando-se automaticamente a transposição de seus ocupantes” contida no artigo 276, § 2º, da Lei 10.098, de 03.02.94, do Estado do Rio Grande do Sul, bem como para **declarar que os §§ 3º e 4º desse mesmo artigo 276** (sendo que o último deles na redação que lhe foi dada pela Lei 10.248, de 30.08.94) **só são constitucionais com a interpretação que exclua da aplicação deles as funções ou os empregos relativos a servidores celetistas que não se submeteram ao concurso aludido no artigo 37, II, da parte permanente da Constituição, ou referido no § 1º do artigo 19 do seu ADCT.** (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 1150/RS, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 17/04/1998)

Portanto, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a prévia aprovação em concurso público (art. 37, II, CF) é condição indispensável de ingresso no serviço público, sendo, portanto, inconstitucional a investidura por transposição sem a observância deste requisito. Isto é, somente será possível a alteração de regime caso os empregados públicos tenham sido regularmente admitidos mediante concurso público.

Do contrário, restará apenas a possibilidade de criação de novos cargos no Plano de Cargos do Município a serem providos mediante concurso pú-

blico, mantendo-se os empregos públicos em quadro em extinção, à medida de sua vacância, nos termos da citada consulta do Município de São José dos Pinhais, respondida através do Acórdão nº 1850/11 – Tribunal Pleno.

Em segundo lugar, a manutenção da similitude das funções é essencial, pois é vedada qualquer forma de ingresso em carreira diversa do que o servidor começou por concurso, como ocorria através da extinta forma de investidura por ascensão. Nesse sentido, citem-se os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal:

O ingresso em cargo isolado ou cargo inicial de certa carreira deve dar-se obrigatoriamente por concurso público à vista do que dispõe o artigo 37, II, da Constituição Federal, com a ressalva dos cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. O Supremo já proclamou, em mais de um juízo plenário, a inconstitucionalidade da ascensão funcional enquanto **forma de ingresso em carreira diversa daquela que o servidor começou por concurso** (STF – ADIn nº 362-3/AL – Rel. Min. Francisco Rezek, Diário da Justiça, Seção I, 04/04/1997).

O critério do mérito é aferível por concurso público de provas e títulos e, no atual sistema constitucional, indispensável para o cargo ou emprego isolado ou de carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o de carreira, só se fará na classe inicial e pelo concurso de provas e títulos, não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela escalonam até seu final, pois, para estes, a investidura se dará pela forma de provimento que é a promoção. **Estão banidas, pois, as formas de investidura antes admitidas – ascensão e transferência -, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso. O preceito constitucional inserto no artigo 37, II, não permite o aproveitamento, uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira, sem o concurso público exigido (...)** (STF – Pleno – ADIn nº 402-6/DF – Rel. Min. Moreira Alves, Diário da Justiça, Seção I, 24/05/2001).

Tanto é assim que este entendimento, inicialmente consolidado na Súmula nº 685, foi convertido na Súmula Vinculante nº 43, que é de observância obrigatória por toda Administração pública. *Verbis*:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Diante disso, a transformação de um emprego em cargo público pode ser tida como legítima, desde que atendidos os requisitos constitucionais de

prévia aprovação em concurso público e manutenção da similaridade de funções e mesmo padrão remuneratório.

Verticalizando a análise ao caso dos autos, em que se indaga a possibilidade de transposição do regime celetista para o regime estatutário especificamente quanto a servidores do Programa Saúde da Família, observa-se que os pareceres técnicos salientaram sua perenidade, que atualmente não é mais chamado de Programa, mas de *Estratégia Saúde da Família*, atuando como principal mecanismo de tutela e efetivação da Atenção Básica, como consta das Disposições Gerais da Política Nacional de Atenção Básica (Portaria MS nº 2.488/2011):

A Política Nacional de Atenção Básica tem na Saúde da Família sua estratégia prioritária para expansão e consolidação da atenção básica. A qualificação da Estratégia de Saúde da Família e de outras estratégias de organização da atenção básica deverão seguir as diretrizes da atenção básica e do SUS configurando um processo progressivo e singular que considera e inclui as especificidades locoregionais.

Em reforço a este argumento, o Ministério Público pontuou que nem mesmo o *auxílio financeiro* prestado pela União (que poderia conferir feição de “programa”, no sentido orçamentário) desnatura essa perspectiva. A uma, porque a Lei nº 11.350/2006, dando cumprimento ao art. 198, § 5º da Constituição, positivou o piso salarial e, igualmente, o montante do auxílio aos entes federados (isto é, não se trata de decisão de governo, mas de política estatal). A duas, porque o financiamento e a transferência de verbas nas esferas do SUS, salvo melhor juízo, não conduzem ao engessamento do sistema, mas antes constituem condição de possibilidade à efetivação das políticas públicas desenhadas pelo Ministério da Saúde.

Essas reflexões servem ao propósito de assentar que as funções pertencentes à Saúde da Família podem ser consideradas como *perenes, típicas de Estado* e, como tal, não há óbices a que sejam vinculadas ao regime de trabalho estatutário.

Disto depreende-se que os critérios de conveniência e oportunidade para efetivar eventual transformação de empregos em cargos públicos estão

inseridos no âmbito de *discricionariedade* do gestor, que tem a obrigação de motivar, no caso concreto, as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista a estatutário, notadamente, os custos trabalhistas e previdenciários da transposição, que dependerão da transição disciplinada na respectiva lei local.

Pelo exposto, em consonância com o Ministério Público de Contas, conclui-se que a *transposição* de emprego em cargo público é lícita, desde que, na esteira do entendimento do STF, seja operada mediante lei (em sentido formal), que mantenha o plexo de atribuições cometidas à função pública, assim como resguarde a forma de ingresso segundo a natureza e complexidade do cargo, bem como que discipline o regime de transição e respectivos encargos trabalhistas e previdenciários.

De tal modo, complementarmente a este entendimento, entende-se que o primeiro questionamento seja respondido em termos análogos ao da resposta à Consulta formulada pelo Município de Pitanga, consubstanciada através do Acórdão nº 2958/12 – Tribunal Pleno, que se constitui em precedente ao presente caso.

Finalmente, quanto ao segundo questionamento acerca da existência de ônus ao regime de previdência em razão de alteração do regime celetista ao estatutário, em congruência com os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, observa-se que inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Por outro lado, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como buscada a devida compensação financeira.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida, e, no mérito, respondida nos termos dos [Acórdão nº 2958/12 – Tribunal Pleno](#), no sentido de que:

3.1. é possível a transformação de empregos públicos, contratados para Programas Federais de Saúde da Família em cargos públicos, desde que:

a) seja realizada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração;

b) sejam devidamente motivadas as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista ao estatutário e disciplinado o regime de transição na respectiva lei local;

3.2. Inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Em sentido contrário, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como buscada a devida compensação financeira.

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

3 DA DECISÃO

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

I – Conhecer da presente Consulta, e, no mérito, responder nos termos dos [Acórdão nº 2958/12 – Tribunal Pleno](#), no sentido de que:

1 – É possível a transformação de empregos públicos, contratados para Programas Federais de Saúde da Família em cargos públicos, desde que:

a) seja realizada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas

e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração;

b) sejam devidamente motivadas as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista ao estatutário e disciplinado o regime de transição na respectiva lei local;

2 – Inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Em sentido contrário, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como buscada a devida compensação financeira.

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 13 de julho de 2017 – Sessão nº 22.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

EQUIPES DE SAÚDE

ADICIONAL A SERVIDOR - VEDAÇÃO - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ARTIGO 22, I,

PROCESSO Nº : 129210/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE FLÓRIDA
INTERESSADO : ROSEMERY APARECIDA LAVAGNOLLI MOLINA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3503/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Ente federado incurso nas vedações do art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Concessão de adicional a servidores públicos integrantes das equipes de saúde da atenção básica. Recursos federais oriundos do Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável. Impossibilidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Flórida, por sua representante legal à época, Senhora Rosemery Aparecida Lavagnolli Molina, questionando se

é possível promover o pagamento, em proveito dos servidores públicos componentes das equipes de saúde da atenção básica, dos valores recebidos do Governo Federal relativos ao Piso da Atenção Básica (PAB) Variável – Programa de Incentivo Financeiro para a Melhoria da Atenção Básica (PMAQ) – por meio da concessão de adicional, mesmo estando o ente federado com despesa total com pessoal superior a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, ou seja, incurso na vedação constante no inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF.

O Parecer Jurídico que instrui o expediente concluiu que, durante o período de incidência da vedação legal, não se justifica a concessão desse tipo de vantagem.

Pelo Despacho nº 464/16-GCDA (peça 5), foi admitido o processamento do feito.

A então Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a informação nº 24/16 (peça 6), indicando a existência, acerca do tema, do Acórdão nº 281/07-STP, proferido na Consulta nº 452040/98.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, por meio da Instrução nº 707/17, sugeriu que a consulta seja respondida no sentido de que,

caso o ente municipal encontre-se com sua despesa total com pessoal superior a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, não pode conceder qualquer vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, inclusive a concessão de adicional com fonte de recursos do Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável, tendo em vista que a sua concessão está adstrita à opção política do gestor em iniciar o processo legislativo para tal, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição, conforme explicitamente previsto no art. 22, Parágrafo Único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em seu Parecer nº 3457/17 (peça 11), corroborou o opinativo da COFIM.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

O Município de Flórida questiona este Tribunal de Contas sobre a possibilidade de concessão de adicional aos servidores públicos integrantes das equipes de saúde da atenção básica com verba transferida pela União, oriunda do Piso da Atenção Básica (PAB) Variável – Programa de Incentivo Financeiro para a Melhoria da Atenção Básica (PMAQ), estando o ente federado

incurso na vedação prescrita no art. 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade¹, em razão da execução de despesa total com pessoal superior a 95% do limite máximo permitido.

Conforme informado nos autos, esta Corte possui precedente que tangencia a matéria aqui versada, consubstanciado no Acórdão nº 281/07 – Tribunal Pleno², proferido na Consulta nº 452040/98³, na qual o Poder Executivo de São José dos Pinhais indagava sobre a possibilidade de o Município efetuar pagamento de pessoal com recursos do PAB.

Naquela ocasião, o Tribunal assim decidiu: “Consulta. Uso dos recursos do PAB (Piso da Atenção Básica) para o pagamento de pessoal. DCM e MPJTC são pela impossibilidade. Acompanhando as deliberações anteriores, VOTO pela impossibilidade.”

De acordo com a unidade técnica, o presente feito diferencia-se do anterior porquanto neste a municipalidade especificou a categoria de servidores a ser remunerada com esses recursos, qual seja a de servidores componentes das equipes de saúde da atenção básica.

Pois bem.

A Portaria nº 204/2007 do Ministério da Saúde regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde na forma de blocos de financiamento, neles inserto o Bloco de Atenção Básica, constituído pelo Componente Piso da Atenção Básica Fixo – PAB Fixo e pelo Componente Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável.

1 Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

2 Unânime: Conselheiros Henrique Naigeboren, Artagão de Mattos Leão, Heinz Georg Herwig, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares e Hermas Eurides Brandão.

3 Relator Auditor Roberto Macedo Guimarães.

O ato normativo em questão também impõe restrições à aplicação da verba, definindo que os recursos transferidos não poderão ser utilizados, dentre outros, para o pagamento de “servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde”⁴.

Ainda nos termos delineados pela citada portaria, os recursos que constituem o Componente PAB Variável são destinados ao financiamento de estratégias específicas no âmbito da atenção básica em saúde⁵ e, para fazer jus ao recebimento da verba, o Município deve aderir e implementar as ações correspondentes. Confira-se:

Art 11. (...).

§ 1º Os recursos do Componente PAB Variável serão transferidos do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde do Distrito Federal e dos Municípios, mediante adesão e implementação das ações a que se destinam e desde que constantes no respectivo Plano de Saúde.

Portanto, o ente municipal somente poderá utilizar-se da verba oriunda do PAB Variável para implementação das respectivas ações de saúde, de modo que a remuneração de servidores com essa receita está condicionada à

4 “Art. 6º (...).

§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica não poderão ser utilizados para o pagamento de:

I - servidores inativos;

II - servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

IV - pagamento de assessorias/consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio município ou do estado; e

V - obras de construções novas, exceto as que se referem a reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde.”

5 “Art 11. O Componente Piso da Atenção Básica Variável - PAB Variável é constituído por recursos financeiros destinados ao financiamento de estratégias, realizadas no âmbito da atenção básica em saúde, tais como:

I - Saúde da Família;

II - Agentes Comunitários de Saúde;

III - Saúde Bucal;

IV - (Revogado pela PRT nº 1408 de 10 de julho de 2013).

V - Fator de Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas;

VI - Incentivo para a Atenção à Saúde no Sistema Penitenciário;

VII - Incentivo para a Atenção Integral à Saúde do Adolescente em conflito com a lei, em regime de internação e internação provisória; e

VIII - outros que venham a ser instituídos por meio de ato normativo específico.”

sua atuação em funções relacionadas à Atenção Básica que estejam definidas no seu plano de saúde.

O Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), em especial, é financiado com os recursos do PAB Variável, consoante a Portaria nº 1.645/2015 do Ministério da Saúde⁶, que atualmente o disciplina.

Nessas condições, infere-se ser possível, uma vez observadas tais premissas, a utilização dos recursos do PAB Variável – PMAQ-AB para o pagamento de verbas remuneratórias aos servidores públicos integrantes das equipes de saúde da atenção básica.

Dito isso, adentrando o cerne da questão suscitada pelo consulente, verifica-se que a COFIM entendeu pela impossibilidade de ser concedido adicional nos termos apontados na peça inaugural.

A unidade técnica fundamentou seu opinativo no argumento de que a utilização desses recursos para o pagamento de adicional a servidores envolvidos nas estratégias específicas de saúde constitui uma decisão política do gestor. Salientou, ademais, que, estando o recebimento da verba condicionado à opção tanto do governo federal em dar continuidade ao Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica – PMAQ quanto do Município em manter sua adesão a ele, a instituição da nova despesa pode

⁶ “Art. 9º A cada ciclo, o Distrito Federal e os Municípios que aderirem ao PMAQ-AB farão jus ao Incentivo Financeiro do PMAQAB, denominado Componente de Qualidade do Piso de Atenção Básica Variável (PAB Variável), que será repassado ao Distrito Federal e aos Municípios em 2 (dois) momentos:

I - no início de cada ciclo, após a homologação da adesão do Distrito Federal ou Município ao PMAQ-AB; e

II - após a Fase 2 de cada ciclo.

§ 1º Os valores a serem repassados ao Distrito Federal e Municípios a título do incentivo financeiro de que trata o ‘caput’ serão estabelecidos em ato específico do Ministro de Estado da Saúde e variarão de acordo com:

I - o número de equipes contratualizadas;

II - as disponibilidades orçamentárias do Ministério da Saúde; e

III - no caso do inciso II do ‘caput’, com o fator de desempenho de que trata o § 4º do art. 6º.

§ 2º O incentivo financeiro de que trata o ‘caput’ será transferido fundo a fundo, por meio PAB Variável, observado o disposto no [art. 11 da Portaria nº 204/GM/MS, de 29 de janeiro de 2007](#).

Art. 10. Os valores recebidos ao longo do ciclo pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser utilizados em conformidade com o disposto na [Portaria nº 204/GM/MS, de 2007](#), e o planejamento e orçamento de cada ente.

vir a comprometer as contas municipais caso a transferência dos recursos, por algum motivo, venha a ser encerrada.

Apesar da pertinência das observações, tenho que a elucidação da dúvida lançada reclama a análise da natureza do recurso federal repassado e dos reflexos na despesa com pessoal do Município.

E a esse respeito convém destacar, inicialmente, que, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, as transferências correntes compõem a receita corrente líquida, sobre a qual é calculado o índice de despesa total com pessoal:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV – **receita corrente líquida**: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, **transferências correntes** e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

(...)

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a **despesa total com pessoal**, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os **percentuais da receita corrente líquida**, a seguir discriminados:

(...). (grifo nosso)

Mais à frente, a lei estabelece restrições ao ente cujas despesas com pessoal tenham ultrapassado 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo estipulado para essas despesas⁷ no período de apuração, aplicáveis igualmente em caso de extrapolação:

⁷ Fixado para o Poder Executivo Municipal em 54% da receita corrente líquida:

“Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

(...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

(...)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.”

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

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.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Do cotejo dos dispositivos reportados, extrai-se que, estando incurso nas vedações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município não pode conceder adicional remuneratório aos servidores, inclusive aos integrantes das equipes de saúde da atenção básica, ainda que se valendo, para tanto, da verba oriunda do PAB Variável.

Isso porque esses recursos, caracterizados como transferências correntes, compõem a base de cálculo sobre a qual são computadas as despesas de pessoal, a teor do já mencionado art. 2º, inciso IV, da LRF.

Além disso, mais uma vez em conformidade com a Lei Complementar nº 101/2000, os gastos com servidores ativos – e nesse aspecto inexistente distinção legal quanto à categoria à qual pertençam –, para pagamento de qualquer espécie remuneratória, devem ser contabilizados na despesa total com pessoal do respectivo ente da Federação. É o que disciplina o art. 18, *in verbis*:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: **o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos**, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares

e de membros de Poder, **com quaisquer espécies remuneratórias**, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (grifo nosso)

Disso decorre que, mesmo sendo custeados com receita oriunda de transferência intergovernamental, os gastos, de qualquer natureza, com pessoal vinculado ao ente receptor do recurso devem ser computados na sua despesa total com pessoal e, por conseguinte, incluídas no limite máximo estabelecido pela lei.

A matéria já foi enfrentada por outros Tribunais de Contas, merecendo menção os seguintes julgados:

1. Os gastos decorrentes da contratação de profissionais de saúde para execução de ações previstas em estratégias incentivadas pela União, realizadas no âmbito da Atenção Básica em saúde, a exemplo da Saúde da Família – SF, Agentes Comunitários de Saúde – ACS, Agentes de Combate às Endemias - ACE, além dos recursos destinados aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF, que compõem o Piso de Atenção Básica Variável – PAB Variável, devem ser computados no cálculo da despesa total com pessoal fixada no caput do artigo 18 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estando sujeitos aos limites e condições impostas pela citada norma;

2. Os recursos repassados pela União destinados ao financiamento de estratégias, realizadas no âmbito da Atenção Básica em saúde, PAB Variável, integram o cálculo da Receita Corrente Líquida, conforme artigo 2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal. (TCE-PE – Consulta nº 1005499-6 – Tribunal Pleno – Rel. Conselheiro Valdecir Pascoal – j. 12/01/2011)

c) As despesas decorrentes da contratação de pessoal, custeadas com recursos oriundos de transferências correntes, seja da União ou do Estado, devem ser computadas no cálculo da despesa total com pessoal, estando sujeitos aos limites e condições impostas pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

a) Os gastos com pessoal dos Agentes vinculados aos Programas de Saúde, a exemplo da Equipe da Saúde da Família – ESF, Agentes Comunitários de Saúde – ACS, Agentes de Combate às Endemias - ACE, Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF, por sua natureza não eventual, não se enquadra no elemento de despesa 'outros serviços de terceiros – pessoa física', devendo os referidos gastos ser computados para fins de limite com pessoal, independente do ente transferidor do recurso. (TCE-TO – Consulta nº 7850/2013 – Tribunal Pleno – Rel. Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar – j. 24/09/2014)

Assim, conclui-se que, encontrando-se o ente sujeito às vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF, não lhe é autorizada a concessão de adicional

aos servidores públicos que atuam nas ações estratégicas de saúde incentivadas pela União, mesmo que a receita utilizada para suportar essa despesa tenha origem em financiamento federal proveniente do PAB Variável.

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

Não é permitido ao ente federado incurso na vedação prevista no art. 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal conceder adicional aos servidores públicos integrantes das equipes de saúde da atenção básica, ainda que a despesa seja suportada por recursos recebidos da União oriundos do Componente Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca⁸ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁹, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I. Conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

⁸ Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

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

⁹ “Art. 398. (...)

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

Não é permitido ao ente federado incurso na vedação prevista no art. 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal conceder adicional aos servidores públicos integrantes das equipes de saúde da atenção básica, ainda que a despesa seja suportada por recursos recebidos da União oriundos do Componente Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável.

II. Encaminhar os autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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

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

Sala das Sessões, 3 de agosto de 2017 – Sessão nº 25.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

FUNÇÃO GRATIFICADA

EXIGÊNCIA DE JORNADA INTEGRAL - CUMULAÇÃO DE CARGOS - COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS

PROCESSO Nº : 73364/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
INTERESSADO : CLEBER FONTANA
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 3406/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Jornada de trabalho. Função Gratificada. Necessidade de dedicação integral. Cumulação de cargos. Possibilidade desde que exista compatibilidade de horários.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pelo senhor Cleber Fontana, Prefeito de Francisco Beltrão, o qual apresenta os seguintes questionamentos:

- a) Servidor efetivo do quadro próprio do ente público, admitido em concurso público e provas para cargo público com previsão de jornada de 20h (vinte horas) semanais, ao lhe ser concedida função gratificada em razão do desempenho de tarefas além daquelas previstas para o seu cargo, continua com a jornada prevista (20h) ou deve cumprir jornada em regime integral (40h)?"
- b) "Caso o servidor mencionado no item "a" se enquadre nas hipóteses de exceção estabelecidas no Art. 37, XVI da Constituição Federal, referente à cumulação de cargos públicos, a resposta seria a mesma do item anterior?"

O Parecer Jurídico que instrui o expediente concluiu pela impossibilidade de exercício de função gratificada concomitante com o regime de 20 (vinte) horas semanais, independentemente do cargo de origem e da respectiva carga horária, pois entende que o exercício de função gratificada submete o servidor a dedicação integral.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 10/17 – SJB¹, relacionou duas decisões correlatas ao tema: Acórdão n.º 2.879/16 e Acórdão n.º 1.746/17.

Em seguida, a **Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal**, conforme o Parecer n.º 1.106/17 – COFAP², consignou que

em razão da natureza das funções desempenhadas pelos servidores ocupantes de função gratificada, de direção, chefia ou assessoramento, a jornada a ser desenvolvida é de dedicação integral” e ainda, que “Caso haja cumulação legal de dois cargos públicos, se houver compatibilidade de horários entende que pode haver a cumulação.”, e para exemplificar o entendimento citou: “servidora ocupante de dois cargos de Professora com jornada de 20h que passa a ocupar função gratificada de Diretora. Em um dos cargos ela passará a exercer 40h (por exemplo, durante o dia) e no outro, ela pode, ainda, exercer as 20h (nesse caso, no período noturno,

apontando ao final que não havendo compatibilidade de horários, o servidor deve ser afastado de um dos cargos temporariamente.

O Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer n.º 4355/17³ – SMPjTC, acompanhou o Parecer da COFAP, manifestando-se no sentido de que diante do regime jurídico especial a que se submete o servidor, deve estar à disposição da Administração em tempo integral sem direito ao recebimento de horas extras por eventual extrapolamento de jornada.

É o Relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme bem consignado pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal - COFAP, as questões que envolvem jornada de trabalho de servidores públicos, devem ser tratadas na legislação local, no entanto, havendo lacuna ou omissão, deve-se socorrer a interpretação sistêmica do ordenamento jurídico,

1 Peça n.º 8.

2 Peça n.º 10.

3 Peça n.º 11.

e assim, como ocorre no presente caso, não havendo legislação local, a análise do questionamento será efetuada com base nos dispositivos Constitucionais.

Dispõe o Art. 37, inc. V da Constituição Federal que as funções de confiança ou as funções gratificadas, destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento, motivo pelo qual possuem regime especial, qual seja, de dedicação integral ao Ente, sem necessidade de pagamento de horas extras pela ocorrência de eventual excesso de jornada, pois a remuneração pelo excesso já está compreendida pela concessão da própria função gratificada.

A unidade técnica ainda destacou o Acórdão nº 2879/16⁴ – Primeira Câmara, que não deixa dúvidas quanto ao entendimento deste Tribunal de que o exercício de função gratificada implica disposição integral do servidor ao seu trabalho.

Ademais, o mesmo raciocínio se aplica em caso de cumulação legal⁵ de cargos públicos. Ou seja, nos casos permitidos pela Constituição Federal, havendo compatibilidade de horários, não há óbice em exercê-los conjuntamente. Se incompatíveis, o servidor deve se afastar temporariamente de um dos cargos.

Desta forma, o servidor público que receber função gratificada, deverá dedicar-se integralmente ao Ente, sem direito ao recebimento de horas extras e ainda, haverá possibilidade de acúmulo de dois cargos públicos, tão somente nos casos previstos na Constituição Federal, havendo compatibilidade de horários.

Diante do exposto, a resposta ao Consulente, se dá nos seguintes termos:

4 Veja-se, portanto, que as vantagens a que se referem os dispositivos legais acima citados possuem natureza jurídica de função de confiança e, portanto, pressupõem a dedicação integral do servidor, o que, naturalmente, espera-se de um Diretor de uma Instituição de Ensino, não se admitindo que esse labore apenas 20 (vinte) horas semanais.

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

(...)

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

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

Quanto ao primeiro questionamento do Consulente, se a concessão de função gratificada, em razão do exercício de tarefas além das previstas para o cargo, obriga o servidor efetivo do quadro próprio à jornada de 40 horas semanais mesmo quando admitido para cargo de 20 horas, a resposta é afirmativa, pois terá o servidor que cumprir jornada integral de trabalho.

Quanto ao segundo questionamento, se tal servidor enquadrar-se nas hipóteses autorizadas constitucionalmente para acumulação de cargos, se poderá fazê-lo, mesmo recebendo função gratificada em um deles, a resposta é afirmativa desde que haja compatibilidade de horários, tendo em vista o regime de tempo integral de dedicação que o cargo com função gratificada exige. Do contrário, o servidor precisa se afastar de um dos cargos.

VOTO

Diante do exposto, acompanhando os opinativos da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal – COFAP e a manifestação do d. Ministério Público de Contas, VOTO para que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

A função gratificada, em razão da execução de atribuições além das previstas para o cargo, obriga o servidor efetivo à jornada integral de trabalho, mesmo quando admitido para cargo de jornada de 20 horas semanais, podendo ainda, cumular cargos públicos, desde que correspondam aos constitucionalmente permitidos e desde que haja compatibilidade de horários.

Transitada em julgado a decisão, com fundamento no art. 398, §1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

3 DA DECISÃO

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

termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – Responder a presente Consulta nos seguintes termos:

A função gratificada, em razão da execução de atribuições além das previstas para o cargo, obriga o servidor efetivo à jornada integral de trabalho, mesmo quando admitido para cargo de jornada de 20 horas semanais, podendo ainda, cumular cargos públicos, desde que correspondam aos constitucionalmente permitidos e desde que haja compatibilidade de horários.

II – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão e com fundamento no art. 398, §1º do Regimento Interno, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENSZSCHOERPER LINHARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 27 de julho de 2017 - Sessão nº 24.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

FUNDOS ROTATIVOS

INSTITUIÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - LEI Nº 4320/64

REGIME DE ADIANTAMENTO

PROCESSO Nº : 59117/15
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO : ALEXANDRE LOPES KIREEFF
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3075/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Municípios de Londrina e São José dos Pinhais. Possibilidade de adoção de fundos rotativos para unidades administrativas de saúde e educação. Necessidade de adoção, por lei, de regime de adiantamento, que não comporta assunção de despesas correntes, de cunho efetivo, não marcadas pela urgência e imprevisibilidade. Resposta negativa.

“Afim, a fruição empírica dos direitos fundamentais, notadamente por parte dos excluídos, depende de escolhas jurídico-políticas de como empregar os escassos recursos públicos. Assim, governantes e governados devem permanecer engajados na produção de leis orçamentárias capazes de refletir com transparência os planos de governo construídos em deliberações democráticas” (FACHIN, Edson, In Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – Homenagem ao Ministro Marco Aurelio – Prefácio do Ministro Ricardo Lewandowski).

1 DO RELATÓRIO

Enfrenta-se aqui duas Consultas municipais que versam sobre a possibilidade de adoção, por esses municípios – Londrina e São José dos Pinhais - dos Fundos Rotativos, nos moldes adotados pelo Estado do Paraná.

Cada município apresentou os seguintes questionamentos:

São José dos Pinhais:

- 1) Em tese, seria possível a criação do Fundo Municipal Rotativo, nos moldes do Fundo Rotativo do Estado do Paraná, para fins de atendimento às necessidades básicas da unidade escolar, tais como: na aquisição de materiais de limpeza, expediente, didático, esportivo; a compra de gás, lâmpadas, entre outros; e na execução de pequenos reparos (limpeza de caixa d'água, instalação elétrica e hidráulica etc.), bem como, no custeio para aquisição de?
 - 2) Em havendo a possibilidade de criação de Legislação específica do Fundo Rotativo municipal, nos mesmos moldes da Lei Estadual nº 14.267 de 23 de Dezembro de 2003, seguem os questionamentos de ordem fiscal/tributária:
 - a) Como poderia dar-se a Previsão Orçamentária para atendimentos das unidades da rede municipal de ensino? Há necessidade de criação de crédito especial para atividade específica?
 - b) Quais as rubricas a serem utilizadas para prestação de Contas ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em caso de inexistir rubrica específica para Fundo Rotativo?
 - c) E para o Município, qual seria o elemento correto a ser utilizado para a prestação de contas?
 - d) Em relação ao limite de despesas, em consonância ao disposto na Lei nº 8.666/93 e a Lei 101/2000, como poderá ser procedido o controle por parte da Secretaria gestora do Fundo?
 - 3) No que se refere ao modo de repasse para as Escolas, em sendo realizado depósito em conta bancária em nome da Secretaria/Unidade Educacional, conforme anteriormente mencionado, poderia ser emitido empenho? Quais os dados necessários para constar em tal empenho? É adequado nestas hipóteses constar como credor o Fundo Rotativo?
 - 4) Para a efetividade no controle dos valores repassados, haveria necessidade de criação de nível específico para tais repasses? Em caso negativo, poderia ser utilizado o nível 7971199 – Outras Responsabilidades de Terceiros?

Londrina:

É possível a instituição de 'Fundo Rotativo' para a realização de despesas de manutenção e pequenos reparos nas unidades escolares municipais (descentralização administrativa)?

Em sendo afirmativa a resposta:

- a) seria possível a instituição do Fundo Rotativo, por meio de Lei, para o repasse de recursos a cada escola ou unidade administrativa para que as mesmas realizassem despesas de manutenção, reparo, aquisição de material de consumo, material pedagógico e outros que careçam ser adquiridos com agilidade?
- b) a aprovação de Lei Municipal poderia dispensar processo licitatório para a contratação de serviços, como limpeza de fossa, caixas d'água, transporte (eventual) de alunos no contraturno, manutenção de eletrodomésticos, de telhados, materiais elétricos e outros?;
- c) se cada fundo realizar despesas com limpeza de caixas d'água e o somatório das despesas ultrapassar a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) no exercício, estaria caracterizado o fracionamento de despesas?
- d) a contratação de produtos ou serviços de mesma natureza por várias unidades escolares (84 escolas e 26 Centros Municipais de Educação Infantil), mesmo que não ultrapasse o limite estipulado pela Lei nº 8.666/93 para despesas sem licitação, poderia caracterizar o fracionamento de despesas?

- e) o valor limite de despesas para cada Fundo Rotativo pode ser fixado em R\$ 8.000,00; tal valor pode ser fixado por mês ou por ano?
- f) o limite de R\$ 8.000,00 para despesas sem licitação é fixado para todo o Município ou seria por Secretaria ou Órgão? O limite seria calculado por natureza de despesa ou por item de gasto?;
- g) poderia ser repassado R\$ 8.000,00 para material de consumo e R\$ 8.000,00 para serviços de terceiros?;
- h) é possível estender esses procedimentos para as 52 Unidades Básicas de Saúde, Pronto Atendimento Infantil, Maternidade Municipal e demais unidades descentralizadas de atendimento à saúde e outras unidades descentralizadas de atendimento?

O presente feito reúne em si dois Processos de Consulta, em que os municípios de Londrina e São José dos Pinhais pretendem obter desta Casa pronunciamento em tese a respeito da possibilidade de Instituição de Fundos Rotativos municipais, nos moldes dos existentes no âmbito estadual.

Pelo município de Londrina foram apresentados os seguintes questionamentos:

- a) Seria possível instituir o Fundo Rotativo Municipal, através de lei específica, com a finalidade de repassar recursos a cada unidade escolar/administrativa, para que as mesmas realizem despesas de manutenção, preparo aquisição de material de consumo, aquisição de material pedagógico e outros que necessitem ser adquiridos com certa agilidade?
- b) A aprovação de uma lei municipal poderia dispensar o processo licitatório para contratação de serviços, tais como: limpeza de fossa; limpeza de caixas d'água; transporte eventual de alunos no contramuro; manutenção de eletrodomésticos; manutenção de telhados; aquisição de materiais elétricos e outros?
- c) Se cada fundo rotativo realizar despesas com limpeza de caixas d'água, por exemplo, e o somatório dessas despesas ultrapassar o valor de R\$ 8.000,000 (oito mil reais) no ano, estaria caracterizado o fracionamento de despesas?
- d) A contratação /aquisição de serviços ou produtos de mesma natureza por várias unidades escolares (84 escolas e 26 Centros Municipais de Educação Infantil), mesmo que não ultrapasse o limite estipulado na Lei nº 8.666/93 para despesas sem licitação, poderia caracterizar o fracionamento de despesas?
- e) O valor limite possível de despesas para cada fundo rotativo pode ser fixado em R\$ 8.000,00 (oito mil reais)? E, ainda: o valor fixado seria por mês ou por ano?
- f) O limite de R\$ 8.000 (oito mil reais) para despesas sem licitação é fixado para todo o Município, ou seria por Secretaria/Órgão? Da mesma forma, o limite é calculado por natureza de despesa ou por item de gasto?
- g) Poderia ser repassado R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para material de consumo e R\$ 8.000,00 (oito mil reais) pra serviços de terceiros?
- h) Poder-se-ia estender tais procedimentos para as 52 (cinquenta e duas) Unidades Básicas de Saúde, Pronto Atendimento Infantil, Maternidade Municipal e demais unidades descentralizadas

de atendimento à saúde, bem como outras unidades descentralizadas de atendimento?

E São José dos Pinhais apresentou as indagações expostas abaixo:

- a) Em tese, seria possível a criação do Fundo Municipal Rotativo, nos moldes do Fundo Rotativo do Estado do Paraná, para fins de atendimento às necessidades básicas da unidade escolar, tais como: na aquisição de materiais de limpeza, expediente, didático, esportivo, compra de gás, lâmpadas, entre outros; e na execução de pequenos reparos (limpeza de caixa d'água, instalação elétrica e hidráulica, etc.)?
- b) Em havendo a possibilidade de criação de Legislação específica do Fundo Rotativo municipal, nos mesmos moldes da Lei Estadual nº 14.267, de 23 de Dezembro de 2003, seguem os questionamentos de ordem fiscal/tributária: b.1) como poderia dar-se a previsão orçamentária para atendimentos das unidades da rede municipal de ensino? Há necessidade de criação de crédito especial para atividade específica? b.2) quais as rubricas a serem utilizadas para prestação de contas do TCE, em caso de inexistir rubrica específica para Fundo Rotativo? b.3) e para o município, qual seria o elemento correto a ser utilizado para a prestação de contas? b.4) em relação ao limite de despesas, em consonância ao disposto na Lei nº 8.666/93 e a na Lei nº 101/2000, como poderá ser procedido o controle por parte da Secretaria gestora do Fundo?
- c) No que se refere ao modo de repasse para as Escolas, em sendo realizado depósito em conta bancária em nome da Secretaria/Unidade Educacional, conforme anteriormente mencionado, poderia ser emitido empenho? Quais os dados necessários para constar em tal empenho? É adequado nestas hipóteses constar como credor o Fundo Rotativo?
- d) Para a efetividade no controle dos valores repassados, haveria necessidade de criação de nível específico para tais repasses? Em caso negativo, poderia ser utilizado o nível 7971199 – Outras Responsabilidades de Terceiros?

Uma vez que o processo de São José dos Pinhais – Processo nº 319520/15, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares – foi protocolado e autuado nesta Corte em data posterior à do processo de Londrina, de minha relatoria – Processo nº 59117/15 – foi determinado, por ordem do Excelentíssimo Conselheiro Ivens Z. Linhares, o apensamento do protocolo de São José de Pinhais ao de Londrina¹, por versarem sobre o mesmo tema, possibilitando, o apensamento, a emissão de decisão uniforme sobre os questionamentos em tese.

1 Ver Despacho de nº 2841/15 – GCIZX, em peça digital nº 13 do Processo nº 319520/15.

As duas consultas foram admitidas através dos Despachos nº 108/15 – GCFAMG² e nº 895/15 - CCIZL³.

Houve manifestação da DJB nos dois feitos, através das Informações nº 07/15 – DJB⁴ e nº 25/15 - DJB⁵. Nestas duas Informações, a unidade técnica apontou os seguintes precedentes:

ACÓRDÃO Nº 668/07 - Tribunal Pleno
PROCESSO N.º: 83234/04
INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
ASSUNTO: CONSULTA
RELATOR: CONS. HENRIQUE NAIGEBOREN

Ementa: Consulta. Indagações acerca de recursos destinados ao transporte escolar da rede estadual de ensino nas áreas rurais. Análise nos termos da Resolução nº 10035/05. Alerta ao Consulente e aos Municípios quanto ao teor do artigo 140, 11, da Lei Estadual nº 15340/2006, que veda a cessão ou transferência a terceiros da execução do objeto do convênio.

ACÓRDÃO nº 1819/06 – Tribunal Pleno
PROCESSO N.º: 23910-9/06

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO
ASSUNTO: CONSULTA

RELATOR: CONS. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Ementa: consulta – sobre a possibilidade de repasse mensal a instituições de ensino municipais para o pagamento de pequenas despesas – há possibilidade, devendo ser adotado programa/meio determinado em lei específica, no qual se estipule os responsáveis e a forma de prestação de contas – o procedimento a ser adotado, do ponto de vista orçamentário, dependerá da sistemática eleita pelo Município.

ACÓRDÃO Nº 221/06 - Tribunal Pleno
PROCESSO N.º: 66063/02

INTERESSADO: ADJAHYR BESTEL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CERRO AZUL
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
RELATOR: CONSELHEIRO RAFAEL IATAURO

Recurso de Revista. Ausência de documentos e justificativas capazes de sanar as irregularidades inicialmente apontadas. Improvimento.

A Coordenadoria de Contas Municipais apresentou suas conclusões nas Instruções nº 2419/15 – DCM⁶ e nº 4765/15 – DCM⁷, com finalizações divergentes⁸.

2 Peça digital nº 05 do Processo nº 59117/15.

3 Peça digital nº 06 do Processo nº 319520/15.

4 Peça digital nº 06 do Processo nº 59117/15.

5 Peça digital nº 07 do Processo nº 319520/15

6 Peça digital nº 08 do Processo nº 59117/15.

7 Peça digital nº 11 do Processo nº 319520/15.

8 Instrução nº 2419/15 – DCM do Processo nº 59117/15 e Instrução nº 4765/15 – DCM do Processo nº 319520/15.

Na primeira Instrução – Instrução nº 2419/15 – DCM, a unidade técnica teceu as seguintes considerações:

Antes de ingressar no exame amiado da consulta, se observa que o Tribunal editou a Instrução Normativa nº 89/2013, estabelecendo regras para o regime de 'adiantamento' e de 'suprimento de fundos rotativos', disciplinando que a matéria deve ser regulamentada por meio de legislação local, onde, no primeiro caso (adiantamento) será estabelecido o valor do adiantamento, quem será o responsável por ele, que espécies de despesas poderão ser custeadas com os recursos do regime de adiantamento e, e o prazo para a prestação de contas.

Destacou a referida Instrução Normativa que a modalidade de execução de ação pública tem como finalidade a execução de despesas que, pela sua excepcionalidade, não poderiam se subordinar ao processo normal de aplicação, isto é, que não fosse possível o empenho direto ao fornecedor ou prestador, na forma da Lei nº 4.320/64, precedido de licitação ou sua dispensa, em conformidade com a Lei nº 8.666/93.

Ressaltou que, tanto no caso de 'adiantamento' como no caso de 'suprimento de fundos', o empenhamento da despesa deve ser realizado em nome do servidor, que será o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do município, na realização dessas despesas, e que deve observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública).

Destacou que, no momento da concessão do suprimento de fundos ou adiantamento, apesar do seu caráter de excepcionalidade, deve observar os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento.

Dada a relevância do tema para a boa resposta à consulta, colaciona-se a seguir os arts. 9º e 11, da Instrução Normativa nº 89/2013, trazendo o núcleo essencial de tal disciplinamento, especialmente os mecanismos de execução dessa modalidade de execução de despesa pública:

Art. 9º A realização da receita e da despesa pública das Entidades submetidas a esta Instrução Normativa será efetivada exclusivamente por via bancária.

§1º A movimentação dos recursos será efetivada preferencialmente pelos meios eletrônicos ofertados pelo sistema bancário, na forma de aviso de crédito, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou por outros serviços da mesma natureza disponibilizados pelas Instituições Financeiras, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

§2º Os pagamentos realizados por cheque, obrigatoriamente nominal ao credor e cruzado, deverão conter no verso do cheque o número do empenho da despesa respectiva, devendo o Controle Interno ser comunicado sempre que o valor do cheque ultrapassar a importância de 10% (dez por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§3º A utilização de cheque nominal ao próprio emitente para, após endosso, ser utilizado no pagamento a terceiros, sob quaisquer hipóteses, será tomada por irregularidade material.

§4º Os responsáveis pela contabilidade, pelos serviços de tesouraria e o controle interno zelarão pela fiscalização da não ocorrência de

pagamentos em espécie, ou com cheques nominais à própria Entidade e por esta endossados, que não se enquadrem nas características de despesas miúdas e de pronto pagamento realizadas por intermédio de adiantamentos ou suprimentos de fundos, nas hipóteses expressamente estabelecidas na legislação do Município.

I – os saques em dinheiro para pagamento de despesas de pequeno vulto ficam limitados ao montante total de 10% (dez por cento) do valor estabelecido na alínea “a” do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a cada exercício financeiro.

II – o valor de cada pagamento considerado despesa de pequeno vulto não poderá ultrapassar 1% (um por cento) do valor estabelecido na alínea “a” do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.

III – será permitida a realização de saques apenas para os fins de realização de ações de investigação de surtos, epidemias e outras emergências em saúde pública, devidamente configurada, mediante o emprego de recursos financeiros transferidos do Fundo Nacional de Saúde para esta finalidade específica, nos termos da Portaria nº 2707/2011, do Ministro da Saúde.

Art. 11. Os adiantamentos a servidores ou agentes públicos, para despesas de pequeno valor e de pronto pagamento expressamente definidas da legislação local, serão contabilizados em contas de Controle individuais, procedendo-se à respectiva baixa quando da prestação de contas.

Pois bem, tanto as normas editadas pelo Governo do Estado do Paraná quanto as disciplinadas pelo Ministério Público ou as veiculadas por intermédio da Instrução nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, verifica-se que nenhuma delas renunciou ou permitiu que as despesas realizadas pelos Fundos Rotativos sejam contraídas sem observar o devido procedimento licitatório ou que não se amoldem às situações de compras informais, conciliando o regime de aquisições com as normas em vigor.

A Instrução Normativa nº 89/2013 traz, inclusive, a forma de registro contábil das aquisições, pagamentos e prestação de contas dos valores utilizados.

Tanto os Fundos Rotativos estaduais quanto o do Ministério Público exigem a licitação prévia para a realização desses gastos, como define a origem de suas receitas, mediante a abertura de conta bancária específica e posterior prestação de contas interna e depois ao Tribunal de Contas.

Público e notório que a razão de tal descentralização decorre da dificuldade de um adequado planejamento para as pequenas despesas do dia a dia, e que são melhor administrados pelas unidades descentralizadas, que precisam contrair essas pequenas despesas e deixar suas respectivas Unidades em condições de pleno funcionamento e infraestrutura básica adequada.

A descentralização dessa ‘microgestão’ administrativa jamais poderá implicar na transferência do bom e eficaz planejamento, especialmente para despesas que a Administração Central deve realizar e que pode gerar economia de escala.

Ou seja, tanto na ‘macrogestão’ (planejamento envolvendo os bens e serviços de natureza contínua ou que revelem a necessidade de aquisição de grande quantidade de bens e serviços a todas as Unidades Administrativas) quanto na ‘microgestão’ (aquisição de bens e serviços de pequeno valor e destinados à manutenção da infraestrutura básica de cada Unidade descentralizada), o planejamento é irrenunciável, sob pena de se violar o princípio constitucional da

eficiência (art. 37, caput, CR), bem como violar a Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu/obrigou todo gestor público a adotar o planejamento como ferramenta imprescindível à boa gestão dos recursos públicos.

Dessa forma, impõe-se a necessidade de um planejamento bem feito/estruturado, que contemple previamente os volumes necessários de bens e serviços e respectivas datas em que serão adquiridos/prestados, nos dois níveis de gestão (macro e micro).

O que as Leis Estaduais e a do Ministério Público fizeram foi descentralizar a gestão do micro, sem macular a Constituição e a Lei de Licitações.

A forma de conciliar a Constituição e as normas licitatórias, cujo vilipêndio é intolerável é proceder também a um bom planejamento de cada unidade descentralizada para que, o mais fiel possível, tenha condições de saber ou prever com razoável segurança as manutenções, pequenos reparos, aquisição de material de consumo e outros gastos correntes que realizará durante o exercício e instaurar as licitações necessárias, descentralizadamente, caso os gastos ultrapassem o limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Não se deve olvidar, porém, que a criação do Fundo Rotativo pelo Estado do Paraná e pelo Ministério Público, decorrem de sua estrutura administrativa descentralizada (com Unidades em todo o Estado/Comarcas), enquanto o Município tem todas as suas unidades concentradas dentro do Município e, a princípio, denotam que um bom sistema de planejamento (concentrado) ofereceria melhores ganhos de escala para suprir suas carências/necessidades de bens e serviços, inclusive com a utilização do Sistema de Registros de Preços, que permite se adquira/pague somente pelos bens e serviços efetivamente adquiridos/prestados.

Assim, caso superada a ressalva/consideração aposta no parágrafo precedente, responde-se: a) é possível a instituição do Fundo Rotativo, por meio de Lei, para o repasse de recursos a cada escola ou unidade administrativa para que as mesmas realizem despesas de manutenção, reparo, aquisição de material de consumo, mas não se mostra razoável que possa contemplar despesas que devam ser realizadas pela Administração Central e possam resultar em economia de escala quando compradas em grandes volumes, a exemplo do material pedagógico, transporte de alunos, etc.

A aprovação de Lei Municipal para a criação do Fundo jamais poderá dispensar processo licitatório para a contratação de bens e serviços, demandando que cada unidade descentralizada realize um acurado planejamento de suas carências anuais e abra licitações que deem conta dessa necessidades, podendo inclusive utilizar o Sistema de Registro de Preços para a aquisição desses bens e serviços, utilizáveis à medida que a Administração descentralizada deles carecer durante o exercício.

Os pequenos gastos que não possam ser contemplados no processo de planejamento descentralizado não pode ultrapassar, anualmente, e por natureza de despesa (nível de subelemento de despesa) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) no exercício, sob pena de se caracterizar fracionamento de despesas e fraude à Constituição e ao sistema normativo licitatório (Lei de Licitações, Pregão, etc).

Haverá vilipêndio à Constituição e às normas licitatórias e fracionamento de despesas, se a contratação de produtos ou serviços de mesma natureza e, por subelemento de despesas, por várias unidades escolares (84 escolas e 26 Centros Municipais de Educação Infantil), se cada uma delas não estiver vinculada a Fundo Rotativo

próprio, ultrapassar o limite estipulado pela Lei nº 8.666/93 para despesas sem licitação.

O valor limite de despesas para cada Fundo Rotativo pode ser fixado em R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para cada subelemento de despesas e tal valor é anual. Ultrapassado tal valor ou havendo dúvida se será ou não ultrapassado, deve-se licitar, preferencialmente pelo Sistema de Registros de Preços, que não obriga o Município a adquirir os produtos e serviços licitados.

O limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para despesas sem licitação é fixado para cada unidade descentralizada e por subelemento de despesa, conforme parágrafo anterior.

Conforme parágrafos precedentes, o limite de despesa sem licitação deve ser calculado por subelemento de despesas.

É possível o repasse de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para material de consumo e R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para serviços de terceiros, eis que contabilizados em subelemento de despesas diversos.

É possível estender esses procedimentos para as 52 Unidades Básicas de Saúde, Pronto Atendimento Infantil, Maternidade Municipal e demais unidades descentralizadas de atendimento à saúde e outras unidades descentralizadas de atendimento, desde que todos eles tenham Fundos Rotativos Próprios, contas bancárias específicas e prestação de contas interna e ao Tribunal de Contas, de forma similar à adotada pelo Estado do Paraná pelo Ministério Público do Estado do Paraná.

Ressalve-se, porém, que o núcleo estruturante das respostas aqui exaradas em nenhum momento compactua com o mal planejamento, mas com a construção de uma equação de gestão administrativa que implique, ao mesmo tempo, ganho de eficiência administrativa e economia de recursos, nos termos previstos no art. 37, caput, da Constituição.

A descentralização administrativa à qual aqui se opina pela possibilidade, mediante lei, jamais poderá implicar na descentralização da aquisição de bens e serviços preponderantes ou relevantes para a Administração Municipal (ex. material pedagógico, transporte escolar, etc), cujo ganho de escala se mostre prudente prudente manter concentrado na Administração Central, adotando-se procedimento de distribuição escalonada que atenda plenamente às necessidades das unidades descentralizadas.

Por fim, a unidade técnica responde à consulta nos seguintes termos:

Diante das considerações expendidas no curso da consulta e nos limites dos dados e informações colacionados pelo consulente, responde-se pela possibilidade de instituição, por Lei, de Fundo Rotativo para a realização de repasses de recursos a unidades administrativas descentralizadas para que realizem despesas de manutenção, reparo, aquisição de material de consumo e outros que necessitem ser adquiridos com agilidade, desde que: a) observe o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11; b) que, em caso de eventual conflito interpretativo entre o regramento realizado pelo Estado do Paraná, pelo Ministério Público Estadual e o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, se outorgue preponderância à Instrução Normativa nº 89/2013, dado seu caráter de especialidade e melhor adequação à realidade municipal; c) que

além da regulamentação por lei, realize o suprimento de fundos e o empenhamento da despesa em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública); d) observe no momento da concessão do suprimento de fundos os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento; e) comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços; f) se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado; g) não configure prestação de serviços de caráter continuado; h) inexista contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material ou serviço; e i) atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação.

Caso o Município decida criar os Fundos Rotativos, com os contornos do presente opinativo, deve levar em conta as simetrias e assimetrias entre os modelos de gestão adotados pelo Estado do Paraná e Ministério Público Estadual e o que pretende implantar, eis que ambos (Estado/MP) criaram esses fundos sob o pressuposto de que suas estruturas administrativas são descentralizadas (com Unidades em todo o Estado/Comarcas), enquanto o Município tem todas as suas unidades concentradas dentro do próprio Município, denotando, a princípio, que um bom sistema de planejamento (concentrado), poderia oferecer melhores ganhos de escala para suprir suas carências/necessidades de bens e serviços, inclusive com a utilização do Sistema de Registros de Preços, que permita se adquira/pague somente pelos bens e serviços efetivamente adquiridos/prestados.

Por fim, a solução escolhida deve levar em conta que o núcleo estruturante das respostas aqui exaradas em nenhum momento compactua com o mal planejamento, mas com a construção de uma equação ou modelo de gestão administrativa que implique, ao mesmo tempo, ganho de eficiência administrativa e de economia de recursos, nos termos previstos no art. 37, caput, da Constituição, sem burlar qualquer norma licitatória.

Não obstante, nos autos do Processo nº 319520/15, a Coordenadoria de Contas Municipais, através da Instrução nº 4765/15 – DCM, teceu as seguintes considerações:

(...) antes de iniciar a análise da possibilidade de instituição de Fundo Rotativo em municípios, é necessário analisar as simetrias e assimetrias entre os modelos de gestão adotados pelo Estado do Paraná e Ministério Público Estadual e o que pretende implantar, eis que ambos (Estado/MP), criaram esses fundos sob o pressuposto de que suas estruturas administrativas são descentralizadas (com Unidades em todo o Estado/Comarcas), enquanto o Município tem todas as suas unidades concentradas dentro do próprio Município, denotando, a princípio, que um bom sistema de planejamento (concentrado), poderia oferecer melhores ganhos de escala para suprir suas carências/necessidades de bens e ser-

viços, inclusive com a utilização do Sistema de Registro de Preços, que permita se adquire/pague somente pelos bens e serviços efetivamente adquiridos/prestados”.

Tendo por base o argumento supracitado e as considerações realizadas abaixo, entende-se oportuno trazer outros argumentos além dos expostos naquela instrução, a fim de subsidiar o D. Plenário com mais pontos de vista, vez que não se observa vantagem efetiva aos municípios na criação de fundos rotativos com estrutura semelhante à criada pelo Estado do Paraná. As razões para tanto são as seguintes.

Para determinar unidade ter orçamento próprio, é necessário que a legislação conceda a essa entidade a natureza de unidade orçamentária. Tendo essa natureza, terá que observar todas as normas que regem a matéria. Cita-se, por exemplo, a impossibilidade de realizar contratações diretas em valor superior aos previstos no arts. 24, I e II da Lei Federal nº 8.666/93 (valores de R\$ 15.000 e R\$ 8.000 respectivamente) por subelemento de despesa e por unidade orçamentária, no exercício financeiro com base na justificativa de valor. Ou seja: o Ente tem discricionariedade para definir quantas e quais serão suas unidades orçamentárias. Assim, seria possível, por exemplo, que cada unidade educacional fosse transformada em uma unidade orçamentária para executar orçamento próprio, com ordenador de despesa próprio. Explícite-se, no entanto, que esta última possibilidade, apesar de possível, parece ser de difícil execução na prática. Como o Ente federativo tem autonomia para estruturar a sua Administração, também será possível que crie uma unidade orçamentária que será responsável por repassar valores destinados à realização de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação às unidades educacionais. A única consequência da adoção desse modelo é a descentralização de unidades orçamentárias, de modo que ao invés de uma unidade centralizada executar o orçamento, haverá uma unidade que executará o orçamento regular e outra responsável por suprir a unidade escolar para casos de adiantamento de despesa. Desse modo, a criação de uma unidade orçamentária denominada “fundo rotativo”, não alteraria esse parâmetro: assim como qualquer outra unidade orçamentária, teria que obedecer às disposições e limites legais.

Logo, independentemente da criação ou não de novas unidades orçamentárias, os valores para a realização de despesas urgentes que não possam subordinar-se ao regime normal de aplicação devem ser repassados às unidades educacionais por meio do regime de adiantamento. Conforme disposições do art. 68 da Lei Federal nº 4.320/1964: Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário ao servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Como explicitado na lei, o regime de adiantamento somente pode ser utilizado quando a despesa não possa subordinar-se ao regime normal de aplicação. Dessa forma, para compras usuais, necessário que o Ente tenha um adequado planejamento, realizando previamente licitação para a compra de matérias e contratação de serviços de necessidade previsível.

Portanto, o regime de adiantamento poderá ser utilizado com objetivo de suprir determinadas despesas imprevisíveis e urgentes que não possam se sujeitar ao regime normal de aplicação. Para isso, contudo, é necessário que haja lei municipal prevendo os casos em que é possível a adoção do regime de adiantamento de despe-

sas, sendo necessário que tal norma observe as regras dispostas na Instrução Normativa nº 89/2013, merecendo especial atenção o disposto nos arts. 9 e 11:

(...)

Em relação à justificativa pra não realizar licitação, não se pode confundir duas situações distintas:

A compra direta prevista na lei de licitações com fundamento no pequeno valor (caso em que não há urgência na compra): nessa hipótese, a realização de despesas em valor superior ao previsto no art. 24, I ou II, a depender do caso, em determinado subelemento de despesa, por unidade orçamentária, caracteriza ilegalidade;

A realização de aquisições urgentes e de necessidade imediata que não possam se subordinar ao regime normal de aplicação: situação na qual não caracteriza, de plano, ilegalidade se a soma das contratações, no final do exercício financeiro, em determinado subelemento de despesa, forem superiores aos valores que embasam dispensa por valor constantes do art. 24, I e II da Lei Federal nº 8.666/1993.

Desse modo, o regime de adiantamento poderá ser utilizado para suprir unidade escolar nos casos em que a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços, não se caracterizando fracionamento de despesa, por si só, se o total gasto naquele subelemento de despesa for superior às previsões legais de dispensa por valor.

Frise-se que, na prática, se o instrumento for utilizado sem deturpações, raramente os valores dispendidos por meio de adiantamento superarão o limite de 10% do limite previsto no art. 23, II, "a" (limite este atualmente de R\$ 8.000,00) por subelemento de despesa. Isso porque, o valor máximo permitido em cada compra a ser realizada é atualmente do R\$ 800,00, nos termos da Instrução Normativa nº 89/2013. Assim, mesmo que, em situação hipotética, todas as compras atinjam o teto, seria possível a realização de 10 compras por adiantamento de despesa: e todas teriam que se destinar ao mesmo subelemento de despesa, serem urgentes e imprevisíveis. Nesses termos, não há presunção absoluta de irregularidade quando a soma dos valores utilizados em determinado subelemento de despesa ultrapassar R\$ 8.000,00. No entanto, é bastante provável que o sistema não tenha sido bem aplicado: seja porque era previsível que os gastos com determinado item superaria R\$ 8.000,00, caso em que seria necessária a realização de licitação (tal qual registro de preços), seja porque as compras possivelmente ocorreram em razão de emergência fabricada, caso em que o órgão teria a obrigatoriedade de apurar o gestor responsável pela falta de planejamento que resultou na falta de determinado material essencial e comumente utilizado pela unidade.

Assim, a não realização de licitação é exceção, não podendo ser conivente com o mal planejamento; se é previsível a necessidade de compras no exercício financeiro, esta deve ser antecedida de licitação. Isso inclui não apenas aqueles bens usualmente utilizados pela Administração para prestação do serviço que deseja oferecer (como, por exemplo, os livros e demais materiais escolares nas unidades educacionais). A observância de procedimentos licitatórios é necessária também para a compra daqueles suprimentos que, mesmo que não usualmente necessários, sejam de previsível necessidade no exercício financeiro vigente, seja por motivos que independem da vontade da Administração, porém previsíveis, seja em razão da especificidade de planejamento administrativo para aquele determinado período.

Portanto, a compra por adiantamento de despesa somente ocorrerá se ocorrer alguma excepcionalidade que impeça a regular aplicação dos recursos. Logo, necessário seja elaborado um adequado planejamento de modo que seja possível prever com segurança razoável quais as manutenções, pequenos reparos. Tal estimativa poderia ocorrer, a depender da situação concreta, por exemplo, por meio de uma análise histórica ou estatística do objeto da licitação, sendo tais estimativas remodeladas com base nos objetivos e expectativas futuras da Administração.

Ao que parece, o devido planejamento e realização de licitação centralizada, com vistas à economia de escala, mas sempre com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, é a solução mais vantajosa à Administração Pública, de modo que qualquer modalidade de compra que não observe o devido procedimento licitatório deve ser excepcional.

Nesses termos, o repasse de valores para fins de pagamento de despesas urgentes somente poderá ocorrer se forem observadas as seguintes exigências cumulativas já expostas na Instrução nº 2419/15 – DCM, porém ajustadas à conclusão desse parecer:

- a) Observe o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11;
- b) Que além da regulamentação por lei, realize o adiantamento de despesas em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública);
- c) Observe no momento da concessão do adiantamento os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento;
- d) Comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralização dos serviços;
- e) Se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado;
- f) Não configure prestação de serviços de caráter continuado;
- g) inexistam contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material/serviço ou, se houver contrato, que por motivos de força maior, alheios à vontade da Administração pública, seja impossível receber os suprimentos necessários;
- h) atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação.

Nesta instrução, a unidade técnica entendeu por bem responder aos questionamentos de São José dos Pinhais nos seguintes termos:

- 1) Em tese, seria possível a criação do Fundo Municipal Rotativo, nos moldes do Fundo Rotativo do Estado do Paraná, para fins de atendimento às necessidades básicas da unidade escolar, tais como: na aquisição de materiais de limpeza, expediente, didático, esportivo; a compra de gás, lâmpadas, entre outros; e na execução de pequenos reparos (limpeza de caixa d'água, instalação elétrica e hidráulica etc.), bem como, no custeio para aquisição de?

SUGESTÃO DE RESPOSTA: A criação de fundos rotativos deve ser analisada sob o prisma das “simetrias e assimetrias entre os modelos de gestão adotados pelo Estado do Paraná e Ministério Público Estadual e o que pretende implantar, eis que ambos (Estado/MP) criaram esses fundos sob o pressuposto de que suas estruturas administrativas são descentralizadas (com Unidades em todo o Estado/Comarcas), enquanto o Município tem todas as suas unidades concentradas dentro do próprio Município, denotando, a princípio, que um bom sistema de planejamento (concentrado), poderia oferecer melhores ganhos de escala para suprir suas carências/necessidades de bens e serviços, inclusive com a utilização do Sistema de Registro de Preços, que permita se adquira/pague somente pelos bens e serviços efetivamente adquiridos/prestados”.

Assim, tendo em vista a realidade municipal, não se observa possibilidade de criação de um Fundo Municipal Rotativo nos moldes criados pelo Estado do Paraná. No âmbito municipal é possível que a descentralização em unidades orçamentárias seja realizada como melhor entender o gestor do Ente. Porém, é necessário que seja observada a legislação pertinente, como, por exemplo, aquela que prevê que o regime adequado para realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação é o de adiantamento.

2) Em havendo a possibilidade de criação de Legislação específica do Fundo Rotativo municipal, nos mesmos moldes da Lei Estadual nº 14.267 de 23 de Dezembro de 2003, seguem os questionamentos de ordem fiscal/tributária:

Como poderia dar-se a Previsão Orçamentária para atendimentos das unidades da rede municipal de ensino? Há necessidade de criação de crédito especial para atividade específica?

Quais as rubricas a serem utilizadas para prestação de Contas ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em caso de inexistir rubrica específica para Fundo Rotativo?

E para o Município, qual seria o elemento correto a ser utilizado para a prestação de contas?

Em relação ao limite de despesas, em consonância ao disposto na Lei nº 8.666/93 e a Lei 101/2000, como poderá ser procedido o controle por parte da Secretaria gestora do Fundo?

SUGESTÃO DE RESPOSTA: A resposta para os questionamentos resta prejudicada em razão da conclusão pela impossibilidade de criação de fundos rotativos. No entanto, essa unidade entende relevante responder o constante no item 2.d, com objetivo de demonstrar a possibilidade de adequação do regime de adiantamento às situações práticas sem desrespeitar a legislação vigente:

O regime de adiantamento poderá ser utilizado para suprir unidade escolar nos casos em que a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços, não se caracterizando fracionamento de despesa se o total gasto naquele subelemento de despesa for superior às previsões legais de dispensa por valor. Para tanto, necessário que haja lei municipal que trate sobre o assunto. Lei essa que poderá, inclusive, suplementar a legislação federal no que couber para adequar-se ao interesse local, mas sempre respeitando as disposições gerais federais.

Na prática, se o instrumento for utilizado sem deturpações, raramente os valores dispendidos por meio de adiantamento superarão o limite de 10% do limite previsto no art. 23, II, “a” (limite este atualmente de R\$ 8.000,00) por subelemento de despesa. Isso porque, o valor máximo permitido em cada compra a ser realizada é atualmente de R\$ 800,00, nos termos da Instrução Normativa

n.º 89/2013⁹. Assim, mesmo que, em situação hipotética, **todas** as compras atinjam o teto, seria possível a realização de 10 compras por adiantamento de despesa: e todas teriam que se destinar ao mesmo subelemento de despesa, serem urgentes e imprevisíveis. Nesses termos, não há presunção absoluta de irregularidade quando a soma dos valores utilizados em determinado subelemento de despesa ultrapassar R\$ 8.000,00. No entanto, é bastante provável que o sistema não tenha sido bem aplicado: seja porque era previsível que os gastos com determinado item superariam R\$ 8.000, caso em que seria necessária a realização de licitação (tal qual registro de preços), seja porque as compras possivelmente ocorreram em razão de emergência fabricada, caso em que o órgão teria a obrigatoriedade de apurar o gestor responsável pela falta de planejamento que resultou na falta de determinado material essencial e comumente utilizado pela unidade.

Nesses termos, o repasse de valores para fins de pagamento de despesas urgentes somente poderá ocorrer se forem observadas as seguintes exigências cumulativas¹⁰:

observe o contido na Instrução Normativa n.º 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11;

que além da regulamentação por lei, realize o adiantamento de despesa em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública);

observe no momento da concessão do adiantamento os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento;

comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços;

se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado;

não configure prestação de serviços de caráter continuado;

inexista contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material/serviço ou, se houver contrato, por motivos de força maior, alheios à vontade da Administração pública, seja impossível receber os suprimentos necessários; e

atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação.

3) No que se refere ao modo de repasse para as Escolas, em sendo realizado depósito em conta bancária em nome da Secretaria/Unidade Educacional, conforme anteriormente mencionado, poderia ser emitido empenho? Quais os dados necessários para constar em tal empenho? É adequado nestas hipóteses constar como credor o Fundo Rotativo?

A resposta para o questionamento resta prejudicada em razão da conclusão pela impossibilidade de criação de fundos rotativos.

4) Para a efetividade no controle dos valores repassados, haveria necessidade de criação de nível específico para tais repasses? Em

9 Art. 9º (...)

II - o valor de cada pagamento considerado despesa de pequeno vulto não poderá ultrapassar 1% (um por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei n.º 8.666, de 1993, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.

10 Exigências estas já expostas na instrução n.º 2419/15 – DCM, porém ajustadas à conclusão deste parecer.

caso negativo, poderia ser utilizado o nível 7971199 – outras Responsabilidades de Terceiros?

A resposta para o questionamento resta prejudicada em razão da conclusão pela impossibilidade de criação de fundos rotativos.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou no Parecer nº 54/16 – SMjTC (peça digital nº 10), emitido esse nos autos principais, opina no sentido da possibilidade de criação dos fundos rotativos, desde que atendidas as premissas que aponta. Transcrevo a fundamentação:

De início, cumpre perquirir o atendimento aos requisitos de admissibilidade discriminados no art. 38 da Lei Orgânica desta Corte. Nesse propósito, evidencia-se que o Prefeito Municipal é autoridade legítima para formular consultas (inciso I c/c art. 39, inciso II), há apresentação objetiva dos quesitos (inciso II), os quais tratam da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à competência material desta Corte (inciso III), a peça consultiva veio instruída com parecer jurídico do órgão de assessoria local (inciso IV) e foi formulada em tese (inciso V), exceto os quesitos “c” e “d”, os quais deixa-se de responder em virtude de versarem sobre caso concreto.

7. Por meio do presente expediente, o Consulente manifesta a necessidade de descentralizar recursos municipais para a realização de despesas de manutenção e reparos e a aquisição de material de consumo para as unidades escolares, questionando a possibilidade de criação de Fundo Rotativo para atender a tal finalidade.

8. Prefacialmente, cabe registrar que a realização de licitação é obrigatória no regime de contratação pública, de modo que o ente público não pode se esquivar da observância das regras gerais estabelecidas pela Lei Federal n.º 8.666/93 e das normas da Lei Estadual n.º 15.608/2007.

9. Isto fixado, pondera-se que a criação de Fundo Rotativo é um mecanismo viável de ser adotado para a descentralização de recursos, desde que, atendendo ao princípio da legalidade, seja instituído mediante lei específica, e a aplicação dos recursos e a realização das despesas se coadunem com a legislação de regência.

10. Logo, surgem como condicionantes o valor e a finalidade da despesa a ser arcada com recursos do fundo. A Lei Federal nº 8.666/93, no artigo 24, inciso II, admite a dispensa de procedimento licitatório para contratações de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior, ou seja, não superior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez, razão pela qual esta limitação na lei que instituir o fundo é imprescindível.

11. Igualmente, se faz indispensável a discriminação das despesas que poderão ser assumidas por intermédio do fundo, estabelecendo-se como critério a urgência e imprevisibilidade da necessidade dos bens ou serviços, a fim de que não haja colisão com o princípio constitucional da eficiência, que implica no planejamento das atividades administrativas do Estado e eleição do meio mais eficiente para o atendimento do interesse público.

12. Como bem ponderou a Diretoria, a ‘microgestão’ administrativa (aquisição de bens e serviços de pequeno valor e destinados

à manutenção da infraestrutura básica de cada Unidade descentralizada) jamais poderá implicar na transferência do bom e eficaz planejamento, especialmente para despesas que a Administração Central deve realizar e que pode gerar economia de escala.

13. Por outro lado, discorda-se do entendimento do setor técnico de que o Fundo Rotativo volta-se à realização de despesas por meio do regime de adiantamento. Ambos os institutos não se confundem, sendo que o adiantamento encontra amparo nos artigos 68 da Lei 4.320/64 e 60, § único, da Lei 8.666/93, e refere-se a verbas empenhadas em rubrica própria e depositadas em conta corrente em nome de um servidor (Diretor, Secretário ou Professor), que as administrará por um período a ser fixado e posteriormente prestará contas da aplicação dos valores.

14. Este Ministério Público Especializado já se manifestou pela possibilidade de criação de Fundo Rotativo, no Parecer n.º 18431/06, sendo que a lei instituidora deverá prever o montante dos recursos a serem transferidos, a forma da sua aplicação, quem seria o responsável, prazo e formas de prestação de contas, além de exigir a abertura de crédito especial de rubrica específica para o exercício.

15. Acrescenta-se que o Fundo Rotativo deve estar vinculado a um órgão da Administração Pública (Secretaria Municipal de Educação, por exemplo) e ter um gestor designado para a sua administração. Ademais, imprescindível a fixação pela lei instituidora da forma de prestação de contas dos recursos geridos pelo Fundo.

16. Por fim, em atenção ao quesito sobre a possibilidade de extensão dos Fundos às unidades descentralizadas de atendimento à saúde, bem como outras unidades descentralizadas de atendimento, registra-se que não há impedimento para a criação de outros Fundos Rotativos, desde que observadas as premissas supra destacadas.

Conclusão

17. Diante do exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e pela resposta nos seguintes termos:

- a) É possível a criação de Fundo Rotativo para realização de pequenas despesas urgentes e imprevisíveis com serviços de manutenção e reparos e aquisição de material de consumo, desde que mediante lei específica, que deverá prever o montante dos recursos a serem transferidos, a forma da sua aplicação, o órgão da administração ao qual estará vinculado e designação de gestor, prazo e forma de prestação de contas.
- b) É possível a criação de Fundo Rotativo próprio das unidades de atendimento à saúde, desde que atendidas as mesmas condições.

Eis o relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹¹

Primeiramente, reforço o meu posicionamento quanto ao conhecimento destas consultas, pois o tema por elas abordado versa sobre assunto cujo exame ganha importância destacada em tempos de crise financeira estatal, tempos esses que exigem de todos os atores da Administração Pública a bus-

11 Responsável técnico: Carla Regina Martins (tc 5.1654-6).

ca de soluções otimizadas para lidar com o que há de disponível dentro das escassas previsões orçamentárias e financeiras de seus respectivos Entes políticos, sem com isso descurar das funções estatais que asseguram o mínimo existencial possível à população, que é carente de atenção do Estado.

No que toca ao mérito propriamente dito, pode-se considerar que, num primeiro momento, ao se falar em fundos rotativos, em razão do modelo desses fundos adotado pelo Estado do Paraná e outros entes federados do país, vem à mente a ideia de se tratar de um instrumentos de execução orçamentária diferenciados, céleres e eficazes, destinados a atender necessidades da Administração que, inicialmente, não se sujeitariam a prévia programação orçamentária e que exigiriam pronta resposta do Administrador no sentido da implementação das mesmas, porque vinculadas a compromissos sociais básicos da Administração (atendimento à educação, saúde, segurança pública, etc.).

Assim, o fundo rotativo representaria a arquitetura de um instituto legal que, fundamentado na urgência das demandas administrativas, tem o potencial de conferir ao Administrador a capacitação financeira e de caixa para gerir demandas de contratação urgentes e necessárias, mesmo que previsíveis.

Vale destacar que as duas Consultas, ao invocar o Fundo Rotativo, tomaram por referenciais legais as seguintes normas paranaenses: Lei nº 14.267/2003, que criou os fundos rotativos para os estabelecimentos de ensino estaduais e, atualmente, também prevê a criação de fundos rotativos para estabelecimentos prisionais estaduais; e a Lei nº 17.228/2012, que instituiu o fundo rotativo do Ministério Público do Estado do Paraná.

E cabe observar, no entanto, que o fundo rotativo das normas paranaenses, ao contrário do que seu nome faz crer¹², não é espécie de fundo especial.

12 Flávio Correa de TOLEDO JR. define o que sejam os fundos especiais rotativos e não rotativos de caixa em seu artigo FUNDOS ROTATIVOS E NÃO ROTATIVOS DE CAIXA DESPESA REALIZADA – CONCEITO – LEI Nº 4.320/64. In Boletim de Direito Municipal, abril de 1994, pg. 206/209.

Pois, se efetivamente fundo especial fosse, teria de se subordinar, necessariamente, ao que preceituam os artigos 71 a 75 da Lei federal nº 4.320/64, bem como e principalmente à regra consagrada pelo artigo 167, inciso IV, segundo a qual é proibida a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.

São os fundos rotativos, tal qual definidos pelas normativas estaduais citadas acima, em verdade, instrumentais atípicos de execução orçamentária que fazem as vezes do regime de adiantamento no âmbito estadual. Mas o regime de adiantamento, tal qual disciplinado pelos artigos 68 e 69 da Lei federal nº 4.320/1964, não é na íntegra observado pelos fundos em questão.

Disso nasce o primeiro empecilho em se admitir a adoção dos fundos rotativos por parte de municípios.

Cabe notar que as normas gerais sobre adiantamento constantes da Lei nº 4.320/1964 estabelecem que a lei determinará o modo pelo qual o regime de adiantamento será estabelecido, de forma que se pode presumir caber a cada Ente político de nossa República Federativa editar normas que disciplinem seus respectivos regimes de adiantamento, observadas as diretrizes da Lei 4.320/64.

Mas também importa reforçar que, para a instituição do regime de adiantamento, sempre será necessária a obediência aos preceitos iniciais determinados pela Lei 4.320/64, sob pena de afronta ao artigo 163, inciso I, da Constituição Federal¹³ e desvirtuamento do sistema de finanças públicas nacional.

Portanto, convém, desta feita, frisar o que preceituam os artigos, 68, 69 e 70 da Lei nº 4.320/64:

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.

Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.

¹³ Art. 163. Lei Complementar disporá sobre:
I – finanças públicas;

Art. 70. A aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitado o princípio da concorrência.

Assim, percebe-se que o instituto do adiantamento é marcada pelas seguintes características: as despesas realizadas através dele não se subordinam ao processo normal de aplicação; o adiantamento deve ser restrito a determinados servidores da Administração Pública e esses mesmos servidores não podem gerir mais que dois adiantamentos; as contratações realizadas com base nas dotações de adiantamento não podem frustrar o princípio da concorrência.

Pela leitura acima, pode-se inferir que toda e qualquer normativa, seja ela federal, estadual ou municipal, ao tratar do instrumental diferenciado de execução orçamentária que é o adiantamento, respeite os preceitos apresentados por esses artigos da Lei 4320/64, devendo, pois:

- a) realizar atos de contratação não subsumíveis ao modo comum de aplicação, geralmente caracterizados pelo pequeno valor de seu objeto e por sua necessidade premente às atividades da Administração, o que não significa, no entanto, subtrair o administrador da obrigação de empenhar, liquidar e pagar a obrigação contraída em favor da Administração, a qual caracterizará despesa orçamentária não efetiva;
- b) estabelecer a responsabilidade pelo adiantamento a servidor certo, o qual não poderá deixar de prestar contas do que gastou a título de adiantamento, nem cumular adiantamentos;
- c) os atos de contratação cuja fonte de pagamento provenham de adiantamento deverão ter regramento prévio em lei, o qual deve respeitar o princípio da concorrência, o que significa dizer que as contratações justificadas por adiantamento não podem resultar nem da falta de planejamento da Administração para realizar seus atos de contratação e muito menos servir de burla à lei de licitações, que exige procedimento licitatório próprio para os atos de contratação com a Administração, ressalvadas as hipóteses de dispensa e inexigibilidade.

Disso se enfatiza a conclusão de que um ente despersonalizado, como o fundo rotativo, tal qual idealizado pelas normativas paranaenses citadas, não se amoldaria à estrutura que a Lei 4.320/1964 criou para o adiantamento.

Até porque esse fundo, ao fim e ao cabo, acaba por gerir quantias importantes do orçamento, de modo descentralizado e para atendimento de despesas correntes efetivas.

Tanto é assim que, no bojo da própria Lei nº 14267/2003, consta previsão segundo a qual os fundos aplicarão recursos em gastos correntes e as despesas praticadas com o recurso dos fundos se sujeitarão aos preceitos da Lei de Licitações¹⁴.

Estas são, pois, as razões iniciais pelas quais não se pode concordar na adoção de fundos rotativos pelos municípios e recomendar a estruturação de um regime de adiantamento em conformidade com os vetores estabelecidos pela Lei nº 4.320/1964.

No entanto, uma vez adotado o regime de adiantamento, nos moldes da Lei nº 4.320/1964 e outras normativas pertinentes¹⁵, para que haja o controle efetivo sobre as verbas destinadas a título de adiantamento, deverá o Ente disciplinar o seu regime de adiantamento conforme as peculiaridades de seu controle interno.

Ainda, em razão das características territoriais, administrativas e populacional dos municípios do Estado do Paraná, a adoção de fundos rotativos, nos moldes já existentes no âmbito estadual, para fins de adoção de regime de adiantamento, resulta equivocada, eis que esses municípios não comportam estrutura administrativa desconcentrada nos moldes que necessariamente

14 Diz o art.2º, §1º, da Lei nº 14267/2003:Art. 2º. A receita de cada Fundo Rotativo será composta pelas transferências do orçamento do Estado, contribuições da comunidade e do Poder Judiciário, conforme art. 45, § 1º, do Código Penal, destinadas às despesas da respectiva unidade.

§ 1º. Os estabelecimentos de Ensino, os Núcleos Regionais de Educação, as Unidades Administrativas Descentralizadas da Secretaria de Estado da Educação, os Estabelecimentos Penais e Unidades Descentralizadas da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, poderão aplicar os recursos: [\(Redação dada pela Lei 17072 de 23/01/2012\)](#)

I - na manutenção, reparos, aquisição de material de consumo e outros gastos correntes;

II - mediante prévia autorização, poderão realizar despesas relativas a reformas, melhorias, ampliações, aquisição de equipamentos e materiais permanentes e outras despesas de capital.

§ 2º. As Delegacias poderão aplicar os recursos na manutenção, reparos, aquisição de material de consumo e outros gastos correntes.

§ 3º. Fica vedada a realização de qualquer despesa de pessoal.

§ 4º. As despesas praticadas com os recursos de cada Fundo estarão sujeitas às normas de Licitação.

15 Pode-se tomar por parâmetro as seguintes normativas federais destinadas a regulamentar os suprimentos de fundos, que correspondem aos adiantamentos no nível federal: IN nº 04/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional e Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda.

devem configurar a um Estado de extensão territorial e demandas de serviços públicos como o paranaense.

Na Instrução nº 4765//15 – COFIM são feitas considerações interessantes a respeito da inviabilidade da instituição de fundos rotativos por parte dos municípios, nos moldes já existentes em âmbito estadual, para cada uma de suas unidades de saúde e educação:

Como bem exposto na instrução citada acima, antes de iniciar a análise da possibilidade de instituição de Fundo Rotativo em municípios, é necessário analisar as “simetrias e assimetrias entre os modelos de gestão adotados pelo Estado do Paraná e Ministério Público Estadual e o que pretende implantar, eis que ambos (Estado/MP) criaram esses fundos sob o pressuposto de que suas estruturas administrativas são descentralizadas (com Unidades em todo o Estado/Comarcas), enquanto o Município tem todas as suas unidades concentradas dentro do próprio Município, denotando, a princípio, que um bom sistema de planejamento (concentrado), poderia oferecer melhores ganhos de escala para suprir suas carências/necessidades de bens e serviços, inclusive com a utilização do Sistema de Registro de Preços, que permita se adquira/pague somente pelos bens e serviços efetivamente adquiridos/prestados”. Tendo por base o argumento supracitado e as considerações realizadas abaixo, entende-se oportuno trazer outros argumentos além dos expostos naquela instrução, a fim de subsidiar o D. Plenário com mais pontos de vista, vez que não se observa vantagem efetiva aos municípios na criação de fundos rotativos com estrutura semelhante à criada pelo Estado do Paraná. As razões para tanto são as seguintes:

Para determinada unidade ter orçamento próprio, é necessário que a legislação conceda a essa entidade a natureza de unidade orçamentária. Tendo essa natureza, terá que observar todas as normas que regem a matéria. Cita-se, por exemplo, a impossibilidade de realizar contratações diretas em valor superior aos previstos nos arts. 24, I e II da Lei Federal n.º 8.666/19932 (valores de R\$ 15.000 e R\$ 8.000, respectivamente) por subelemento de despesa e por unidade orçamentária, no exercício financeiro com base na justificativa de valor.

Ou seja: o Ente tem discricionariedade para definir quantas e quais serão suas unidades orçamentárias. Assim, seria possível, por exemplo, que cada unidade educacional fosse transformada em uma unidade orçamentária para executar orçamento próprio, com ordenador de despesa próprio. Explícite-se, no entanto, que esta última possibilidade, apesar de possível, parece ser de difícil execução na prática. Como o Ente federativo tem autonomia para estruturar sua Administração, também será possível que crie uma unidade orçamentária que será responsável por repassar valores destinados à realização de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação às unidades educacionais. A única consequência da adoção desse modelo é a descentralização de unidades orçamentárias, de modo que ao invés de uma unidade centralizada executar o

orçamento, haverá uma unidade que executará o orçamento regular e outra responsável por suprir a unidade escolar para casos de adiantamento de despesa. Desse modo, a criação de uma unidade orçamentária denominada “fundo rotativo”, não alteraria esse parâmetro: assim como qualquer outra unidade orçamentária, teria que obedecer às disposições e limites legais.

Logo, independentemente da criação ou não de novas unidades orçamentárias, os valores para a realização de despesas urgentes que não possam subordinar-se ao regime normal de aplicação devem ser repassados às unidades educacionais por meio do regime de adiantamento. Conforme disposições do art. 68 da Lei Federal n.º 4.320/1964:

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.

Como explicitado na lei, o regime de adiantamento somente pode ser utilizado quando a despesa não possa subordinar-se ao regime normal de aplicação. Dessa forma, para compras usuais, necessário que o Ente tenha um adequado planejamento, realizando previamente licitação para a compra de materiais e contratação de serviços de necessidade previsível.

Portanto, o regime de adiantamento poderá ser utilizado com objetivo de suprir determinadas despesas imprevisíveis e urgentes que não possam se sujeitar ao regime normal de aplicação. Para isso, contudo, é necessário que haja lei municipal prevendo os casos em que é possível a adoção do regime de adiantamento de despesas, sendo necessário que tal norma observe as regras dispostas na Instrução Normativa n.º 89/2013, merecendo especial atenção o disposto nos arts. 9 e 11.

Cabe frisar, pois, que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme bem observado nas duas Instruções da COFIM (nº 2419/15 e nº 4765/15), editou a IN 89/2013, a partir da qual se pode extrair diretrizes para que os municípios implantem seu regime próprio de adiantamento, de modo harmonizado com a Lei nº 4320/64 e nos moldes propugnados pelo PCASP, estabelecendo a forma de registro contábil das aquisições, pagamentos e prestação de contas dos valores utilizados.

Portanto, com o amparo desse referencial normativo (IN 89/2013), é possível concluir que os municípios do Estado do Paraná poderão adotar regime jurídico de adiantamento que respeite os padrões de contabilidade pública propugnados pelo PCASP.

Enfatizo que, para os fins de estruturação de um regime municipal de adiantamento, poderá a municipalidade pautar-se no modelo adotado pela

União, denominado de “suprimento de fundos”, regulamentado pela Instrução Normativa nº 04/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional. Também a Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda estabelece limites para a concessão de suprimento de fundos, tendo por base os limites fixados na Lei nº 8666/93, para as modalidades de licitação, bem como o limite máximo a ser utilizado para despesas de pequeno vulto.

Dito isso, é importante, todavia, advertir que a forma mais eficaz de atender as necessidades operacionais das unidades de administração dos municípios do Estado do Paraná é o planejamento eficaz das contratações, uma vez que as necessidades apontadas nos questionamentos apresentados nessas Consultas dizem respeito a demandas correspondentes às despesas correntes, pois relacionadas às rotinas operacionais das unidades de administração das municipalidades, plenamente previsíveis, como, por exemplo, manutenção de caixas d’água, compra de material escolar, etc.

Nos termos em que apresentado pelos consulentes, percebe-se que não é propriamente a urgência que faz surgir o tipo de demandas em questão, mas sim o planejamento ineficiente.

Ademais, não se vislumbra nos municípios o fenômeno próprio da desconcentração dos serviços públicos, aferível na rotina das unidades administrativas estaduais, qual seja, a comunicação em *delay* entre as unidades de ponta e as vinculadas ao centro de planejamento do Estado, fenômeno esse, inclusive, tendente a desaparecer, com a crescente informatização dos sistemas de compras adotadas pelo Estado. Aliás, o Tribunal de Contas da União, em suas deliberações, recomenda aos órgãos fiscalizados que estabeleçam a informatização dos sistemas de prestação de contas e de operacionalização das execuções orçamentárias relativas aos suprimentos de fundos, a fim de se viabilizar o melhor controle das contas públicas, porque efetivamente essa é a exigência imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos gestores da coisa pública.

É necessário que tais execuções orçamentárias (dada a sua excepcionalidade no cenário de planejamento do orçamento anual), constem devida-

mente retratadas nos portais de transparência dos respectivos Entes, dando assim cumprimento eficiente às disposições dos artigos 48 e 48 – A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), que enunciam:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – **liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;** (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – **adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.**

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)(grifei)

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

No que tange à regular gestão dos adiantamentos e a necessidade, ou não, de procedimento licitatório prévio para a efetivação das contratações via adiantamento, por serem irretocáveis, merecem reprodução na íntegra as seguintes considerações elaboradas na Instrução nº 4765/15 – COFIM:

Em relação à justificativa para não realizar licitação, não se pode confundir duas situações distintas:

1) a compra direta prevista na lei de licitações com fundamento no pequeno valor (caso em que não há urgência na compra): nessa hipótese, a realização de despesas em valor superior ao previsto no art. 24, I ou II, a depender do caso, em determinado subelemento de despesa, por unidade orçamentária, caracteriza ilegalidade;

2) a realização de aquisições urgentes e de necessidade imediata que não possam se subordinar ao regime normal de aplicação: situação

na qual não caracteriza, de plano, ilegalidade se a soma das contratações, no final do exercício financeiro, em determinado subelemento de despesa, forem superiores aos valores que embasam dispensa por valor constantes do art. 24, I e II da Lei Federal n.º 8.666/1993.

Desse modo, o regime de adiantamento poderá ser utilizado para suprir unidade escolar nos casos em que a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços, não se caracterizando fracionamento de despesa, por si só, se o total gasto naquele subelemento de despesa for superior às previsões legais de dispensa por valor.

Frise-se que, na prática, se o instrumento for utilizado sem deturpações, raramente os valores dispendidos por meio de adiantamento superarão o limite de 10% do limite previsto no art. 23, II, "a" (limite este atualmente de R\$ 8.000,00) por subelemento de despesa. Isso porque, o valor máximo permitido em cada compra a ser realizada é atualmente de R\$ 800,00, nos termos da Instrução Normativa nº 89/2013. Assim, mesmo que, em situação hipotética, todas as compras atinjam o teto, seria possível a realização de 10 compras por adiantamento de despesa: e todas teriam que se destinar ao mesmo subelemento de despesa, serem urgentes e imprevisíveis. Nesses termos, não há presunção absoluta de irregularidade quando a soma dos valores utilizados em determinado subelemento de despesa ultrapassar R\$ 8.000,00. No entanto, é bastante provável que o sistema não tenha sido bem aplicado: seja porque era previsível que os gastos com determinado item superariam R\$ 8.000, caso em que seria necessária a realização de licitação (tal qual registro de preços), seja porque as compras possivelmente ocorreram em razão de emergência fabricada, caso em que o órgão teria a obrigatoriedade de apurar o gestor responsável pela falta de planejamento que resultou na falta de determinado material essencial e comumente utilizado pela unidade.

Assim, a não realização de licitação é exceção, não podendo ser conivente com o mal planejamento: se é previsível a necessidade de compras no exercício financeiro, esta deve ser antecedida de licitação. Isso inclui não apenas aqueles bens usualmente utilizados pela Administração para prestação do serviço que deseja oferecer (como, por exemplo, os livros e demais materiais escolares nas unidades educacionais). A observância de procedimento licitatório é necessária também para a compra daqueles suprimentos que, mesmo que não usualmente necessários, sejam de previsível necessidade no exercício financeiro vigente, seja por motivos que independem da vontade da Administração, porém previsíveis, seja em razão da especificidade de planejamento administrativo para aquele determinado período. (grifei)

Portanto, a compra por adiantamento de despesa somente ocorrerá se ocorrer alguma excepcionalidade que impeça a regular aplicação dos recursos. Logo, necessário seja elaborado um adequado planejamento de modo que seja possível prever com segurança razoável quais as manutenções, pequenos reparos. Tal estimativa poderia ocorrer, a depender da situação concreta, por exemplo, por meio de uma análise histórica ou estatística do objeto da licitação, sendo tais estimativas remodeladas com base nos objetivos e expectativas futuras da Administração. Ao que parece, o devido planejamento e realização de licitação centralizada, com vistas à economia de escala, mas sempre com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, é a solução mais vantajosa à Administração pública, de modo que qualquer modalidade de compra que não observe o devido procedimento licitatório deve ser excepcional.

É importante que o gestor, em nome dos Princípios da Eficiência e da Efetividade, não desvie o olhar, inadvertidamente, de todo um sistema administrativo estruturado para fazer bem funcionar a coisa pública e que conta, de antemão, com órgãos de planejamento (secretarias municipais de planejamento), sem os quais não funciona nenhuma gestão séria e que nutra obediência e respeito às leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) e portanto, atue em prol da gestão ótima dos recursos públicos destinados a serviços essenciais à população. A falta de planejamento, em verdade, configura descaso com a Constituição e todos os preceitos de atenção social e financeira que dela derivam.

Portanto, as presentes Consultas, de grande relevância na atual realidade econômica financeira do país, ganham a resposta inicial negativa, quanto à possibilidade de instituição de fundos rotativos para atendimento de despesas imprevistas e urgentes das atividades de educação e saúde, podendo, no entanto, as municipalidades criarem normativa própria, via lei em sentido estrito, destinada a instituir regime de adiantamento que venha atender as unidades administrativas invocadas em ambas as Consultas, pelas razões acima apresentadas.

Ademais, importante estabelecer alguns critérios que devam ser observados pelo regime de adiantamento a ser instituído pelos municípios consulentes e nesse sentido siga as orientações constantes das duas Instruções da COFIM, as quais repito abaixo, com alguns acréscimos, pautados nas fundamentações deste voto:

- a) observe o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11, podendo, ainda, buscar como referencial a Instrução Normativa nº 04/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional e a Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda;
- b) que além da regulamentação por lei, realize o adiantamento de despesa em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública);
- c) observe no momento da concessão do adiantamento os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento;
- d) comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços;
- e) se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado;
- f) não configure prestação de serviços de caráter continuado;

- g) inexistir contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material/serviço ou, se houver contrato, que por motivos de força maior, alheios à vontade da Administração pública, seja impossível receber os suprimentos necessários;
- h) atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação;
- i) ao regime de adiantamento deve ser conferida a transparência estimada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos moldes propugnados pelos seus artigos 48 e 48-A.

Por tudo o exposto e o que mais dos autos consta, respondo às presentes Consultas nos seguintes termos:

Conhecer das presentes Consultas, conforme os termos já constantes desse processo;

Responder as Consultas, no sentido de negar a possibilidade de criação, mesmo que através de lei, de fundos rotativos aos municípios destinados a atender a unidades administrativas da educação e saúde, vez que os municípios possuem estrutura administrativa distinta da do Estado do Paraná, que é caracterizado pela desconcentração dos serviços públicos, restando, assim, prejudicadas todos os questionamentos decorrentes dessa pergunta inicial. Os municípios, no entanto, podem estabelecer, por lei em sentido estrito, regime de adiantamento, o qual deverá seguir as seguintes premissas mínimas, derivadas das considerações esboçadas no voto:

a) observe o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11, podendo, ainda, buscar como referencial a Instrução Normativa nº 04/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional e a Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda;

b) que além da regulamentação por lei, realize o adiantamento de despesa em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública);

c) observe no momento da concessão do adiantamento os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento;

d) comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços;

e) se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado;

f) não configure prestação de serviços de caráter continuado;

g) inexista contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material/serviço ou, se houver contrato, que por motivos de força maior, alheios à vontade da Administração pública, seja impossível receber os suprimentos necessários;

h) atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação; i) ao regime de adiantamento deve ser conferida a transparência estimada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos moldes propugnados pelos seus artigos 48 e 48-A;

Transitado em julgado, encaminhar o feito ao setor de jurisprudência e biblioteca, para as anotações pertinentes.

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, em:

Conhecer das presentes Consultas, conforme os termos já constantes desse processo;

Responder as Consultas, no sentido de negar a possibilidade de criação, mesmo que através de lei, de fundos rotativos aos municípios destinados a atender a unidades administrativas da educação e saúde, vez que os municípios possuem estrutura administrativa distinta da do Estado do Paraná, que é caracterizado pela desconcentração dos serviços públicos, restando, assim,

prejudicadas todos os questionamentos decorrentes dessa pergunta inicia. Os municípios, no entanto, podem estabelecer, por lei em sentido estrito, regime de adiantamento, o qual deverá seguir as seguintes premissas mínimas, derivadas das considerações esboçadas no voto:

a) observe o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11, podendo, ainda, buscar como referencial a Instrução Normativa nº 04/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional e a Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda;

b) que além da regulamentação por lei, realize o adiantamento de despesa em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública);

c) observe no momento da concessão do adiantamento os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento;

d) comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços;

e) se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado;

f) não configure prestação de serviços de caráter continuado;

g) inexista contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material/serviço ou, se houver contrato, que por motivos de força maior, alheios à vontade da Administração pública, seja impossível receber os suprimentos necessários;

h) atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação; i) ao regime de adiantamento deve ser conferida a transparência estimada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos moldes propugnados pelos seus artigos 48 e 48-A;

Transitado em julgado, encaminhar o feito ao setor de jurisprudência e biblioteca, para as anotações pertinentes.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 6 de julho de 2017 – Sessão nº 21.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

MURAL DE LICITAÇÕES

INFORMAÇÕES - RECURSOS ORIUNDOS DE ORGANISMO FINANCEIRO MULTILATERAL

PROCESSO Nº : 729560/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO : EDGAR BUENO
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 3085/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Licitações realizadas com recursos oriundos de organismo financeiro multilateral. Informações sobre essas licitações no Mural de Licitações. Aplicação de regras sobre licitações impostas por organismo financeiro multilateral, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo senhor Edgar Bueno, ex-prefeito do Município de Cascavel, referente às licitações realizadas com recursos oriundos de organismo financeiro multilateral (peça 3), na qual foram realizados os seguintes questionamentos:

- a) As aquisições que forem feitas com recursos do empréstimo e que não serão aplicadas a legislação nacional (Lei 8.666/93 e 10.520/02), que possuem nomenclaturas diferenciadas das nacionais, como deverão ser informadas no Mural de Licitações e na modalidade de licitação (tendo em vista que são dados a serem enviados para o SIM-AM nas remessas mensais)? Como processar os lançamentos no sistema?
- b) Considerando a diferenciação na Política de Aquisições do Organismo Internacional e o sistema de negociação nas aquisições com as nomenclaturas/modalidades distintas da legislação nacional, tais como: prazos, habilitação, supressões, acréscimos e não fixação de limites. Como o Tribunal avalia/inspeciona essas aquisições? Aplica a política de aquisições do organismo financiador, uma vez que firmou acordo para ser Auditor Externo do Programa?

c) Existe orientação específica, do TCE-PR, que se aplique aos Municípios nos casos de utilizarem as Políticas de Aquisições distintas da legislação nacional?

Por meio do Despacho nº 1.445/16 – GCFC (peça 7), considerando que a Consulta preenchia os requisitos de admissibilidade, em conformidade com os artigos 311 e 312 do Regimento Interno, vez que o Prefeito Municipal é autoridade legítima, contém apresentação concernente à matéria de competência deste Tribunal de Contas, além de estar formulada em tese, conter a indicação objetiva dos quesitos e instruída por parecer jurídico, recebi a Consulta e encaminhei o feito à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para que informasse sobre decisões relacionadas à presente.

A **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca**, por meio da Informação nº 142/16-SJB (peça 9), destacou que não foram encontrados precedentes sobre o tema.

A **Coordenadoria de Fiscalizações Específicas - COFE**, por meio da Instrução nº 7/16 (peça 15), ressaltou que contou com a colaboração da Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos – COFIT e do Núcleo de Apoio à Fiscalização – NAF para instruir a Consulta.

Quanto às questões constantes da Consulta, manifestou-se no seguinte sentido:

a) Questão I

O Mural de Licitações já foi adaptado para o recebimento dos dados referentes às licitações promovidas com recursos de empréstimos por meio da inclusão da aba “Recursos provenientes de organismos internacionais/multilaterais de crédito”, subdividida nos campos “Instituição Financeira” e “Contrato de empréstimo”. Ressaltou que o Município deve buscar informações de como realizar o envio de Mural de Licitações¹.

¹ Disponível no link <http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2016/8/pdf/00300179.pdf>

Acrescenta que, por ora, as informações enviadas deverão ser compatíveis com o que for enviado ao Mural de Licitações e, quando possível, serem utilizadas classificações mais próximas possível daquelas adotadas pelos organismos internacionais e que já existam no SIM-AM, conforme instruções constantes do Mural de Licitações.

Quanto ao Sistema SIM-AM, destacou que o Tribunal está avaliando as modificações que deverão ser realizadas nesse Sistema para a recepção dos dados referentes às licitações efetuadas com recursos de empréstimos, de modo que, por enquanto, destaca a unidade técnica:

as informações enviadas e atualmente exigidas pelo SIM-AM deverão ser compatíveis com o que for enviado ao Mural de Licitações e, quando possível, ser utilizada classificações mais próximas das empregadas pelos organismos internacionais e que já existem no SIM.

Sugeriu que, enquanto essas alterações não são implementadas, o Município envie as informações sobre licitações para o SIM-AM após abertura do certame, a fim de que seja respeitado o sigilo dos orçamentos e preços máximos, de acordo com exigência dos organismos internacionais.

b) Questão II e Questão III

Quanto à segunda e à terceira questões, a Coordenadoria de Fiscalizações Específicas, destacando que não há orientação específica do Tribunal de Contas aos municípios, ponderou que a utilização das regras editadas pelo ente financiador não acarreta o afastamento integral da aplicação Lei nº 8.666/93, que deve ser aplicada subsidiariamente às situações não abrangidas pelas regras externas.

No caso, a orientação para todos os jurisdicionados é a mesma, qual seja, nas licitações com emprego de recursos alocados perante organismos internacionais, as normas de licitação, ditadas por esses organismos, podem ser aplicadas desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo.

A propósito, acrescentou, este Tribunal já se manifestou sobre aplicação de diretrizes sobre licitações determinadas por organismo financeiro multilateral, nos termos da Resolução nº 3.872/95², em que foi Relator o Conselheiro João Féder:

Consulta. Possibilidade de realização de contratações obedecendo a regras licitatórias determinadas por organismo financiador externo, em contrariedade às normas da LF nº 8.666/93, desde que atendidos os seguintes requisitos mínimos:

1. Serem condições indispensáveis à concessão do financiamento com recursos externos, expressamente estipulados pelo respectivo organismo internacional;
2. Sejam estabelecidas previamente no ato convocatório (edital) e aditadas mediante justificção (motivação) do administrador licitante, com clara e precisa indicação das alterações e exigências, com posterior aprovação pela autoridade hierarquicamente superior;
3. Não afrontem os princípios de administração pública, entre os quais os contidos no artigo 27, da Constituição Estadual e 37, "caput", da Carta Constitucional Federativa, reafirmados no artigo 3º e parágrafos da Lei nº 8.666/93.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer n.º 1.187/17 (peça 16), manifestou-se pela reposta à presente Consulta nos termos da Instrução da Coordenadoria de Fiscalizações Específicas.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Acolhendo integralmente a manifestação da Coordenadoria de Fiscalizações Específicas, **voto** para que a Consulta seja respondida nos seguintes termos.

Em relação à **primeira questão**, o envio e processamento e envio dos dados no Mural de Licitações deve ser realizado conforme instruções constantes do próprio Layout do Mural de Licitações Municipais.

Quanto ao Sistema SIM-AM, o Tribunal está avaliando as modificações que deverão ser realizadas nesse Sistema, de modo que, por enquanto, as in-

2 Protocolo nº 11.392/95.

formações enviadas e atualmente exigidas pelo SIM-AM deverão ser compatíveis com o que for enviado ao Mural de Licitações e, quando possível, serem utilizadas as classificações mais próximas das empregadas pelos organismos internacionais e que já existem no SIM-AM.

Enquanto essas alterações não forem implantadas, o Município pode encaminhar as informações sobre licitações para o SIM-AM após abertura do certame, a fim de que seja respeitado o sigilo dos orçamentos e preços máximos, de acordo com exigência dos organismos internacionais.

No que tange as **segunda e terceira questões**, visto que são complementares, ressalta-se que a Administração pode aplicar as regras impostas por organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo, nos termos da Resolução nº 3.872/95 deste Tribunal de Contas.

Logo, não há orientação específica que se aplique aos municípios nos casos de utilizarem as políticas de aquisições distintas da legislação nacional. A orientação para todos os jurisdicionados é a mesma, qual seja, em licitação com emprego de recursos oriundos de organismos internacionais, as normas de licitação, desses organismos podem ser aplicadas, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações.

Em seguida, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para o arquivamento, nos termos do art. 398, §1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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

termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

Acolher integralmente a manifestação da Coordenadoria de Fiscalizações Específicas para responder a presente Consulta, nos seguintes termos:

I. Em relação à **primeira questão**, o envio e processamento e envio dos dados no Mural de Licitações deve ser realizado conforme instruções constantes do próprio Layout do Mural de Licitações Municipais.

Quanto ao Sistema SIM-AM, o Tribunal está avaliando as modificações que deverão ser realizadas nesse Sistema, de modo que, por enquanto, as informações enviadas e atualmente exigidas pelo SIM-AM deverão ser compatíveis com o que for enviado ao Mural de Licitações e, quando possível, serem utilizadas as classificações mais próximas das empregadas pelos organismos internacionais e que já existem no SIM-AM.

Enquanto essas alterações não forem implantadas, o Município pode encaminhar as informações sobre licitações para o SIM-AM após abertura do certame, a fim de que seja respeitado o sigilo dos orçamentos e preços máximos, de acordo com exigência dos organismos internacionais;

II. No que tange às **segunda e terceira questões**, visto que são complementares, ressalta-se que a Administração pode aplicar as regras impostas por organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo, nos termos da Resolução nº 3.872/95 deste Tribunal de Contas.

Logo, não há orientação específica que se aplique aos municípios nos casos de utilizarem as políticas de aquisições distintas da legislação nacional. A orientação para todos os jurisdicionados é a mesma, qual seja, em licitação com emprego de recursos oriundos de organismos internacionais, as normas de licitação, desses organismos podem ser aplicadas, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo;

III. Remeter os autos, após o trânsito em julgado da decisão, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para as devidas anotações;

IV. Determinar, em seguida, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para o arquivamento, nos termos do art. 398, §1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 06 de julho de 2017 - Sessão nº 21.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

PROFESSOR

JORNADA DE 20 HORAS SEMANAIS - CARGO DE DIREÇÃO ESCOLAR - PAGAMENTO DE TURNO COMPLEMENTAR - IMPOSSIBILIDADE

PROCESSO Nº : 101743/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
INTERESSADO : CLEBER FONTANA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3899/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Professor. Carga Horária de 20 horas semanais. Inconstitucionalidade da dobra definitiva de jornada. Incompatibilidade lógica entre a dobra de jornada e o recebimento de gratificação de direção escolar. Possibilidade de cumulação do recebimento dos vencimentos do cargo relativo às 20 horas semanais com a gratificação legal de direção.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Francisco Beltrão, senhor Cléber Fontana, sobre pagamento de turno complementar para professores municipais.

Indagou o consulente:

Considerando que professores admitidos através de concurso público de provas e títulos, tanto aqueles com jornada de 20 (vinte) horas semanais, quanto os que desempenham jornada de 40 (quarenta) horas semanais, podem se candidatar e serem eleitos como diretores escolares (desde que preenchidos os demais requisitos legais); na ausência de previsão legal específica, é possível (há legalidade em) efetuar o pagamento de Turno Complementar (Adicional de Jornada Extraordinária - AJT, ou o nome que a Lei outorgue à denominada "dobra de jornada"), para que o professor com carga horária de 20 (vinte) horas assuma a direção escolar (quando eleito) em tempo integral, cumulando esse benefício (AJT) com a

gratificação fixada por lei para a função de Diretor Escolar? Ou por se colocar a disposição na eleição para o cargo de Diretor Escolar (mandato eletivo) o professor com jornada de 20 (vinte) horas assume o ônus do desempenho da atividade de Diretor em jornada integral (dedicação integral), apenas com os vencimentos do seu cargo de origem, acrescidos da gratificação estabelecida por Lei?

Na peça 04 consta a juntada do Parecer Jurídico local concluindo que “com lastro na fundamentação acima exposta, em especial da Lei 4.260/2014, aliado ao princípio da legalidade e Art. 37, XVI e 39, § 4.º da Constituição Federal, opina-se pela impossibilidade de cumulação da Ampliação de Jornada de Trabalho (AJT) com a gratificação inerente à função de Diretor Escolar, diante da necessária dedicação integral do Diretor eleito, o qual tem direito apenas a gratificação de que trata o Art. 32, inciso I da Lei n.º 4.260/2014”.

O feito foi distribuído a este Relator em 10 de fevereiro de 2017 (peça 07).

Recebida a consulta, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 22/17 – peça 09) que informou que, salvo alguma falha no sistema de pesquisa, não foi encontrada nenhuma decisão sobre o tema.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Parecer 1196/17 – peça 10), ao analisar a questão, dividiu a fundamentação de seu opinativo em duas vertentes: REGIME SUPLEMENTAR “DOBRA DE JORNADA” CUMULADA COM DIREÇÃO DE ESTABELECIMENTO ESCOLAR, IMPOSSIBILIDADE; e, REGIME SUPLEMENTAR “DOBRA DE JORNADA”, DESRESPEITO AO INSTITUTO DO CONCURSO PÚBLICO.

Quanto ao primeiro item afirma que a legislação local faculta aos docentes assumir carga horária suplementar, além daquela jornada contratual, limitando, contudo, a jornada final a um total de 40 (quarenta) horas semanais.

Acrescentando que o próprio texto legal expressa vedação a concessão do labor em carga suplementar ao professor que esteja em acumulação de cargo ou função pública.

Compulsando a lei 4.260/2014 inferiu que num confronto entre o texto legal previsto no artigo 32, inciso I, com o artigo 36, é visível a incompatibilidade entre os dois institutos, de modo que não é possível o professor que esteja prestando serviço em regime suplementar ocupar o cargo de Direção de Estabelecimento de Ensino, por expressa previsão legal.

Por outro lado, destaca não haver vedação legal quanto ao professor que esteja em regime de carga horária parcial, 20h, sem dobra, exercer a função de Direção de Estabelecimento de Ensino, desde que seja observada a remuneração básica do cargo de concurso cumulada com a gratificação de direção escolar.

Já com relação à “dobra de jornada” entende ser verdadeira burla ao instituto do concurso público.

Assegura que através deste método, concede uma carga horária extra ao professor, sem, no entanto, submeter o docente ao competente concurso, em verdadeira afronta aos regramentos constitucionais, sem deixar de observar que esse método é lesivo ao trabalhador quando da concessão do benefício da aposentadoria.

Concluindo, portanto, ser visível que o regime de carga suplementar instituído pelo artigo 36, da Lei Municipal 4.260/2014, é inconstitucional e, portanto, ilegal.

Logo, assentou a seguinte resposta à consulta:

Pela impossibilidade de efetuar o pagamento de Turno Complementar (Adicional de Jornada Extraordinária - AJT, ou o nome que a Lei outorgue à denominada “dobra de jornada”), para que o professor com carga horária de 20 (vinte) horas assuma a direção escolar (quando eleito) em tempo integral, cumulando esse benefício (AJT) com a gratificação fixada por lei para a função de Diretor Escolar, por existir incompatibilidade entre os institutos com vedação legal; Pela possibilidade de o professor com jornada de 20 (vinte) horas assumir o desempenho da atividade de Diretor de Estabelecimento de Ensino em jornada integral (dedicação integral), apenas com os vencimentos do seu cargo de origem, acrescidos da gratificação estabelecida no artigo 32, inciso I, da Lei 4.260/2014.

O Ministério Público de Contas (Parecer 4698/17 – peça 11) convergindo com o opinativo da unidade técnica, entende este órgão ministerial que a Administração Pública tem competência para alterar a carga horária de seus servidores, desde que se faça mediante edição de lei, com a devida previsão orçamentária e financeira, aumento proporcional na remuneração e desconto previdenciário, haja vista que não há direito adquirido a regime jurídico estatutário.

Reforça ser vedada a dobra de carga, por configurar alteração desproporcional de jornada que acarreta reflexos lesivos ao equilíbrio atuarial e ao caráter contributivo do Regime Próprio de Previdência além de configurar ofensa ao princípio constitucional do concurso público.

Da leitura dos dispositivos legais aduz que a legislação municipal faculta aos docentes assumir carga horária suplementar, mas restringe aos casos de substituição de forma temporária e excepcional a outro profissional da rede.

Ressaltou que enquanto é vedado que um professor que esteja prestando serviço em regime suplementar (40 horas) ocupe o cargo de Direção de Estabelecimento de Ensino, nada impede que um professor que tenha jornada de 20 (vinte) horas semanais assuma referida gratificação, em jornada integral, desde que receba os vencimentos atinentes ao seu cargo de origem acrescidos da gratificação estabelecida no art. 32, inc. I, da Lei 4260/2014.

Finalizou manifestando-se pela resposta à consulta nos termos da instrução.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

Admissibilidade

A Consulta foi recebida pelo Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação.

¹ Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51934-0).

Mérito

Quanto ao mérito, a fim de que a resposta à consulta se dê em tese, nesta oportunidade, deixo de analisar a lei local sob pena de provocar um pré-julgamento da matéria.

Dessa forma, trilhando na mesma linha da instrução processual e, amparada em decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, entendo que, embora seja de conhecimento notório que o servidor público não possui direito adquirido à manutenção do seu regime jurídico, a alteração definitiva da jornada de trabalho viola os preceitos da Constituição Federal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 6.850/2.001 OFENSA AO ART. 27, INCISO II DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ PROFESSORES CONCURSADOS PARA OCUPAÇÃO DE CARGO COM JORNADA DE 20 HORAS SEMANAIS MODIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PARA 40 HORAS SEMANAIS - INEXISTÊNCIA DE NOVO CONCURSO PÚBLICO NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ALTERAÇÃO DE REGIME JURÍDICO VEZ QUE NÃO OCORRIDO DENTRO DO MESMO CARGO CONHECIDO PARCIALMENTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE COM EFEITOS EX NUNC. 1. Viola a Constituição Federal norma que, a título de alterar jornada de trabalho, investe em cargo público servidor habilitado em concurso para outro cargo. Norma infraconstitucional que alterando regime de tempo integral enquadra em outra jornada servidor que para esta não prestou concurso conflita com Lei Maior. 2. Lei Municipal que atribua a professor concursado para jornada de 20 horas semanais, cargo de 40 horas semanais, tem nítido intuito de transgredir a Lei maior, devendo, por conseguinte, ser extirpada da ordem jurídica. (TJPR - Órgão Especial - AI - 754330-8 - Ponta Grossa - Rel.: Luiz Sérgio Neiva de Lima Vieira - Unânime - J. 21.05.2012)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROFESSOR ESTATUTÁRIO. JORNADA DUPLA OU CARGA SUPLEMENTAR. RECONHECIMENTO COMO HORAS EXTRAORDINÁRIAS. AUSÊNCIA DE IMPROBIDADE. 1. A carga suplementar não pode ser considerada como equiparação dos professores aos servidores públicos municipais que possuem dois padrões, pois se assim o fora estaria infringido o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e artigo 9º da Lei Estadual nº 3.967/87, que prevêem a realização de concurso para o preenchimento dos cargos públicos em questão. 2. O trabalho suplementar de servidores públicos municipais de só pode ser tido como horas extraordinárias. 3. No caso dos autos, o apelante promoveu a dobra do horário de trabalho dos professores municipais concursados - é preciso frisar! - para suprir necessidades educacionais públicas. 4. Não se promoveu qualquer violação à necessidade prévia de certame, pois não houve contratação nova. O que se fez foi o aumento da prestação de serviço educacional - que é público e essencial, assim como direito fundamental dos cidadãos - em razão do aumento da demanda (quantidade de alunos). 5.

Logo, determinar, por portaria, o aumento de trabalho - de 20 para 40 horas - do professor, não é ato ímprobo, mas sim postura atrelada à discricionariedade do gestor público, para atender as necessidades do povo. Apelação Cível provida. Maioria. (TJPR - 5ª C.Cível - AC - 531947-1 - Campo Mourão - Rel.: Rogério Ribas - Rel.Desig. p/ o Acórdão: Rosene Arão de Cristo Pereira - Por maioria - J. 07.04.2009)

Destaquei que a alteração *definitiva* da jornada de trabalho é que viola a Constituição Federal, pois, a alteração provisória para fins de atendimento de necessidade ou interesse público premente é ato discricionário do administrador público.

Assim já se manifestou o Tribunal de Contas de Santa Catarina. Vejamos:

A alteração provisória da carga horária de trabalho no magistério é ato discricionário, inexistindo direito líquido e certo para sua conversão em definitivo. (destacamos) (TJSC, MS n. 2006.004076-5, da Capital, rel. Des. Cid Goulart, j. em 10.09.2008).

ADMINISTRATIVO. PROFESSOR MUNICIPAL. MAJORAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. DEFERIMENTO. Havendo interesse público, poderá a Administração alterar a carga horária de trabalho. Não se trata de um direito do servidor, mas sim de um ato discricionário do ente público (TJSC, AC n. 2007.001983-5, de Santa Rosa do Sul, rel. Des. Ricardo Roesler, j. em 09.12.2008).²

Logo, vê-se ser inconstitucional a dobra da jornada, independente do nome dado pela lei local, *de modo definitivo*, dos professores que foram aprovados em concurso público para a carga de 20 horas semanais.

O panorama agrava-se quando a dobra inconstitucional se dá em acumulação com a gratificação fixada por lei para o exercício da função de Diretor Escolar, uma vez que, logicamente, havendo necessidade premente da dobra de jornada, a ausência do professor em sala de aula para assumir o cargo de direção da escola descaracterizaria a motivação da discricionariedade em manter a jornada dobrada.

Por outro lado, o professor que labora com carga horária de 20 horas semanais e que venha assumir o ônus do desempenho da função de Direção Escolar tem direito ao valor integral de sua jornada de trabalho, repise-se, de 20 horas, acrescido apenas da gratificação estabelecida em lei para o exercício de tal função.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

² Ambos os julgados do Tribunal de Contas de Santa Catarina foram extraídos de: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=12384. Acesso: 20.jun.2017.

conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Francisco Beltrão, senhor Cléber Fontana, sobre pagamento de turno complementar para professores municipais, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Considerando que professores admitidos através de concurso público de provas e títulos, tanto aqueles com jornada de 20 (vinte) horas semanais, quanto os que desempenham jornada de 40 (quarenta) horas semanais, podem se candidatar e serem eleitos como diretores escolares (desde que preenchidos os demais requisitos legais); na ausência de previsão legal específica, é possível (há legalidade em) efetuar o pagamento de Turno Complementar (Adicional de Jornada Extraordinária - AJT, ou o nome que a Lei outorgue à denominada “dobra de jornada”), para que o professor com carga horária de 20 (vinte) horas assuma a direção escolar (quando eleito) em tempo integral, cumulando esse benefício (AJT) com a gratificação fixada por lei para a função de Diretor Escolar? Ou por se colocar a disposição na eleição para o cargo de Diretor Escolar (mandato eletivo) o professor com jornada de 20 (vinte) horas assume o ônus do desempenho da atividade de Diretor em jornada integral (dedicação integral), apenas com os vencimentos do seu cargo de origem, acrescidos da gratificação estabelecida por Lei?

Pela impossibilidade de professores contratados com carga horária de 20 horas semanais receberem valores relativos à “dobra de jornada”, ainda que de forma temporária, em cumulação com a gratificação fixada por lei para o desempenho de atividades de Direção Escolar, uma vez que são, logicamente, incompatíveis.

O Professor que foi contratado para a carga horária de 20 horas semanais e que venha a assumir o cargo de Diretor de escola terá direito aos vencimentos do seu cargo de origem cumulados apenas ao recebimento da gratificação fixada por lei para o desempenho de atividades de Direção Escolar como compensação à dedicação integral às atividades inerentes a este cargo.

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

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

3 DA DECISÃO

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

I. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Francisco Beltrão, senhor Cléber Fontana, sobre pagamento de turno complementar para professores municipais, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Considerando que professores admitidos através de concurso público de provas e títulos, tanto aqueles com jornada de 20 (vinte) horas semanais, quanto os que desempenham jornada de 40 (quarenta) horas semanais, podem se candidatar e serem eleitos como diretores escolares (desde que preenchidos os demais requisitos legais); na ausência de previsão legal específica, é possível (há legalidade em) efetuar o pagamento de Turno Complementar (Adicional de Jornada Extraordinária - AJT, ou o nome que a Lei outorgue à denominada “dobra de jornada”), para que o professor com carga horária de 20 (vinte) horas assuma a direção escolar (quando eleito) em tempo integral, cumulando esse benefício (AJT) com a gratificação fixada por lei para a função de Diretor Escolar? Ou por se colocar a disposição na eleição para o cargo de Diretor Escolar (mandato eletivo) o professor com jornada de 20 (vinte) horas assume o ônus do desempenho da atividade de Diretor em jornada integral (dedicação integral), apenas com os vencimentos do seu cargo de origem, acrescidos da gratificação estabelecida por Lei?

Pela impossibilidade de professores contratados com carga horária de 20 horas semanais receberem valores relativos à “dobra de jornada”, ainda que de forma temporária, em cumulação com a gratificação fixada por lei para o desempenho de atividades de Direção Escolar, uma vez que são, logicamente, incompatíveis.

O Professor que foi contratado para a carga horária de 20 horas semanais e que venha a assumir o cargo de Diretor de escola terá direito aos vencimentos do seu cargo de origem cumulados apenas ao recebimento da gratificação fixada por lei para o desempenho de atividades de Direção Escolar como compensação à dedicação integral às atividades inerentes a este cargo.

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, IVAN LELIS BONILHA e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 31 de agosto de 2017 – Sessão nº 29.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

PROFESSOR

REAJUSTE SALARIAL - EFEITO SOBRE AS GRATIFICAÇÕES

PROCESSO Nº : 223512/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SAPOPEMA
INTERESSADO : GIMERSON DE JESUS SUBTIL
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 3666/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Reajuste salarial professor. Gratificações. Não incidência de efeito cascata. O reajuste não incide automaticamente sobre as demais gratificações, mas somente para o piso. Incidência quando calculadas pelo piso. Caso contrário, dependem de lei.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Sapopema, por meio de sua representante legal senhor Gimerson de Jesus Subtil, sobre a possibilidade de o reajuste do piso salarial dos professores incidir sobre as gratificações (Progressão, Graduação, etc).

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação nº 36/17, noticiou que não foram encontrados julgados ou decisões sobre os questionamentos elencados.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (COFAP), no Parecer 1815/17, opinou pelo recebimento da presente para responder ao consulente que: o percentual concedido a título de reajuste deverá, em tese, incidir sobre o piso e as gratificações quando fixadas sobre terão igual aumento, caso contrário terão que se socorrer da legislação.

O Ministério Público de Contas (MPC) no Parecer nº 65-5/17 corrobora em o entendimento exarado pela COFAP.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, deve-se destacar que o Consulente, Sr. Gimerson de Jesus Subtil, é parte legitimada a formular consulta perante este Tribunal, nos termos do art. 39, II, da LC nº 113/2005.

A consulta contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida, versa sobre dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal e veio instruída com parecer elaborado pela assessoria jurídica local, conforme preconiza o Art. 38 da referida Lei.

Assim sendo, conheço da presente consulta por estarem presentes os pressupostos de sua admissibilidade.

A Consulta versa sobre o reajuste do piso salarial dos professores pelo Governo Federal e seu efeito sobre as gratificações.

Valho-me da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, citada no Parecer do Ministério Público de Contas (peça 14, p.2), que de forma clara trata sobre o tema em questão:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PISO SALARIAL NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. INOCORRÊNCIA. VENCIMENTO BÁSICO. REFLEXO SOBRE GRATIFICAÇÕES E DEMAIS VANTAGENS. INCIDÊNCIA SOBRE TODA A CARREIRA. TEMAS A SEREM DISCIPLINADOS NA LEGISLAÇÃO LOCAL. MATÉRIAS CONSTITUCIONAIS. ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. Não viola o art. 535 do CPC/1973 o acórdão que contém fundamentação suficiente para responder às teses defendidas pelas partes, pois não há como confundir o resultado desfavorável ao litigante com a falta de

fundamentação. 2. A Lei n. 11.738/2008, regulamentando um dos princípios de ensino no País, estabelecido no art. 206, VIII, da Constituição Federal e no art. 60, III, “e”, do ADCT, estabeleceu o piso salarial profissional nacional para o magistério público da educação básica, sendo esse o valor mínimo a ser observado pela União, pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios quando da fixação do vencimento inicial das carreiras. 3. O Supremo Tribunal 11.738/2008 questionados estavam em conformidade com a Constituição Federal, registrando que a expressão “piso” não poderia ser interpretada como “remuneração global”, mas como “vencimento básico inicial”, não compreendendo vantagens pecuniárias pagas a qualquer outro título.

Consignou, ainda, a Suprema Corte que o pagamento do referido piso como vencimento básico inicial da carreira passaria a ser aplicável a partir de 27/04/2011, data do julgamento do mérito da ação. 4. Não há que se falar em reflexo imediato sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações ou em reajuste geral para toda a carreira do magistério, visto que não há nenhuma determinação na Lei Federal de incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial I da carreira.(...) 7. Considerações acerca dos limites impostos pela Constituição Federal - autonomia legislativa dos entes federados, iniciativa de cada chefe do poder executivo para propor leis sobre organização das carreiras e aumento de remuneração de servidores, e necessidade de prévia previsão orçamentária -, bem como sobre a necessidade de edição de lei específica, nos moldes do art. 37, X, da Constituição Federal, além de já terem sido analisadas pelo STF no julgamento da ADI, refogem dos limites do recurso especial. 8. Para o fim preconizado no art. 1.039 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese: “A Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, ordena que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação do vencimento básico em valor inferior, não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, o que somente ocorrerá se estas determinações estiverem previstas nas legislações locais.” 9. Recurso especial parcialmente provido para cassar o acórdão *a quo* e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que reaprecie as questões referentes à incidência automática da adoção do piso salarial profissional nacional em toda a carreira do magistério e ao reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, de acordo com o determinado pela lei local. Julga-

mento proferido pelo rito dos recursos repetitivos (art. 1.039 do CPC/2015). (STJ – REsp 1426210/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/11/2016, DJe 09/12/2016) (sem grifos no original)

Como bem afirmou o douto Ministério Público de Contas, não há que se falar em efeito cascata, com a decretação do novo piso salarial.

Isto posto, **VOTO** para que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

a) Quando for decretado o novo piso salarial dos professores, pelo Governo Federal, o percentual concedido terá o efeito cascata para todas as gratificações (Progressão, Graduação, etc), ou o reajuste será somente para o piso?

R: Não. O reajuste não incide automaticamente sobre as demais gratificações, mas somente para o piso.

b) Se a concessão do reajuste for somente para o piso salarial, descartando assim as gratificações, qual a legalidade e quando será a reposição das gratificações?

R: “(...) o percentual concedido a título de reajuste deverá, em tese, incidir sobre o piso. As gratificações, quando fixadas em percentual do piso, terão, conseqüentemente, igual aumento, caso contrário, terão que se socorrer do mecanismo normativo exigido pela Lei Orgânica do Município para a concessão de reajuste de remuneração dos servidores.”

Após o trânsito em julgado remetam-se os autos para a Diretoria de Protocolo para trâmites necessários, após encerre-se e archive-se.

É o voto.

3 DA DECISÃO

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

I - Responder a consulta nos seguintes termos:

a) Quando for decretado o novo piso salarial dos professores, pelo Governo Federal, o percentual concedido terá o efeito cascata para todas as gratificações (Progressão, Graduação, etc), ou o reajuste será somente para o piso?

R: Não. O reajuste não incide automaticamente sobre as demais gratificações, mas somente para o piso.

b) Se a concessão do reajuste for somente para o piso salarial, descartando assim as gratificações, qual a legalidade e quando será a reposição das gratificações?

R: (...) o percentual concedido a título de reajuste deverá, em tese, incidir sobre o piso. As gratificações, quando fixadas em percentual do piso, terão, conseqüentemente, igual aumento, caso contrário, terão que se socorrer do mecanismo normativo exigido pela Lei Orgânica do Município para a concessão de reajuste de remuneração dos servidores.

II - Remeter os autos, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para trâmites necessários e, após, encerre-se e archive-se.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 17 de agosto de 2017 – Sessão nº 27.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

RETIFICAÇÃO DE ACÓRDÃO - PAGAMENTO DE DESPESAS ADMINISTRATIVAS - EXPRESSA PREVISÃO DOS GASTOS - LEI 4.320/64, ARTIGO 17

PROCESSO Nº : 10762/15
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E
ANTONINA
INTERESSADO : LUIZ HENRIQUE TESSUTTI DIVIDINO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3787/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Retificação de acórdão, consoante previsão do § único, do art. 471, do RITCE/PR. Resposta a consulta acerca da possibilidade de pagamento de despesas administrativas em transferência voluntária.

1 QUESTÃO PRELIMINAR

O presente expediente foi objeto da decisão materializada no Acórdão 5530/15-STP (peça 34), a qual foi exarada de acordo com o voto proferido por este Julgador, complementado por voto vista apresentado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Porém, observa-se que o julgado não foi corretamente elaborado, restando ausente a proposta complementar, bem como algumas alterações dela decorrentes.

Desta feita, consoante disposto no § único, do art. 471, do RITCE/PR¹,

¹ Após o trânsito em julgado, o Relator reconhecendo erro material ou inexatidão na redação do acórdão, proporá a sua retificação ou declaração de nulidade, conforme o caso, mediante inclusão em pauta de julgamento, de forma destacada, e deliberação do órgão colegiado competente.

mostra-se adequada a propositura de retificação do referido acórdão, de acordo com o que se passar a expor.

2 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Trata-se de Consulta formulada pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, vinculada à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística, objetivando-se, com isso, a obtenção de respostas aos seguintes questionamentos:

- (i)* é possível a celebração do convênio supracitado com a previsão de despesas administrativas operacionais (taxa de administração) a serem pagas à Fundação de apoio, no caso em tela a Fundação da Universidade Federal do Paraná para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura – FUNPAR, consoante artigo 8.420/2014?
- (ii)* é possível a participação do autor do projeto na coordenação de desenvolvimento do mesmo?

O parecer técnico restringiu-se a abordar, de forma superficial, o contexto da Lei Federal n.º 8.958/1994, bem como dos Decretos Federais n. 8.240/2014 e 7.423/2010, sem, contudo, ingressar, propriamente, no mérito dos quesitos formulados.

Depois de recebido o expediente (vide Despacho n.º 112/15, peça n.º 19), o feito foi submetido ao crivo da Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, que, em sua Informação n.º 11/15 (peça n.º 21), certificou a existência de três decisões acerca de questões semelhantes, consubstanciadas nos v. Acórdãos n. 3178/06 – Primeira Câmara, 836/10 – Segunda Câmara e 1405/09 – Primeira Câmara.

Dando-se continuidade, a Douta Diretoria de Análise de Transferências, em seu Parecer n.º 34/15 (peça n.º 23), opinou pelo parcial conhecimento da Consulta em epígrafe, conforme abaixo transcrito:

- (i)* a legalidade do pagamento de eventuais “custos administrativos” incorridos pela tomadora dos recursos públicos, no âmbito desta Corte de Contas, está condicionada a: (i) expressa previsão no termo de convênio e respectivo plano de trabalho, havendo vin-

culação entre o objeto e os custos (ii) razoabilidade no percentual máximo definido (teto), suscitando-se a aplicação analógica dos comandos da Lei Ordinária n.º 13.019/2014, a serem adaptados à realidade do ente federativo repassador e do valor total do ato cooperativo; (iii) realização de pesquisa de preços e economicidade nas despesas realizadas; (iv) comprovação da correta e real aplicação das despesas lançadas como custo operacional, mediante apresentação de contratos e comprovantes de despesas e, caso a tomadora perceba recursos públicos por mais de um ato cooperativo (v) apresentação da memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos.

Objetivamente, quanto ao primeiro quesito, a resposta é pela impossibilidade de se aplicar o Decreto Federal n.º 8.240/2014 ao caso em tela e pela impossibilidade de pagamento de taxa de administração, termo que não deve ser confundido com o conceito de “custos administrativos”, passíveis de serem pagos de acordo com os critérios supra.

(ii) caso o segundo quesito seja conhecido, de acordo com os princípios da eventualidade e da celeridade, sugere-se a resposta em tese, de acordo com os ditames do artigo 311, §1º do Regimento Interno. Nestes termos, afirma-se – em tese - a possibilidade de pagamento de bolsa auxílio a professores das Instituições de Ensino Superior, desde que preenchidos os requisitos delineados nos Acórdãos n.º 547/08-Pleno e 2046/06-Pleno deste Tribunal de Contas.

E, no mesmo sentido se deu o posicionamento do Ministério Público de Contas, conforme abaixo transcrito (Parecer n.º 7356/15, peça n.º 26):

a) É possível a previsão, em convênio, de custeio de despesas administrativas (custos indiretos), desde que sejam rigorosamente observados os requisitos estatuídos na Resolução n.º 28/2011 – TCE/PR e na Lei n.º 13.019/2014, notadamente: (i) as despesas indiretas devem guardar estrita pertinência com o objeto do convênio (art. 16, I, da Resolução n.º 28/2011); (ii) as despesas indiretas devem estar expressamente previstas no plano de trabalho entabulado entre os parceiros (art. 8º e parágrafos da Resolução n.º 28/2011); (iii) os gastos deverão observar o princípio da economicidade, o que exige, por exemplo, o dever de serem pesquisados ao menos 3 fornecedores previamente à aquisição de bem ou serviço (art. 18, §1º da Resolução n.º 28/2011); (iv) o dever de documentação de todos os gastos praticados com os recursos do convênio para posterior prestação de contas a este Tribunal (art. 19 da Resolução n.º 28/2011); (v) no caso de previsão de custeio de despesas administrativas (custos indiretos), deverão ser observados os limite traçados pelo art. 47, caput, incisos e parágrafos, da Lei n.º 13.019/2014, as quais deverão constar de maneira expressa no plano de trabalho e constituirão objeto de prestação de contas.

b) É possível a participação do autor de projeto de pesquisa em sua posterior execução, quando da formalização do convênio, não se aplicando à hipótese a vedação prevista no art. 9º, I, da Lei n.º 8.666/93, haja vista que neste tipo de avença ocorre a confluência de intenções para a consecução da atividade de interesse público pesquisada pelo referido agente (autor do projeto), sendo também viável juridicamente o pagamento de bolsa-auxílio aos pesquisadores, desde que, sendo eles servidores públicos, haja autorização legal para o recebimento.

Da mesma forma, a 5ª Inspeção de Controle Externo, em sua Informação n.º 10/15 (peça n.º 28), ratificou todo o posicionamento acima exposto.

3 PROPOSTA DE VOTO INICIAL DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Após uma detida apreciação do feito, corroboro parcialmente as conclusões esboçadas pela DAT, pelo Ministério Público de Contas e pela 5ª ICE.

Em decorrência da relevância do tema trazido ao conhecimento deste E. Tribunal, doravante, ingresso na análise pormenorizada de cada um dos questionamentos.

(i) é possível a celebração do convênio supracitado com a previsão de despesas administrativas operacionais (taxa de administração) a serem pagas à Fundação de apoio, no caso em tela a Fundação da Universidade Federal do Paraná para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura – FUNPAR, consoante artigo 8.420/2014?

Não, não se entende como possível a incidência do Decreto Federal em comento, visto que não representa ato normativo apto a vincular a forma de atuação da administração pública no âmbito do Estado do Paraná e o simples fato de se ter uma entidade federal como tomadora dos recursos não determina a forma de atuação de uma Autarquia Estadual posicionada como concedente dos recursos, haja vista que se trata do orçamento do Estado.

Assim, afastada a normativa em comento, de forma direta e objetiva, concluo que merece prosperar a abordagem estritamente conceitual realizada pela DAT, a partir da qual concluiu que a permissão deve se dar no sentido de ser admitido o pagamento de custos administrativos - restritos àqueles absolutamente pertinentes, necessários e imprescindíveis à execução do objeto, devendo o agente repassador levar em conta, quando da escolha do agente tomador dos recursos, para fins de economicidade, aquele que detenha melhores condições de funcionamento, nos termos do art. 17 da Lei n.º 4.320/64 -, e não da genérica e mal formatada taxa de administração. Ora, em se tratando de verbas públicas, o convênio e seu respectivo plano de trabalho devem ser

munidos da maior transparência e da melhor e mais completa discriminação das despesas a serem realizadas, não se adequando ao panorama do fluxo de dinheiro público a incidência de uma taxa sobre o montante repassado, sem qualquer comprovação pontual da destinação dada a tal cobrança.

Feitas estas breves considerações, tem-se que, para a legalidade da cobertura de custos administrativos, devem ser observadas as seguintes condicionantes: **(i)** expressa previsão no termo de convênio e respectivo plano de trabalho, havendo vinculação entre o objeto e os custos; **(ii)** razoabilidade no valor nominal máximo definido (teto), tomando-se como base, para tanto, o estabelecido na presente Consulta; **(iii)** realização de pesquisa de preços e economicidade nas despesas realizadas, em consonância com o previsto no art. 47 da Lei n.º 13.019/2014, com especial destaque quanto à economicidade dos gastos, com a exigência, por exemplo, de pelo menos três fornecedores previamente à aquisição do bem ou serviço previsto, e à transparência dos valores pagos à equipe de trabalho e dirigentes da entidade vinculados à execução do termo; **(iv)** comprovação da correta e real aplicação das despesas lançadas como custo operacional, mediante apresentação de contratos e comprovantes de despesas e, caso a tomadora perceba recursos públicos por mais de um ato cooperativo: apresentação da memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos; e, por fim, **(v)** ainda na hipótese de a tomadora receber recursos por mais de um termo de transferência, a memória de cálculo a ser apresentada para fins de comprovação e aferição da forma de rateio das despesas administrativas, tanto perante o agente repassador como perante esta Corte de Contas, deverá vir acompanhada de toda a documentação necessária para que se verifique a efetiva impossibilidade de o valor de um mesmo comprovante ser utilizado, indevidamente, como comprovação de despesa em prestação de contas de processos diversos, determinando-se à Diretoria de Análise de Transferências que implemente mecanismos para a realização dessa verificação via sistema informatizado.

(ii) é possível a participação do autor do projeto na coordenação de desenvolvimento do mesmo?

Por fim, com amparo em jurisprudência deste E. Tribunal de Contas, concluiu pela viabilidade do pagamento de bolsa auxílio a professores das Instituições de Ensino Superior, desde que preenchidos os requisitos delineados nos Acórdãos n.º 547/08-Pleno e 2046/06-Pleno.

4 VOTO VISTA DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

1. Com relação à resposta formulada pelo Douto Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, gostaria de apresentar algumas sugestões para complementação da fundamentação e da parte dispositiva do voto.

Em primeiro lugar, entendo necessário deixar expressa a absoluta proibição de cobrança de taxa administrativa, em conformidade ao que dispõe o art. 140, inciso I da Lei Estadual nº 15.608/2007, o art. 5º, inciso I da Resolução nº 03/2006, o art. 9º, inciso I da Resolução nº 28/2011, essas duas últimas deste Tribunal de Contas, bem como, do art. 45, I, da Lei Federal nº 10.019/2014.

A propósito, cabe ressaltar que a entrada em vigor dessa última lei federal, prevista para janeiro de 2016, em nada altera esse panorama, visto que, no dispositivo citado, foi mantida a vedação de cobrança de taxa de administração, reproduzindo os comandos legais e infra legais já existentes, acima assinalados.

Para melhor esclarecer a matéria, convém explicitar no voto a distinção feita pela Diretoria de Análise de Transferências, a f. 4 da peça nº 23, entre taxa de administração e custos ou despesas administrativas: “enquanto o termo ‘taxa de administração’ evoca um percentual fixo pautado no valor total do repasse e independentemente do grau de execução do serviço público delegado, os termos ‘custos administrativos’ ou ‘despesas administrativas’ configuram-se como reembolsos por despesas diretas ou indiretas praticadas exclusivamente em prol da execução do objeto público pré-definido”.

Nessa mesma linha, a proposta do douto Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, a f. 5 da peça nº 26:

Retificação de acórdão - Pagamento de despesas administrativas - Expressa previsão dos gastos – Lei 4.320/64, artigo 17

O que se proíbe, portanto, é a remuneração genérica do tomador de recursos, de maneira que todos os recursos repassados deverão ser obrigatoriamente aplicados de acordo com o plano de trabalho e vincular-se ao objeto do pacto. Igualmente, o montante integral dos valores recebidos deverá ser objeto de prestação de contas perante este Tribunal, inclusive com a regular comprovação de que a realização das despesas ocorreu conforme a normativa de regência (...) Nesse passo, embora se proíba a previsão de taxa de administração, é possível que o plano de trabalho autorize o pagamento de “custos indiretos” **relacionados à execução do objeto do convênio**, desde que **previamente fixados** e em **extensão razoável** (destaque no original).

Dessa forma, deve ficar assentado que **é expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita, para efeito de previsão de despesas administrativas, devendo a fixação dessas se dar em valor nominal expesso.**

Tal vedação, aliás, é decorrência necessária de outra exigência consignada, com relevo, pela Diretoria de Análise de Transferências e pelo Ministério Público de Contas, referente à necessária previsão expressa dessas despesas no objeto e no plano de trabalho do convênio, o que implica, obrigatoriamente, na **discriminação e descrição da natureza e da finalidade de cada uma delas**, sem as quais não há como ser feita a obrigatória verificação de sua pertinência com o objeto específico da transferência em análise e, menos ainda, de sua economicidade, à luz dos princípios da administração pública de que trata o art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Releva notar que, conforme pontuado nas manifestações técnicas que instruem o feito, essa orientação já encontra respaldo na jurisprudência desta Corte, conforme reiteradas decisões mencionadas, que, para fins de atendimento à vedação de lucro pela entidade tomadora e seus dirigentes, exigem o detalhamento específico de todas as despesas que serão remuneradas (Acórdão nº 2461/12, da 2ª Câmara, citado pela Diretoria de Análise de Transferências na peça nº23, f. 7).

A fixação genérica, em percentual, do total do repasse, seja qual for a sua finalidade, ao mesmo tempo em que dificulta a verificação da economicidade e da pertinência dos gastos lançados em relação ao propósito do convênio, induz à possibilidade de execução de despesas desnecessárias ou supérfluas, que venham a ser justificadas, apenas, pela observância ao limite

autorizado, independentemente de sua estrita pertinência, bem como, da aferição de ganhos indevidos pela entidade recebedora.

Vale reprimir, sob esse aspecto, a consolidada jurisprudência desta Corte, por meio de seu Tribunal Pleno, quanto à proibição de obtenção de vantagem patrimonial pela entidade recebedora dos recursos ou seus dirigentes:

Em três dispositivos, a Lei nº 9.790/99 veda, de forma expressa e categórica a possibilidade de obtenção de qualquer vantagem que não tenha sido prevista, expressamente, no termo de parceria, em especial, a título de lucro, benefício ou vantagem pessoal aos dirigentes da OSCIP e pessoas a ela ligadas:

Art. 1º, § 1º: “Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que **não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.**

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

(...)

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a **coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais,** em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

Art. 10, § 2º: São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

(....)

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o **detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores** (destaques nossos).

Não resta a menor dúvida, portanto, que todas as despesas da entidade contratada devem estar devidamente especificadas no termo de parceria, com especial destaque para as parcelas referentes à remuneração de seus sócios e dirigentes e à destinação de eventuais excedente apurados, que jamais podem ser distribuídos às mesmas pessoas físicas e jurídicas, seja a que título for. (Acórdãos nº 2582/15, 2395/14 e 3236/15, todos do Tribunal Pleno).

Ressalte-se, nesse ponto, ser até dispensável que o “*percentual máximo definido (teto)*”, a que se refere o Ilustre Relator, na parte dispositiva do voto, em alusão à Lei nº 13.019/2014, conste do termo de convênio, tratando-se, apenas, de limite máximo para aferição da legalidade do somatório dos custos e despesas nominalmente previstas no mesmo termo e no plano de trabalho.

Conforme referido, a aferição da economicidade dos gastos administrativos somente pode se dar com a análise individualizada de cada um dos itens que os compõem, devidamente especificados em valores nominais, de modo que, ao final, esse montante em reais não supere o limite do valor total do repasse, previsto no *caput* do art. 47 da lei mencionada.

Trata-se, portanto, de mera verificação de observância do limite legal, que não dispensa, por óbvio, a análise prévia e específica da pertinência e da economicidade de cada uma das despesas administrativas que vierem a ser previstas no termo de convênio e no plano de trabalho, em valores nominais.

Ainda sob o viés da economicidade, para fins de que se evitem despesas desnecessárias, sugiro que conste da resposta a necessidade de observância ao disposto no art.17 da Lei nº 4.320/64, que prevê:

Somente à instituição, cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização, serão concedidas subvenções.

Dessa forma, previamente à celebração do convênio, deve a entidade concedente verificar as condições de funcionamento da beneficiária dos recursos, de modo não apenas a deixar de celebrá-lo com aquelas que não satisfaçam essa condição, mas, de priorizar as instituições que disponham de melhor estrutura de funcionamento, de modo a que se reduza ao máximo a necessidade de repasses para custeio de despesas administrativas.

Outrossim, entendo relevante consignar na mesma resposta a necessária obediência ao que dispõe o art. 47, inclusive, todos os seus incisos e parágrafos, conforme proposto pelo douto Procurador Geral, no item “v” de sua proposta (f. 7 da peça nº 26): “no caso de previsão de custeio de despesas administrativas (custos indiretos), a observância ao art. 47, incisos e parágrafos, da Lei nº 13.019/2014, as quais deverão constar de maneira expressa no plano de trabalho e constituirão objeto de prestação de contas”.

Discordo, nesse ponto, da observação constante da resposta sugerida pelo Relator, também na parte dispositiva, quanto à necessidade de

adaptação “à realidade do ente federativo repassador e do valor total do ato cooperativo”.

Conforme referido, a vedação da cobrança de taxa de administração é expressa na lei federal e encontra eco na Lei Estadual 15.608/2007 e sua regulamentação nesta Corte, de modo que a observância dessa proibição, de seus necessários desdobramentos apontados na presente resposta e do disposto nos demais incisos e parágrafos que regulamentam o art. 47 da Lei 13.019/2014 não deve, em princípio, encontrar exceção quanto à sua aplicabilidade.

Destaque-se do referido dispositivo, o disposto no parágrafo 4º, que, no meu entender, também deverá ter referência específica na resposta a ser dada:

A organização da sociedade civil deverá dar ampla transparência aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do termo de fomento ou de colaboração. (grifamos)

Um último aspecto a ser enfatizado diz respeito à necessidade de que, na hipótese de a tomadora receber recursos por mais de um termo de transferência, a memória de cálculo a ser apresentada para fins de comprovação e aferição da forma de rateio das despesas administrativas, tanto perante o agente repassador como perante esta Corte de Contas, venha acompanhada de toda a documentação necessária para que se verifique a efetiva impossibilidade de o valor de um mesmo comprovante ser utilizado como comprovação de despesa em prestação de contas de processos diversos.

Ressalte-se que, nesses casos, além da absoluta pertinência da despesa administrativa com o objeto específico do termo de convênio, além de sua necessidade e economicidade, já assinaladas, nos casos de rateio deste valor entre termos diversos, deve ficar comprovado, por meio da identificação precisa da despesa e de sua destinação, que ela não será ou foi utilizada, indevidamente, em processos diversos de prestação de contas.

Para essa finalidade, ainda, sem prejuízo da exigência da documentação indicada, caberia uma determinação à Diretoria de Análise de Transferências,

em complementação, para que desenvolva mecanismos de verificação, via sistema informatizado, que impeçam, de forma segura, a utilização do valor de uma mesma despesa administrativa, para prestação de contas em processos distintos, sem a indispensável comprovação do adequado rateio.

2. Dessa forma, em acréscimo à resposta apresentada pelo Ilustre Relator, sugerimos que dela conste:

a) Que a previsão dos custos administrativos restrinja-se àqueles absolutamente pertinentes, necessários e imprescindíveis à execução do objeto, devendo o agente repassador levar em conta, quando da escolha do agente tomador dos recursos, para fins de economicidade, aquele que detenha melhores condições de funcionamento, nos termos do art.17 da Lei nº 4.320/64;

b) Que todos os custos administrativos devem estar previstos no objeto e no plano de trabalho, em valores nominais, com a devida discriminação e descrição da natureza e da finalidade individual de cada parcela, de modo a possibilitar a aferição de sua estrita economicidade e da proibição de aferição de vantagem indevida pela entidade tomadora e seus dirigentes, ficando expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita;

c) Que seja excluída parte do item “j” da resposta sugerida pelo Relator, haja vista que o percentual máximo definido pelo art. 47 da lei nº 13.019/ 2014 refere-se ao limite legal a ser observado no total dos custos administrativos previstos em valores nominais, os quais deverão ser individualmente analisados para efeito do que preveem os itens “a” e “b”;

d) Que, além desse limite, as despesas administrativas deverão obedecer ao *caput* e a todos os incisos e parágrafos do art. 47 da Lei nº13.019/2014, com especial destaque quanto à economicidade dos gastos, com a exigência, por exemplo, de pelo menos três fornecedores previamente à aquisição do bem ou serviço previsto, e à transparência dos valores pagos à equipe de trabalho e dirigentes da entidade vinculados à execução do termo;

e) Que, na hipótese de a tomadora receber recursos por mais de um termo de transferência, a memória de cálculo a ser apresentada para fins de comprovação e aferição da forma de rateio das despesas administrativas, tanto perante o agente repassador como perante esta Corte de Contas, deverá vir acompanhada de toda a documentação necessária para que se verifique a efetiva impossibilidade de o valor de um mesmo comprovante ser utilizado, indevidamente, como comprovação de despesa em prestação de contas de processos diversos, determinando-se à Diretoria de Análise de Transferências que implemente mecanismos para a realização dessa verificação via sistema informatizado.

5 VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Merece integral acolhimento o voto do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Assim, devem ser efetuados alguns reparos em minha proposta inicial, sem prejuízo da inclusão dos apontamentos efetuados no voto vista.

Conclusivamente, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

5.1. Retificar a decisão materializada no Acórdão 5530/15-STP, conhecendo a consulta e respondendo-a nos seguintes termos:

Questão (i): É possível a previsão, em transferência voluntária, de pagamento de despesas administrativas, desde que observadas as seguintes condições:

(a) Expressa previsão das despesas no termo de transferência e no respectivo plano de trabalho, sendo que os custos administrativos deverão restringir-se àqueles absolutamente imprescindíveis à execução do objeto da transferência, devendo o agente repassador considerar, para fins de economicidade, quando da escolha do agente tomador dos recursos, aquele que detenha as melhores condições de funcionamento, nos termos do art. 17 da Lei 4.320/64;

(b) Previsão de todos os custos administrativos no objeto da transferência e no plano de trabalho, em valores nominais, com precisa discriminação e descrição da natureza e da finalidade individual de cada parcela, de modo a possibilitara aferição de economicidade e da proibição de aferição de vantagem indevida pela entidade tomadora e seus dirigentes, ficando expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita;

(c) Obediência ao disposto no *caput* e em todos os incisos e parágrafos do art. 47 da Lei 13.019/14, com especial destaque quanto à economicidade dos gastos, com a exigência, por exemplo, de pelo menos três fornecedores previamente à aquisição do bem ou serviço previsto, e à transparência dos valores pagos à equipe de trabalho e dirigentes da entidade vinculados à execução do termo;

(d) Na hipótese de a tomadora receber recursos por mais de um termo de transferência, a memória de cálculo a ser apresentada para fins de comprovação e aferição da forma de rateio das despesas administrativas, tanto perante o agente repassador como perante esta Corte de Contas, deverá vir acompanhada de toda a documentação necessária para que se verifique a efetiva impossibilidade de o valor de um mesmo comprovante ser utilizado, indevidamente, como comprovação de despesa em prestação de contas de processos diversos, determinando-se à Diretoria de Análise de Transferências que implemente mecanismos para a realização dessa verificação via sistema informatizado.

Questão (ii): É possível a participação do autor do projeto na coordenação de desenvolvimento do mesmo?

(e) É viável o pagamento de bolsa auxílio a professores das Instituições de Ensino Superior, desde que preenchidos os requisitos delineados nos Acórdãos n.º 547/08-Pleno e 2046/06-Pleno.

5.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes e o encerramento do processo, com arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

6 DA DECISÃO

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

I. retificar a decisão materializada no Acórdão 5530/15-STP, conhecendo a consulta e respondendo-a nos seguintes termos:

Questão (i): É possível a previsão, em transferência voluntária, de pagamento de despesas administrativas, desde que observadas as seguintes condições:

(a) Expressa previsão das despesas no termo de transferência e no respectivo plano de trabalho, sendo que os custos administrativos deverão restringir-se àqueles absolutamente imprescindíveis à execução do objeto da transferência, devendo o agente repassador considerar, para fins de economicidade, quando da escolha do agente tomador dos recursos, aquele que detenha as melhores condições de funcionamento, nos termos do art. 17 da Lei 4.320/64;

(b) Previsão de todos os custos administrativos no objeto da transferência e no plano de trabalho, em valores nominais, com precisa discriminação e descrição da natureza e da finalidade individual de cada parcela, de modo a possibilitar a aferição de economicidade e da proibição de aferição de vantagem indevida pela entidade tomadora e seus dirigentes, ficando expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita;

(c) Obediência ao disposto no *caput* e em todos os incisos e parágrafos do art. 47 da Lei 13.019/14, com especial destaque quanto à economicidade dos gastos, com a exigência, por exemplo, de pelo menos três fornecedores previamente à aquisição do bem ou serviço previsto, e à transparência dos valores pagos à equipe de trabalho e dirigentes da entidade vinculados à execução do termo;

(d) Na hipótese de a tomadora receber recursos por mais de um termo de

transferência, a memória de cálculo a ser apresentada para fins de comprovação e aferição da forma de rateio das despesas administrativas, tanto perante o agente repassador como perante esta Corte de Contas, deverá vir acompanhada de toda a documentação necessária para que se verifique a efetiva impossibilidade de o valor de um mesmo comprovante ser utilizado, indevidamente, como comprovação de despesa em prestação de contas de processos diversos, determinando-se à Diretoria de Análise de Transferências que implemente mecanismos para a realização dessa verificação via sistema informatizado.

Questão (ii): É possível a participação do autor do projeto na coordenação de desenvolvimento do mesmo?

(e) É viável o pagamento de bolsa auxílio a professores das Instituições de Ensino Superior, desde que preenchidos os requisitos delineados nos Acórdãos nº 547/08-Pleno e 2046/06-Pleno.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes e o encerramento do processo, com arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

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

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

Sala das Sessões, 24 de agosto de 2017 – Sessão nº 28.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente





[LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE]

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 LEIS COMPLEMENTARES

<p>Lei Complementar n. 160, de 7 de agosto de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 8 ago. 2017</p>	<p>Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstauração das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei n.º 12.973, de 13 de maio de 2014.</p>
--	---

1.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 13.486, de 3 de outubro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 4 out. 2017</p>	<p>Altera o art. 8º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre os deveres do fornecedor de higienizar os equipamentos e utensílios utilizados no fornecimento de produtos ou serviços e de informar, quando for o caso, sobre o risco de contaminação.</p>
<p>Lei n. 13.485, de 2 de outubro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 3 out. 2017</p>	<p>Dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sobre a revisão da dívida previdenciária dos Municípios pelo Poder Executivo federal; altera a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999 [<i>que dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências</i>]; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 13.484, de 26 de setembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 set. 2017</p>	<p>Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.</p>
<p>Lei n. 13.479, de 5 de setembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 set. 2017</p>	<p>Cria o Programa de Financiamento Preferencial às Instituições Filantrópicas e Sem Fins Lucrativos (Pro-Santas Casas) para atender instituições filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS).</p>
<p>Lei n. 13.478, de 30 de agosto de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 31 ago. 2017</p>	<p>Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para estabelecer direito de acesso aos profissionais do magistério a cursos de formação de professores, por meio de processo seletivo diferenciado.</p>
<p>Lei n. 13.473, de 8 de agosto de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 ago. 2017</p>	<p>Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências.</p>

<p>Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 14 jul. 2017</p>	<p>Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.</p>
<p>Lei n. 13.466, de 12 de julho de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 13 jul. 2017</p>	<p>Altera os arts. 3º, 15 e 71 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 12 jul. 2017</p>	<p>Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 13.464, de 10 de julho de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 11 jul. 2017</p>	<p>Altera a remuneração de servidores de ex-Territórios e de servidores públicos federais; reorganiza cargos e carreiras; estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera as Leis nºs 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, 11.457, de 16 de março de 2007, 10.887, de 18 de junho de 2004, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.358, de 19 de outubro de 2006, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, 12.775, de 28 de dezembro de 2012, 11.539, de 8 de novembro de 2007, 10.480, de 2 de julho de 2002, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, 13.324, de 29 de julho de 2016, 9.625, de 7 de abril de 1998, 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 12.404, de 4 de maio de 2011, 12.277, de 30 de junho de 2010, 12.800, de 23 de abril de 2013, 9.650, de 27 maio de 1998, e 10.876, de 2 de junho de 2004, e o Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975; revoga dispositivos das Leis nºs 13.327, de 29 de julho de 2016, 13.328, de 29 de julho de 2016, 12.086, de 6 de novembro de 2009, e 8.213, de 24 de julho de 1991, e o Decreto-Lei nº 2.355, de 27 de agosto de 1987.</p>
<p>Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 jun. 2017</p>	<p>Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.</p>

<p>Lei n. 13.456 de 26 de junho de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 jun. 2017</p>	<p>Altera o Programa de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para prorrogar seu prazo de vigência.</p>
<p>Lei n. 13.455, de 26 de junho de 2017</p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 jun. 2017</p>	<p>Dispõe sobre a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado, e altera a Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004 [que dispõe sobre a oferta e as formas de afiação de preços de produtos e serviços para o consumidor].</p>

1.3 DECRETOS

<p>Decreto n. 9162, de 27 de setembro de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 set. 2017</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017, que dispõe sobre as cessões e as requisições de pessoal em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte.</p>
<p>Decreto n. 9160, de 26 de setembro de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 27 set. 2017</p>	<p>Institui o Plano Progredir [que será executado pela União, com a colaboração por adesão dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil].</p>
<p>Decreto n. 9159, de 25 de setembro de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 26 set. 2017</p>	<p>Revoga o Decreto nº 9.147, de 28 de agosto de 2017, que dispõe sobre a Reserva Nacional de Cobre e seus associados - Renca, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 9158, de 21 de setembro de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 22 set. 2017</p>	<p>Regulamenta a prorrogação das concessões e das autorizações de geração de energia hidrelétrica abrangidas pelo art. 2º da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 9.154, de 6 de setembro de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 8 set. 2017</p>	<p>Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.</p>
<p>Decreto n. 9.149, de 28 de agosto de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 29 ago. 2017</p>	<p>Cria o Programa Nacional de Voluntariado, institui o Prêmio Nacional do Voluntariado e altera o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.</p>
<p>Decreto n. 9.148, de 28 de agosto de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 29 ago. 2017</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.415, de 27 de fevereiro de 2015, que regulamenta a aplicação do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - Reintegra.</p>
<p>Decreto n. 9.147, de 28 de agosto de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 ago. 2017 - Edição extra</p>	<p>Revoga o Decreto nº 9.142, de 22 de agosto de 2017, que extinguiu a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados - Renca e extingue a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados - Renca para regulamentar a exploração mineral apenas na área onde não haja sobreposição com unidades de conservação, terras indígenas e faixa de fronteira.</p>

<p>Decreto n. 9.145, de 23 de agosto de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 24 ago. 2017</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.469, de 22 de junho de 2015, que regulamenta a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, e a Lei nº 12.853, de 14 de agosto de 2013, para dispor sobre a gestão coletiva de direitos autorais.</p>
<p>Decreto n. 9.143, de 22 de agosto de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 ago. 2017</p>	<p>Regulamenta o § 4º do art. 27 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e o § 13 do art. 4º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, altera o Decreto nº 5.081, de 14 de maio de 2004, o Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, o Decreto nº 7.246, de 28 de julho de 2010, o Decreto nº 7.805, de 14 de setembro de 2012, e o Decreto nº 9.022, de 31 de março de 2017, para dispor sobre a concessão e a comercialização de energia elétrica, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 9.138, de 22 .8.2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 ago. 2017</p>	<p>Altera o Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, que aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, e revoga o Decreto nº 88.066, de 26 de janeiro de 1983.</p>
<p>Decreto n. 9.128, de 17 de agosto de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 18 ago. 2017</p>	<p>Altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.</p>
<p>Decreto n. 9.127, de 16 de agosto de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 17 ago. 2017</p>	<p>Altera o Decreto nº 27.048, de 12 de agosto de 1949, para incluir o comércio varejista de supermercados e de hipermercados no rol de atividades autorizadas a funcionar permanentemente aos domingos e aos feriados civis e religiosos.</p>
<p>Decreto n. 9.117, de 4 de agosto de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 7 ago. 2017</p>	<p>Altera o Decreto nº 2.444, de 30 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, das rodovias federais que menciona.</p>
<p>Decreto n. 9.109, de 27 de julho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jul. 2017</p>	<p>Regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.</p>
<p>Decreto n. 9.103, de 24 de julho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 25 jul. 2017</p>	<p>Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos públicos federais de instalações de transmissão de energia elétrica, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.</p>
<p>Decreto n. 9.099, de 18 de julho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 19 jul. 2017</p>	<p>Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático.</p>
<p>Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 18 jul. 2017</p>	<p>Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.</p>
<p>Decreto n. 9.084, de 29 de junho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 30 jun. 2017</p>	<p>Regulamenta o Programa Cartão Reforma, instituído pela Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017.</p>

<p>Decreto n. 9.081, de 21 de junho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.U. de 22 jun. 2017</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.469, de 22 de junho de 2015, que regulamenta a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, e a Lei nº 12.853, de 14 de agosto de 2013, para dispor sobre a gestão coletiva de direitos autorais.</p>
--	---

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 19.142, de 27 de setembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.E. de 28 set. 2017</p>	<p>Dispõe sobre normas e diretrizes para a verificação da segurança de barragens de qualquer natureza e de depósitos de resíduos tóxicos industriais, e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 19.135, de 27 de setembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.E. de 28 set. 2017</p>	<p>Institui o Plano Estadual de Cultura do Paraná, conforme específica.</p>
<p>Lei n. 19.134, de 27 de setembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.E. de 28 set. 2017</p>	<p>Dá nova redação à ementa e ao caput do art. 1º da Lei nº 16.244, de 22 de outubro de 2009, que autoriza o Poder Executivo a realizar repasse de recursos públicos.</p>
<p>Lei n. 19.133, de 27 de setembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.E. de 28 set. 2017</p>	<p>Dá nova redação e insere os dispositivos que especifica na Lei nº 5.113, de 14 de maio de 1965, que autorizou o Poder Executivo a constituir, na forma que especifica, a Companhia de Habitação do Paraná.</p>
<p>Lei n. 19.132, de 25 de setembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.E. de 26 set. 2017</p>	<p>Regulamenta a execução do disposto no art. 2º da Constituição do Estado sobre plebiscito, referendo e iniciativa popular.</p>
<p>Lei n. 19.131, de 25 de setembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.E. de 26 set. 2017</p>	<p>Acresce, altera e revoga dispositivos da Lei nº 13.666, de 5 de julho de 2002, que instituiu o Quadro Próprio do Poder Executivo.</p>
<p>Lei n. 19.129, de 25 de setembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.E. de 26 set. 2017</p>	<p>Aprova a construção dos empreendimentos hidrelétricos de geração de energia que especifica.</p>
<p>Lei n. 19.128, de 25 de setembro de 2017</p> <p>Publicada no D.O.E. de 26 set. 2017</p>	<p>Dispõe sobre a venda e o consumo de bebidas alcoólicas nas arenas desportivas e estádios no âmbito do Estado do Paraná.</p>

Lei n. 19.126, de 13 de setembro de 2017 Publicada no D.O.E. de 20 set. 2017	Altera o art. 4º da Lei nº 17.639 de 31 de julho de 2013, que dispõe sobre o Programa Luz Fraterna.
Lei n. 19.115, de 5 de setembro de 2017 Publicada no D.O.E. de 6 set. 2017	Dispõe sobre a reformulação de órgãos e fundos da Administração Pública Estadual e adota outras providências.
Lei n. 19.108, de 4 de setembro de 2017 Publicada no D.O.E. de 4 set. 2017	Autoriza o Poder Executivo a renegociar as operações de crédito firmadas com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, ao amparo do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016.
Lei n. 19.090, de 31 de julho de 2017 Publicada no D.O.E. de 1º ago. 2017	Dispõe sobre as diretrizes para a Elaboração e Execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2018.
Lei n. 19.069, de 12 de julho de 2017 Publicada no D.O.E. de 13 jul. 2017	Inclui parágrafo único no art. 3º da Lei nº 16.348, de 22 de dezembro de 2009, que concede remissão dos débitos das Companhias de Desenvolvimento Municipais que especifica.
Lei n. 19.062, de 27 de junho de 2017 Publicada no D.O.E. de 29 jun. 2017	Altera a Lei nº 18.419, de 7 de janeiro de 2015, que estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná, visando à disponibilização de banheiros químicos adaptados.
Lei n. 19.061, de 27 de junho de 2017 Publicada no D.O.E. de 29 jun. 2017	Obriga as instituições financeiras a informar ao consumidor as fraudes mais frequentes relacionadas aos seus serviços.
Lei n. 19.056, de 27 de junho de 2017 Publicada no D.O.E. de 29 jun. 2017	Altera a Lei nº 16.677, de 20 de dezembro de 2010, que determina aos sítios eletrônicos websites cujos domínios sejam de propriedade do Estado do Paraná que reservem espaço destinado exclusivamente à veiculação de informações relativas a crianças e adolescentes desaparecidos.
Lei n. 19.049, de 27 de junho de 2017 Publicada no D.O.E. de 28 jun. 2017	Acresce parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 18.573, de 30 de setembro de 2015, que instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná.
Lei n. 19.047, de 27 de junho de 2017 Publicada no D.O.E. de 28 jun. 2017	Dá nova redação ao inciso VII e inclui parágrafo único no art. 162 da Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná.
Lei n. 19.044, de 19 de junho de 2017 Publicada no D.O.E. de 20 jun. 2017	Altera a Lei nº 16.346, de 18 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a obrigatoriedade das empresas potencialmente poluidoras de contratarem responsável técnico em meio ambiente.

2.1 DECRETOS

<p>Decreto n. 7.856, de 28 de setembro de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 28 set. 2017</p>	<p>Regulamenta o artigo 14 da Lei Estadual nº 17.734, de 29 de outubro de 2013, que dispõe sobre as ações desenvolvidas pelo Projeto Regularização Fundiária de Assentamentos Precários e Produção ou Melhorias de Moradias Urbanas e Rurais, no âmbito do programa Família Paranaense, cria o Projeto Caixa-d'Água Família Paranaense e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 7.840, de 27 de setembro de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 27 set. 2017</p>	<p>Estabelece os Índices de Participação dos Municípios paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.</p>
<p>Decreto n. 7.750, de 5 de setembro de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 6 set. 2017</p>	<p>Regulamenta o inciso V do § 1.º do art. 13, o inciso VI do art. 14, o art. 15 e o art. 17, todos da Lei Estadual nº 17.734, de 29 de outubro de 2013, que autoriza o repasse de recursos diretamente às famílias para pagamento de Aluguel Social e dá outras providências, no âmbito do Programa Família Paranaense.</p>
<p>Decreto n. 7.743, de 5 de setembro de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 6 set. 2017</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 19.036, de 30 de maio de 2017 [que obriga os fornecedores de serviços e os estabelecimentos comerciais que ofereçam ao público consumidor área própria ou de terceiros para estacionamento a manter registro de entrada e saída de veículos automotores] e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 7.560, de 8 de agosto de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 9 ago. 2017</p>	<p>Altera o art. 3º do Decreto nº 5.453, de 04 de novembro de 2016 [que trata das diárias de servidores e estabelece normas para o deslocamento dos servidores civis e militares da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo e aqueles contratados em caráter temporário].</p>
<p>Decreto n. 7.515, de 2 de agosto de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 3 ago. 2017</p>	<p>Retifica os incisos I e II do § 1.º do art. 3.º do Decreto nº 6.755, de 25 de abril de 2017 [que dispõe sobre o Conselho Estadual de Juventude do Estado do Paraná – CEJUV].</p>
<p>Decreto n. 7.492, de 31 de julho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 1º ago. 2017</p>	<p>Cria o “Programa Mutirão da Cidadania” e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 7.440, de 24 de julho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 25 jul. 2017</p>	<p>Revoga o Decreto nº 5.454, de 04 de novembro de 2016 [que estabelece regras, critérios e diretrizes para a execução de obras e serviços de engenharia centradas no desenvolvimento sustentável; padroniza a metodologia para a elaboração do orçamento de referência para obras e serviços de engenharia; especifica outros requisitos necessários para a licitação e contratação de obras e serviços de engenharia; e dá outras providências].</p>
<p>Decreto n. 7.436, de 19 de julho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 20 jul. 2017</p>	<p>Altera o Decreto nº 1.933, de 17 de julho de 2015, que regulamenta a Lei nº 18.466, de 24 de abril de 2015, que dispõe sobre o Cadastro Informativo Estadual – Cadin Estadual.</p>

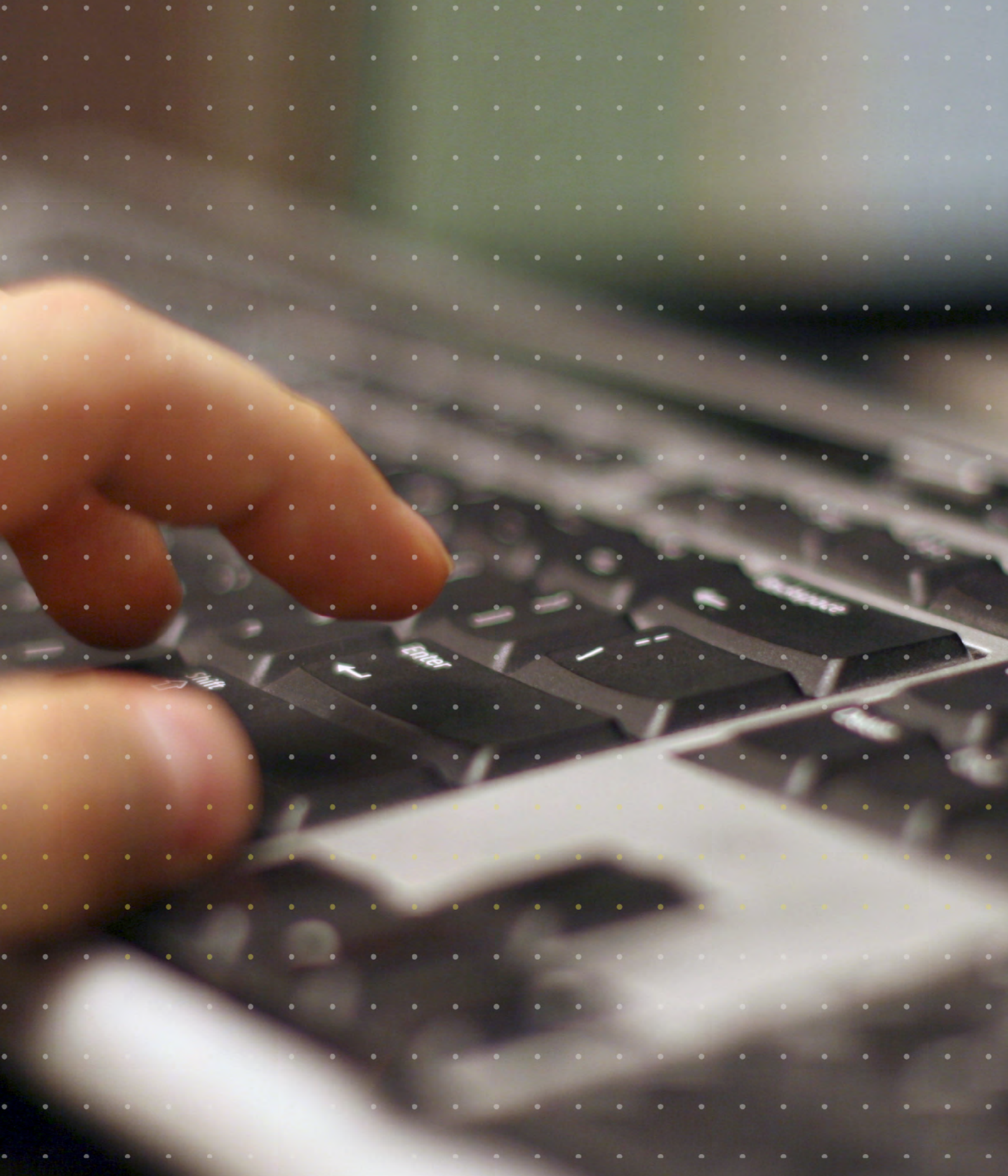
<p>Decreto n. 7.433, de 19 de julho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 20 jul. 2017</p>	<p>Regulamenta o Programa Estadual de Juventude – Rede Jovem, destinado aos jovens paranaenses.</p>
<p>Decreto n. 7.342, de 13 de julho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 13 jul. 2017</p>	<p>Cria a Coordenação de Concessões e Parcerias, no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL e adota outras providências.</p>
<p>Decreto n. 7.265, de 28 de junho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 29 jun. 2017</p>	<p>Regulamenta a Lei Estadual nº 18.976, de 05 de abril de 2017, para dispor normas sobre a participação complementar da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde no âmbito do Estado do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 7.223, de 27 de junho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 28 jun. 2017</p>	<p>Altera a redação do art. 4º e retifica a redação do art. 5º do Decreto nº 6.647, de 12 de abril de 2017 [que institui a Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação – PEE/PR].</p>
<p>Decreto n. 7.159, de junho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 14 jun. 2017</p>	<p>Institui o Programa Estratégico de Infraestrutura e Logística de Transportes do Paraná, sob a coordenação do Departamento de Estradas de Rodagem.</p>
<p>Decreto n. 7.151, de 12 de junho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 13 jun. 2017</p>	<p>Dispõe sobre alteração no prazo previsto no art. 179 do Decreto nº 5.454/2016 [que estabelece regras, critérios e diretrizes para a execução de obras e serviços de engenharia centradas no desenvolvimento sustentável; padroniza a metodologia para a elaboração do orçamento de referência para obras e serviços de engenharia; especifica outros requisitos necessários para a licitação e contratação de obras e serviços de engenharia; e dá outras providências].</p>
<p>Decreto n. 7.140, de 12 de junho de 2017</p> <p>Publicado no D.O.E. de 13 jun. 2017</p>	<p>Retifica os incisos III e VI do § 1.º do art. 3.º do Decreto nº 6.755, de 25 de abril de 2017 [que dispõe sobre o Conselho Estadual de Juventude do Estado do Paraná - CEJUV].</p>

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

<p>Instrução Normativa n. 131, de 17 de julho de 2017</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 26 jul. 2017</p>	<p>Altera a Instrução Normativa nº 82/2012, que dispõe sobre a tabela de assuntos de processos, recursos e requerimentos e o rol dos processos e requerimentos, de caráter sigiloso, e dá outras providências.</p>
--	--





[ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO]

PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR

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

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

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCE-PR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das 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/AGO/SET 2017

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 18

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

