

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

DOCTRINA

Anotações ao Direito Processual Administrativo e os precedentes: desafios à aplicação constitucional

NOTICIÁRIO

Jurisdicionado passa a ter atendimento centralizado

Atendimentos na Ouvidoria crescem 16,5% nos primeiros dez meses do ano

Boletim Internacional traz jurisprudência do mundo inteiro

Programa Dados Abertos disponibiliza 720 mil licitações

Fiscalização preventiva melhora compra de medicamentos

Aumenta número de municípios que comprometem receita com pessoal

Educação, habitação e saúde entre as prioridades da fiscalização em 2019

Prefeitos apresentam ao presidente dificuldades na gestão municipal

TCE-PR é destaque nacional na auditoria em programas cofinanciados

WWW.TCE.PR.GOV.BR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 23

OUT./DEZ. 2018

REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português

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

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

CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

Conselho Editorial:

LUCIANO CALHEIRO CALDAS

Presidente

CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN

Secretária

MAURO MUNHOZ

OMAR NASSER FILHO

TIAGO MORAES RIBEIRO

YARUSYA ROHRICH DA FONSECA

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) 3350-1665/3054-7555

[SUMÁRIO

EDITORIAL	8
TCE NOTÍCIAS	11
Jurisdicionado passa a ter atendimento centralizado	12
Atendimentos na Ouvidoria crescem 16,5% nos primeiros dez meses do ano	13
Boletim Internacional traz jurisprudência do mundo inteiro	14
Programa Dados Abertos disponibiliza 720 mil licitações	14
Fiscalização preventiva melhora compra de medicamentos	15
Aumenta número de municípios que comprometem receita com pessoal	16
Educação, habitação e saúde entre as prioridades da fiscalização em 2019	17
Prefeitos apresentam ao presidente dificuldades na gestão municipal	19
TCE-PR é destaque nacional na auditoria em programas cofinanciados	20
DOCTRINA	23
ANOTAÇÕES AO DIREITO PROCESSUAL ADMINISTRATIVO E OS PRECEDENTES: DESAFIOS À APLICAÇÃO CONSTITUCIONAL	24
CASTRO, Claudio Henrique de	
JURISPRUDÊNCIA	35
ACÓRDÃOS	36
Agente político	36
Décimo terceiro - Abono de férias - Possibilidade - Imperiosa a previsão legal e orçamentária - Observância ao Princípio da Anterioridade - Acórdão 4529/17-TCE/PR-STP	
Agentes políticos municipais	40
Revisão de subsídios - Vinculação aos índices aplicados aos servidores mediante lei sancionadora - Adoção de percentual distinto em casos de restrição fiscal - Acórdão 5537/15-TCE/PR-STP	
Aquisição de material e serviços	49
Necessária a justificativa para a escolha da modalidade licitatória - Lei nº 10.520/02, artigo 3º, I - Lei nº 9.784/99, artigo 50	

Câmara Municipal	56
Verba de gabinete - Vedação - Auxílio combustível - Impossibilidade - Ofensa aos artigos 39, parágrafo 1º e 37, parágrafo 11, da Constituição Federal	
Licitação - Credenciamento	70
Compra direta de medicamentos - Inviabilidade - Adoção do Sistema de Registro de Preços	
Membro do Controle Interno	84
Participação em comissões avaliadoras de servidores e em processos administrativos - Impraticabilidade - Comprometimento da necessária autonomia e independência	
Prescrição de débito	90
Reconhecimento via administrativa de ofício - Necessária a prévia manifestação da Fazenda Pública - Lei de Execuções Fiscais, artigo 40, parágrafo 4º	
Publicidade municipal	106
Contratação de veículo de comunicação social em que vereador integra o quadro funcional - Vedação - Constituição Federal, artigo 54, II, "a" - Constituição Estadual, artigo 58, II, "a"	
Redução da jornada de trabalho	113
Necessária a autorização legal - Redução proporcional da remuneração mediante expressa anuência do servidor - Imprescindível a ausência de prejuízo ao serviço público	
Vencimentos	131
Servidor público - Incorporações - Tempo Integral e Dedicção Exclusiva - Verbas acessórias permanentes - Adicional por tempo de serviço - Constituição Federal, artigo 37, XV	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	139
LINKS DE INTERESSE	149
REVISTA DIGITAL DO TCE-PR - ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO	153

[EDITORIAL

Já encaminhando para o encerramento das atividades de 2018, trazemos a última edição do ano de nossa Revista Digital do TCE-PR, que apresenta importantes julgados, notícias de relevo do trimestre e artigo que analisa tema de essencial discussão na atualidade – as relações entre o princípio da igualdade e os precedentes decisórios no ordenamento jurídico brasileiro.

Em Anotações ao Direito Processual Administrativo e os Precedentes: Desafios à Aplicação Constitucional, o mestre em direito Claudio Henrique de Castro faz importante contribuição sobre a necessidade de mudança cultural para a consolidação da ideia de segurança jurídica, a partir da valorização dos julgados administrativos.

É preciso reconhecer que o trimestre foi generoso no que diz respeito às boas notícias – evidência de que nossas ações foram orientadas para a prestação de serviços de excelência para a sociedade. Nesse período, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) lançou o Boletim de Jurisprudência Internacional (Interjuris), cuja curadoria é realizada pela Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo – departamento ligado à Escola de Gestão Pública desta Corte. A publicação sistematiza decisões de cortes que participam da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), a respeito de assuntos relativos às atividades de controle externo e melhores práticas de gestão.

Consciente das novas demandas da sociedade do Século 21, o TCE-PR colocou à disposição uma base de dados abertos contendo informações sobre 720 mil licitações dos 399 municípios do estado. A partir dos dados divulgados, desenvolvedores de software podem processá-los em computadores para criar soluções digitais que contribuam para a fiscalização das administrações municipais. Ao longo do tempo, outros conjuntos de dados devem ser disponibilizados pela Corte de Contas. Com iniciativas como essa, reafirma-se o compromisso deste Tribunal de envidar esforços para estar cada vez mais próximo da comunidade paranaense.

Ainda dentro dessa perspectiva de maior conexão com a sociedade, em 2019 o TCE-PR terá cumprido como o objetivo de realizar auditorias e inspeções in loco em todos os municípios do Paraná, num período de quatro anos. O Plano Anual de Fiscalização (PAF) divulgado neste trimestre estabeleceu a visita a 100 municípios no próximo ano, em que serão feitas fiscalizações em seis áreas prioritárias – educação, habitação, saneamento, saúde, transporte e urbanismo.

Por fim, importante mencionar também a notícia de que o TCE-PR se consolidou como o órgão de controle externo que mais realizou inspeções em programas cofinanciados no país. Esta Corte de Contas acompanhou em 2018 a execução de 11 desses programas, que recebem recursos de organismos internacionais de fomento. O total de recursos auditados foi da ordem de R\$ 5,8 bilhões.

Durante o trimestre, o TCE-PR realizou ainda diversos julgamentos importantes, parte de deles publicados nesta edição. Entre as consultas decididas por este Tribunal, destaca-se a de Acórdão nº 3464/18, que declara ser proibido que câmaras de vereadores instituem “verba de gabinete” de “auxílio combustível” ou “qualquer outra espécie de verba indenizatória de caráter permanente, fixo e mensal” com o objetivo de ressarcir despesas de veículo próprio para o exercício de mandato eletivo na circunscrição municipal.

Como se poderá observar ao longo desta edição, foi um período de intensas atividades. Esperamos que todos façam bom proveito dos conteúdos abordados nesta edição.

Curitiba, dezembro de 2018.



JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente





[TCE NOTÍCIAS]

TCE NOTÍCIAS

Jurisdicionado passa a ter atendimento centralizado

Um dos avanços trazidos pela reestruturação da fiscalização implantada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no final de abril, foi a centralização do atendimento ao jurisdicionado em um único ambiente e por uma equipe especializada. Trata-se da Gerência de Atendimento, ligada à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) e instalada no primeiro andar do Edifício-Anexo do TCE-PR, no bairro Centro Cívico, em Curitiba.

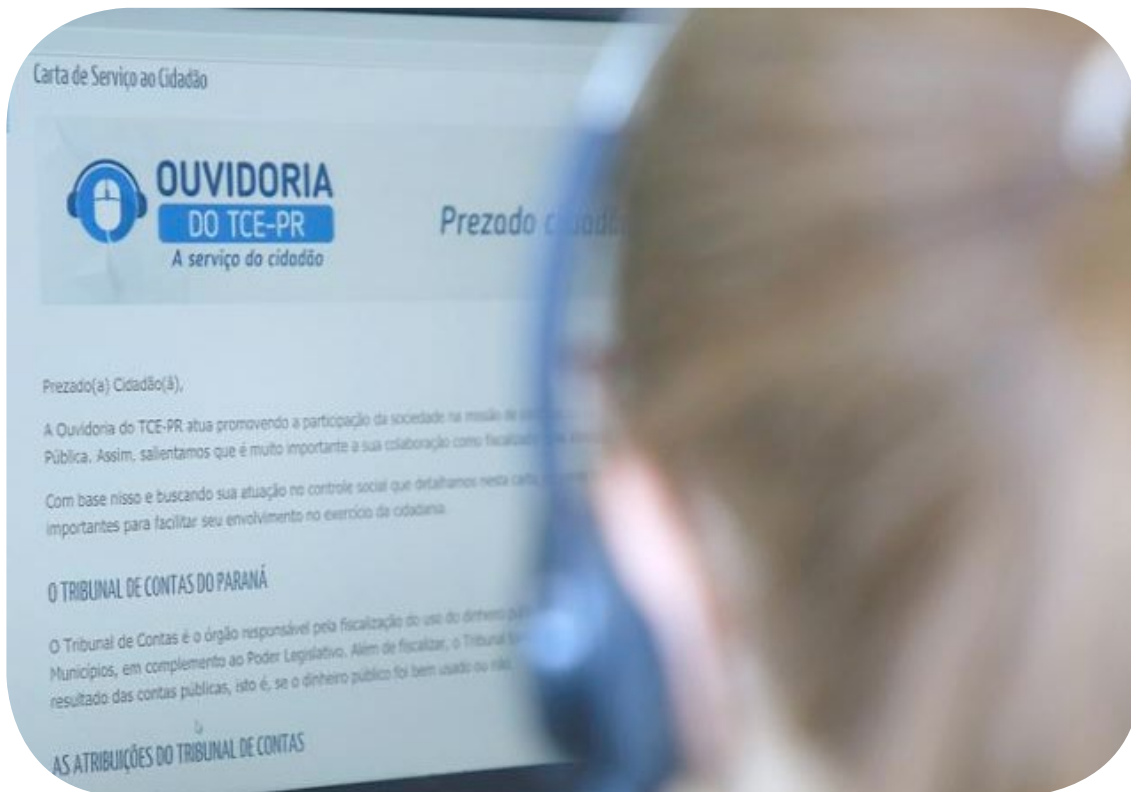
Composta por servidores qualificados, a equipe é responsável pelo atendimento via [Canal de Comunicação \(Caco\)](#) - disponível

no portal do Tribunal na internet - presencial e por telefone. O atendimento telefônico se restringe aos casos notadamente urgentes e a quem não tem acesso ao Caco.

O atendimento presencial relativo às atividades de competência da Coordenadoria-Geral de Fiscalização é realizado de segunda a quinta-feira, das 8 às 14 horas e das 15 às 18 horas, conforme estabelece a Nota Técnica nº 2/2018 da CGF, publicada em 29 de agosto, na [edição nº 1.897 do Diário Eletrônico](#) do TCE-PR. Além dos horários, a nota técnica define as regras para o atendimento.



Atendimentos na Ouvidoria crescem 16,5% nos primeiros dez meses do ano



Aumento foi de 76,9% quando comparado com 2016

A cada ano, a Ouvidoria se fortalece como unidade a serviço do controle social do gasto público, contribuindo para a transparência, a difusão do conhecimento e a conscientização do cidadão em relação a seus direitos perante a administração pública. Prova disso é a expansão dos atendimentos na unidade, que é ligada à Corregedoria-Geral da Casa.

Entre janeiro e outubro deste ano, o crescimento foi de 16,5%, em comparação com igual período

de 2017, e de 76,9% se comparado com 2016. Nos primeiros dez meses de 2018, foram 2.763 atendimentos, contra 2.371 entre janeiro e outubro do ano passado. Principal canal de comunicação do TCE-PR com o cidadão, a Ouvidoria recebe reclamações, sugestões, solicitações e elogios.

Boletim Internacional traz jurisprudência do mundo inteiro

O portal do Tribunal de Contas do Estado do Paraná passou a publicar o [*Boletim de Jurisprudência Internacional \(Interjuris\)*](#). O periódico, lançado pela Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo (SJB), ligada à Escola de Gestão Pública do TCE-PR, sistematiza decisões das cortes que integram a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) sobre temas relacionados ao controle externo e à auditoria, evidenciando, sobretudo, boas práticas de gestão administrativa.

O *Interjuris* é inspirado no primeiro boletim de jurisprudência internacional publicado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em dezembro de 2017. A seleção das decisões tem como base relatórios de auditoria operacional e de conformidade, por eixo temático: meio ambiente, saúde, gestão pública, finanças, educação, segurança, infraestrutura, transporte, entre outros temas julgados pelos órgãos de controle externo associados à Intosai.



INTERJURIS

BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL

Interjuris é inspirado no primeiro boletim internacional do STF

Programa Dados Abertos disponibiliza 720 mil licitações

O lançamento do Programa Dados Abertos, que inicialmente coloca à disposição do cidadão informações de 720 mil licitações realizadas pelas 399 prefeituras pa-

ranaenses desde 2010, marcou a abertura, no último dia 20 de novembro, do 1º Fórum de Gestão e Inovação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.



Mauro Munhoz, coordenador-geral de fiscalização do TCE-PR

A partir do lançamento dos Dados Abertos, que passará a receber novos módulos de informações, entidades como o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) informaram ao TCE-PR que vão desenvolver programas para, por exemplo, divulgar regionalmente as licitações visando ampliar a participação de empresas.

O fórum foi aberto pelo coordenador-geral de Fiscalização do TCE-PR, Mauro Munhoz, representando o presidente, conselheiro Durval Amaral. Munhoz enfatizou a política do Tribunal, de estar cada vez mais perto da sociedade, transformando-a em parceira na fiscalização do correto emprego dos recursos públicos.

Fiscalização preventiva melhora compra de medicamentos

A fiscalização preventiva executada pelo Tribunal de Contas está contribuindo para que os municípios paranaenses melhorem a compra de medicamentos, gerando economia aos cofres públicos e prestando um

serviço de melhor qualidade ao cidadão. Essas melhorias são obtidas pela revisão de editais de licitação e até mesmo de contratos com imprecisões, indícios de sobrepreço ou restrições ilegais à competitividade.



Em virtude da importância econômica e social, a assistência farmacêutica foi incluída no Plano Anual de Fiscalização (PAF) do TCE-PR em 2018

No período de cinco meses, entre maio e setembro deste ano, o Tribunal fiscalizou 93 editais e contratos, de 87 entidades - 85 municípios, uma fundação e um consórcio. Foram apontadas irregularidades em 75 - 80,6% do total. A distribuição gratuita de medicamen-

tos a usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) representou, em 2017, 6,5% do orçamento da saúde nos municípios do Estado. Em virtude da importância econômica e social, a assistência farmacêutica foi incluída no Plano Anual de Fiscalização (PAF) do TCE-PR em 2018.

Aumenta número de municípios que comprometem receita com pessoal

Nos últimos sete anos, aumentou drasticamente o número de municípios paranaenses que comprometem parcela crescente de sua receita no pagamento de pessoal. A conclusão é de levantamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. O número de prefeituras que descumpriram o limite imposto pela

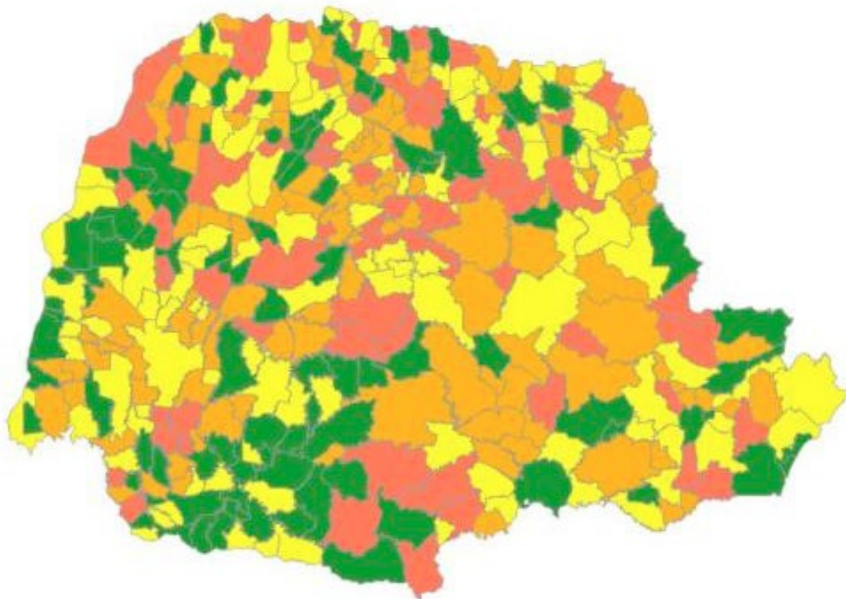
Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) passou de apenas duas em 2011, para 49 em 2016 e atingiu 80 em 2017 - 20% dos 399 municípios do Estado.

Inversamente, o número de municípios que mantêm seus gastos com a remuneração de servido-

res fora dos patamares de alerta em relação ao limite de 54% da receita corrente líquida imposto pela LRF diminuiu no período de sete anos analisados. Caiu de 374 em 2011, para 134 em 2016 e apenas 78 no ano passado (19,5% do total). O levantamento foi realizado pela Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização (Cosif) do TCE-PR, com base nos dados enviados ao Sistema de Informações Municipais-Acompanhamento Mensal (SIM-AM).

Em 2018, os dados relativos ao primeiro semestre permitem a conclusão de que o descompasso entre o crescimento dos gastos com pessoal e a evolução da receita se manteve. Atualmente, o gráfico de acompanhamento da Cosif aponta 94 municípios abaixo do limite dessa despesa e 79 na situação de descumprimento. Outras 120 administrações estão em situação de alerta, por extrapolar 90% do limite, e 106 em alerta por ter ultrapassado 95% do limite.

● Cumpre ● Alerta 90% ● Alerta 95% ● Não Cumpre



No primeiro semestre de 2018, descompasso se manteve

Educação, habitação e saúde entre as prioridades da fiscalização em 2019

Educação, habitação, saneamento, saúde, transporte e urbanismo. Essas serão as seis áreas prio-

ritárias da fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em 2019. Elas estão definidas no Plano



Reunidos em sessão plenária, conselheiros aprovam PAF 2019

Anual de Fiscalização (PAF) do próximo ano, aprovado pelo Tribunal Pleno na sessão de 14 de novembro. O documento prevê a realização de auditorias e inspeções *in loco* em cerca de 100 municípios, além de acompanhamento remoto das administrações municipais, como forma de ampliar a cobertura do controle externo em todas as regiões do Estado.

Ao relatar o processo, o presidente, conselheiro Durval Amaral, destacou que o PAF 2019 está alinhado ao Plano Estratégico 2017-2021 do TCE-PR e às diretrizes de

fiscalização preconizadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

A execução do PAF 2019 seguirá diretrizes como a ênfase no planejamento; a especialização do corpo técnico do Tribunal; a otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais; a aproximação com a sociedade e a transparência da atividade fiscalizatória. “Nosso principal objetivo é atuar cada vez mais de forma preventiva, para evitar danos aos cofres públicos e proporcionar serviços de melhor qualidade ao cidadão”, destacou Durval.

Prefeitos apresentam ao presidente dificuldades na gestão municipal

Prefeitos que dirigem oito associações de municípios paranaenses estiveram reunidos, no último dia 20 de novembro, com o presidente Durval Amaral. O objetivo da visita foi avaliar as dificuldades que as gestões vêm enfrentando em função do aumento de atribuições repassadas pelo governo federal, que, segundo eles, prejudicam o cumprimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). De acordo com os prefeitos, ao longo dos 18 anos de vigência da LRF, os municípios receberam novos encargos de Brasília, o que pro-

voca dificuldades para o fechamento das contas.

Amaral, que estava acompanhado pelo coordenador-geral de Fiscalização, Mauro Munhoz, e por vários técnicos do TCE-PR, solicitou que as reivindicações dos prefeitos sejam encaminhadas por meio de uma Consulta ao Pleno do órgão. O presidente concordou que a LRF precisaria ser readaptada aos tempos atuais, mas defendeu que uma mudança efetiva só ocorrerá a partir de um novo pacto federativo que venha a fortalecer os municípios.



Presidente Durval: Consulta encaminhada ao Pleno orientará prefeitos

TCE-PR é destaque nacional na auditoria em programas cofinanciados



Antônio Yamada, consultor financeiro do BID, ministra capacitação a servidores do TCE-PR

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná se consolidou como o órgão de controle externo brasileiro que mais realiza auditorias em programas cofinanciados, que utilizam recursos de organismos internacionais de crédito. Em 2018, o TCE-PR acompanhou, entre as ações do [Plano Anual de Fiscalização \(PAF\)](#), a execução de 11 programas, desenvolvidos pelo Governo do Estado e por cinco municípios, cujo valor total de investimento supera os R\$ 5,8 bilhões - pela conversão do valor do dólar do final do ano passado.

Atualmente, o TCE-PR audita programas financiados por três

instituições: a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), vinculado ao Banco Mundial. Desde o início desse trabalho, em 1993, o Tribunal já auditou 28 programas - 17 financiados pelo BID, sete pelo BIRD, dois pela AFD, um pelo Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e um pelo KFW - Instituto de Crédito para a Reconstrução, da Alemanha. [Todos os relatórios emitidos estão disponíveis no site.](#)





[DOUTRINA]

ANOTAÇÕES AO DIREITO PROCESSUAL ADMINISTRATIVO E OS PRECEDENTES: DESAFIOS À APLICAÇÃO CONSTITUCIONAL



CASTRO, Claudio Henrique de¹

Especialista em Direito Administrativo, Penal e Processual Penal
Mestre em Direito
Professor Adjunto - Universidade Tuiuti do Paraná

Resumo: O presente artigo analisa, de forma breve, as garantias processuais administrativas constitucionais e os precedentes. Como viabilizar a segurança e a garantia processual sobre os precedentes e a legislação infraconstitucional em vigor.

Palavras-chave: Direito processual administrativo constitucional. Precedentes. Segurança Jurídica.

Abstract: *This article briefly examines constitutional administrative procedural guarantees and precedents. How to make security and procedural guarantee possible on precedents and current infra-constitutional legislation.*

Keywords: *Constitutional administrative procedural law. Precedents. Legal Security.*

1 INTRODUÇÃO

A análise do fenômeno dos precedentes no Direito Administrativo obriga os juristas a uma reflexão profunda sobre as práticas culturais que se fazem quando do enfrentamento de decisões bastante semelhantes e até iguais em termos fáticos e jurídicos que contemplam decisões diferentes.

Este fenômeno diz respeito ao que Gordillo² denominou de Administra-

¹ Contato: claudiocastro@tce.pr.gov.br.

² GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**: el método en derecho, la administración paralela. Buenos Aires: FDA, 2012. t. 6. Disponível em: https://www.gordillo.com/pdf_tomo6/02/cap3.pdf . Acesso em: 20 nov. 2018.



ção Paralela e o que, mais recentemente, defini como o Jeitinho no Direito Administrativo brasileiro³. Tais situações não podem prevalecer diante da hermenêutica constitucional e as mais recentes regras infraconstitucionais que trouxeram o princípio da igualdade para o quadrante do direito processual administrativo brasileiro.

Com efeito, faz-se necessária uma profunda mudança na cultura jurídica administrativa para se impor o respeito aos precedentes, em prol do devido processo legal administrativo, da segurança jurídica e do princípio da igualdade.

2 O DIREITO PROCESSUAL ADMINISTRATIVO E O PRECEDENTE

Podemos afirmar a existência de um direito processual administrativo, pois sua autonomia emana das normas e princípios constitucionais que asseguram direito ao contraditório, à ampla defesa, ao devido processo legal administrativo e à celeridade processual, nos termos do art. 5º incisos LV, LIV e LXXVIII da Constituição Federal.

3 CASTRO, Claudio Henrique de. **O jeitinho no direito administrativo brasileiro e seus efeitos no desenvolvimento**. 2017. Disponível em: https://issuu.com/claudiohenriquedecastro/docs/jeitinho_no_direito_administrativo_/20. Acesso em: 20 nov. 2018.

O direito ao precedente está neste quadrante normativo, pois a Constituição garante: a celeridade processual; o devido processo legal e, especialmente, o princípio da igualdade, inscrito no *caput* do art. 5º.

Por conseguinte, a observância do precedente no processo administrativo dimana do fato de que uma decisão diferente, de casos iguais já julgados, fere o princípio da igualdade e seus corolários processuais.

Em resumo, vige a mesma regra processual, ou seja, o mesmo precedente, em casos idênticos.

Este é um direito fundamental.⁴

Desta prática temos as expressões contidas nas decisões dos tribunais: “é a orientação do tribunal, “é pacífica a jurisprudência”, “é copioso o entendimento da corte”.⁵

3 O PRECEDENTE E SUA FORÇA NORMATIVA NO DIREITO ADMINISTRATIVO

A questão que se coloca é, justamente, da força normativa dos precedentes e como podemos afastar ou não a sua vigência em casos iguais.

A primeira questão: existe precedente sem que o órgão administrativo que julga afirme a sua existência formal? Isto é, sem incorporá-lo àquelas regras jurisprudenciais explícitas de precedentes, por exemplo: enunciados, súmulas ou julgados?

4 PEREIRA, Ana Paula Sampaio Silva. **Segurança jurídica e devido processo legal administrativo**: um estudo acerca da realização da segurança jurídica administrativa por meio da aplicação dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da razoável duração do processo, a partir da análise da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Mandados de Segurança ns. 24.781/DF e 25.116/DF. 2014. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Sociais e Jurídicas, Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2014, p. 114. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/8603/1/61101010.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

5 BARROS, Marco Antonio L. L. de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da administração pública brasileira. **Revista digital de direito administrativo**, São Paulo, v. 3, n. 1, 133-149, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/102556/107562>. Acesso em: 20 nov. 2018.

A resposta é a seguinte: não podem coexistir julgamentos em casos idênticos com decisões contraditórias. Por conseguinte, se isto é detectado, alguma providência jurisdicional administrativa deve ser tomada, em prol da coerência ao princípio da igualdade, não obstante não esteja este fato explicitado.

Na ideia de sistematização de decisões e da garantia da igualdade entre os jurisdicionados, isto se fortaleceu após a Emenda Constitucional 45/2004, pela entrada em vigor das súmulas vinculantes e pelo Código de Processo Civil de 2015 e suas garantias processuais.

Tratar desigualmente os iguais traz profundas incertezas e está em descompasso com o sistema jurídico e a Constituição, especialmente, com as garantias fundamentais.⁶

A questão é que a parte beneficiada pelo julgado não alega sua uniformidade com decisões que lhe são desfavoráveis. E a parte que sofreu o gravame na decisão quer a sua uniformização pelo precedente benéfico.

Por exemplo, um determinado benefício que determinado servidor garante e outros não conseguem o julgamento administrativo favorável. Há descompasso e contradição entre decisões.

O que determina o julgamento? O caso que foi decidido primeiro? Entendemos que neste caso, o passado não se altera, salvo para beneficiar as partes, no caso da uniformização, nos termos do art. 2º, inciso XIII da Lei 9784/1999 que prevê:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

6 RÊGO, Lorena Nogueira. **A uniformização dos julgados administrativos sob a ótica do Novo Código de Processo Civil**. 2017. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Natal, RN, 2017. Disponível em: <https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/5728/1/A%20UNIFORMIZA%C3%87%C3%83O%20DOS%20JULGADOS%20ADMINISTRATIVOS%20SOB%20A%20C3%93TICA%20DO%20NCPC%20-%20LORENA%20N%20REGO.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Outro aspecto, é saber se precedentes semelhantes geram direito a decisão semelhante.

Entendemos que a categoria que temos de utilizar nestes casos é a da analogia, nos termos do art. 4º do Decreto-Lei 4.657/1942: “Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

E não a aplicação do conceito de *ratio decidendi*, importado do sistema anglo-saxão, este último não previsto no ordenamento brasileiro.

4 SEGURANÇA JURÍDICA VERSUS VARIAÇÃO DE DECISÕES EM FACE DE CONTEXTOS FÁTICOS

Com efeito, têm-se os deveres da segurança jurídica e da confiabilidade que emana do princípio da boa-fé, daí falar-se inclusive na presunção da repetição dos precedentes.⁷

Contudo, isto não é absoluto.

Os precedentes podem mudar, conforme alterações legislativas, novas decisões administrativas e decisões judiciais que lhes sucedam.

Como entender e aplicar essas mudanças? Ora, se a mudança é legislativa, preservam-se os efeitos. Se a decisão é administrativa, a modulação deve ser feita *in bonam partem* na preservação dos efeitos concretos do julgamento administrativo.

⁷ SILVA, Ticiano Alves e; ARAUJO, Liege Cunha. Teoria dos precedentes administrativos: uma apresentação. **Revista de direito administrativo contemporâneo**, São Paulo, v. 3, n. 20, p. 123-135, set./out. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.20.06.PDF. Acesso em: 22 nov. 2018.

Se a decisão é judicial e altera o precedente administrativo, o órgão cumpre a decisão judicial e encaminha a discussão para a esfera judicial, numa leitura mais indiferente e obediente ao Poder Judiciário, que, neste caso, deverá zelar por essas garantias constitucionais.

Isto é o que prevê a regra inscrita no art. 34 da Lei 13.655/2018:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.”

A flexibilização do precedente por outros fatores exógenos, como, por exemplo, a mudança na composição do órgão julgador ou a mudança no comando de Poder no Estado, também deve ser enfrentada de forma a garantir a certeza das decisões já emanadas pelos órgãos administrativos e jurisdicionais.

5 PROCESSO ADMINISTRATIVO E INCERTEZAS PROCESSUAIS

A garantia de precedentes no âmbito do direito processual administrativo está plasmada no artigo 30 da Lei 13.655/ 2018:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Vamos levar os precedentes administrativos a sério?⁸

8 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. A nova LINDB e a incorporação da teoria dos precedentes administrativos ao país. **Consultor jurídico:** Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/opiniao-lindb-teoria-precedentes-administrativos>. Acesso em: 20 nov. 2018.

Não temos como rejeitar este arcabouço normativo e principiológico constitucional e infraconstitucional.

No momento do julgamento e da instrução processual, é necessária atenção quanto aos precedentes vigentes e em formação, mesmo que não sejam invocados pelas partes.

A tutela jurisdicional e administrativa não pode prescindir da aplicação e da sua vinculação aos precedentes.⁹

A recalcitrância em insistir com recursos contrários aos precedentes também pode caracterizar má fé processual administrativa, cujas chances de mudar o entendimento jurisprudencial são ínfimas.¹⁰

Há vinculação de precedentes com casos passados, respeitada *in bonam partem*, com casos presentes e com casos futuros, diante da regra contida no art. 50, VII da Lei 9.784/99¹¹:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...)
VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais

A questão que se coloca é que a Administração Pública não possui a cultura jurídica de obediência aos precedentes. Desconhece sua funcionalidade e quando é confrontada, muitas vezes, refuta de forma vaga e imprecisa a não aplicação do paradigma do precedente, afirmando que não se trata do mesmo caso, sem, contudo, apontar o *discriminem* da semelhança e da diferença entre as decisões.

9 HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da administração pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A & C: revista de direito administrativo & constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015.

10 PEREIRA, Aline; FERREIRA, Fernanda Macedo. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais: uma análise do papel da advocacia pública na efetivação de direitos fundamentais. **Revista digital de direito administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 367-380, 2015. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/85270/pdf_21. Acesso em: 20 nov. 2018.

11 HACHEM, 2015.

Neste passo, a aplicação do precedente está intimamente ligada ao princípio da motivação e fundamentação das decisões administrativas, conforme o preceito constitucional que impõe tal dever, constante no art. 93, inciso X e no devido processo legal previsto no art. 5º, inciso LIV da Constituição Federal, que impõe a motivação fática e jurídica das decisões administrativas.

E, especialmente, o caput do art. 50 da Lei 9.784/99: “Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...)”

A mudança cultural da Administração Paralela¹² ou do jeitinho no direito administrativo¹³ para, em desvio de finalidade em *aos amigos dar os precedentes favoráveis e aos inimigos, os rigores da lei*, não pode coexistir com o atual ordenamento constitucional que impõe uma mudança cultural necessária ao respeito dos precedentes, à imparcialidade e à impessoalidade.

Caso contrário, surge a pecha à administração pública de favorecimentos de toda ordem, sem a observância dos seus precedentes.

6 CONCLUSÕES

À guisa de concluir, podemos afirmar que:

1. A mudança cultural para a implantação da ideia de segurança jurídica, cumprimento dos ditames constitucionais do devido processo legal em relação aos precedentes administrativos está em devir.
2. Os mandamentos constitucionais e infraconstitucionais coexistem em prol da ideia de precedente e sua vinculação a decisões iguais ou alto grau de semelhança, em cumprimento ao princípio basilar da igualdade.
3. Os precedentes devem ser respeitados, e suas exceções devem ser motivadas, tanto para o passado, quanto ao presente e para o futuro.

12 GORDILLO, 2012.

13 CASTRO, 2017.

4. Os casuísmos administrativos da administração paralela ou do jeitinho no direito administrativo não podem coexistir com o direito aos precedentes, muito menos, em qualquer situação onde o *discriminem* seja indefinido e vago.
5. O direito processual administrativo constitucional possui elementos normativos e principiológicos para assegurar aos jurisdicionados a prevalência dos precedentes no que atine à motivação das decisões que os rejeitam e a segurança daquelas decisões que impõem sua vinculação e a sua aplicação.

7 REFERÊNCIAS

BARROS, Marco Antonio L. L. de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da administração pública brasileira. **Revista digital de direito administrativo**, São Paulo, v. 3, n. 1, 133-149, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/102556/107562>. Acesso em: 20 nov. 2018.

CASTRO. Claudio Henrique de. **O jeitinho no direito administrativo brasileiro e seus efeitos no desenvolvimento**. 2017. Disponível em: https://issuu.com/claudiohenriquedecastro/docs/jeitinho_no_direito_administrativo_/20. Acesso em: 20 nov. 2018.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas: el método en derecho, la administración paralela**. Buenos Aires: FDA, 2012. t. 6. Disponível em: https://www.gordillo.com/pdf_tomo6/02/cap3.pdf . Acesso em: 20 nov. 2018.

HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da administração pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A & C: revista de direito administrativo & constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. A nova LINDB e a incorporação da teoria dos precedentes administrativos ao país. **Consultor**

jurídico: Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/opiniao-lindb-teoria-precedentes-administrativos>. Acesso em: 20 nov. 2018.

PEREIRA, Aline; FERREIRA, Fernanda Macedo. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais: uma análise do papel da advocacia pública na efetivação de direitos fundamentais. **Revista digital de direito administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 367-380, 2015. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/85270/pdf_21 . Acesso em: 20 nov. 2018.

PEREIRA, Ana Paula Sampaio Silva. **Segurança jurídica e devido processo legal administrativo:** um estudo acerca da realização da segurança jurídica administrativa por meio da aplicação dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da razoável duração do processo, a partir da análise da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Mandados de Segurança ns. 24.781/DF e 25.116/DF. 2014. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Sociais e Jurídicas, Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2014, p. 114. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/8603/1/61101010.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

RÊGO, Lorena Nogueira. **A uniformização dos julgados administrativos sob a ótica do Novo Código de Processo Civil.** 2017. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Natal, RN, 2017. Disponível em: <https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/5728/1/A%20UNIFORMIZA%20C3%87%20C3%83O%20DOS%20JULGADOS%20ADMINISTRATIVOS%20SOB%20A%20C3%93TICA%20DO%20NCPC%20-%20LORENA%20N%20REGO.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

SILVA, Ticiano Alves e; ARAUJO, Liege Cunha. Teoria dos precedentes administrativos: uma apresentação. **Revista de direito administrativo contemporâneo**, São Paulo, v. 3, n. 20, p. 123-135, set./out. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.20.06.PDF. Acesso em: 22 nov. 2018.





[JURISPRUDÊNCIA*]

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



ACÓRDÃOS

AGENTE POLÍTICO DÉCIMO TERCEIRO - ABONO DE FÉRIAS - POSSIBILIDADE IMPERIOSA A PREVISÃO LEGAL E ORÇAMENTÁRIA OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE - ACÓRDÃO 4529/17-TCE/PR-STP

PROCESSO Nº : 342376/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA
INTERESSADO : MAURÍCIO DIOGENES DE CASTRO
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 2914/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Agente Político. Décimo terceiro e abono de férias. Matéria já tratada nos autos de Consulta n.º 50851-7/17.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por MAURÍCIO DIOGENES DE CASTRO, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA, que questiona:

- Existe previsão de alteração do art. 16 da Instrução Normativa nº 72/12 – TCE-PR, o qual veda o pagamento de 13º salário e abono de férias anual aos vereadores, com exceção daqueles que ocupam cargo efetivo na administração pública e optaram pela remuneração desse cargo?
- Tendo em vista o princípio da anterioridade, será possível a implementação desses direitos na legislatura atual (2017-2020), apenas com a alteração da legislação aprovada no mandato anterior?
- Em caso de entendimento positivo, o posicionamento do TCE se dará neste exercício, levando em conta que serão necessárias adequações orçamentária e/ou financeiras para a implementação dos direitos retromencionados?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico n.º 038/17 (peça n.º 05), no sentido de que:

- a) O Supremo Tribunal Federal se posicionou pela compatibilidade do art. 39, § 4º, da Constituição Federal, com o recebimento pelos agentes políticos do décimo terceiro salário e o abono de férias;
- b) É imperiosa a previsão das verbas em questão na Lei Orgânica Municipal ou em Resolução que fixa os subsídios;
- c) A citada legislação deve ser votada na legislatura anterior, em atenção ao princípio da anterioridade, bem como diante das previsões orçamentárias.

Admitida a consulta (peças n.º 07), a Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca informa que não foram encontradas decisões sobre o tema consultado (peça n.º 09).

A Unidade Técnica, mediante a Instrução n.º 1086/18 (peça n.º 10), responde as indagações do Consultente.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n.º 678/18 (peça n.º 11), manifesta-se pelo não conhecimento quanto ao questionamento referente a alteração da Instrução Normativa n.º 72/12. No mais, destaca que o tema já foi tratado na Consulta n.º 508517/17, cujo acórdão possui caráter normativo e vinculativo.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consultente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Preliminarmente, destaca-se que o questionamento referente à alteração da Instrução Normativa n.º 72/12 desta Corte de Contas, mostra-se acessório ao tema central colocado em consulta, qual seja: pagamento de décimo terceiro e abono de férias para vereadores, motivo pelo qual se mantém o integral conhecimento do feito.

Inicialmente, cumpre salientar que o presente feito foi encaminhado e admitido em maio de 2017 (peças n.º 01 e 07), momento em que a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca destacou a inexistência, à época, de decisões proferidas por esta Corte de Contas sobre o tema.

Contudo, como bem ponderado pelo d. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em outubro de 2017, sobreveio o julgamento da Consulta n.º 50851-7/17, com o proferimento do Acórdão n.º 4529/17, dotado de força normativa, da lavra do d. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, que trata exatamente da matéria então colocada em discussão:

Consulta. Pagamento de 13º subsídio a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Julgamento do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral que reconhece a inexistência de impeditivo constitucional. Necessidade de previsão em lei, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal. Observância obrigatória do princípio da anterioridade. Resposta às consultas na forma da fundamentação.

Em paralelo, é de se salientar que tramita perante esta Casa de Contas o Protocolo n.º 516340/17, que objetiva a revisão da mencionada Instrução Normativa n.º 72/12, tendo sido os autos encaminhados pelo Coordenador-Geral de Fiscalização à Coordenadoria de Gestão Municipal, para conhecimento e eventual readequação, diante do resultado da Consulta n.º 50851-7/17.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, indicando-se ao Consulente o teor do Acórdão n.º 4529/17, proferido na Consulta n.º 50851-7/17, bem como

informando sobre o trâmite, nesta Corte de Contas, do Protocolo n.º 516340/17, que objetiva a revisão da mencionada Instrução Normativa n.º 72/12.

3 DA DECISÃO

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

CONHECER da presente Consulta e, no mérito, RESPONDER os questionamentos, indicando-se ao Consulente o teor do Acórdão n.º 4529/17, proferido na Consulta n.º 50851-7/17, bem como informando sobre o trâmite, nesta Corte de Contas, do Protocolo n.º 516340/17, que objetiva a revisão da mencionada Instrução Normativa n.º 72/12.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros 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-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 10 de outubro de 2018 – Sessão n.º 34.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS

REVISÃO DE SUBSÍDIOS - VINCULAÇÃO AOS ÍNDICES

APLICADOS AOS SERVIDORES MEDIANTE LEI SANCIONADORA

ADOÇÃO DE PERCENTUAL DISTINTO EM CASOS DE RESTRIÇÃO

FISCAL - ACÓRDÃO 5537/15-TCE/PR-STP

PROCESSO Nº : 453115/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CERRO AZUL
INTERESSADO : JOSENEI RAAB
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2829/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais. Revisão geral anual automática. Impossibilidade. Necessidade de edição de lei específica de iniciativa do Poder Legislativo. Adoção dos mesmos índices aplicados à revisão da remuneração dos servidores públicos municipais, admitida a utilização de percentuais diversos, nos termos do Acórdão nº 5537/15-STP.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta¹ formulada pela Câmara Municipal de Cerro Azul, por seu representante legal à época, Senhor Josenei Raab, por meio da qual questiona acerca de requerimento² do Sindicato dos Servidores Municipais da Ativa e Aposentados do Município de Cerro Azul – SISMUCAZ pleiteando a publicação de decreto legislativo para estabelecer a reposição das perdas inflacionárias acumuladas aos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais, de acordo com os mesmos índices já aplicados aos servidores públicos do Município.

1 Peça 4.
2 Peça 3.

O Parecer Jurídico³ que instrui o expediente concluiu que o requerimento do SISMUCAZ não atende aos preceitos constitucionais sobre o tema nem ao entendimento deste Tribunal.

Pelo Despacho nº 1107/16-GCDA⁴, foi admitido o processamento do feito, considerando, apesar do nítido objetivo de solucionar caso concreto, o potencial efeito multiplicador da presente consulta e o relevante interesse público envolvido.

A antiga Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca – DJB emitiu a Informação nº 67/16⁵, indicando a existência das seguintes decisões a respeito da matéria: Acórdão nº 2320/16-S1C (Tomada de Contas Extraordinária nº 71818/15), Acórdão nº 5537/15-STP (Consulta nº 577437/14), Acórdão nº 645/12-STP (Consulta nº 35817/11) e Acórdão nº 4174/15-STP (Recurso de Revista nº 487250/14).

A então Coordenadoria de Fiscalização Municipal – COFIM, pela Instrução nº 5706/16⁶, sugeriu que a consulta seja respondida no sentido da “impossibilidade de revisão automática do subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários como decorrência direta dos índices aplicados à remuneração dos servidores públicos”.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 209/17⁷, opinou pela resposta à consulta nestes termos:

Compete à Câmara Municipal a iniciativa de lei sobre a revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais (art. 29, V, da Constituição). O projeto de lei apresentado com esta finalidade deverá adotar o mesmo índice e percentual utilizado para a recomposição salarial outorgada aos servidores dos Poderes Executivo e Legislativo, salvo se, por decisão motivada dos Vereadores, o planejamento financeiro e orçamentário do Município exigir a adoção de percentual inferior ou mesmo a não revisão.

3 Peça 5.
4 Peça 7.
5 Peça 8.
6 Peça 15.
7 Peça 16.

A requerimento da COFIM, o feito foi remetido novamente à unidade técnica⁸, a qual, mediante a Informação nº 589/17⁹, reforçou sua manifestação anterior.

Pelo Parecer nº 6835/17¹⁰, o órgão ministerial reiterou o pronunciamento já exarado nos autos.

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.

De se frisar que, já no despacho liminar, o então relator do feito, Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, bem observou que a peça encaminhada pela consulente, encampando requerimento feito pelo Sindicato dos Servidores Municipais da Ativa e Aposentados do Município de Cerro Azul – SISMU-CAZ, possui nítido objetivo de solucionar caso concreto, mas, ao determinar o processamento do expediente, destacou o seu potencial efeito multiplicador e o relevante interesse público envolvido.

Respalado nessas considerações prefaciais, noto que a consulta versa sobre a possibilidade de edição de decreto legislativo para reajuste dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais visando à recomposição da inflação acumulada, mediante a utilização dos mesmos índices já aplicados aos servidores públicos do Município.

De início, convém ressaltar a disciplina estabelecida pela Constituição Federal acerca da remuneração dos agentes políticos:

8 Despacho nº 921/17-GCILB (peça 17).

9 Peça 22.

10 Peça 27.

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:

(...)

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;

(...)

Art. 39. (...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Consoante previsão constitucional expressa, a alteração de subsídio demanda a edição de lei específica, respeitada a iniciativa privativa em cada caso.

Também é garantida a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, de modo a recompor as perdas inflacionárias.

Ainda em conformidade com a Lei Maior, é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a lei que altera a remuneração dos servidores públicos na administração direta e autárquica:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Já os subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais devem ser fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Nessa toada, observa-se que a Instrução Normativa nº 72/2012 desta Casa corrobora tal regramento, ao dispor que:

Art. 3º A alteração do valor dos subsídios dos Agentes Políticos dos Poderes Executivo e Legislativo, obrigatoriamente precedida de lei municipal autorizadora, poderá ocorrer pela:

I - revisão geral anual: o aumento linear dos vencimentos de todos os servidores municipais tendo por fundamento o art. 37, X, da Constituição Federal, e estendida aos agentes públicos e políticos; (...)

Art. 5º A análise das despesas com o subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais terá por finalidade constatar se os recebimentos apresentam validade quanto aos critérios constitucionais e legais de que:

I - a Lei sancionada é de iniciativa do Poder Legislativo Municipal; (...)

VIII - a Lei estipula critério de atualização do valor visando a preservação, à época do pagamento, da expressão monetária do valor original fixado, ressalvada a refixação.

O cotejo dos citados dispositivos permite concluir que a revisão dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal não ocorre de forma automática, pois depende da edição de lei específica, de iniciativa do Legislativo e, portanto, distinta da iniciativa da lei para reajuste da remuneração do funcionalismo público, que compete ao Poder Executivo.

Em relação ao índice a ser aplicado, este Tribunal, no Acórdão nº 5537/15-STP¹¹, proferido na Consulta nº 577437/14, já fixou a premissa de que, embora devam ser utilizados os mesmos indexadores, existe possibilidade de adoção de percentuais distintos, contanto que plenamente motivada:

CONSULTA. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. REVISÃO ANUAL. IMPOSSIBILIDADE DE DIFERENCIAÇÃO DE ÍNDICE A SER APLICADO AOS VEREADORES E AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE PERCENTUAIS DISTINTOS MOTIVADA-

11 Por maioria absoluta: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, José Durval Mattos do Amaral – relator e Ivens Zschoerper Linhares. O Auditor Thiago Barbosa Cordeiro votou pela possibilidade de aplicação de índices diferentes de reajustes.

MENTE ESTRITAMENTE EM CASO DE RESTRIÇÕES FISCAIS. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS DE CADA PODER E CONDICIONANTES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Da fundamentação, extrai-se o seguinte excerto:

Quanto à possibilidade de adoção de distintos percentuais, entendo que sua utilização deve ser plenamente motivada, visando assegurar o controle interno/externo do ato legislativo-concessório e seus desdobramentos jurídico-econômicos, pois a adoção de um percentual diverso para os diferentes Poderes Municipais em desatenção às fórmulas de cálculo de revisão previamente fixadas na legislação pertinente, em que pese a ressalva constante do artigo 22, inciso I da LRF para fins de controle da Despesa Total com Pessoal, se não forem adimplidas posteriormente, podem gerar graves passivos financeiros nas despesas gerais da entidade, dando azo a possíveis cobranças administrativas e/ou judiciais das respectivas diferenças remuneratórias.

Assim, **o reajustamento dos vencimentos, observado o mesmo índice setorial para o Município, pode ante circunstâncias fáticas, financeiras e orçamentárias dos entes elencados no Artigo 1º, § 3º, I da LRF dar ensejo à adoção de percentuais diversos**, pois dependem de previsão orçamentária própria e são custeadas por fontes de receita autônomas, repercutindo na esfera jurídica dos entes de maneira diversa para fins de controle contábil.

Todavia, a adoção de tal procedimento pode criar futuras despesas para os entes, se a legislação de regência da revisão determinar além do índice em si a sua respectiva quantificação, havendo, portanto uma inter-relação que ficando alguém em um exercício deve ser quitada e/ou nos exercícios subsequentes com prioridade.

Exposto isso, entendo que havendo quadro de pessoal próprio, é perfeitamente plausível que o Poder Legislativo conceda a seus agentes políticos e servidores públicos revisão geral anual de remuneração e subsídios independentemente da concessão desta pelo Poder Executivo (seja em percentual diverso ou até mesmo na ausência da revisão, mas sempre observado o mesmo índice a ser oportunamente concedido).” (grifo nosso)

Assim, cabe ao Poder Legislativo verificar, no caso concreto, as implicações orçamentárias e financeiras da revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo, de modo que a aplicação de percentual inferior deverá estar estritamente vinculada à demonstração de que, naquele momento, a concessão do índice em sua integralidade acarretaria desequilíbrio fiscal.

Vale mencionar, como bem registrou o órgão ministerial, que tramita no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário nº 565.089/SP, no qual foi reconhecida a repercussão geral da matéria concernente ao direito indeniza-

tório de servidores em decorrência da omissão da autoridade competente em propor a revisão geral anual¹², podendo repercutir na interpretação conferida por esta Corte de Contas ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal. Como o mérito recursal ainda está pendente de julgamento, cumpre, por ora, alertar para o risco de o ente federado ser demandado por eventuais danos aos agentes públicos originados dessa conduta omissiva.

Em suma, entendo que a revisão geral anual dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais, por demandar a edição de lei específica de iniciativa do Poder Legislativo, não pode ocorrer de forma automática e que os índices devem ser os mesmos aplicados para a revisão da remuneração dos servidores públicos municipais, podendo, contudo, ser utilizados percentuais diversos, desde que devidamente justificado, conforme já assentou este Tribunal no Acórdão nº 5537/15-STP.

VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra e acompanhando integralmente as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la no sentido de que a revisão geral anual dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais, por demandar a edição de lei específica de iniciativa do Poder Legislativo, não pode ocorrer de forma automática e de que os índices devem ser os mesmos aplicados para a revisão da remuneração dos servidores públicos municipais, podendo, contudo, ser utilizados percentuais diversos, desde que devidamente justificado, conforme já assentou esta Corte no Acórdão nº 5537/15-STP.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Juris-

12 “VENCIMENTOS - REPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO - ATO OMISSIVO - INDENIZAÇÃO - INCISO X DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - REPERCUSSÃO DO TEMA. Ante a vala comum da inobservância da cláusula constitucional da reposição do poder aquisitivo dos vencimentos, surge com repercussão maior definir o direito dos servidores a indenização.” (STF – RE 565089 RG/SP – Tribunal Pleno – Rel. Min. MARCO AURÉLIO – j. 13/12/2007. DJe 31/01/2008).

prudência e Biblioteca – SJB¹³ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁴, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

3 DA DECISÃO

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

I – Julgar pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la no sentido de que a revisão geral anual dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais, por demandar a edição de lei específica de iniciativa do Poder Legislativo, não pode ocorrer de forma automática e de que os índices devem ser os mesmos aplicados para a revisão da remuneração dos servidores públicos municipais, podendo, contudo, ser utilizados percentuais diversos, desde que devidamente justificado, conforme já assentou esta Corte no Acórdão nº 5537/15-STP.

II - Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB¹⁵ para as devidas anotações, ficando, na

13 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;”

14 “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.”

15 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;”

seqüência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁶, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Sala das Sessões, 3 de outubro de 2018 – Sessão nº 33.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

¹⁶ “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.”

AQUISIÇÃO DE MATERIAL E SERVIÇOS NECESSÁRIA A JUSTIFICATIVA PARA A ESCOLHA DA MODALIDADE LICITATÓRIA - LEI Nº 10.520/02, ARTIGO 3º, I LEI Nº 9.784/99, ARTIGO 50

PROCESSO Nº : 800781/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO : FRANCISCO LACERDA BRASILEIRO
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 2605/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Licitação. Pregão. Eletrônico e presencial. Discricionariedade. Complexidade do objeto. Concorrência.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, na pessoa de seu Prefeito FRANCISCO LACERDA BRASILEIRO, que questiona (peça n.º 04):

- 1) É discricionariedade do gestor municipal, em escolher a modalidade licitatória, para material/serviços considerados comuns por pregão presencial ou eletrônico?
- 2) Em havendo a discricionariedade no caso de opção por pregão presencial e, o recurso não for de origem de transferência voluntária, haverá necessidade de justificativa?
- 3) Dependendo da complexidade do objeto a ser licitado, apesar de ser considerado comum, poderá ser aplicável a discricionariedade, pela escolha de concorrência pública?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico n.º 1197/2017 (peça n.º 03), no sentido de que deve ser utilizado o Pregão Eletrônico para a aquisição de serviços e bens comum, por se tratar da forma mais eficiente, justificando-se a utilização do Pregão Presencial apenas na falta de internet, não consistindo em discricionariedade a escolha da modalidade licitatória.

Admitida a consulta (peça n.º 07), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa a seguinte decisão que se associa com a matéria consultada: Ac. 405/13, nos autos de Consulta n.º 597058/12, desta Corte de Contas. Complementa, ainda, com julgados do Plenário do Tribunal de Contas da União, a citar: Ac. 1584/16, 2789/13 1515/11 e 2245/10, bem como Comunicações de Cautelar TC 018.514/2013-8 e TC 007.473/2012-5.

A Unidade Técnica, mediante a Parecer n.º 40/18 (peça n.º 11), responde as indagações do Consulente, informando que:

- a) A escolha da modalidade licitatória pelo gestor não está inserida em sua discricionariedade do gestor devendo este se limitar às condições mais vantajosas à administração, frente ao valor e à natureza do objeto;
- b) Inexiste impedimentos à utilização pregão presencial em detrimento do eletrônico, uma vez que para a realização da licitação por esta última modalidade é imperiosa a prévia regulamentação pela Municipalidade;
- c) Optada pela modalidade pregão presencial, é indispensável a apresentação do motivo que amparou a escolha do procedimento, diante do princípio da eficiência, bem como frente ao disposto nos arts. 3, I, da Lei n.º 10.520/2002, e 50 da Lei n.º 9.784/1999;
- d) Em razão da celeridade do procedimento e possibilidade de redução do preço, deve ser dada prioridade à licitação na modalidade pregão;
- e) Inexistindo complexidade no objeto do certame, para a aquisição de bens e serviços comuns deve a Administração se valer do pregão.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n.º 628/18 (peça n.º 12), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à aspectos inerentes à escolha da modalidade licitatória pregão presencial e eletrônico.

Nos termos da Lei n.º 10.520/02 e da Lei Estadual n.º 15.608/07, o pregão consiste na modalidade de licitação que poderá ser utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado do certame.

Já no âmbito da União, o Decreto 5.450/05, em seu artigo 4º, destacou a obrigatoriedade do uso da modalidade para aquisição de bens e serviços comuns pela União, com preferência pela sua forma eletrônica, aspecto este, inclusive, igualmente observado pela legislação do Município Consulente, a citar, Decreto Municipal 19.302/09, no que tange os casos que envolvam a utilização de recursos repassados voluntariamente pela União.

Nesse contexto, pelo espírito da norma, depreende-se que o pregão eletrônico é tratado como modalidade licitatória que preza pela celeridade, economicidade, impessoalidade e maior competitividade, extraindo-se daí a sua preferência frente a modalidade presencial.

Seguindo esta linha de raciocínio, a doutrina esclarece que:

O pregão eletrônico apresenta algumas vantagens em relação ao presencial. Primeiramente, reduz-se o uso de papel, já que os atos se produzem pela Internet. Depois, há menor sobrecarga para o pregoeiro, já que há menos documentos para analisar. Ainda: o pregão eletrônico é mais célere e eficaz quando se trata de licitação por itens ou lotes. Por fim, os recursos da tecnologia da informação aproximam as pessoas e encurtam as distâncias, permitindo atua-

ção com maior eficiência por parte da Administração. Como desvantagens, cite-se o fato de que várias pessoas federativas não têm ainda o sistema que lhes permita utilizar a modalidade eletrônica. O mesmo se diga de empresas de menor porte, que também não têm acesso à rede de informações. Da mesma forma, o pregão presencial será mais adequado quando houver necessidade de exibição de produtos ou de análise mais detalhada de planilhas de composição de custos, tarefa usualmente de grande complexidade.¹

Neste sentido, é o reiterado entendimento do Tribunal de Contas da União, que destaca que:

(...) é lícito exigir-se do gestor a apresentação de justificativa expressa para a escolha do pregão na forma presencial, nos casos em que poderia ter utilizado o pregão na forma eletrônica. Ao abrir mão de procedimentos que, pelo menos em tese, poderiam levar a Administração a menores dispêndios, o administrador público tem a obrigação de motivar essa escolha, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico.²

Seguindo esta linha de raciocínio, esta Corte de Contas já teve a oportunidade de se manifestar:

Destarte, quando um determinado Município receber transferências voluntárias do Governo Federal ou do Governo Estadual deverá observar prévio procedimento licitatório, utilizando-se da modalidade de pregão na sua forma eletrônica, preferencialmente, só podendo realizar pregão presencial, caso a autoridade competente justifique de maneira cristalina as razões fáticas e jurídicas que o impedem de utilizar o pregão eletrônico. Portanto, o ato de escolha da forma de pregão não é discricionário, mas sim se encontra vinculado a norma.³

Neste contexto, observa-se certa discricionariedade do gestor, que deve optar, por regra, pelo pregão eletrônico, admitindo-se, contudo, conforme o caso concreto exija, a utilização de sua forma presencial, condicionada à devida justificativa, detalhada, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99.

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 379.

2 Ac. n.º 1515/11, do Plenário do TCU, nos autos de Relatório de Acompanhamento n.º 017.907/2009-0. Rel. Min. RAIMUNDO CARREIRO, j. em 08/06/2011.

3 Ac. un. n.º 984/09, do Tribunal Pleno do TCP-PR, nos autos de Consulta n.º 363315/09. Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, j. em 15/10/09.

Atentando-se à essa mesma lógica, considerando a maior amplitude da modalidade concorrência, nos moldes do art. 22, I, e art. 23 da Lei n.º 8.666/93, nada impede que, no caso concreto, diante da complexidade do objeto licitado (bem ou serviço comum), e observados os dispositivos legais correlatos, evidencie-se a inviabilidade do uso da modalidade pregão, valendo-se a Administração, portanto, da concorrência, momento em que, igualmente, deverá justificar adequadamente.

Sobre o tema, são as autorizadas palavras do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

A noção de discricionariedade deve ser considerada como a margem de liberdade conferida por meio da lei à Administração para que esta, diante do caso concreto, avalie a sua atuação conforme ao que melhor atenda ao interesse público. Haverá margem de discricionariedade quanto à escolha da modalidade licitatória desde que a lei permita e que o agente público aja pautado no interesse público. Veja-se que a concorrência pública é a modalidade mais ampla de licitação existente, já que possibilita a participação de qualquer licitante interessado na realização de obras e serviços e na aquisição de qualquer tipo de produto. Em decorrência dessa possibilidade de participação de qualquer licitante é que a concorrência é a modalidade que apresenta requisitos mais rígidos para a fase de habilitação, indicada para contratações de grande vulto. Os limites para compras são: a) obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00; b) obras, produtos e serviços comuns acima de R\$ 650.000,006.

Portanto, inexistindo a complexidade no objeto do certame, será o pregão a modalidade indicada para a aquisição de bens e serviços considerados comuns, pois é o meio que possui maior celeridade, além de possibilitar a redução dos custos.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

- a) Observada a legislação municipal, que deve previamente regulamentar a matéria, deve o gestor observar que, por regra, o pregão, na sua forma eletrônica, consiste na modalidade que se mostra mais adequada para a aquisição de bens e serviços comuns, podendo, contudo, conforme o caso em concreto, ser preterido a forma presencial,

desde que devidamente justificado, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99;

- b) A opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico sempre deverá ser amparada por justificativa, nos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99.
- c) O gestor possui certa margem de discricionariedade, para que, diante da complexidade do objeto licitado (bem ou serviço comum) e observados os dispositivos legais correlatos, evidenciada a inviabilidade do uso da modalidade pregão, venha a se valer da concorrência, momento em que, igualmente, deverá justificar adequadamente.

3 DA DECISÃO

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

CONHECER da presente Consulta para, no mérito, RESPONDER os questionamentos, no sentido de que:

- a) Observada a legislação municipal, que deve previamente regulamentar a matéria, deve o gestor observar que, por regra, o pregão, na sua forma eletrônica, consiste na modalidade que se mostra mais adequada para a aquisição de bens e serviços comuns, podendo, contudo, conforme o caso em concreto, ser preterido a forma presencial, desde que devidamente justificado, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99;
- b) A opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico sempre deverá ser amparada por justificativa, nos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99.

- c) O gestor possui certa margem de discricionariedade, para que, diante da complexidade do objeto licitado (bem ou serviço comum) e observados os dispositivos legais correlatos, evidenciada a inviabilidade do uso da modalidade pregão, venha a se valer da concorrência, momento em que, igualmente, deverá justificar adequadamente.

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

Sala das Sessões, 19 de setembro de 2018 – Sessão nº 31.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

CÂMARA MUNICIPAL

VERBA DE GABINETE - VEDAÇÃO - AUXÍLIO COMBUSTÍVEL IMPOSSIBILIDADE - OFENSA AOS ARTIGOS 39, PARÁGRAFO 1º E 37, PARÁGRAFO 11, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

PROCESSO Nº : 368960/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CAMARA MUNICIPAL DE PRUDENTOPOLIS
INTERESSADO : MARCOS ROBERTO LACHOVICZ
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3464/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Possibilidade de instituição de verba de gabinete ou de auxílio combustível para custeio de despesas do uso veículo próprio de vereadores. Resposta negativa. É vedada à Câmara de Vereadores instituir “verba de gabinete”, de “auxílio combustível” ou qualquer outra espécie de verba indenizatória de caráter permanente, fixo e mensal para o ressarcimento de despesas pelo uso de veículo próprio para o exercício de mandato eletivo na circunscrição municipal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Prudentópolis, Sr. Marcos Roberto Lachovicz, em que formula os seguintes questionamentos:

- 1) É legalmente possível a criação de norma jurídica estabelecendo o pagamento de verba de gabinete ou outra espécie de verba indenizatória a Vereador, bem como o pagamento de auxílio combustível ou outra espécie de verba indenizatória a Vereador, para custeio de manutenção de custos para uso de veículo próprio para o exercício de mandato?
- 2) Se possível e afirmativa a resposta ao item 1, qual será a forma contábil de empenho e pagamento de tais despesas?
- 3) Se possível e afirmativa a resposta ao item 1, de que forma deve se dar a prestação de contas de tais despesas?
- 4) Se possível e afirmativa a resposta ao item 1, qual a responsabilidade dos ordenadores da despesa no pagamento de tais indenizações após a apresentação das mesmas pelos interessados?

- 5) Se possível e afirmativa a resposta ao item 1, de que forma deve se dar o controle e fiscalização de tais despesas?
- 6) Se possível e afirmativa a resposta ao item 1, as eventuais aquisições de combustíveis e outros produtos com o recurso oriundo das aludidas verbas indenizatórias, deve observar procedimento licitatório prévio para cada espécie de produto, ou é possível a realização de simples reembolso independentemente do vínculo do fornecedor do produto ou do serviço?

A peça inaugural (peça 3) foi instruída com parecer jurídico da Procuradoria da Câmara Municipal (peça 8) que opinou negativamente quanto à consulta. Em relação à “verba de gabinete”, o opinativo jurídico sustentou que a espécie seria ilegal pelo fato de que “as despesas a serem efetivadas com ‘verba de gabinete’ identificam-se com as despesas usuais da Câmara, a serem realizadas pela sua Administração, e para as quais já existem rubricas orçamentárias próprias”.

A sua instituição por lei, inclusive, poderia acarretar lesão ao princípio constitucional da eficiência (art. 37 da Constituição) e ao art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual a gestão fiscal exige planejamento, o que restaria comprometido com a sua descentralização para os gabinetes dos Vereadores. Nesse passo, seria atribuição da Administração da Câmara Municipal a implementação planejada de eventuais melhorias estruturais necessárias para o desempenho das atribuições parlamentares.

Quanto ao “auxílio-combustível”, o opinativo jurídico pontuou, inicialmente, que não seria possível a utilização de veículos particulares pelos Vereadores para o desempenho de atribuições parlamentares, o que também impediria que o Poder Público fosse responsabilizado por arcar com tal despesa. Argumenta, ainda, que “o uso intercalado do veículo – ora em caráter particular, ora a serviço – tornaria bastante difícil a mensuração do ‘quantum’ a ser indenizado, o que redundaria em confusão patrimonial envolvendo os agentes públicos e a Câmara Municipal”.

O feito foi admitido por meio do Despacho nº 1160/17 (peça 10), que determinou o seu regular processamento.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 59/17 – peça 12) informou da inexistência de precedentes específicos sobre o tema.

A Coordenadoria de Gestão Municipal expediu a Instrução nº 1113/18 (peça 13), em que opinou que há vedação constitucional (art. 37, X e XI, c/c art. 39, § 4º, da CF) bem como legal (responsabilidade na gestão fiscal - art. 1º, § 1º, da LRF) para a criação de “verba de gabinete” e “auxílio combustível” ou indenização equivalente.

Desta forma, não seria possível a instituição de “verba de gabinete”, “auxílio combustível” ou o pagamento de quaisquer outras vantagens aos vereadores, pois compete ao Presidente da Câmara Municipal a ordenação de todas as despesas necessárias à sua boa gestão, e a descentralização pretendida pelo consulente viria descaracterizar sua função de agente político e chefe de poder e difundir responsabilidades.

Em conclusão, argumentou que o meio adequado para o suprimento de logística necessária ao bom exercício da vereança é a busca dos vereadores junto à Presidência do Legislativo para que realize uma reestruturação administrativa que proporcione infraestrutura adequada ao funcionamento da Câmara Municipal de Prudentópolis e não a criação de benefícios indiretos, pagos e gestados pelos próprios vereadores.

Por outro lado, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 737/18 – peça 14) se posicionou no sentido de que inexistente vedação legal ao estabelecimento de mecanismo indenizatório visando ao ressarcimento de Vereadores ou servidores da Câmara Municipal que utilizarem recursos próprios para o desempenho de atribuições públicas.

Nessa linha, concluiu ser lícito o estabelecimento de verba indenizatória destinada ao ressarcimento de despesas decorrentes do exercício do mandato parlamentar, desde que observadas as seguintes diretrizes: (i) realização prévia de estudos de viabilidade para verificar qual a modalidade mais adequada e econômica, considerando as demandas existentes e a realida-

de econômico-social do Município, de maneira a assegurar que a verba seja instituída de maneira planejada e com responsabilidade fiscal; (ii) deve ser estabelecida por meio de lei ou outra espécie normativa prevista em Lei Orgânica, em homenagem ao princípio da legalidade; (iii) a regulamentação deverá assegurar ampla publicidade dos pagamentos, inclusive com publicação em meio oficial; (iv) a regulamentação deverá fixar mecanismos de controle capazes de verificar a regularidade dos ressarcimentos realizados, inclusive exigindo-se do beneficiário o dever de comprovar documentalmente os atos que justifiquem o ressarcimento; (v) o reembolso deverá observar o exato valor despendido pelo agente público ou ser fixado em parâmetros razoáveis e proporcionais para a indenização, nos termos a serem previstos expressamente em regulamento.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A questão central da consulta sob análise versa, em suma, sobre a possibilidade de instituição de “verba de gabinete” e “auxílio combustível” no âmbito das Câmaras Municipais e sua forma de pagamento, controle e prestação de contas.

O questionamento é relevante, pois, de acordo com a letra clara do art. 39, §4º,¹ c/c o art. 37, §11º,² da Constituição, o regime de subsídios estabelecido aos agentes políticos impede que sejam pagos qualquer tipo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, à exceção das parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

1 Art. 39 (...) § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

2 Art. 37 (...) § 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

Assim, é necessário que se tenha clara a diferença entre a chamada “verba de gabinete” e as “verbas indenizatórias”.

A verba indenizatória³ refere-se ao ressarcimento do agente público pela realização de despesa de interesse da Administração, custeada diretamente por ele no exercício de suas atribuições. Diversamente, a chamada “verba de gabinete” consiste em quantia prefixada, repassada mensalmente para custear despesas do gabinete diretamente pelos parlamentares.

Isto posto, passa-se a tratar do primeiro questionamento relativo à possibilidade de instituição de uma “verba de gabinete” prefixada.

2.1 Verba de Gabinete

Em primeiro lugar, as próprias particularidades do exercício da vereança tornam indevida a pretensão de equiparação de eventuais “verbas indenizatórias” com as chamadas “verbas de gabinete” concedidas pelas Assembleias Legislativas e pelo Parlamento Federal.

O exercício da vereança difere em muito do exercício dos mandatos legislativos estaduais e federais, pois o vereador reside no mesmo local de seu eleitorado e não está sujeito a despesas de locomoção e acomodação, entre outras, em sua circunscrição municipal, diversamente das atividades dos deputados estaduais e parlamentares federais, que, geralmente, apresentam um colégio eleitoral espalhado por diversos municípios.

Portanto, o benefício pretendido em nada se assemelha e não pode se espelhar na “verba de gabinete da Assembleia Legislativa” ou na “cota para

3 Na clássica lição de Hely Lopes Meirelles, as verbas indenizatórias “destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam a remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. (...) Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar, como sempre, a razoabilidade.” (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 35º Ed., p. 503/504)

exercício de atividade parlamentar do Senado ou da Câmara Federal”, visto que estas últimas têm a finalidade de assegurar a representação política do colégio eleitoral, exercida distante de sua base, o que não ocorre com o vereador municipal, que já atua na região que representa.

No âmbito do Legislativo municipal, a receita da Câmara de Vereadores (duodécimos repassados pelo Município) deve ser mantida centralizada e escriturada numa única conta bancária/tesouraria, por força do princípio da unidade de caixa, centralizando-se também a tesouraria/pagadoria, o regime e a forma de aplicação desses recursos, que são geridas por meio de rubricas orçamentárias específicas.

Desta forma, e em razão dos princípios da unidade orçamentária e da exclusividade da ordenação das despesas, compete à Presidência da Câmara de Vereadores a ordenação das despesas de gabinete de maneira global, como, por exemplo, vencimentos de assessores, material de expediente, combustíveis, serviços postais, telefone, passagem, etc., não havendo a delegação destas responsabilidades.

A atribuição de competência própria de agente ordenador de despesas a cada vereador ou a transformação do gabinete em unidade orçamentária autônoma macularia o princípio da economicidade e da eficiência por acarretar a descentralização orçamentária e financeira dos recursos que deveriam ser geridos de maneira global, além de prejudicar o planejamento da gestão de despesas correntes e de investimento, conforme exigido pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, pela perspectiva do controle dos gastos, a criação de um regime descentralizado de despesas traria sérios problemas ao controle interno e à fiscalização dos gastos, bem como à prestação de contas da devida utilização destes recursos, visto que a responsabilidade própria do Presidente da Câmara pela gestão das contas de cada exercício seria solidária com os demais vereadores.

A verba de gabinete, sem comprovação de despesas, assemelha-se à verba de representação, de modo que sua instituição, nos moldes pretendidos, como uma verba permanente a favor dos vereadores individualmente ou de seus gabinetes, tende a transformá-la em parcela remuneratória e, dessa forma, configurar acréscimo inconstitucional ao seu subsídio mensal.

A jurisprudência de outros Tribunais de Contas corrobora este entendimento.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, desde 2002, firmou a orientação no sentido da impossibilidade de instituição de verbas de gabinete ou ajuda de custo no âmbito das Câmaras de Vereadores, tendo-a inserido em seus Manuais de Gestão. *Verbis*:

A verba de gabinete, sem comprovação de despesas, assemelha-se à verba de representação. Neste sentido, seu pagamento reveste-se, no mínimo, de características remuneratórias, a burlar o princípio do subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, da CF).

Mesmo quando haja comprovação do gasto, essa verba de gabinete é indesejável, devendo as despesas serem processadas de forma centralizada, mediante a rotina habitual da administração camarária e, não, em cada gabinete de Vereador. (...)

Nesse contexto, o Tribunal de Contas não tem admitido a concessão desses recursos ("Verba de Gabinete"; "Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Vereador" entre outras) no âmbito da Câmara de Vereadores. Tal entendimento pode ser encontrado na jurisprudência, a exemplo dos seguintes julgados: TC's 335/026/02, 1149/026/03, 1677/026/03, 2448/026/04 e 269/026/13.⁴

Mais recentemente, em 2016, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no julgamento da Consulta nº 783.497, relatada pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, alterou seu entendimento para também firmar a impossibilidade de se

(...) estipular, a favor de gabinete ou de vereador tomado isoladamente, parcela permanente a título de verba indenizatória, sob pena de convolá-la em parcela remuneratória e, dessa forma, configurar acréscimo inconstitucional ao subsídio mensal fixado.⁵

Em suma, entende-se que compete ao Presidente do Poder Legislativo a ordenação de todas as despesas necessárias à manutenção dos gabinetes

4 https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/remuneracao_agentes_politicos.pdf

5 <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1545.pdf>

e ao desempenho do mandato (vencimentos de assessores, materiais de expediente, impressões, cartões de visita, postagens, materiais de limpeza e outros), sendo incompatível a instituição de uma “verba de gabinete” fixa ou permanente, sob pena de convertê-la em parcela remuneratória indireta.

Assim, em relação ao primeiro questionamento, responde-se negativamente à possibilidade de efetuar repasses de verbas de gabinete aos vereadores, sob pena de ferir as disposições do art. 39, §4º, c/c o art. 37, §11º, da Constituição Federal, pelo que restam prejudicados os demais itens questionados.

2.2 Auxílio combustível

Passa-se, assim, à segunda parte do questionamento, referente à possibilidade de pagamento de “*auxílio combustível*” ou outra espécie de verba indenizatória a Vereador para custeio de manutenção de custos para uso de veículo próprio para o exercício de mandato.

A resposta a esta questão é menos pacífica, haja vista que o Ministério Público de Contas apontou que tramita nesta Corte questionamento semelhante, na Consulta nº 137705/17, sob a relatoria do ilustre Conselheiro Nestor Batista, na qual se indaga a possibilidade de servidores serem ressarcidos em razão de despesas com combustível necessárias para o desempenho de atividades relacionadas à função pública.

Seu opinativo a este respeito é de que inexistente vedação legal ao estabelecimento de mecanismo indenizatório visando ao ressarcimento de despesas com abastecimento de veículo particular utilizados para o desempenho de atribuições públicas.

Isso porque, a depender do adequado planejamento e estudo de viabilidade local, a manutenção de frota de veículos própria e de robusta estrutura administrativa pela Câmara Municipal pode acarretar gasto excessivo de recursos públicos, superiores, inclusive, ao que seria dispendido com o estabelecimento de mecanismo indenizatório.

Desta forma, opina pela possibilidade de estabelecimento de um mecanismo indenizatório desde que atendidas as seguintes diretrizes: (i) realização prévia de estudos de viabilidade para verificar qual a modalidade mais adequada e econômica, considerando as demandas existentes e a realidade econômico-social do Município, de maneira a assegurar que a verba seja instituída de maneira planejada e com responsabilidade fiscal; (ii) deve ser estabelecida por meio de lei ou outra espécie normativa prevista em Lei Orgânica, em homenagem ao princípio da legalidade; (iii) a regulamentação deverá assegurar ampla publicidade dos pagamentos, inclusive com publicação em meio oficial; (iv) a regulamentação deverá fixar mecanismos de controle capazes de verificar a regularidade dos ressarcimentos realizados, inclusive exigindo-se do beneficiário o dever de comprovar documentalmente os atos que justifiquem o ressarcimento; (v) o reembolso deverá observar o exato valor despendido pelo agente público ou ser fixado em parâmetros razoáveis e proporcionais para a indenização, nos termos a serem previstos expressamente em regulamento.

Contudo, analisando o objeto das duas consultas discorda-se que tratem da mesma situação, a exigir uma resposta idêntica. Ao contrário, as situações são distintas.

Vale dizer, um caso é tratar da instituição de um benefício de “auxílio combustível/transporte” para agentes políticos, outro caso é tratar da instituição de um mecanismo indenizatório para servidores públicos em geral, especialmente quando as atribuições de seu cargo sejam eminentemente externas, como, por exemplo, fiscais de obras ou tributos e oficiais de justiça.

Portanto, analisando especificamente o questionamento acerca da possibilidade de instituição de um benefício permanente e fixo, na forma de um “auxílio combustível/transporte” mensal para o custeio de despesas de veículos particulares de agentes políticos do Legislativo municipal (vereadores), conclui-se por sua impossibilidade.

Não há dúvidas que, de modo geral, é possível o ressarcimento, a título de indenização, de despesas excepcionais que o vereador tenha necessidade

de realizar, em razão de atividades contingenciais no exercício do cargo, devidamente motivadas quanto à sua necessidade e utilidade pública, através da comprovação dos gastos em processo individualizado de prestação de contas, com prévia e expressa autorização do Presidente da Câmara.

Frise-se, nesse sentido, que a concessão de parcelas indenizatórias depende da ocorrência de evento devidamente comprovado, pertinente e capaz de demonstrar a aleatoriedade do gasto efetuado pelo agente.

Como ilustração, vale acrescentar que, de acordo com as considerações do Conselheiro Antônio Carlos Andrada em seu Voto Vista na Consulta nº 811.262 do TCE/MG: são características das verbas indenizatórias:

a) eventualidade (não poderão ser pagas com o propósito de se resarcir em atividades habituais, corriqueiras, do mandato parlamentar); b) isolamento (não se incorporam, aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim); c) compensação (visam compensar pecuniariamente o vereador por gastos advindos da representatividade das funções por ele desempenhadas); d) referência a fatos e não à pessoa do vereador (não poderão ser utilizadas para atender aos interesses pessoais do agente político).⁶

Entretanto, o pagamento de verbas indenizatórias não deve abranger atividades habituais e inerentes ao exercício da vereança, como, por exemplo, o comparecimento às sessões legislativas ou o deslocamento do vereador na circunscrição do município, que é o cerne da presente consulta, sob pena, novamente de se converter em parcela remuneratória indireta.

Não é razoável, portanto, que o agente político seja pessoalmente indenizado pelas consequências do exercício de atividades corriqueiras e inerentes ao seu mandato, sob pena de violar o sistema de subsídios, instituído pelo art. 39, § 4º, da CF/88, e os princípios da razoabilidade, impessoalidade e moralidade.

Neste ponto, é necessário repisar que o exercício da vereança tem suas características peculiares, pois o vereador reside no mesmo local de seu elei-

6 <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1545.pdf>>

torado, além de que é o único agente político que pode cumular o exercício do mandato eletivo com outro cargo, emprego ou função pública (art. 38, III, da CF/88), o que permite concluir que tampouco precisar se afastar de eventuais atividades exercidas na iniciativa privada no exercício do mandato.

Portanto, o regime peculiar do exercício do mandato eletivo pelo vereador, nos limites do Município com a possibilidade de acumulação de atividades (públicas ou privadas), aliado à dificuldade de se estabelecer um controle efetivo da utilização de veículo próprio, torna indevida a instituição de um benefício mensal de *“auxílio combustível”*.

Destaque-se que esta também é a posição do Tribunal de Contas de Minas Gerais, que consoante o entendimento firmado nas Consultas nº 676.645⁷, 740.569 e 810.007⁸, se posicionou claramente pela impossibilidade de o Município custear gasto com combustível para utilização em veículo particular, tanto a serviço do Legislativo como para uso pessoal.

De fato, a ausência de um controle de jornada do vereador cumulada com a grande possibilidade de uso intercalado do veículo próprio – ora em caráter particular, ora a serviço – constitui-se em circunstância limitadora da instituição de um benefício permanente, mensal e fixo para esta finalidade, diante da necessidade de se conferir caráter institucional aos gastos públicos e afastar-se as situações de confusão patrimonial.

Esta conclusão se reforça pelo fato de que o ressarcimento por despesas extraordinárias com locomoção de vereadores já é usualmente coberto por outros mecanismos indenizatórios, como as conhecidas *“diárias”*, que se destinam a ressarcir despesas com locomoção, alimentação e hospedagem decor-

7 “(...) A aludida ‘quota mensal’ de combustível fere o interesse público e o inderrogável princípio da moralidade, insculpido no caput do art. 37 do Texto Constitucional, uma vez que não há como se comprovar que tal quota serviria, tão-somente, para o estrito exercício das funções legislativas.” (TCE/MG, Consulta nº 676.645, Sessão de 09/04/2003, Cons. Rel. Eduardo Carone Costa)

8 “(...) O uso intercalado do veículo — ora em caráter particular, ora a serviço — tornaria bastante difícil a mensuração do quantum a ser indenizado, o que redundaria em confusão patrimonial envolvendo o agente público e o órgão contratante.” (TCE/MG, Consulta n. 810.007, Sessão de 03/02/2010, Conselheiro Relator Eduardo Carone Costa)

rentes de viagens a outras localidades, como é o caso da própria consulente, que regulamentou o pagamento de diárias através da Resolução nº 4/2016.

Desta forma, como agravante à dificuldade de controle, haveria ainda o risco de dupla remuneração pelo mesmo fato, ou seja, o estabelecimento de duas espécies de verbas indenizatórias (auxílio combustível e diária) para ressarcimento de uma mesma despesa de locomoção, o que é vedado e resultaria em irregularidade.

Portanto, a simples previsão em lei de tal benefício indenizatório não justifica a legitimidade do gasto, que, inevitavelmente, demandaria a avaliação caso a caso, especialmente quando, por exemplo, a Câmara Municipal possui um veículo ou frota própria para deslocamento de seus membros e/ou a previsão de ressarcimento de despesas de locomoção por meio do sistema de diárias, adiantamento ou reembolso.

A este respeito, faz-se oportuno destacar que, ainda que por razões distintas, o Supremo Tribunal Federal confirmou recente decisão do Conselho Nacional de Justiça que vedou o pagamento mensal de “auxílio transporte”⁹ aos magistrados do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, apesar de o benefício ter sido instituído com fundamento no art. 65, I, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LOMAN (“ajuda de custo, para despesas com transporte e mudança”) e no art. 8º, I, “f”, da Resolução 13/2006 do CNJ, que exclui da incidência do teto remuneratório a indenização de transporte.

Reforce-se, portanto, a regra geral de que o pagamento continuado de verbas indenizatórias relativas à prática de atividades habituais e inerentes ao cargo tende a caracterizar a prática ilegal de remuneração indireta, configurando a ilegalidade da despesa.

Fica ressalvada a possibilidade de indenização de gastos extraordinários, nos termos e condições anteriormente assinaladas, em especial, sua devida

9 STF, Mandado de Segurança (MS) 27935, Relator Min. Luis Edson Fachin, DJE nº 213, divulgado em 19/09/2017.

motivação, visando ao atendimento de finalidade pública, e a comprovação de despesas mediante prestação de contas, cuja autorização e análise são de responsabilidade do Presidente da Câmara.

Diante disso, concluindo a análise do primeiro questionamento, responde-se negativamente à possibilidade de instituição de “auxílio combustível” ou outra espécie de verba indenizatória a Vereador, para custeio de manutenção de custos para uso de veículo próprio para o exercício de mandato.

3. Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, seja respondida de modo negativo quanto ao Quesito 1, ficando prejudicada a análise dos demais Quesitos 2 a 6, nos seguintes termos:

Não é legalmente possível a instituição, por Câmara de Vereadores, de “verba de gabinete”, de “auxílio combustível” ou qualquer outra espécie de verba indenizatória de caráter permanente, fixo e mensal para o ressarcimento de despesas pelo uso de veículo próprio para o exercício de mandato eletivo na circunscrição municipal. Fica prejudicada a análise dos demais quesitos de 2 a 6.

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

3 DA DECISÃO

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

I – Conhecer da presente consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, responder de modo negativo quanto ao Quesito 1, ficando prejudicada a análise dos demais Quesitos 2 a 6, nos seguintes termos:

Não é legalmente possível a instituição, por Câmara de Vereadores, de “verba de gabinete”, de “auxílio combustível” ou qualquer outra espécie de verba indenizatória de caráter permanente, fixo e mensal para o ressarcimento de despesas pelo uso de veículo próprio para o exercício de mandato eletivo na circunscrição municipal. Fica prejudicada a análise dos demais quesitos de 2 a 6.

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor). O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES apresentou voto acompanhando o parecer do Ministério Público de Contas (voto vencido).

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 14 de novembro de 2018 – Sessão nº 38.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

LICITAÇÃO - CREDENCIAMENTO COMPRA DIRETA DE MEDICAMENTOS - INVIABILIDADE ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

PROCESSO Nº : 467594/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ENGENHEIRO BELTRÃO
INTERESSADO : ROGÉRIO RIGUETI GOMES
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2630/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Possibilidade de compra direta de medicamentos que não estão disponíveis na farmácia básica e que não podem ser mantidos em estoque, mediante o credenciamento de farmácias e drogarias. Resposta negativa. Para a adoção do credenciamento o contratante deve demonstrar, fundamentalmente, (i) a inviabilidade de competição, (ii) a igualdade de oportunidade a todos os que tiverem interesse em contratar e (iii) a justificativa do preço. Ausência dos requisitos da inviabilidade de competição e da não exclusão entre os interessados. Recomendação de adoção do sistema de registro de preços, pela modalidade Pregão, visto que possibilita o registro do melhor preço, de maneira antecipada, para eventual compra futura e entrega parcelada de produtos.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Engenheiro Beltrão, mediante a qual pretende obter o posicionamento deste Tribunal de Contas acerca das seguintes questões (peça 3):

- 1) É legal a realização de processo de inexigibilidade de licitação, por meio de credenciamento de farmácias para fornecimento de medicamentos à população, que não são distribuídos diretamente na farmácia básica municipal?
- 2) Em caso positivo, pode a contratação se dar por preço uniforme, fixado em percentual de desconto sobre a tabela da ANVISA, possibilitando a todos os fornecedores interessados o credenciamento, e a escolha do fornecedor, por livre escolha do beneficiário?
- 3) Ainda, no caso, pode-se utilizar como critério de distribuição das aquisições, a fim de evitar direcionamento, e garantir a compra de todos os fornecedores cadastrados, a divisão equivalente e proporcional do valor total do credenciamento por todos os fornecedores cadastrados?

A peça inaugural foi instruída com parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município, através do qual conclui-se (peça 3, fl.8) pela “possibilidade de contratação direta de farmácias, por meio de credenciamento, para fornecimento de medicamentos não disponíveis em farmácia básica, aos usuários do sistema público.”

A consulta foi recebida (peça 5) e a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca certificou não haver no repositório desta Corte decisão específica sobre o tema, consignando, contudo, a existência de acórdãos com conteúdo semelhante ao assunto junto ao Tribunal de Contas da União (peça 7).

Após análise, a então Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos – COFIT (Instrução nº 194/18 - peça 8) opinou pela seguinte resposta aos quesitos: 1) pela possibilidade de realização de processo de inexigibilidade de licitação, por meio de credenciamento de farmácias, desde que presentes a justificativa da compra direta e a justificativa do preço; 2) que poderá ser utilizado o critério de percentual de desconto sobre a tabela da ANVISA para definição de preço uniforme a ser pago aos fornecedores credenciados; 3) que o critério de distribuição da demanda não deve partir da Administração, priorizando-se a escolha dos usuários como critério de seleção do fornecedor credenciado.

De modo diverso, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 648/18 – peça 19) se posicionou no sentido da impossibilidade de cadastramento de farmácias para distribuição à população de medicamentos suplementares àqueles da farmácia básica municipal, uma vez que tal contratação não encontra suporte nas hipóteses de contratação direta previstas na legislação de regência, indicando como alternativa juridicamente viável à solução do problema relatado pela Municipalidade a realização de registro de preços, com exceção das hipóteses de aquisição direta emergencial.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A questão central da presente consulta versa sobre a legalidade da contratação de farmácias, pelo procedimento do credenciamento, com inexigibilidade de licitação, para fornecimento de medicamentos à população que não são distribuídos diretamente na Farmácia Básica municipal.

De acordo com o consulente, no caso de medicamentos que não podem ser mantidos em estoque e se sujeitam à necessidade específica de cada usuário, o credenciamento possibilitaria a aquisição destes produtos por um preço uniforme e com razoável percentual de desconto sobre a tabela da Anvisa, possibilitando a livre escolha do usuário de adquirir o item entre os fornecedores cadastrados, com distribuição isonômica de recursos públicos.

Embora não esteja expressamente prevista na Lei nº 8.666/93, a doutrina e jurisprudência dos órgãos de controle consolidaram o entendimento de que o instituto do “credenciamento” configura uma hipótese excepcional de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição que decorre do *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Segundo Joel de Menezes Niebhur, o instituto do credenciamento pode ser conceituado como:

Espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados em prestar certos tipos de serviços, conforme regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos.¹

Em concordância, Jorge Ulisses Jacoby reforça que:

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 212.

sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada à contratação. É a figura do credenciamento.²

No âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, refere-se especialmente ao Acórdão nº 351/2010 – Plenário³ como sendo a decisão paradigmática que estabeleceu os requisitos mínimos para a espécie, quais sejam:

- a) a contratação todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão;
- b) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;
- c) demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas com a contratação direta, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços.

É oportuno também destacar o Acórdão nº 408/2012 – Plenário,⁴ que trata acerca do procedimento deste instituto:

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

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

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

2 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 10ª ed., Belo Horizonte: Fórum 2016, p. 468.

3 TCU, Consulta 029.112/2009-9, Acórdão nº 351/2010 - Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, Sessão 03/03/2010.

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

O credenciamento consiste basicamente num procedimento pelo qual o Poder Público pré-qualifica todos os interessados a contratar que preenchem os requisitos do chamamento. Portanto, a adoção deste procedimento ocorre em situações restritas.

Por consistir em hipótese excepcional de contratação direta “por inexigibilidade de licitação” (art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93), a opção pelo credenciamento somente será adequada nas escassas hipóteses em que, pela natureza do objeto, não se vislumbra possibilidade de competição entre os interessados e o mesmo não precise ser prestado com exclusividade por um ou outro interessado.

Vale dizer, para lançar mão do credenciamento, o contratante deve demonstrar, fundamentalmente, (i) a inviabilidade de competição, (ii) a igualdade de oportunidade a todos os que tiverem interesse em contratar e (iii) a justificativa do preço.

Por esta razão, o Tribunal de Contas da União vem reconhecendo com cautela a adoção da figura do credenciamento, admitindo-o para a contratação de serviços específicos, a exemplo da prestação de serviços médicos-assistenciais⁵ (serviços complementares), serviços jurídicos comuns⁶ (advocacia de massa), de treinamento⁷ (cursos de aperfeiçoamento) e serviços bancários.⁸

5 TCU, TC 016.171/94-2. Decisão nº 104/1995 – Plenário, Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi, DOE 27/03/1995. Ainda: REPR 019.179/2010-3, Acórdão nº 1215/2013 – Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, Sessão 22/05/201: “No entanto, conforme assinalado pela 4ª Secex, há que se levar em conta as peculiaridades dos serviços de saúde no âmbito do SUS, que têm preço pré-fixado, normalmente possuem um nível de demanda superior ao que pode ser oferecido diretamente pelo Poder Público e envolvem uma gama enorme de diferentes procedimentos. Tendo em vista tais características e outras, a figura do credenciamento parece se ajustar bem a essa realidade. A administração tem o interesse de contratar todos que se enquadrem nas condições definidas pelo Poder Público, caracterizando uma situação de inexigibilidade de licitação. Essa forma de seleção favorece o usuário, na medida em que aumenta suas opções para a realização de consultas, tratamentos, exames, ao mesmo tempo em que resguarda o princípio da impessoalidade.”

6 TCU, TC 018.116/2005-7. Acórdão nº 1913/2006 – 2ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOE 27/07/2006.

7 TCU, TC 125.11/96-7. Decisão nº 535/1996 – Plenário, Rel. Min. Paulo Afonso Martins de Oliveira, DOE 21/08/1996.

8 TCU, Consulta 033.466/2013-0. Acórdão nº 1940/2015 – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOE 05/08/2015.

Por todos, verifica-se que o procedimento do credenciamento vem sendo muito utilizado para a contratação de serviços de saúde no âmbito do SUS, visto que estes serviços têm preço pré-fixado, diversidade de procedimentos e normalmente possuem um nível de demanda superior ao que pode ser oferecido diretamente pelo Poder Público. Neste ponto, destacam-se os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União:

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

(Acórdão nº 784/2018 – TCU – Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, Sessão 11/04/2018)

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

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

Neste panorama, a doutrina especializada tem sustentando que o credenciamento deve ser adotado apenas para fins de prestação de serviços, sendo, portanto, vedada a sua utilização para compra ou fornecimento de bens.⁹

De fato, verifica-se que atualmente a única provável exceção seria a possibilidade de compra de passagens aéreas por meio de credenciamento, que estaria justificada em virtude da peculiaridade do objeto e seu respectivo mercado, conforme detalhadamente exposto no Acórdão nº 1545/2017 – Plenário do Tribunal de Contas da União. *Verbis*:

9 Nesse sentido, cite-se Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: “A pré-qualificação, do tipo credenciamento, é voltada essencialmente para serviços e não pode ser utilizada para compras;” In: FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Vade-mécum de licitações e contratações. 4ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 1091.

62. Entendeu-se que a venda de passagens não é comparável com outros objetos em que o preço é previamente negociável ou fixável, ou seja, não seria possível ofertar ou estabelecer previamente os preços dos bilhetes em uma licitação para entrega futura. Tampouco se compara o mercado de passagens àqueles em que os distribuidores não participam das concorrências públicas em função de políticas próprias pré-estabelecidas, ou seja, quando não há interesse do fabricante em concorrer com o distribuidor.

63. No mercado de passagens aéreas, os preços variam constantemente, a depender de fatores que vão desde a taxa de ocupação dos assentos, passando pela variação dos custos das companhias aéreas até a proximidade de determinados períodos de alta demanda, como férias escolares ou feriados, em uma combinação de fatores que é, inclusive, objeto de análise computacional pelas companhias, em que é possível alterar o preço das tarifas em questão de segundos.

64. Assim, não seria possível estabelecer, antecipadamente, um determinado valor em contrato para a venda das passagens à Administração, como, por exemplo, a tarifa cheia, o valor médio de emissão ou a menor tarifa para determinado trecho. Isso porque as companhias aéreas não correriam o risco de vender bilhetes mais baratos do que poderiam no momento que surgisse a demanda da Administração. Esta, tampouco, desejaria pagar mais caro em relação ao valor de mercado que poderia encontrar quando necessitasse comprar o bilhete aéreo.

65. Concluiu-se então que, desde a revogada IN SLTI-MP 7/2012, nas licitações até hoje praticadas pela Administração Pública para a contratação de agências de viagens, não ocorre disputa de preço pelo bilhete aéreo, com a disputa ocorrendo sempre em função do preço do serviço de agenciamento. Sob essa ótica, é possível afirmar que não há licitação de bilhetes aéreos por parte da Administração, mas apenas dos serviços de agenciamento, não havendo concorrência quanto ao bilhete, que é o item de maior valor da contratação.

(...)

70. Trata-se de um credenciamento diverso do tradicionalmente realizado pela Administração, em virtude de abranger um mercado em que não é possível licitar o objeto a ser adquirido e nem estabelecer o preço do serviço com antecedência, em que a Administração reuniu os possíveis fornecedores com o intuito de promover a diminuição dos **preços dos bilhetes** e, com essa ação, auferir economia de recursos públicos, em procedimento que abrange cerca de 95% do total de emissões da APF (quantitativo informado pelo MPDG no item 3.2.2 da peça 467, p. 15).¹⁰

Depreende-se, portanto, deste breve apanhado sobre o tema, que tanto doutrina quanto jurisprudência se inclinam para admitir a utilização do credenciamento tão somente para a prestação de serviços, em que se verifique as situações peculiares de inviabilidade de competição e a não exclusão entre os interessados.

10 TCU, TC 019.819/2014-5, Acórdão nº 1545/2017 - Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, Sessão 19/07/2017.

No caso do Estado do Paraná, este entendimento se reforça pelo fato de que o instituto do “credenciamento” foi previsto e definido no art. 24 da Lei Estadual nº 15.608/2007 (Lei de Licitações), como um “ato administrativo de chamamento público, processado por edital, destinado à contratação de serviços junto àqueles que satisfaçam os requisitos definidos pela Administração”, cujo procedimento deve observância aos requisitos especificados em seu art. 25.¹¹

Pois bem, a presente consulta versa sobre a possibilidade de compra direta de medicamentos, mediante o credenciamento de farmácias e drogarias, para o fornecimento conforme a demanda específica do usuário a preços previamente definidos pela aplicação de um percentual de desconto fixo e uniforme sobre a tabela oficial de preços máximos de medicamentos, a tabela da CMED/ANVISA.

Indaga-se especificamente acerca da possibilidade de se admitir o uso do instituto do credenciamento para abranger uma hipótese de aquisição de bens, notadamente a compra de medicamentos que não estão disponíveis na farmácia básica e que apresentam dificuldades para serem mantidos em estoque.

De início, conforme bem advertido pelo Ministério Público de Contas, é importante que se frise que inexistente possibilidade jurídica de dispensação de fármacos pelos Municípios que não seja submetida à assistência farmacêutica do SUS.

Vale dizer que a situação fática da presente consulta se refere necessariamente ao caso de aquisição de medicamentos previstos em lista suple-

11 “Art. 25. O processo de credenciamento deve ser autorizado pela autoridade competente, ser processado mediante a elaboração de edital pelo órgão público interessado e atender aos seguintes requisitos: I - explicitação do objeto a ser contratado; II - fixação de critérios e exigências mínimas à participação dos interessados; III - possibilidade de credenciamento a qualquer tempo pelo interessado, pessoa física ou jurídica; IV - manutenção de tabela de preços dos diversos serviços a serem prestados, dos critérios de reajustamento e das condições e prazos para o pagamento dos serviços; V - rotatividade entre todos os credenciados, sempre excluída a vontade da Administração na determinação da demanda por credenciado; VI - vedação expressa de pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada; VII - estabelecimento das hipóteses de descredenciamento, assegurados o contraditório e a ampla defesa; VIII - possibilidade de rescisão do ajuste, pelo credenciado, a qualquer tempo, mediante notificação à Administração com a antecedência fixada no termo; IX - previsão de os usuários denunciarem irregularidade na prestação dos serviços e/ou no faturamento.”

mentar municipal, dispensados segundo critérios ampliativos determinados por questões locais de saúde pública pactuados pelo Conselho Municipal de Saúde, conforme previsto no art. 19-P, art. 26 e art. 28, §1º do Decreto nº 7.508/2011, que estabeleceu a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais – RENAME e previu suas hipóteses e requisitos de ampliação.

Portanto, a situação sob análise pressupõe a existência de planejamento prévio e estimativa dos quantitativos de medicamentos por parte do Município, haja vista que, invariavelmente, a ampliação dos medicamentos dispensados para além daqueles disponíveis na lista da Farmácia Básica deve se inserir nas ações municipais no âmbito do SUS, de acordo com diretrizes terapêuticas locais, o que afasta o elemento da imprevisibilidade.

Trata-se, assim, de situação distinta da hipótese excepcional de dispensação de fármacos em razão de ordem judicial, notadamente em se tratando de medicamentos que não integrem a relação nacional ou local. Nestes casos, a depender das circunstâncias do caso - imprevisibilidade e inviabilidade de planejamento -, seria possível a caracterização de situação de emergência a autorizar a *aquisição direta*, sendo dispensável a licitação com amparo na previsão do art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993.

Por outro lado, a necessidade de planejamento prévio para a inclusão de medicamentos em lista suplementar municipal afasta de plano uma suposta imprevisibilidade para fins de caracterização do requisito da inviabilidade de competição, que é essencial à utilização do credenciamento.

Do mesmo modo, as peculiaridades fáticas informadas pelo consulente, especificamente, a dificuldade de estocagem de determinados medicamentos e a dispensação fracionada conforme a demanda específica do usuário tampouco justificam a inviabilidade de competição.

Isso porque a natureza do objeto e seu respectivo mercado não permite caracterizar a inviabilidade de concorrência ou a ausência de excludência de interesses entre os fornecedores. Conforme bem destacado pelo *parquet*:

Diversamente, porém, nas múltiplas hipóteses de aquisição de medicamentos, *há um mercado competitivo que sustenta sua comercialização*, de sorte que a concorrência se faz efetiva. Para tanto, conforme se demonstrou, a tabela referencial da CMED é tão somente *reguladora de preços máximos*, não impedindo a *obtenção de valores mais vantajosos pela Administração*, para o que se faz imprescindível a deflagração do *certame licitatório* – salvo nas restritas hipóteses de *aquisição emergencial*, desde que devidamente caracterizada a excepcionalidade da situação. (peça 19, fl.6)

Portanto, nem a natureza do objeto e nem o seu respectivo mercado evidenciam os requisitos necessários à adoção do procedimento do credenciamento, o que seria imprescindível para a viabilidade da hipótese excepcionalíssima de aquisição de bens.

Diante disto, corrobora-se a proposta alternativa do Ministério Público de Contas de que para as situações de eventuais dificuldades quanto à estocagem dos medicamentos, em face de eventual sazonalidade da utilização de determinadas drogas ou na hipótese de se tratar de produto custoso, cuja dispensação poderá ou não ocorrer, é possível ao gestor municipal lançar mão do sistema de registro de preços, conforme previsto pelo art. 15, II da Lei nº 8.666/1993.

No âmbito do Estado do Paraná, o sistema de registro de preços é previsto e regulamentado no art. 23 e parágrafos da Lei Estadual nº 15.608/2007 da seguinte maneira:

Art. 23. O sistema de registro de preços, será utilizado pela Administração para aquisição de bens ou contratação de serviços de menor complexidade técnica.

§ 1º. Sistema de registro de preços é o procedimento utilizado para registro das propostas selecionadas para futuras e eventuais contratações ou fornecimentos.

§ 2º. O registro de preço deverá ser precedido de ampla e permanente pesquisa do mercado local.

§ 3º. Deve ser adotado, preferencialmente, quando:

I - em razão das necessidades permanentes e renováveis da Administração, houver contratações freqüentes do mesmo bem ou serviço;

II - for mais conveniente a aquisição de bens ou contratação de serviços de forma parcelada, em face da impossibilidade de estimar os quantitativos ou as condições específicas e concretas da execução contratual;

III - for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo.

De modo geral, o sistema de registro de preços consiste no cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da administração. Em se tratando da contratação de bens e serviços comuns, admite-se, inclusive, sua realização mediante a modalidade Pregão.

Trata-se, portanto, de um procedimento simplificado que viabiliza a antecipação de aquisições futuras e a entrega parcelada de bens e serviços, mas por meio de uma licitação única, com a valorização da melhor contratação para a Administração. Aliás, o procedimento guarda muitas semelhanças com o instituto do credenciamento. Assim veja-se:

A seguir são elencadas as seguintes semelhanças e diferenças da pré-qualificação do tipo credenciamento, e do SRP:

- ambos podem ser realizados independentemente de dotação orçamentária, porque não implicam o dever da contratação imediata;
- ambos são pouco regulamentados na lei;
- ambos se destinam a contratações definíveis por critérios objetivos;
- o SRP é voltado para compras e serviços em sua gênese;
- a pré-qualificação, do tipo credenciamento, é voltada essencialmente para serviços e não pode ser utilizada para compras;
- no SRP, em princípio, será contratado um licitante, podendo haver o chamamento dos remanescentes, desde que indispensável para atingir o quantitativo estimado para o item, e se esses aceitarem, como regra, fornecer ao preço do primeiro;
- na pré-qualificação, do tipo credenciamento, todos os que atenderem às condições estabelecidas pela Administração serão contratados;
- na SRP, quem define o preço é o licitante;
- na pré-qualificação do tipo credenciamento, quem define o preço é, previamente, a Administração.¹² (destacou-se)

Portanto, em contextos em que se verifica a existência de um mercado competitivo, é recomendável que as compras de medicamentos sejam operacionalizadas mediante o sistema de registro de preços (SRP), visto que seu procedimento facilita o planejamento dos gastos e dos estoques.

Diante do exposto, responde-se à consulta no sentido da impossibilidade de adoção do procedimento do cadastramento de farmácias para distribui-

12 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Vade-mécum de licitações e contratações. 4ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 1091.

ção à população de medicamentos suplementares àqueles da farmácia básica municipal, recomendando-se, de modo alternativo, a utilização do sistema de registro de preços, pela modalidade Pregão, para a aquisição de medicamentos que não estão disponíveis na farmácia básica e que não podem ser mantidos em estoque.

Vale esclarecer que resta dessa forma prejudicada a resposta às questões 2 e 3 do pedido inicial, complementando-se, por outro lado, a resposta ao item 1, com a recomendação indicada.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

2.1. Não é viável a realização de processo de inexigibilidade de licitação, por meio de credenciamento de farmácias, para fornecimento de medicamentos à população, que não são distribuídos diretamente na farmácia básica municipal, diante da não verificação dos requisitos da inviabilidade de competição e da ausência de excludência de interesses entre os possíveis contratantes;

2.2. Recomenda-se a utilização do Sistema de Registro de Preços pela modalidade Pregão, para a aquisição de medicamentos que não estão disponíveis na farmácia básica e que não podem ser mantidos em estoque, uma vez que, mediante uma única licitação, admite o registro de preços de diversos itens, para aquisição futura e entrega parcelada, valorizando a melhor contratação para a Administração;

2.3. Prejudicada a resposta aos itens 2 e 3 do pedido inicial.

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

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, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

1. Não é viável a realização de processo de inexigibilidade de licitação, por meio de credenciamento de farmácias, para fornecimento de medicamentos à população, que não são distribuídos diretamente na farmácia básica municipal, diante da não verificação dos requisitos da inviabilidade de competição e da ausência de exclusão de interesses entre os possíveis contratantes;

2. Recomenda-se a utilização do Sistema de Registro de Preços pela modalidade Pregão, para a aquisição de medicamentos que não estão disponíveis na farmácia básica e que não podem ser mantidos em estoque, uma vez que, mediante uma única licitação, admite o registro de preços de diversos itens, para aquisição futura e entrega parcelada, valorizando a melhor contratação para a Administração;

3. Prejudicada a resposta aos itens 2 e 3 do pedido inicial.

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Sala das Sessões, 19 de setembro de 2018 – Sessão nº 31.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

MEMBRO DO CONTROLE INTERNO PARTICIPAÇÃO EM COMISSÕES AVALIADORAS DE SERVIDORES E EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS - IMPRATICABILIDADE COMPROMETIMENTO DA NECESSÁRIA AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA

PROCESSO Nº : 281270/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO : EDSON BATTILANI
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 2811/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Pelo conhecimento. Pela impossibilidade de participação de membros do controle interno em comissão instituída para a avaliação de desempenho de servidor em estágio probatório; ou de processos administrativos que envolvam a aplicação de penalidade administrativa; ou em processos administrativos disciplinares instaurados em face de outros servidores públicos, sob pena de comprometer-se a necessária autonomia e independência em verificar a conformidade dos atos praticados por tais comissões às normas e princípios aplicáveis à gestão pública e desnaturar a própria missão constitucional de controle, basilar ao alcance de uma boa governança pública.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, Sr. Edson Battilani, na qual se indaga se seria possível que servidores públicos, componentes do Controle Interno de determinado ente público, participem, como membros, de comissão instituída para avaliação especial de desempenho de servidor em estágio probatório, bem como de processos administrativos que envolvam eventual penalidade administrativa, ou em processos administrativos disciplinares instaurados em face de outros servidores públicos.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), consoante a Instrução nº 432/18 (peça 12), pugnou pela incompatibilidade da participação de membros do controle interno em comissão instituída para a avaliação de desempenho de servidor em estágio probatório ou de processos administrativos que envolvam a aplicação de penalidade administrativa ou em processos administrativos disciplinares instaurados em face de outros servidores públicos, sob pena de comprometer a autonomia, independência e segurança que a função de controle exige.

O Ministério Público de Contas (MPC), nos termos do Parecer nº 774/18-PGC (peça 13), de lavra do insigne Procurador-Geral Flávio Berti, respaldou *in totum* o entendimento da Unidade Técnica.

Em breve síntese, é o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em sede preliminar, insta salientar que efetivamente a presente consulta atende aos requisitos previstos no artigo 38 da Lei Orgânica do TCE/PR e no artigo 311 do Regimento Interno desta Corte, razão pela qual deve ser conhecida por este Tribunal.

Quanto ao mérito, *ab initio* cumpre destacar a significativa importância dos sistemas de controle interno para o incessante aperfeiçoamento da gestão pública em todas as instâncias, tendo inclusive este Tribunal de Contas, como uma de suas finalidades institucionais, primar pela efetividade dos controles internos existentes nos órgãos e entidades sob sua jurisdição.

Em segundo lugar, para a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, controle interno é um processo integrado, devendo ser estruturado para suportar riscos de auditoria e visar a garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de *accountability*; cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

A importância dos sistemas de controle interno do âmbito municipal é reconhecida constitucionalmente:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

O artigo 74 da Constituição da República, aliás, elenca como finalidades do sistema de controle interno: (a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; (b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e (d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A própria Lei Complementar nº 113/2005, fixa em seus arts. 4º e 5º:

Art. 4º Para as finalidades e na forma prevista na Constituição Federal, na Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, na Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores, e na Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, bem como, para apoio ao controle externo, todos os jurisdicionados deverão, obrigatoriamente, instituir sistemas de controle interno com as seguintes finalidades:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução de programas de governo e dos orçamentos do Estado e dos municípios;

II - verificar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos e entidades da administração estadual e municipal, bem como, da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado e dos municípios;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 5º No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

I - organizar e executar programação de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios;

II - realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado de auditoria e parecer;

III - alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial sempre que tomar conhecimento de qualquer das ocorrências referidas que autorizem este procedimento.

Revalidando a importância dos sistemas de controle interno, segundo o artigo 8ª da Lei Orgânica do TCE/PR a falta de instituição do controle interno poderá inclusive sujeitar as contas ou o relatório objeto do julgamento à desaprovação ou recomendação de desaprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão injustificada no atendimento ao seu dever legal.

Nessa exata medida, impõe-se reconhecer o extenso rol de atribuições aos quais estão submetidos os sistemas de controle interno.

A participação de membros do controle interno em comissão instituída para a avaliação de desempenho de servidor em estágio probatório ou de processos administrativos que envolvam a aplicação de penalidade administrativa ou em processos administrativos disciplinares instaurados em face de outros servidores públicos, comprometeria a necessária autonomia e independência em verificar a conformidade dos atos praticados por tais comissões às normas e princípios aplicáveis à gestão pública.

Por conseguinte, em homenagem à transparência e à moralidade essenciais e inerentes à própria função de controle interno, por certos seus integrantes não devem participar de comissões às quais, em última *ratio*, são por eles mesmos fiscalizadas, inspecionadas e auditadas, sob pena de desnaturar a própria missão constitucional de controle, basilar ao alcance de uma boa governança pública.

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, Sr. Edson Battilani, para apresentar resposta nos seguintes termos:

RESPOSTA: Pela impossibilidade de participação de membros do controle interno em comissão instituída para a avaliação de desempenho de ser-

vidor em estágio probatório; ou de processos administrativos que envolvam a aplicação de penalidade administrativa; ou em processos administrativos disciplinares instaurados em face de outros servidores públicos, sob pena de comprometer-se a necessária autonomia e independência em verificar a conformidade dos atos praticados por tais comissões às normas e princípios aplicáveis à gestão pública e desnaturar a própria missão constitucional de controle, basilar ao alcance de uma boa governança pública.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, DETERMINO a remessa destes autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP).

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 Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, Sr. Edson Battilani, para apresentar resposta pela impossibilidade de participação de membros do controle interno em comissão instituída para a avaliação de desempenho de servidor em estágio probatório; ou de processos administrativos que envolvam a aplicação de penalidade administrativa; ou em processos administrativos disciplinares instaurados em face de outros servidores públicos, sob pena de comprometer-se a necessária autonomia e independência em verificar a conformidade dos atos praticados por tais comissões às normas e princípios aplicáveis à gestão pública e desnaturar a própria missão constitucional de controle, basilar ao alcance de uma boa governança pública;

II – Após o trânsito em julgado da presente decisão, DETERMINAR a remessa destes autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Sala das Sessões, 3 de outubro de 2018 – Sessão nº 33.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

PRESCRIÇÃO DE DÉBITO

RECONHECIMENTO VIA ADMINISTRATIVA DE OFÍCIO NECESSÁRIA A PRÉVIA MANIFESTAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA LEI DE EXECUÇÕES FISCAIS, ARTIGO 40, PARÁGRAFO 4º

PROCESSO Nº : 1004610/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CERRO AZUL
INTERESSADO : CLAUDINEI BRAZ
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2491/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Existência de decisão, com efeito normativo, sobre o mesmo tema. Extinção do processo.

1 DO RELATÓRIO

Cuidam os autos da Consulta formulada pelo senhor Claudinei Braz, Prefeito do Município de Cerro Azul, nos seguintes termos:

1. É possível o reconhecimento da prescrição por via administrativa de ofício?
2. O reconhecimento da prescrição de ofício pela Administração Pública configura crime de renúncia de receita?
3. O reconhecimento da prescrição de ofício pela Administração Pública configura improbidade administrativa?
4. No caso de execução em andamento, é possível o reconhecimento da prescrição pela Fazenda Pública, quando esta ocorreu antes do ajuizamento da ação?

Em suas manifestações, tanto a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 11/18, peça 10), quanto o Ministério Público de Contas (Parecer 590/18, peça 11), se manifestaram pela extinção do feito diante do fato de os questionamentos constarem de Consulta com efeito normativo, respondida por intermédio do Acórdão nº 1.827/07 – Tribunal Pleno, proferido nos autos 302.548/07.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Entretanto, considerando que o mencionado Acórdão não está disponível no sistema, eis que seus autos não são digitais, faço anexar a estes cópia daquela decisão para ciência do interessado.

Assim, considerando que as indagações formuladas pelo consulente já foram objeto de Consulta com efeito normativo, com fundamento no art. 313, § 4º do Regimento Interno VOTO pela extinção do feito.

Transitada em julgado a decisão e realizados os registros pertinentes, 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.

Publicado no AOTC Nº 133 de 25/01/2008

ACÓRDÃO Nº 1827/07 - Tribunal Pleno

PROCESSO N º : 302548/07

ORIGEM : MUNICÍPIO DE CIANORTE

INTERESSADO : EDNO GUIMARÃES

ASSUNTO : CONSULTA

RELATOR : AUDITOR IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Consulta. Conhecimento. Execução de Créditos Tributários abaixo de determinado valor. Possibilidade de arquivamento, sem baixa. Não caracterização de renúncia de receita, nos termos do art. 14, § 3º, II da LRF. Créditos prescritos. Possibilidade de baixa de ofício e de reconhecimento da prescrição intercorrente.

RELATÓRIO

1. Trata o presente protocolado de consulta formulada pelo Município de Cianorte, por intermédio de seu prefeito Sr. Edno Guimarães, acerca da execução tributária de créditos abaixo de determinado valor e da possibilidade de a Fazenda Pública extinguir créditos inscritos em dívida ativa, ajuizados e não ajuizados.

O pedido veio instruído com parecer jurídico da Procuradoria Municipal, que conclui pela possibilidade de Lei Municipal autorizar aquela Procuradoria a não ajuizar execuções fiscais para valores inferiores aos valores dos custos da cobrança; pela possibilidade de a administração suscitar de ofício a prescrição intercorrente ou reconhecê-la por alegação da parte contrária; pela impossibilidade da extinção do débito quando o valor for inferior ao previsto em lei e da baixa de ofício em face da prescrição, que deve ser requerida pelo contribuinte. Acrescenta que a prescrição do débito sem ajuizamento não pode ser considerada como renúncia da receita tendo em vista a exceção legal contida no artigo 14, § 3º, II da LRF e desde que enquadrado nas hipóteses para arquivamento ou extinção.

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, na forma regimental, aponta o protocolo nº 496026/02 versando sobre o mesmo as-

sunto, com decisão através da Resolução nº. 3325/03.

A Diretoria de Contas Municipais, mediante parecer nº. 25/07, de fls. 12, preliminarmente, aponta à legitimidade para a propositura do feito, atendidas as regras previstas no artigo 38 da Lei Complementar nº. 113/2005.

No mérito, entende como possível o não ajuizamento de ação de execução fiscal de débitos inferiores ao custo da cobrança, sendo que o débito deverá ser mantido em dívida ativa.

Acrescenta que, como prescreve o artigo 172 do CTN, a lei poderá autorizar a autoridade administrativa a conceder remissão (total ou parcial) do crédito tributário. Mas coloca duas ponderações: "Primeiramente, imperioso ressaltar que a remissão se dará em virtude de sua adequação a uma das possibilidades previstas no artigo supracitado, e não pelo fato de ser inferior ao previsto em Lei Municipal para ajuizamento. Importante também lembrar é que esse ato administrativo é revogável de ofício e não gera qualquer direito adquirido ao beneficiado" (f. 24).

Ressalta que "não é possível que os créditos tributários prescritos sejam baixados de ofício, devendo haver pedido do interessado, conforme parecer 223/02 Diretoria de Contas Municipais" (f. 25). Destaca que inexistente a possibilidade de se considerar a prescrição do débito sem ajuizamento como "renúncia de receita", visto que, mesmo não sendo ajuizada a execução fiscal, permanecerá existindo a dívida ativa, e que, não há que se confundir "dívida não executada" com "dívida não existente".

Com relação ao questionamento acerca da possibilidade de Lei Municipal autorizar a Procuradoria Jurídica do Município a requerer em juízo o arquivamento ou a extinção na hipótese mencionada, responde que é possível, bem como ao administrador é defeso fazê-lo sem essa autorização legal.

Acrescenta que, caso seja caracterizada renúncia fiscal sem as observâncias legais, restando evidente que não foram empregados todos os meios possíveis para a realização da cobrança, pode-se estar diante de conduta enquadrada como ato de improbidade administrativa, conforme o previsto no art. 10, da Lei nº. 8.429/92.

Quanto à possibilidade de o agente público suscitar de ofício a prescrição intercorrente ou reconhecê-la por alegação da parte contrária (ou do Juízo), entende a Diretoria de Contas Municipais que não há qualquer impedimento legal para que a Administração Pública, enquanto titular do crédito, resolva se esquivar dos prejuízos decorrentes de uma eventual ação de embargos à execução e aponte a prescrição.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, através do parecer nº. 14111/07, preliminarmente ressaltava que as indagações do consulente são estritamente tributárias, à exceção do item "f" que perquire acerca da configuração de renúncia de receita no caso de arquivamento/extinção de Execução Fiscal (art. 70, caput, da CRFB). Transcrevendo Acórdão recente exarado em sede de Consulta (Acórdão nº. 920/07-Pleno) e considerando que os pontos restantes não versam acerca de "dúvida na aplicação de dispositivos concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas", competindo constitucionalmente à Procuradoria-Geral do Estado fornecer orientação aos Municípios (art. 125, V, da CE/PR), entende que a consulta deve ser conhecida em parte, nos termos do artigo 38, III, da LC 113/05 c/c arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

No tocante ao ponto em que a consulta deve ser conhecida, verificou que a DCM muito bem examinou o tema, respondendo pela

impossibilidade de se considerar a prescrição do débito sem ajuizamento como “renúncia de receita”, visto que, mesmo não sendo ajuizada a execução fiscal, permanecerá existindo a dívida ativa. Portanto, não há que se confundir “dívida não executada” com “dívida não existente”. Destaca que este é também o entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, explicitado no parecer 1092/03 (anexado ao presente expediente). Por fim, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina seja a consulta respondida nos termos do seu pronunciamento, podendo ser encaminhados ao Município os demais aspectos abordados pela Diretoria de Contas Municipais a título de informação.

2. Em que pese o entendimento diverso do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pode ser conhecida, na íntegra, a consulta formulada.

Ainda que apenas no item “f” da consulta exista referência expressa à hipótese de configuração de renúncia de receita, todas as demais questões formuladas surtem reflexos sobre a matéria relativa à cobrança e extinção de créditos tributários, a qual, inclusive, é objeto de análise em sede de prestação de contas, pela Diretoria de Contas Municipais, quanto à efetividade na cobrança das dívidas tributárias, mostrando-se conveniente a resposta ao Município, à guisa de orientação.

No mérito, merecem análise individualizada as questões propostas pelo Senhor Prefeito:

É possível não ajuizar execução fiscal de débitos inferiores aos valores dos custos de cobrança?

Conforme instrução da Diretoria de Contas Municipais, a resposta é afirmativa, desde que haja Lei Municipal, ou mesmo Decreto do Chefe do Poder Executivo, fixando o valor mínimo para propositura das execuções fiscais, levando-se em conta o custo de cobrança.

É possível a extinção do débito cujo valor seja inferior ao previsto em lei municipal para ajuizamento?

Não é possível a extinção do débito. O fato de o valor do débito ser inferior ao limite mínimo para a cobrança judicial impede, apenas, a propositura da execução fiscal, mas não, sua inscrição em dívida ativa, com o conseqüente impedimento para concessão de certidão negativa de débitos, e, quando atingido esse limite ou somado a outros valores tributários devidos pelo mesmo contribuinte, deve haver o ajuizamento da execução.

Ressalve-se, contudo, a possibilidade de remissão total ou parcial do crédito pela autoridade administrativa, nos termos do art. 172 do Código Tributário

Nacional, conforme apontado pela Diretoria de Contas Municipais, a f. 24 Ocorrendo a prescrição do débito não ajuizado, é possível a sua baixa de ofício?

O entendimento deste Tribunal, nos autos nº 496026/02, em consulta formulada pelo Município de Faxinal, conforme Instrução nº 223/02, da Diretoria de Contas Municipais, a f. 33, vem sendo o de que “a Administração Pública não pode baixar os créditos tributários prescritos já que tal ato não pode ser efetivado de ofício, mas a pedido do interessado”.

Ocorre, contudo, que a Lei nº 11.051/04 acrescentou o §4º ao art. 40 da Lei de Execuções Fiscais, passando a admitir a declaração da prescrição intercorrente, de ofício, nos seguintes termos:

“§4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvir a Fazenda Pública, poderá reconhecer a prescrição e de imediato decretá-la”.

Em face dessa alteração legislativa, o Superior Tribunal de Justiça modificou seu entendimento, como se depreende da seguinte ementa, no Recurso Especial nº 800.853- RS (2005/0198050-6), em que foi relator o Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI:

“A jurisprudência do STJ sempre foi no sentido de que “o reconhecimento da prescrição nos processos executivos fiscais, por envolver direito patrimonial, não pode ser feita de ofício pelo juiz, ante a vedação prevista no art. 219, §5º, do Código de Processo Civil” (RESP 655.174/PE, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, Diretoria Jurídica de 09.05.2005).

Ocorre que o atual parágrafo 4º do art. 40 da LEF (Lei 6.830/80), acrescentado pela Lei 11.051, de 30.12.2004 (art. 6º), viabiliza a decretação da prescrição intercorrente por iniciativa judicial, com a única condição de ser previamente ouvida a Fazenda Pública, permitindo-lhe argüir eventuais causas suspensivas ou interruptivas do prazo prescricional. Tratando-se de norma de natureza processual, tem aplicação imediata, alcançando inclusive os processos em curso, cabendo ao juiz da execução decidir a respeito da sua incidência, por analogia, à hipótese dos autos” (sem grifo no original) O mesmo Ministro, no Recurso Especial nº 983.293, exarou seu entendimento no sentido de que:

“O §4º do art. 40 da Lei 6.830/80 disciplina hipótese específica de declaração de ofício da prescrição: é a prescrição intercorrente contra a Fazenda Pública na execução fiscal arquivada com base no §2º do mesmo artigo, quando não localizado o devedor ou não encontrados bens penhoráveis. Nos demais casos, a prescrição, a favor ou contra a Fazenda Pública, pode ser decretada de ofício, com base no art. 219, §5º, do CPC” (sem grifo no original).

Refira-se, nesse mesmo sentido, o Recursos Especiais nº 961.736 e 812.719.

Verifica-se, assim, que a prescrição em matéria tributária, deixou de obedecer à exigência, oriunda do Direito Civil, de que somente pode ser reconhecida se alegada pela parte beneficiada.

Além das razões de ordem prática, relativas às dificuldades de cobrança de créditos já prescritos, em função da falta de localização do devedor ou de bens para saldar as dívidas tributárias, essa nova orientação tem por fundamento a previsão no art. 156, V, do Código Tributário Nacional, de que, da mesma forma que a decadência, a prescrição extingue o crédito tributário.

A respeito, o seguinte extrato do voto do Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, no Recurso Especial nº 812.719, em que, ainda que reconhecendo a posição do Superior Tribunal de Justiça, quanto à impossibilidade de reconhecimento da prescrição de ofício, ressalva seu ponto de vista pessoal, e, ao final, nos termos do Recurso Especial nº 800.853, já citado, entende possível a declaração de ofício da prescrição intercorrente, em face da alteração legislativa já mencionada:

O crédito tributário, a teor do disposto no art. 156, V, do CTN, extingue-se em virtude da ocorrência da prescrição e da decadência. Ora, num primeiro momento, podemos aplicar esses institutos – tal qual determina a teoria geral do direito aplicável no patamar do direito civil – no sentido de que a prescrição seja a morte da pretensão de determinado direito subjetivo pelo decurso do tempo legalmente previsto para o seu exercício. Ou seja, transcorrido o lapso temporal, o direito resguardado fica sem pretensão (ação de direito material), **malgrado ainda existir**. Com efeito, persistindo o direito, nada impede que a ação ainda seja proposta, cabendo ao réu, parte

que se beneficia com a ocorrência da prescrição, invocá-la e, por conseqüência, ensejar a extinção do processo com julgamento do mérito (CPC, art. 269, IV). Contudo, faculta-se ao réu invocar ou não a ocorrência do prazo prescricional, já que lhe é facultado, de igual modo, satisfazer o interesse do autor. Daí, concluo que a invocação do instituto da prescrição, no âmbito do direito civil, constitui mera faculdade, ou melhor, um interesse renunciável. Sendo renunciável, não pode o órgão julgador invocá-lo de ofício.

Questão diversa é o instituto da decadência, o qual atinge o próprio direito. Nessa hipótese, ocorre a morte do próprio direito (potestativo ou formativo), podendo, por isso, sua ocorrência ser decretada de ofício pelo órgão julgador, em razão da aplicação do princípio *iura novit et curia*.

Na seara do direito tributário, entretanto, a aplicação dos institutos da prescrição e da decadência se dá de forma diferente. Como já dito, a extinção do crédito tributário, nos termos do disposto no art. 113, § 1º, do CTN, importa em extinção da obrigação tributária. Preceitua ainda o art. 156, V, do CTN, expressamente, que a prescrição e a decadência extinguem o crédito tributário. Nesse contexto, concluo que a ocorrência da prescrição não atinge tão-só a pretensão para a cobrança do crédito tributário, atinge, de igual modo, o próprio crédito, vale dizer, o próprio direito material.

Assim, ocorrendo a prescrição do crédito tributário, o Fisco não pode mais exigir o pagamento do tributo, sob pena de ferir o princípio da legalidade, elevado à categoria de dogma constitucional pelo art. 150, I, da Constituição Federal e segundo o qual é vedado a Fazenda Pública exigir tributo sem lei que o estabeleça.

Ora, se a lei, em razão da prescrição, fulmina de morte não só o crédito, mas também a obrigação tributária, e nesta reside o direito do Fisco de exigir o tributo, forçoso é concluir que, não existindo este, não há, em síntese, “direito” que o juiz possa entregar à parte (Fazenda), razão por que entendo que a prescrição do crédito tributário pode ser reconhecida de ofício pelo juiz, uma vez que ela gera a morte da própria obrigação tributária (direito)” (sem grifo no original).

Nessa mesma linha, vale referir a posição de HUGO DE BRITO MACHADO, no sentido de que “Se a prescrição atingisse apenas a ação para cobrança, mas não o próprio crédito tributário, a Fazenda Pública, embora sem ação para cobrar seus créditos depois de cinco anos de definitivamente constituídos, poderia recusar o fenecimento de certidões negativas aos respectivos sujeitos passivos. Mas como a prescrição extingue o crédito tributário, tal recusa obviamente não se justifica”.

Além disso, vale observar que, se ao Poder Judiciário é dado conhecer de

ofício da matéria, também a Fazenda Pública, representada, no caso em tela, pela Procuradoria do Município, pode suscitar a prescrição do crédito tributário, determinando, inclusive, sua baixa de ofício. Isto porque a imparcialidade e a supremacia do interesse público são pressupostos de atuação tanto do Poder Judiciário como do Executivo, motivo pelo qual, verificada a extinção do crédito tributário, nos termos do art. 156, V, do Código Tributário Nacional, não se justifica o prosseguimento do processo judicial ou da adoção de medidas outras para cobrança do crédito extinto. Atente-se, ainda, às despesas processuais incidentes sobre a execução, que poderão onerar a Fazenda Pública, sem gerar nenhum proveito à comunidade.

A matéria, entretanto, requer grande cautela em sua análise, tendo-se em conta que a desídia da Procuradoria do Município em pro-

mover as medidas para a cobrança do crédito, pode restar configurado ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, X, da Lei nº 8.429/1992, relativo a “agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”.

Nesse ponto, releva notar que a desídia mencionada não se caracteriza, isoladamente, pelo reconhecimento de ofício da extinção do crédito tributário, mas, pela situação que originou esse fato, com o transcurso do tempo sem que a administração tenha tomado medidas eficazes para a satisfação do débito. O reconhecimento de ofício da prescrição apenas atesta esse fato, já consumado, desobrigando a procuradoria municipal, não raras vezes sobrecarregada e com estrutura funcional insuficiente, de prosseguir na condução de cobranças economicamente inviáveis, permitindo-lhe concentrar esforços em iniciativas de maior proveito à comunidade.

Outrossim, para garantia da regular apuração de responsabilidade por eventual desídia na arrecadação tributária, salvo disposição diversa em lei municipal, a legitimidade para a declaração da extinção do crédito tributário pela prescrição é do Prefeito Municipal, por provocação do Procurador Geral do Município ou do responsável pela unidade arrecadadora de tributos, mediante a abertura de processo administrativo. Na hipótese de verificar-se indícios de conduta irregular de servidores envolvidos na arrecadação, nesse mesmo processo administrativo deverão ser apuradas as responsabilidades e aplicadas as sanções legais.

Esse item, aliás, de arrecadação, compõe o relatório a ser encaminhado pelo responsável pelo controle interno do município a esta corte, junto com a prestação de contas anual, mais especificamente, no item nº 5, que prevê sua obrigação de:

“Atestar a regularidade da execução orçamentária, avaliando bimestralmente o comportamento da receita prevista e realizada e as medidas adotadas pela Administração para promover a cobrança judicial ou extrajudicial dos inadimplentes” (sem grifo no original).

Nessas condições, conclui-se pela possibilidade de baixa de créditos pela prescrição, sendo obrigatório, porém, em todos os casos, ato específico do Prefeito, em processo administrativo, ao qual deverá ser dada publicidade na imprensa oficial do Município e comunicado ao responsável pelo controle interno.

Além disso, sempre que verificado comportamento desidioso da autoridade municipal na arrecadação de tributos, deverão ser apuradas responsabilidades em processo administrativo e, além disso, o responsável pelo controle interno deverá informar a respeito esta Corte e o Ministério Público Estadual, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 6º da Lei Orgânica.

Registre-se, por fim, a observação de que, em todas as hipóteses em que fora analisada a prescrição, deve-se observar se não estão presentes causas de interrupção ou suspensão do prazo, que impeçam seu reconhecimento, bem como, o prazo diferenciado, de 10 (dez) anos, em matéria previdenciária (lei nº 8.212/91).

d) Caso não seja atingido o valor mínimo previsto para cobrança, a prescrição do débito sem ajuizamento não pode vir a ser considerada renúncia de receita?

Incorre a renúncia à receita, em face da previsão do art. 14, §3º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exclui das hipóteses apontadas no caput, a mencionada na presente consulta, nos seguintes termos:

“§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

– (...);

– ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança”.

Reprise-se que, conforme apontado no tópico anterior, a ocorrência de prescrição tributária deve ser declarada por ato do Prefeito, em processo administrativo, e ser objeto de análise pelo controle interno do município, a quem incumbe, na hipótese de verificar conduta irregular da autoridade responsável, noticiar o fato a esta Corte de Contas e ao Ministério Público Estadual.

e) É possível Lei Municipal autorizar a Procuradoria Jurídica do Município a requerer em juízo o arquivamento ou a extinção de Execução Fiscal quando o valor executado for inferior aos custos de cobrança, mesmo quando o débito não possa ser novamente ajuizado em razão da prescrição?

Se a Lei Municipal fixar os valores limites para a execução judicial de débitos, poderá ser requerido o arquivamento dos processos de execução, sem, contudo, que isso implique na extinção do débito, conforme já referido. Não se trata, portanto, de extinção da execução, mas, apenas, de seu arquivamento, ressalvando-se sempre a hipótese de juntada a outros débitos do mesmo contribuinte, com a superação do valor limite de cobrança, para cobrança em um só processo.

Caso esses créditos, que não atingiram o valor mínimo para cobrança, encontrem-se prescritos, é admissível, a baixa de ofício, conforme apontado no item “c”.

Por outro lado, caso venha a ser editada Lei Municipal que declare a extinção de créditos não prescritos, cujos valores estejam abaixo do mínimo para cobrança, estará caracterizada renúncia à receita, devendo-se observar, portanto, as determinações previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente, as do inciso I e II:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

– demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

– estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

Reprise-se a observação da Diretoria de Contas Municipais, no sentido de que a não observância desse procedimento, no caso de renúncia de receita, implica em ato de improbidade administrativa, previsto no art. 10 da Lei nº 8.429/92.

Vale referir que o Código Tributário Nacional, em seu art. 172, prevê a hipótese de lei autorizar, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, desde que atendidos os moti-

vos indicados em seus incisos, que deverão constar, expressamente, da decisão da autoridade competente.

f) O arquivamento ou a extinção de Execução Fiscal cujo débito não pode ser novamente ajuizado em razão da prescrição não pode vir a ser considerado renúncia de receita.

O arquivamento, conforme referido pela Diretoria de Contas Municipais e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, não implica em renúncia de receita, haja vista que crédito permanece existente, sendo suspensa, apenas, sua cobrança.

Também a prescrição, quando reconhecida, não implica em renúncia à receita.

Conceitualmente, “Exprime a expressão renúncia de receita a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição. De sorte que ‘importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não quer utilizar’. Nesse caso, a renúncia decorre de incentivos fiscais(...)

Para Ricardo Lobo Torres, a renúncia de receita pode ser tomada em acepção financeira como: “(...) Gastos tributários ou renúncias de receita são mecanismos financeiros empregados na vertente de receita pública (isenção fiscal, redução de base de cálculo ou de alíquota de imposto, depreciações para efeito de imposto de renda etc.) que produzem os mesmos resultados econômicos da despesa pública (subvenções, subsídios, restituições de imposto etc.)”.

No caso em tela, não se trata de concessão de mecanismo de política fiscal ou orçamentária, mas, da mera extinção do crédito pela inação da autoridade competente, não se enquadrando, portanto, em renúncia de receita.

Vale o registro do alerta da Unidade Técnica, no sentido de que “cabe à autoridade competente encontrar outras formas para a efetivação das cobranças não demandadas em juízo. Trata-se de “dever-poder” do agente público, visto que, no exercício de sua função, gere bens que pertencem a toda a coletividade e não a si próprio. Ora, legal e logicamente, é impossível dispor daquilo que não se possui. Exatamente por isso, caso seja caracterizada renúncia fiscal sem as observâncias legais, restando evidente que não foram empregados todos os meios possíveis para a realização da cobrança, pode-se estar diante de conduta enquadrada como ato de improbidade administrativa, conforme o previsto no art. 10, da Lei nº. 8.429/92” (f. 25)

Reitere-se, uma vez mais, o fato de que a negligência da Procuradoria do Município na adoção das medidas para a arrecadação tributária constitui ato de improbidade administrativa, a ser objeto de análise em processo administrativo e pelo controle interno do município, a quem incumbe, na hipótese de verificar conduta irregular, noticiar o fato a esta Corte de Contas e ao Ministério Público Estadual.

g) É possível a Administração suscitar de ofício a prescrição intercorrente, ou reconhecê-la por alegação da parte contrária ou do juízo.

A matéria já foi abordada na questão “c”, sendo positiva a resposta. Face ao exposto, voto pela resposta da consulta nos termos supra. VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA protocolados sob nº 302548/07,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por delegação do

Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade em:

Conhecer da presente Consulta, na íntegra, para respondê-la nos seguintes termos:

É possível não ajuizar execução fiscal de débitos inferiores aos valores dos custos de cobrança?

Conforme instrução da Diretoria de Contas Municipais, a resposta é afirmativa, desde que haja Lei Municipal, ou mesmo Decreto do Chefe do Poder Executivo, fixando o valor mínimo para propositura das execuções fiscais, levando-se em conta o custo de cobrança.

É possível a extinção do débito cujo valor seja inferior ao previsto em lei municipal para ajuizamento?

Não é possível a extinção do débito. O fato de o valor do débito ser inferior ao limite mínimo para a cobrança judicial impede, apenas, a propositura da execução fiscal, mas não, sua inscrição em dívida ativa, com o conseqüente impedimento para concessão de certidão negativa de débitos, e, quando atingido esse limite ou somado a outros valores tributários devidos pelo mesmo contribuinte, deve haver o ajuizamento da execução.

Ressalve-se, contudo, a possibilidade de remissão total ou parcial do crédito pela autoridade administrativa, nos termos do art. 172 do Código Tributário Nacional, conforme apontado pela Diretoria de Contas Municipais, a f. 24.

Ocorrendo a prescrição do débito não ajuizado, é possível a sua baixa de ofício?

O entendimento deste Tribunal, nos autos nº 496026/02, em consulta formulada pelo Município de Faxinal, conforme Instrução nº 223/02, da Diretoria de Contas Municipais, a f. 33, vem sendo o de que “a Administração Pública não pode baixar os créditos tributários prescritos já que tal ato não pode ser efetivado de ofício, mas a pedido do interessado”.

Ocorre, contudo, que a Lei nº 11.051/04 acrescentou o § 4º ao art. 40 da Lei de Execuções Fiscais, passando a admitir a declaração da prescrição intercorrente, de ofício, nos seguintes termos:

“§4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvir a Fazenda Pública, poderá reconhecer a prescrição e de imediato decretá-la”.

Em face dessa alteração legislativa, o Superior Tribunal de Justiça modificou seu entendimento, como se depreende da seguinte ementa, no Recurso Especial nº 800.853- RS (2005/0198050-6), em que foi relator o Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI:

“A jurisprudência do STJ sempre foi no sentido de que “o reconhecimento da prescrição nos processos executivos fiscais, por envolver direito patrimonial, não pode ser feita de ofício pelo juiz, ante a vedação prevista no art. 219, §5º, do Código de Processo Civil” (RESP 655.174/PE, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, Diretoria Jurídica de 09.05.2005).

Ocorre que o atual parágrafo 4º do art. 40 da LEF (Lei 6.830/80), acrescentado pela Lei 11.051, de 30.12.2004 (art. 6º), viabiliza a decretação da prescrição intercorrente por iniciativa judicial, com a única condição de ser previamente ouvida a Fazenda Pública, permitindo-lhe arguir eventuais causas suspensivas ou interruptivas do prazo prescricional. Tratando-se de norma de natureza processual, tem aplicação imediata, alcançando inclusive os processos em curso, cabendo ao juiz da execução decidir a respeito da sua incidência, por analogia, à hipótese dos autos” (sem grifo no original). O mesmo Ministro, no Recurso Especial nº 983.293, exarou seu entendimento no sentido de que:

“O §4º do art. 40 da Lei ° 6.830/80 disciplina hipótese específica de declaração de ofício da prescrição: é a prescrição intercorrente contra a Fazenda Pública na execução fiscal arquivada com base no §2º do mesmo artigo, quando não localizado o devedor ou não encontrados bens penhoráveis. Nos demais casos, a prescrição, a favor ou contra a Fazenda Pública, pode ser decretada de ofício, com base no art. 219, §5º, do CPC” (sem grifo no original).

Refira-se, nesse mesmo sentido, o Recursos Especiais nº 961.736 e 812.719.

Verifica-se, assim, que a prescrição em matéria tributária, deixou de obedecer à exigência, oriunda do Direito Civil, de que somente pode ser reconhecida se alegada pela parte beneficiada.

Além das razões de ordem prática, relativas às dificuldades de cobrança de créditos já prescritos, em função da falta de localização do devedor ou de bens para saldar as dívidas tributárias, essa nova orientação tem por fundamento a previsão no art. 156, V, do Código Tributário Nacional, de que, da mesma forma que a decadência, a prescrição extingue o crédito tributário.

A respeito, o seguinte extrato do voto do Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, no Recurso Especial nº 812.719, em que, ainda que reconhecendo a posição do Superior Tribunal de Justiça, quanto à impossibilidade de reconhecimento da prescrição de ofício, ressalva seu ponto de vista pessoal, e, ao final, nos termos do Recurso Especial nº 800.853, já citado, entende possível a declaração de ofício da prescrição intercorrente, em face da alteração legislativa já mencionada:

O crédito tributário, a teor do disposto no art. 156, V, do CTN, extingue-se em virtude da ocorrência da prescrição e da decadência. Ora, num primeiro momento, podemos aplicar esses institutos – tal qual determina a teoria geral do direito aplicável no patamar do direito civil – no sentido de que a prescrição seja a morte da pretensão de determinado direito subjetivo pelo decurso do tempo legalmente previsto para o seu exercício. Ou seja, transcorrido o lapso temporal, o direito resguardado fica sem pretensão (ação de direito material), malgrado ainda existir. Com efeito, persistindo o direito, nada impede que a ação ainda seja proposta, cabendo ao réu, parte que se beneficia com a ocorrência da prescrição, invocá-la e, por conseqüência, ensejar a extinção do processo com julgamento do mérito (CPC, art. 269, IV). Contudo, faculta-se ao réu invocar ou não a ocorrência do prazo prescricional, já que lhe é facultado, de igual modo, satisfazer o interesse do autor. Daí, concluo que a invocação do instituto da prescrição, no âmbito do direito civil, constitui mera faculdade, ou melhor, um interesse renunciável. Sendo renunciável, não pode o órgão julgador invocá-lo de ofício. Questão diversa é o instituto da decadência, o qual atinge o próprio direito. Nessa hipótese, ocorre a morte do próprio direito (potestativo ou formativo), podendo, por isso, sua ocorrência ser decretada de ofício pelo órgão julgador, em razão da aplicação do princípio iura novit et curia. Na seara do direito tributário, entretanto, a aplicação dos institutos da prescrição e da decadência se dá de forma diferente. Como já dito, a extinção do crédito tributário, nos termos do disposto no art. 113, § 1º, do CTN, importa em extinção da obrigação tributária. Preceitua ainda o art. 156, V, do CTN, expressamente, que a prescrição e a decadência extinguem o crédito tributário. Nesse contexto, concluo que a ocorrência da prescrição não atinge tão-só a pretensão para a cobrança do crédito tributário, atinge, de igual modo, o próprio crédito, vale dizer, o próprio direito material.

Assim, ocorrendo a prescrição do crédito tributário, o Fisco não pode mais exigir o pagamento do tributo, sob pena de ferir o princípio da legalidade, elevado à categoria de dogma constitucional pelo art. 150, I, da Constituição Federal e segundo o qual é vedado a Fazenda Pública exigir tributo sem lei que o estabeleça.

Ora, se a lei, em razão da prescrição, fulmina de morte não só o crédito, mas também a obrigação tributária, e nesta reside o direito do Fisco de exigir o tributo, forçoso é concluir que, não existindo este, não há, em síntese, “direito” que o juiz possa entregar à parte (Fazenda), razão por que entendo que a prescrição do crédito tributário pode ser reconhecida de ofício pelo juiz, uma vez que ela gera a morte da própria obrigação tributária (direito)” (sem grifo no original).

Nessa mesma linha, vale referir a posição de HUGO DE BRITO MACHADO, no sentido de que “Se a prescrição atingisse apenas a ação para cobrança, mas não o próprio crédito tributário, a Fazenda Pública, embora sem ação para cobrar seus créditos depois de cinco anos de definitivamente constituídos, poderia recusar o fencimento de certidões negativas aos respectivos sujeitos passivos. Mas como a prescrição extingue o crédito tributário, tal recusa obviamente não se justifica”.

Além disso, vale observar que, se ao Poder Judiciário é dado conhecer de ofício da matéria, também a Fazenda Pública, representada, no caso em tela, pela Procuradoria do Município, pode suscitar a prescrição do crédito tributário, determinando, inclusive, sua baixa de ofício. Isto porque a imparcialidade e a supremacia do interesse público são pressupostos de atuação tanto do Poder Judiciário como do Executivo, motivo pelo qual, verificada a extinção do crédito tributário, nos termos do art. 156, V, do Código Tributário Nacional, não se justifica o prosseguimento do processo judicial ou da adoção de medidas outras para cobrança do crédito extinto. Atente-se, ainda, às despesas processuais incidentes sobre a execução, que poderão onerar a Fazenda Pública, sem gerar nenhum proveito à comunidade.

A matéria, entretanto, requer grande cautela em sua análise, tendo-se em conta que a desídia da Procuradoria do Município em promover as medidas para a cobrança do crédito, pode restar configurado ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, X, da Lei nº 8.429/1992, relativo a “agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”.

Nesse ponto, releva notar que a desídia mencionada não se caracteriza, isoladamente, pelo reconhecimento de ofício da extinção do crédito tributário, mas, pela situação que originou esse fato, com o transcurso do tempo sem que a administração tenha tomado medidas eficazes para a satisfação do débito. O reconhecimento de ofício da prescrição apenas atesta esse fato, já consumado, desobrigando a procuradoria municipal, não raras vezes sobrecarregada e com estrutura funcional insuficiente, de prosseguir na condução de cobranças economicamente inviáveis, permitindo-lhe concentrar esforços em iniciativas de maior proveito à comunidade.

Outrossim, para garantia da regular apuração de responsabilidade por eventual desídia na arrecadação tributária, salvo disposição diversa em lei municipal, a legitimidade para a declaração da extinção do crédito tributário pela prescrição é do Prefeito Municipal, por provocação do Procurador Geral do Município ou do responsável pela unidade arrecadadora de tributos, mediante a abertura

de processo administrativo. Na hipótese de verificar-se indícios de conduta irregular de servidores envolvidos na arrecadação, nesse mesmo processo administrativo deverão ser apuradas as responsabilidades e aplicadas as sanções legais.

Esse item, aliás, de arrecadação, compõe o relatório a ser encaminhado pelo responsável pelo controle interno do município a esta corte, junto com a prestação de contas anual, mais especificamente, no item nº 5, que prevê sua obrigação de:

“Atestar a regularidade da execução orçamentária, **avaliando bimestralmente o comportamento da receita prevista e realizada e as medidas adotadas pela Administração para promover a cobrança judicial ou extrajudicial dos inadimplentes**” (sem grifo no original).

Nessas condições, conclui-se pela possibilidade de baixa de créditos pela prescrição, sendo obrigatório, porém, em todos os casos, ato específico do Prefeito, em processo administrativo, ao qual deverá ser dada publicidade na imprensa oficial do Município e comunicado ao responsável pelo controle interno.

Além disso, sempre que verificado comportamento desidioso da autoridade municipal na arrecadação de tributos, deverão ser apuradas responsabilidades em processo administrativo e, além disso, o responsável pelo controle interno deverá informar a respeito esta Corte e o Ministério Público Estadual, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 6º da Lei Orgânica.

Registre-se, por fim, a observação de que, em todas as hipóteses em que fora analisada a prescrição, deve-se observar se não estão presentes causas de interrupção ou suspensão do prazo, que impeçam seu reconhecimento, bem como, o prazo diferenciado, de 10 (dez) anos, em matéria previdenciária (lei nº 8.212/91).

d) Caso não seja atingido o valor mínimo previsto para cobrança, a prescrição do débito sem ajuizamento não pode vir a ser considerada renúncia de receita?

Inocorre a renúncia à receita, em face da previsão do art. 14, §3º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exclui das hipóteses apontadas no caput, a mencionada na presente consulta, nos seguintes termos:

“§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

– (...);

- ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança”.

Reprise-se que, conforme apontado no tópico anterior, a ocorrência de prescrição tributária deve ser declarada por ato do Prefeito, em processo administrativo, e ser objeto de análise pelo controle interno do município, a quem incumbe, na hipótese de verificar conduta irregular da autoridade responsável, noticiar o fato a esta Corte de Contas e ao Ministério Público Estadual.

e) É possível Lei Municipal autorizar a Procuradoria Jurídica do Município a requerer em juízo o arquivamento ou a extinção de Execução Fiscal quando o valor executado for inferior aos custos de cobrança, mesmo quando o débito não possa ser novamente ajuizado em razão da prescrição?

Se a Lei Municipal fixar os valores limites para a execução judicial de débitos, poderá ser requerido o arquivamento dos processos de execução, sem, contudo, que isso implique na extinção do débito, conforme já referido. Não se trata, portanto, de extinção da execução, mas, apenas, de seu arquivamento, ressalvando-se sempre a hipótese de juntada a outros débitos do mesmo contribuinte, com a superação do valor limite de cobrança, para cobrança em um só processo.

Caso esses créditos, que não atingiram o valor mínimo para cobrança, encontrem-se prescritos, é admissível, a baixa de ofício, conforme apontado no item “c”.

Por outro lado, caso venha a ser editada Lei Municipal que declare a extinção de créditos não prescritos, cujos valores estejam abaixo do mínimo para cobrança, estará caracterizada renúncia à receita, devendo-se observar, portanto, as determinações previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente, as do inciso I e II:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

- demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
- estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

Reprise-se a observação da Diretoria de Contas Municipais, no sentido de que a não observância desse procedimento, no caso de renúncia de receita, implica em ato de improbidade administrativa, previsto no art. 10 da Lei nº 8.429/92.

Vale referir que o Código Tributário Nacional, em seu art. 172, prevê a hipótese de lei autorizar, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, desde que atendidos os motivos indicados em seus incisos, que deverão constar, expressamente, da decisão da autoridade competente.

f) O arquivamento ou a extinção de Execução Fiscal cujo débito não pode ser novamente ajuizado em razão da prescrição não pode vir a ser considerado renúncia de receita?

O arquivamento, conforme referido pela Diretoria de Contas Municipais e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, não implica em renúncia de receita, haja vista que crédito permanece existente, sendo suspensa, apenas, sua cobrança.

Também a prescrição, quando reconhecida, não implica em renúncia à receita.

Conceitualmente, “Exprime a expressão renúncia de receita a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição. De sorte que ‘importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não quer utilizar’. Nesse caso, a renúncia decorre de incentivos fiscais(...)

Para Ricardo Lobo Torres, a renúncia de receita pode ser tomada em acepção financeira como: ‘(...) Gastos tributários ou renúncias de receita são mecanismos financeiros empregados na vertente de receita pública (isenção fiscal, redução de base de cálculo ou de

alíquota de imposto, depreciações para efeito de imposto de renda etc.) que produzem os mesmos resultados econômicos da despesa pública (subvenções, subsídios, restituições de imposto etc.)’.

No caso em tela, não se trata de concessão de mecanismo de política fiscal ou orçamentária, mas, da mera extinção do crédito pela inação da autoridade competente, não se enquadrando, portanto, em renúncia de receita.

Vale o registro do alerta da Unidade Técnica, no sentido de que “cabe à autoridade competente encontrar outras formas para a efetivação das cobranças não demandadas em juízo. Trata-se de “dever-poder” do agente público, visto que, no exercício de sua função, gere bens que pertencem a toda a coletividade e não a si próprio. Ora, legal e logicamente, é impossível dispor daquilo que não se possui. Exatamente por isso, caso seja caracterizada renúncia fiscal sem as observâncias legais, restando evidente que não foram empregados todos os meios possíveis para a realização da cobrança, pode-se estar diante de conduta enquadrada como ato de improbidade administrativa, conforme o previsto no art. 10, da Lei nº. 8.429/92” (f. 25)

Reitere-se, uma vez mais, o fato de que a negligência da Procuradoria do Município na adoção das medidas para a arrecadação tributária constitui ato de improbidade administrativa, a ser objeto de análise em processo administrativo e pelo controle interno do município, a quem incumbe, na hipótese de verificar conduta irregular, noticiar o fato a esta Corte de Contas e ao Ministério Público Estadual.

g) É possível a Administração suscitar de ofício a prescrição intercorrente, ou reconhecê-la por alegação da parte contrária ou do juízo?

A matéria já foi abordada na questão “c”, sendo positiva a resposta. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e HERMAS EURIDES BRANDÃO e os Auditores CLÁUDIO AUGUSTO CANHA e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Sala das Sessões, 13 de dezembro de 2007 - Sessão nº 46.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

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 - Julgar pela extinção do feito, com fundamento no art. 313, § 4º do Regimento Interno, considerando que as indagações formuladas pelo consulente já foram objeto de Consulta, com efeito normativo;

II - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão e realizados os registros pertinentes, 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, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Sala das Sessões, 12 de setembro de 2018 - Sessão nº 30.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

PUBLICIDADE MUNICIPAL

CONTRATAÇÃO DE VEÍCULO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL EM QUE VEREADOR INTEGRA O QUADRO FUNCIONAL - VEDAÇÃO CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 54, II, "A" - CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTIGO 58, II, "A"

PROCESSO Nº : 379580/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CIANORTE
INTERESSADO : DIRCEU SILVEIRA MANFRINATO
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 2596/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Pelo conhecimento da Consulta. VOTO pela expedição de respostas aos questionamentos nos seguintes termos:

- a) Não. A manutenção de contratação de veículo de comunicação em que vereador seja proprietário, controlador ou diretor, ou nela exerça função remunerada seja diretamente pela administração pública ou por agência de publicidade a seu serviço, configura violação aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e inobservância às vedações previstas no art. 54, II, "a", da Constituição Federal e no art. 58, II, "a", da Constituição do Estado do Paraná;
- b) A aplicação de sanção depende da análise do caso concreto e dos elementos subjetivos atinentes às condutas individuais de cada agente que tenha concorrido ou dado causa ao resultado. Entretanto, a violação das normas expostas na resposta anterior poderá ensejar a aplicação de sanções descritas em norma local ou outro diploma legal ou constitucional.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Cianorte, Sr. Dirceu Silveira Manfrinato, na qual se indaga, em suma:

- a) se uma Prefeitura ou Câmara Municipal, possuindo contrato com agência especializada de publicidade, por meio de devido processo licitatório, poderia veicular inserções de publicidade institucional em veículo de comunicação social que mantém vereador em seu quadro funcional, exercendo qualquer tipo de função remunerada, ainda que não seja proprietário, controlador ou diretor; e,

b) quais as sanções impostas, na hipótese de pagamento em razão da efetiva inserção de publicidade, ao ordenador de despesa, ao vereador que possui vínculo empregatício com o veículo de comunicação, à agência de publicidade e ao veículo de comunicação.

A petição foi instruída com Parecer Jurídico (peça 4), da lavra do Assessor Jurídico Flávio Henrique Kikuchi Igarashi (OAB/PR nº 59.146), em que se concluiu pela impossibilidade de veiculação de inserções, assim como pela possibilidade de perda do mandato de vereador e aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Após remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para averiguação da existência de jurisprudência neste Tribunal relacionada ao tema, foi certificado por meio da Informação nº 56/17-SJB (peça 7) que a pesquisa realizada não retornou decisões relativas ao assunto da consulta.

Em seguida, por meio do Despacho nº 1388/17-GCNB (peça 9), a consulta foi recebida por atender os requisitos estabelecidos no art. 38, da Lei Complementar nº 113/2005 e art. 311, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução nº 2665/17-COFIM (peça 11), opinou por responder o primeiro questionamento de forma negativa, asseverando que a segunda pergunta é dependente da análise do caso concreto.

A Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos emitiu o Parecer nº 39/18-COFIT (peça 12) concluindo pela expedição de resposta semelhante aos termos definidos pela CGM.

O Ministério Público de Contas (MPC), consoante o Parecer nº 667/18-PGC (peça 13), endossou as conclusões empreendidas nos opinativos técnicos.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifico que o consulente é parte legítima para formular a Consulta, conforme artigo 312, II, do Regimento Interno e que o processo encontra-se devidamente instruído.

Inicialmente, assinalo que as restrições negociais aplicáveis aos vereadores se encontram expressas no texto constitucional, isto porque o art. 29, inciso IX, da CF/1988, determina que as regras impostas aos membros do Congresso Nacional se aplicam, no que couber, aos integrantes do Poder Legislativo Municipal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa;

E no tocante aos Deputados e Senadores, no âmbito constitucional, foram impostas as seguintes vedações:

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; (grifo nosso)

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a";

d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

As vedações aos membros da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná que igualmente servem de parâmetro para os edis, foram elencadas no

art. 58, da Constituição Estadual. Onde se repetiram, por simetria, as mesmas vedações constantes do texto da Constituição Federal, motivo porque deixamos de elencá-las.

Malgrado a resposta aos questionamentos desta consulta ser dada sempre em tese¹, observo que o próprio Assessor Jurídico do Consulente (Parecer nº 104/2017, peça 4) argumentou que a lei Orgânica do Município de Cianorte também fixou regramento idêntico ao disposto na Carta Magna e na Constituição Estadual decorrente, reforçando as referidas vedações aos membros do Poder Legislativo local.

Ademais, como bem pontuou a CGM (Instrução nº 2665/17, peça 11), este Tribunal já analisou questões semelhantes em outras ocasiões: Acórdão nº 35/10-STP (processo nº 364818/09) e Acórdão nº 2431/17-S1C (processo nº 198586/09), reiterando-se a proibição constitucional estendida aos vereadores

Não se olvide que a vedação ora em análise atende aos princípios constitucionais da isonomia, moralidade administrativa e da impessoalidade, normas principiológicas de observação obrigatória pelos agentes políticos. Ademais, o dispositivo constitucional indubitavelmente reconheceu a presunção de possível privilégio que poderia ser concedido à empresa que tenha em seu quadro societário ou de colaboradores vereador vinculado ao ente contratante.

Por fim, quanto à possibilidade de imposição de sanção em decorrência da desobediência ao dispositivo constitucional ora em análise, acompanho os pareceres uniformes da CGM e COFIT, no sentido de que eventual punição dependerá da análise do fato em concreto.

Todavia, na seara política local, a própria Lei Orgânica do Município de Cianorte prevê até mesmo a perda do mandato do vereador quer praticar violações dessa natureza.

É a fundamentação.

1 Art. 38, §1º, da Lei Complementar nº 113/2005.

VOTO

Diante do exposto, em consonância as manifestações das unidades técnicas e do *parquet* de contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Cianorte e, por conseguinte, apresentar as RESPOSTAS, nos seguintes termos:

a) Uma Prefeitura ou Câmara Municipal, que possui contrato com agência especializada de publicidade, por meio de devido processo licitatório, poderá veicular inserções de publicidade institucional em veículo de comunicação social que mantém vereador em seu quadro funcional, exercendo função remunerada?

RESPOSTA: Não. A manutenção de contratação de veículo de comunicação, em que vereador seja proprietário, controlador ou diretor, ou nela exerça função remunerada seja diretamente pela administração pública ou por agência de publicidade a seu serviço, configura violação aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e inobservância às vedações previstas no art. 54, II, "a", da Constituição Federal e no art. 58, II, "a", da Constituição do Estado do Paraná.

b) Quais seriam as sanções impostas, na hipótese de pagamento em razão da efetiva inserção da referida publicidade, ao ordenador de despesa, ao vereador, à agência de publicidade e ao veículo de comunicação?

RESPOSTA: A aplicação de sanção depende da análise do caso concreto e dos elementos subjetivos atinentes às condutas individuais de cada agente que tenha concorrido ou dado causa ao resultado. Entretanto, a violação das normas expostas na resposta anterior poderá ensejar a aplicação de sanções descritas em norma local ou outro diploma legal ou constitucional.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, DETERMINO a remessa destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e arquite-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP).

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 a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Cianorte e, por conseguinte, apresentar as RESPOSTAS, nos seguintes termos:

a) Uma Prefeitura ou Câmara Municipal, que possui contrato com agência especializada de publicidade, por meio de devido processo licitatório, poderá veicular inserções de publicidade institucional em veículo de comunicação social que mantém vereador em seu quadro funcional, exercendo função remunerada?

RESPOSTA: Não. A manutenção de contratação de veículo de comunicação, em que vereador seja proprietário, controlador ou diretor, ou nela exerça função remunerada seja diretamente pela administração pública ou por agência de publicidade a seu serviço, configura violação aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e inobservância às vedações previstas no art. 54, II, “a”, da Constituição Federal e no art. 58, II, “a”, da Constituição do Estado do Paraná.

b) Quais seriam as sanções impostas, na hipótese de pagamento em razão da efetiva inserção da referida publicidade, ao ordenador de despesa, ao vereador, à agência de publicidade e ao veículo de comunicação?

RESPOSTA: A aplicação de sanção depende da análise do caso concreto e dos elementos subjetivos atinentes às condutas individuais de cada agente que tenha concorrido ou dado causa ao resultado. Entretanto, a violação das normas expostas na resposta anterior poderá ensejar a aplicação de sanções descritas em norma local ou outro diploma legal ou constitucional.

II - DETERMINAR a remessa destes autos, após o trânsito em julgado da presente decisão, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX)

para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e arquivem-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP).

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

Sala das Sessões, 19 de setembro de 2018 - Sessão nº 31.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente

REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO NECESSÁRIA A AUTORIZAÇÃO LEGAL - REDUÇÃO PROPORCIONAL DA REMUNERAÇÃO MEDIANTE EXPRESSA ANUÊNCIA DO SERVIDOR - IMPRESCINDÍVEL A AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO Nº : 327206/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CIANORTE
INTERESSADO : CLAUDEMIR ROMERO BONGIORNO
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2933/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: CONSULTA. REDUÇÃO DE JORNADA A REQUERIMENTO DO SERVIDOR. NECESSÁRIO PLANEJAMENTO. ADESÃO DO SERVIDOR. CLARA MANIFESTAÇÃO DE VONTADE POR REGIME MAIS BENÉFICO. POSSIBILIDADE DA PROPORCIONAL REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO.

1. Instituição legal de regime de jornada reduzida. Possibilidade de se conferir ao servidor o direito de requerer à Administração Pública o deferimento desse benefício.
2. Necessária adoção de cautelas em relação à eficiente gestão dos serviços públicos. Indispensável planejamento a fim de que a medida não prejudique os serviços prestados à sociedade.
3. Redução proporcional da remuneração. Necessária anuência expressa do servidor, conforme jurisprudência. Manifestação de vontade que, diante da adoção de regime de jornada mais benéfico, não implicará a ofensa ao princípio constitucional da irredutibilidade de salários.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Cianorte, representado pelo seu Prefeito, o Sr. Claudemir Romero Bongiorno.

As questões apresentadas a este Tribunal são as seguintes:

1. Considerando o entendimento pacificado neste TCE/PR quanto à possibilidade de redução da jornada de trabalho de servidores públicos efetivos já empossados, poderia tal fato ser implementado por requerimento expresso do servidor interessado, fundamentado em autorização constante de lei específica e desde que aquiescente a Administração Pública respectiva?
2. Sendo afirmativo o item anterior, tendo em vista a maior flexibilização conferida aos Regimes Jurídicos regentes dos servidores ocupantes de cargos públicos, sempre visando a supremacia do interesse público e a inexistência de ausência de prejuízo à população, poderia ser verificada a redução proporcional da remuneração anterior a partir da efetivação de eventual redução da jornada laborativa?

Às fls. 2/11 da peça 3, o Consultante apresentou parecer jurídico com vistas a dar cumprimento ao artigo 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38 e 39 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, foi a consulta recebida, conforme Despacho n.º 730/18 (peça 6).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, à peça 8, constatou a existência de processos de Consulta já julgados por este Tribunal em relação à mesma matéria. Nesse sentido, cita o Acórdão n.º 1579/16 do Tribunal Pleno, referente ao processo n.º 397688/15, e o Acórdão n.º 6112/15 do Tribunal Pleno, referente ao processo 807580/14.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pelo Parecer n.º 595/18 (peça 10), opina pelo não conhecimento da consulta, sob o entendimento de que não foi apresentada dúvida objetiva sobre dispositivo legal, conforme disposição do art. 38, inciso III, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005. No mérito, entende que, em parte, as respostas constam dos próprios enunciados apresentados. Ressalta que, igualmente, as questões são respondidas pelos precedentes apontados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca. Por fim, ratifica integralmente o Parecer Jurídico apresentado pelo Município com a observação de que a redução da jornada deve implicar, obrigatoriamente, na redução da remuneração do servidor.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 691/18 (peça 11), corrobora a manifestação técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em parte, divirjo das manifestações.

2.1 Admissibilidade

Conforme manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, impõe-se a negativa de admissibilidade da consulta, uma vez que não houve a indicação de dispositivo legal sobre o qual incide a dúvida apresentada, o que não atenderia ao disposto no art. 38, inciso III, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005:

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

[...]

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

Ocorre que a Consulta formulada apresenta de modo muito objetivo a dúvida quanto aos limites da alteração da jornada dos servidores públicos e seus possíveis impactos remuneratórios, sabendo-se que a dúvida se dá em face do regime jurídico aplicável. Assim, tendo-se em conta os claros contornos da proposição, entendendo que pode ser relevada a ausência de específica indicação de dispositivo legal.

Por oportuno destaco que as consultas citadas como precedentes pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentam a admissibilidade em face de dúvidas quanto ao presente tema, sem que haja a específica indicação de dispositivo legal. Reforço que, no processo n.º 80758-0/14, houve específica menção apenas à Lei Federal n.º 8.662/93 tão somente com vistas a tratar dos Assistentes Sociais; em relação aos demais servidores, a questão foi formulada sem a indicação de dispositivo legal. Todavia, foram os pedidos admitidos.

Por fim, destaco que há relevante divergência a ser esclarecida. Nesse sentido, em que pese a Coordenadoria de Gestão Municipal entender que, conforme Parecer Jurídico apresentado pelo interessado, a redução da remuneração proporcional à jornada não atinge o princípio da irredutibilidade salarial, tal entendimento não restou claro das consultas julgadas por este Tribunal.

Na verdade, conforme Acórdão n° 1579/16 do Tribunal Pleno, restou consolidada a seguinte redação na parte dispositiva:

...e a alteração de jornada dos servidores efetivos e/ou comissionados de Câmara Municipal se dê por meio de Portaria, e que nesta haja previsão de inalterabilidade salarial, seja para menor em caso de redução da jornada, seja para maior em caso de retorno à jornada integral.
(Grifei)

Portanto, entendo relevante que este Tribunal aprecie a matéria nos termos ora propostos.

Assim, ratifico a admissibilidade da presente Consulta, conforme Despacho n° 730/18 (peça 6).

2.2 Mérito

Entendo que as questões formuladas podem ser respondidas de modo conjunto.

Isto porque, em síntese, há uma ligação consequential entre elas, referente à possibilidade de redução da jornada por meio de requerimento do servidor e, por consequência, proporcional redução de sua remuneração.

Conforme já destacado pelo próprio interessado, pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, o Acórdão n° 1579/16 do Tribunal Pleno, referente ao processo n° 397688/15, e o Acórdão n° 6112/15 do Tribunal Pleno, referente ao processo 807580/14, tornam clara a possibilidade de redução da jornada do servidor.

Em relação à possibilidade de sua concessão ocorrer mediante requerimento do servidor, é interessante destacar que esse modelo foi temporariamente regulamentado pelo Governo Federal mediante a Medida Provisória 792/2017, cuja vigência se encerrou em 28/11/2017:

Art. 8º É facultado ao servidor da administração pública federal direta, autárquica e fundacional ocupante de cargo de provimento efetivo requerer a redução da jornada de trabalho de oito horas diárias e quarenta horas semanais para seis ou quatro horas diárias e trinta ou vinte horas semanais, respectivamente, com remuneração proporcional, calculada sobre o total da remuneração.

Em princípio, a mesma forma pode ser adotada pelo Município de Cianorte, valendo-se de sua autonomia administrativa, conforme disposto no Acórdão nº 6112/2015:

Diante do disposto nos arts. 18, *caput*, 30, 34, VII, “c”, 61, § 1º, “a” e “c”, todos da Constituição Federal¹, os Municípios possuem autonomia e, por conseguinte, as capacidades, dentre outras, de autoadministração e normatização própria, cabendo ao chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis inerentes ao regime jurídico dos servidores públicos da municipalidade, para atender aos interesses locais.

1 “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”
“Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)”
“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
(...)
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
(...)
c) autonomia municipal;
(...)”
“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(...)
II - disponham sobre:
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
(...)
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
(...)”

Contudo, é relevante destacar os condicionantes apresentados na questão formulada pelo Município, quais sejam, previsão legal e aquiescência da Administração Pública.

Quanto à autorização da Administração Pública, é necessário destacar ponto já apreciado pelos Acórdãos 6112/15 e 1579/16, ambos do Tribunal Pleno, qual seja, a necessária cautela quanto à ausência de prejuízo aos serviços prestados aos cidadãos.

Nesse sentido, é primordial o planejamento do serviço público com o efetivo estudo da demanda por serviços e da capacidade de atendimento do município, o que exige que, antes da concessão de eventual pedido do servidor, analise-se o quadro de cargos do município para a respectiva função e sua capacidade de atendimento. A carência desses dados poderia levar à desorganizada concessão do regime diferenciado de jornada e poderia criar a necessidade de admitir novos servidores ou remunerar horas extras, o que tornaria referidas despesas absolutamente ilegítimas, com a consequente responsabilização do gestor no âmbito desta Corte.

Assim, entendo que é oportuno novamente lembrar do modelo do Governo Federal que adotou certa flexibilidade na concessão do regime diferenciado. Por esse modelo, torna-se possível reverter o regime em face de eventual incremento da demanda por serviços, conforme Medida Provisória n.º 792/2017:

Art. 8º[...]

§ 3º A jornada de trabalho reduzida poderá ser revertida, a qualquer tempo, de ofício ou a pedido do servidor, de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade da administração pública federal.
(Grifei)

Não obstante, sobre o necessário planejamento que deve embasar a concessão de regimes de jornada diferenciados, é oportuno citar trecho de estudo elaborado por Suzana Magalhães Campos e Felipe de Carvalho Pires, especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental integrantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro. O artigo *Flexibilização da Jornada de Trabalho como Instrumento da Gestão para Re-*

*sultados*² foi apresentado no VII Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração:

Dessa forma, a ideia fundamental que deve permear a presente discussão é a do interesse público subjacente à ideia de flexibilização. De forma alguma esta flexibilização deve ter como foco central o próprio funcionário, sob o risco de que as instituições pequem por considerar que o interesse de alguns grupos sociais seja sobreposto ao interesse da coletividade. Logo, o atendimento de interesses específicos dos funcionários não deve ser ignorado, mas há de se ter cautela na adoção de novas práticas que, em nossa ótica, devem estar sempre alinhadas aos objetivos institucionais estratégicos, que por sua vez, devem estar amplamente conectados com a busca da melhoria dos serviços aos cidadãos.

As desvantagens da flexibilização da jornada de trabalho estão relacionadas com a necessidade de um planejamento estratégico bem definido, com definição clara de metas, indicadores, processos de trabalho e foco em resultados (algo que está longe de ser elementar na maioria das instituições públicas nacionais). Em concomitância, há de se ter investimentos nos setores relacionados à Gestão de Pessoas.

Acrescenta-se que há de se considerar a forte possibilidade de resistência de alguns setores das organizações com a necessidade de novos arranjos institucionais, além da necessidade de investimento em campanhas educativas na própria organização e da necessidade de investimentos diretos e indiretos em sistemas eletrônicos de controle da entrada e saída de funcionários.

Portanto, em relação ao primeiro questionamento formulado pelo Município, é possível afirmar que sim, pode ser instituído em âmbito municipal, mediante Lei, sistema diferenciado de jornada reduzida com a possibilidade de se conferir ao servidor o direito de requerer à Administração Pública o deferimento desse benefício. Todavia, há que se adotar cautelas em relação à eficiente gestão dos serviços públicos, a fim de que não haja prejuízos aos serviços prestados à sociedade ou a futura criação de despesas desnecessárias em face de aumento da demanda de serviços decorrente da ausência de planejamento.

Com relação ao segundo questionamento, em síntese, trata-se da possibilidade de compensação da redução da jornada com a proporcional redução da remuneração.

2 Disponível em: http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1097/1/C7_PP_FLEXIBILIZA%C3%87%C3%83O%20DA%20JORNADA%20DE%20TRABALHO%20COMO.pdf. Consultado em: 14/9/2018.

Nesse ponto, é oportuno transcrever parte da decisão do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso emitida nos autos de Consulta n.º 252182/17 apresentada pelo Município de Itiquira:

A legislação tratando da redução de jornada de trabalho com a respectiva adequação proporcional remuneratória é farta, entretanto, todas destacam a necessidade de haver opção expressa do servidor. Isso porque, a redução de jornada de trabalho com a redução proporcional da remuneração, facultada ao servidor, se traduz em uma verdadeira “compensação” de direitos: o servidor trabalha por menos tempo, mas em compensação, a Administração Pública paga menos pelo respectivo trabalho. 9. Note-se que qualquer alteração no regime jurídico de trabalho do servidor público, ainda que estabelecendo excepcionalidades ou compensando direitos, deve ser realizada por meio de lei em sentido estrito, nos termos do inciso X, do art. 37, da Constituição da República:

Art. 37, 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 (grifei).

Portanto, identifica-se a possibilidade da redução proporcional da remuneração, desde que haja expressa anuência do servidor.

Nesse mesmo sentido é a análise do jurista Luciano Ferraz, conforme artigo publicado na Coluna Interesse Público do *site* Consultor Jurídico (www.conjur.com.br). No artigo *Proposta de redução de jornada do servidor esbarra na posição do Supremo?*, publicado em 24/8/2017, o jurista analisa a redução de jornada proposta pelo Governo Federal mediante a previsão do art. 8º da Medida Provisória n.º 792 de 2017, já anteriormente transcrito.

Afirma Luciano Ferraz que o raciocínio é mesmo de quando analisou a redução de jornada prevista no art. 23, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 23 (...)

§2º - É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com a adequação dos vencimentos à nova carga horária.

À época, o jurista já havia concluído que a redução da remuneração somente poderia ocorrer mediante expressa concordância do servidor:

...para que os funcionários efetivos e estabilizados tivessem sua jornada e vencimentos reduzidos, nos termos previstos pelo artigo 23, § 2º, da LRF, portanto, seria imprescindível houvesse sua expressa concordância, lembrando que a redução haveria de ser sempre temporária'

Todavia, o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal teve sua eficácia suspensa por medida cautelar em sede da ADI 2.238. À época, o Supremo Tribunal Federal havia considerado dois argumentos: 1 - possível ofensa ao princípio da irredutibilidade de salários; 2 – extrapolação dos limites constitucionais, uma vez que o art. 169 da Constituição da República ao tratar dos limites da despesa pública não abordou como possível medida corretiva a redução da jornada de servidores com a correspondente redução da remuneração.

Todavia, o jurista conclui:

Com base no primeiro argumento do STF (irredutibilidade de vencimentos) poder-se-ia cogitar da inconstitucionalidade do artigo 8 da MPV 792/2017, porquanto ambas apresentam solução idêntica, a da redução da jornada de trabalho com a consequente redução proporcional da remuneração do servidor. Essa não me parece, contudo, a melhor interpretação quanto ao tema.

É cabível interpretar novamente o artigo 23, §2º da LRF no sentido de que a medida ali prevista não pode ser adotada unilateralmente pelo Poder Público, sem a concordância do servidor efetivo, tal como sustentei no passado. Afinal, a decisão do STF foi tomada em sede de medida cautelar, podendo ser revisitada no julgamento do mérito da ADI 2.238.

Com efeito, o princípio da irredutibilidade de vencimentos não se vê hostilizado quando o próprio servidor concorda com a redução da jornada/remuneração, haja vista que “valores pecuniários” são direitos sabidamente disponíveis (grifei).

Dessa forma, entendo que, com base na decisão do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, na posição doutrinária e no modelo adotado pelo Governo Federal, à época da Medida Provisória n.º 792/2017, é possível a redução da jornada dos servidores, com a compensação remuneratória, desde que haja autorização legal, anuência do servidor e ausência de prejuízo ao serviço público prestado ao cidadão.

Destaco que a resposta à presente Consulta apenas complementa aquelas já decididas por este Tribunal, preservando-lhes o caráter normativo.

Nesse sentido, pelo Acórdão n.º 6112/2015 o Tribunal Pleno decidiu:

Logo, possui o Município o poder/dever para legislar sobre a matéria, podendo, assim, reduzir (ou majorar) a jornada de trabalho dos seus servidores, modificando, se assim atender ao interesse público, a remuneração deles, observando, contudo, a irredutibilidade dos vencimentos daqueles já empossados, em razão do disposto no art. 37, XV, da Constituição Federal³, assim como as demais garantias constitucionais⁴.

Em outras palavras, depreende-se que é possível que a Administração Municipal reduza a jornada de trabalho de seus servidores, alterando ou não a remuneração deles, desde que respeitados os princípios e regras constitucionais inerentes à matéria (Grifei).

Portanto, pela referida decisão, foi destacada a necessária observância dos princípios constitucionais. No presente caso, reitera-se essa obrigatoriedade. No entanto, em função da especificidade da questão ora examinada, há a apreciação quanto à possível redução proporcional da remuneração sem a ofensa ao princípio da irredutibilidade de salários, em face do requerimento expresso do servidor.

Com relação ao Acórdão n.º 1579/16 do Tribunal Pleno, proferiu-se entendimento no sentido da impossibilidade da redução proporcional da remuneração do servidor em face da redução da jornada. Contudo, deve-se ressaltar que, naquele caso, a hipótese era diversa, foi proposta a redução da jornada por ato unilateral da Administração, ou seja, é razoável que, com a imposição de nova jornada, o servidor não seja prejudicado, estando seu vencimento protegido pelo princípio constitucional da irredutibilidade salarial. Nesse sentido, segue jurisprudência:

PENAL E PROCESSO PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. PREFEITO MUNICIPAL CONDENADO PELA PRÁTICA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE PREVISTO NO ART. 1º, XIV DO DECRETO LEI Nº 201/67. DESCUMPRIMENTO DE LEI FEDERAL. DELITO FORMAL.

3 “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
(...)”

4 Art. 39, § 3º, da Constituição Federal.

REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. PAGAMENTO DE SALÁRIO PROPORCIONAL ÀS HORAS TRABALHADAS. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE PRÉVIO CONTRATO, CONVENÇÃO OU ACORDO COLETIVO NESSE SENTIDO. SERVIDORES COMISSIONADOS E COM FUNÇÃO GRATIFICADA. DESCABIMENTO DE DIMINUIÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO E DE PAGAMENTO DE SALÁRIO PROPORCIONAL. CONDENAÇÃO MANTIDA. RECURSO IMPROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. I - A redução da jornada de trabalho do servidor público e, em consequência, o pagamento de salário proporcional às horas trabalhadas, é lícito se existir prévio contrato, convenção ou acordo coletivo nesse sentido, o que não ocorreu no caso presente. II- No caso de servidores públicos ocupantes de cargos comissionados ou função gratificada não é permitido o pagamento de salários de forma proporcional, uma vez que não é possível a redução de sua jornada de trabalho. III- Para a caracterização do crime de responsabilidade previsto no art. 1º, XIV, do Decreto Lei nº 201/67, não se faz necessário a comprovação de efetivo dano ao Erário, por se tratar de delito formal. IV - A unanimidade de votos, negou-se provimento ao apelo, mantendo-se a sentença prolatada no primeiro grau em sua inteireza.

(Grifei)

(TJ-PE - APL: 201858 PE 00000524120058171240, Relator: Alexandre Guedes Alcoforado Assuncao, Data de Julgamento: 20/04/2010, 4ª Câmara Criminal, Data de Publicação: 83)

(Grifei)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. REDUÇÃO. CARGA HORÁRIA E VENCIMENTOS. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE SALARIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. EFEITOS PRETÉRITOS. SÚMULAS 271/STF. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.

1. Previsto no edital do concurso em que foram aprovados os representados/impetrantes que seus cargos teriam carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, inviável sua alteração, com redução de vencimentos, sem qualquer fundamentação plausível, por ato do gestor público municipal.
2. Face o impedimento constitucional, embutido nos arts. 7º, VI e 37, XV, da Constituição Federal de 1988, impossível a redução vencimental imposta aos recorridos, por ferir o princípio da irredutibilidade salarial.
3. “Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria”. Inteligência da Súmula nº 271/STF.
4. Recurso conhecido e desprovido. Reexame - parcialmente provido.

(Grifei)

(TJ-CE -3ª CÂMARA CÍVEL. PROCESSO Nº 2006.0023.6813-7/0. APELAÇÃO CÍVEL - COMARCA DE IBICUITINGA RELATOR: DES. ANTÔNIO ABELARDO BENEVIDES MORAES, Emissão em 18/2/2018).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SISTEMA REMUNERATÓRIO DO SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO. DIMINUIÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO. REDUÇÃO PROPORCIONAL DA REMUNERAÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO. ILEGALIDADE. CONCESSÃO DA ORDEM. APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO. OFENSA A NORMA EXPRESSA DO PLANO DE CAR-

GOS E CARREIRA. VIOLAÇÃO À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE. SENTENÇA CONFIRMADA. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, à unanimidade, em conhecer das apelações, negando-lhes provimento, e da remessa obrigatória, para confirmar a sentença proferida em primeira instância, nos termos do voto do relator, que faz parte desta decisão. Fortaleza, 14 de setembro de 2015. PRESIDENTE DO ÓRGÃO JULGADOR RELATOR PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA

(TJ-CE - APL: 00000444120138060189 CE 0000044-41.2013.8.06.0189, Relator: FRANCISCO GLADYSON PONTES, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 14/09/2015)

ADMINISTRATIVO. JORNADA DE TRABALHO DE SERVIDOR PÚBLICO. ODONTÓLOGA. IMPOSIÇÃO DA MAJORAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO. OPÇÃO PELA REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO SEM A DIMINUIÇÃO DA REMUNERAÇÃO. ARTIGO 19 DA LEI Nº 8.112/90. PORTARIA Nº 1.100/2006 DA MPOG/SRH I - A discricionariedade administrativa deve ser usada com parcimônia e de acordo com os princípios da moralidade pública, da razoabilidade e da proporcionalidade, sob pena de desvirtuamento. II - A autora/apelante logrou êxito em Concurso Público para a Fundação Joaquim Nabuco, com regime de trabalho fixado em vinte horas semanais. Sendo nomeada no ano de 1994 para integrar o quadro permanente do FUNDAJ, sob o Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112/90), com jornada de trabalho de vinte horas semanais desde àquela época. III - Deve ser levado em consideração, no caso dos autos, o tempo (quase 22 anos) em que a apelante vem exercendo o cargo no regime de vinte horas para o qual se submeteu ao concurso. IV - Apesar de a Administração poder exigir que a servidora/apelante passe a obedecer à jornada de trabalho de quarenta horas semanais, posto que tal alteração, além de ter o respaldo legal, também se justifica pelo argumento da carência de serviço, a ocorrência de tal majoração para quarenta horas semanais está atrelada ao necessário aumento salarial decorrente desse incremento da jornada de trabalho. V - Na medida em que a estatutária, mediante opção funcional que lhe foi disponibilizada pela própria Administração, poderá continuar a exercer suas atividades em jornada de trabalho de vinte horas semanais, deverá ser observado o valor da remuneração até então percebido pela servidora, ou seja, sendo afastada a redução anunciada. VI - Apelação parcialmente provida, para garantir que a remuneração das servidoras siga atrelada à jornada de trabalho correspondente.

(Grifei)

(TRF-5 - AC: 477155 PE 0021703-93.2007.4.05.8300, Relator: Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, Data de Julgamento: 08/09/2009, Quarta Turma, Data de Publicação: Fonte: Diário da Justiça Eletrônico - Data: 06/10/2009 - Página: 636 - Ano: 2009)

No entanto, em face do exercício de direito subjetivo legalmente previsto à redução da jornada, sua compensação mediante a redução proporcional da remuneração não implicará a ofensa ao princípio constitucional da irredutibilidade de salários, uma vez que há a expressa concordância do servidor na adoção do novo regime, conforme jurisprudência:

SERVIDORA PÚBLICA. MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. DIMINUIÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO, COM ADEQUAÇÃO PROPORCIONAL DA REMUNERAÇÃO. CABIMENTO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. NÃO OCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE DANO MORAL. RECURSO DESPROVIDO.

[...]

No caso em voga, de veras, não há disputa sobre haver ocorrido redução da jornada de trabalho da autora de 40 para 30 horas semanais, por acordo firmado entre as partes, visto a fls. 34/35. Demais disso, e como também observei por ocasião do julgamento do agravo a que referi, a autora foi assistida pelo Diretor Presidente do Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Paulínia, e, mais, teve ciência e concordou expressamente que a redução da jornada pleiteada se daria com redução proporcional de vencimentos.

Não fosse suficiente, há previsão legal autorizante de jornada alternativa de 30 (trinta) horas semanais, com vencimentos proporcionais em relação à jornada original de 40 (quarenta) horas semanais, observado, pois, o princípio da legalidade. É o que se lê no artigo 1º, caput e § 1º da Lei 2.354/1999 do Município de Paulínia:

Art. 1º. Os cargos e empregos da Família Ocupacional Administrativa, constantes do Anexo III referido no item 'b' do artigo 5º da Lei nº 1.295, de 15 de maio de 1990, passam a ter também a jornada alternativa de trabalho de 30 (trinta) horas semanais, mantida a jornada de trabalho original de 40 (quarenta) horas semanais.

§ 1º. Os servidores que optarem pela adoção da jornada alternativa de trabalho estabelecida no caput deste artigo e desde que atendida a conveniência do serviço público municipal, receberão seus vencimentos calculados de forma proporcional com relação à jornada de trabalho original de 40 (quarenta) horas semanais.

Isso considerado, tem-se que a autora não sofreu redução em seus vencimentos, que permaneceram compatíveis com a carga horária, diminuição autorizada à municipalidade, como visto acima, razão por que não é possível se falar em lesão ao princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

(Grifei)

(TJ-SP - APL: 00058881020128260428 SP 0005888-10.2012.8.26.0428, Relator: Borelli Thomaz, Data de Julgamento: 14/08/2013, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 15/08/2013)

REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - REDUÇÃO DA JORNADA A PEDIDO DO SERVIDOR - REDUÇÃO PROPORCIONAL DA REMUNERAÇÃO - POSSIBILIDADE - PREVISÃO EXPRESSA NA LEI MUNICIPAL Nº 3.241/12 - PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. - A Lei nº 3.241/12 do Município de Lagoa Santa aumentou a jornada referente a diversos cargos, mas previu a possibilidade de redução da jornada do servidor, a pedido, mediante redução proporcional da remuneração. - Tendo sido reduzida a jornada de 40 (quarenta) para 30 (trinta) horas semanais, a pedido do próprio servidor, possível a redução proporcional da remuneração, conforme expressa previsão da Lei Municipal nº 3.241/12, sob pena de enriquecimento sem causa do serventuário. - Ausente prova de que o valor recebido pelo servidor para exercício da jornada de 30 (trinta) horas no regime extinto da Lei nº 944/92 era superior ao valor posteriormente recebido pela mesma jornada de 30 (trinta) horas no regime

da Lei nº 3.241/12, não há que se falar em violação ao princípio da irredutibilidade. (Grifei)

(TJ-MG - AC: 10148130057869002 MG, Relator: Ana Paula Caixeta, Data de Julgamento: 14/11/0017, Câmaras Cíveis / 4ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 21/11/2017)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO. REDUÇÃO PROPORCIONAL DA REMUNERAÇÃO. TRATAMENTO DE SAÚDE. Comprovada a condição de portador de enfermidade que exige tratamento médico específico e a impossibilidade de conciliar a realização deste com as atividades laborais, a redução da jornada de trabalho e remuneração (proporcional) do servidor atende aos interesses deste e da Administração.

(TRF-4 - REEX: 50081112520134047002 PR 5008111-25.2013.404.7002, Relator: VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Data de Julgamento: 19/05/2015, QUARTA TURMA)

APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. INSS. JORNADA DE TRABALHO. MAJORAÇÃO DE 30 (TRINTA) PARA 40 (QUARENTA) HORAS SEMANAIS. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. 1. Inexistindo direito adquirido a regime jurídico, o servidor público pode ser compelido a sujeitar-se ao aumento da carga horária de trabalho, desde que obedecidos os limites previstos no art. 19 da Lei nº 8.112/90. 2. O aumento da jornada anteriormente exercida deve ser acompanhado da contraprestação remuneratória, sob pena de violação do princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da CRFB). 3. A alteração legislativa promovida pelo artigo 160 da Medida Provisória nº 441/08, convertida na Lei nº 11.907/09, impõe aos servidores públicos integrantes da Carreira do Seguro Social o desempenho de jornada de trabalho semanal de 40 (quarenta) horas, facultando-lhes a opção pela jornada de 30 (trinta) horas semanais, mediante redução proporcional da remuneração. Tendo em vista a reestruturação remuneratória promovida pela mesma norma, não há que se falar em redução de vencimentos. 4. Reexame necessário e apelação providos. (Grifei)

(TRF-3 - APREENEC: 00214422120094036100 SP, Relator: JUÍZA CONVOCADA LOUISE FILGUEIRAS, Data de Julgamento: 25/10/2017, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:31/10/2017)

APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. INSS. JORNADA DE TRABALHO. MAJORAÇÃO DE 30 (TRINTA) PARA 40 (QUARENTA) HORAS SEMANAIS. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. 1. Inexistindo direito adquirido a regime jurídico, o servidor público pode ser compelido a sujeitar-se ao aumento da carga horária de trabalho, desde que obedecidos os limites previstos no art. 19 da Lei nº 8.112/90. 2. O aumento da jornada anteriormente exercida deve ser acompanhado da contraprestação remuneratória, sob pena de violação do princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da CRFB). 3. A alteração legislativa promovida pelo artigo 160 da Medida Provisória nº 441/08, convertida na Lei nº 11.907/09, impõe aos servidores públicos integrantes da Carreira do Seguro Social o desempenho de jornada de trabalho semanal de 40 (quarenta) horas, facultando-lhes a opção pela jornada de 30 (trinta) horas semanais, mediante redução proporcional da remuneração. Tendo em vista a reestruturação remuneratória promovida pela mesma norma, não há que se falar em redução de vencimentos. 4. Reexame necessário e apelação providos.

(TRF-3 - APRENEC: 00214422120094036100 SP, Relator: JUÍZA CONVOCADA LOUISE FILGUEIRAS, Data de Julgamento: 25/10/2017, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:31/10/2017)

APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. INSS. JORNADA DE TRABALHO. MAJORAÇÃO DE 30 (TRINTA) PARA 40 (QUARENTA) HORAS SEMANAIS. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. 1. Inexistindo direito adquirido a regime jurídico, o servidor público pode ser compelido a sujeitar-se ao aumento da carga horária de trabalho, desde que obedecidos os limites previstos no art. 19 da Lei nº 8.112/90. 2. O aumento da jornada anteriormente exercida deve ser acompanhado da contraprestação remuneratória, sob pena de violação do princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da CRFB). 3. A alteração legislativa promovida pelo artigo 160 da Medida Provisória nº 441/08, convertida na Lei nº 11.907/09, impõe aos servidores públicos integrantes da Carreira do Seguro Social o desempenho de jornada de trabalho semanal de 40 (quarenta) horas, facultando-lhes a opção pela jornada de 30 (trinta) horas semanais, mediante redução proporcional da remuneração. Tendo em vista a reestruturação remuneratória promovida pela mesma norma, não há que se falar em redução de vencimentos. 4. Reexame necessário e apelação providos.

(Grifei)

(TRF-3 - APRENEC: 00214422120094036100 SP, Relator: JUÍZA CONVOCADA LOUISE FILGUEIRAS, Data de Julgamento: 25/10/2017, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:31/10/2017)

Ressalto que o mesmo entendimento predomina em âmbito privado:

RECURSO DE REVISTA. REDUÇÃO SALARIAL. Extrai-se do acórdão regional que houve redução do salário de maneira proporcional à redução da jornada de trabalho, mediante acordo bilateral entre a empregada e a empregadora e sem vícios de consentimento. Ante o contexto descrito, não se verifica ter havido redução salarial nem alteração contratual lesiva. É válido o ajuste de diminuição da jornada e de diminuição proporcional do salário, pois, nessa hipótese, o valor do salário-hora é preservado. Em termos relativos, não há perda salarial, razão por que a alteração contratual não implica ofensa aos arts. 7º, VI, da Constituição Federal e 468 da CLT. Por analogia, aplicam-se as Orientações Jurisprudenciais nos 244 e 358 da SBDI-1 deste Tribunal, a fim de demonstrar que a jurisprudência desta Corte Superior admite a redução do salário de forma proporcional à redução do salário. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento.

(Grifei)

(TST - RR: 842007920075040802 84200-79.2007.5.04.0802, Relator: Fernando Eizo Ono, Data de Julgamento: 23/11/2011, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 02/12/2011).

Portanto, em face do exposto, VOTO no sentido de o Tribunal conheça da consulta ora analisada e, no mérito, responda:

1) “Considerando o entendimento pacificado neste TCE/PR quanto à possibilidade de redução da jornada de trabalho de servidores públicos efetivos já empossados, poderia tal fato ser implementado por requerimento expresso do servidor interessado, fundamentado em autorização constante de lei específica e desde que aquiescente a Administração Pública respectiva?”

Sim, pode ser instituído em âmbito municipal, mediante Lei, sistema diferenciado de jornada reduzida com a possibilidade de se conferir ao servidor o direito de requerer à Administração Pública o deferimento desse benefício. Todavia, há que se adotar cautelas em relação à eficiente gestão dos serviços públicos, a fim de que não haja prejuízos aos serviços prestados à sociedade, bem como para que não sejam criadas despesas desnecessárias com contratações de novos servidores e remuneração de horas extras em face de eventual precarização de serviços decorrente de ausência de planejamento na instituição do referido sistema.

2) “Sendo afirmativo o item anterior, tendo em vista a maior flexibilização conferida aos Regimes Jurídicos regentes dos servidores ocupantes de cargos públicos, sempre visando a supremacia do interesse público e a inexistência de ausência de prejuízo à população, poderia ser verificada a redução proporcional da remuneração anterior a partir da efetivação de eventual redução da jornada laborativa?”

Em face do exercício de direito subjetivo legalmente previsto à redução da jornada, sua compensação mediante a redução proporcional da remuneração não implicará a ofensa ao princípio constitucional da irredutibilidade de salários, desde que haja expressa concordância do servidor na adoção do novo regime.

3 DA DECISÃO

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

Conhecer da consulta ora analisada e, no mérito, responder nos seguintes termos:

1) “Considerando o entendimento pacificado neste TCE/PR quanto à possibilidade de redução da jornada de trabalho de servidores públicos efetivos já empossados, poderia tal fato ser implementado por requerimento expresso do servidor interessado, fundamentado em autorização constante de lei específica e desde que aquiescente a Administração Pública respectiva?”

Sim, pode ser instituído em âmbito municipal, mediante Lei, sistema diferenciado de jornada reduzida com a possibilidade de se conferir ao servidor o direito de requerer à Administração Pública o deferimento desse benefício. Todavia, há que se adotar cautelas em relação à eficiente gestão dos serviços públicos, a fim de que não haja prejuízos aos serviços prestados à sociedade, bem como para que não sejam criadas despesas desnecessárias com contratações de novos servidores e remuneração de horas extras em face de eventual precarização de serviços decorrente de ausência de planejamento na instituição do referido sistema.

2) “Sendo afirmativo o item anterior, tendo em vista a maior flexibilização conferida aos Regimes Jurídicos regentes dos servidores ocupantes de cargos públicos, sempre visando a supremacia do interesse público e a inexistência de ausência de prejuízo à população, poderia ser verificada a redução proporcional da remuneração anterior a partir da efetivação de eventual redução da jornada laborativa?”

Em face do exercício de direito subjetivo legalmente previsto à redução da jornada, sua compensação mediante a redução proporcional da remuneração não implicará a ofensa ao princípio constitucional da irredutibilidade de salários, desde que haja expressa concordância do servidor na adoção do novo regime.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros 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-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 10 de outubro de 2018 – Sessão nº 34.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente

VENCIMENTOS

SERVIDOR PÚBLICO - INCORPORAÇÕES - TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA - VERBAS ACESSÓRIAS PERMANENTES ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO - CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 37, XV

PROCESSO Nº : 311640/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE QUEDAS DO IGUAÇU
INTERESSADO : ELEANDRO DA SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 2478/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Pelo Conhecimento da Consulta. Pela resposta nos seguintes termos: (a) verbas acessórias permanentes não se incorporam ao vencimento básico do servidor, salvo disposição expressa de lei; (b) o adicional por tempo de serviço previsto no artigo 134 da Lei Municipal nº 217/2003 de Quedas do Iguaçu é calculado sempre sobre o vencimento básico, não podendo ser a ele incorporado, sob pena de violação frontal ao artigo 37, XIV da Constituição da República; e (c) A TIDE prevista no artigo 130 da mesma Lei Municipal 217/2003 deve ser calculada sobre o vencimento básico, excluídas quaisquer outras verbas acessórias, permanentes ou transitórias, entre elas o adicional por tempo de serviço.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Quedas do Iguaçu, Sr. Eleandro da Silva, na qual se indaga, em suma, se a gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE) deve ser calculada levando-se em conta os adicionais por tempo de serviço (quinqüênios) adquiridos pelos servidores, ou seja, se os referidos adicionais incorporam-se ao vencimento básico dos servidores, base de cálculo da TIDE.

No âmbito desta Corte de Contas o feito seguiu seu regular trâmite, sendo instruído pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo douto Ministério Público de Contas,

na forma regimental, considerando o objeto e a complexidade do objeto da consulta *sub examine*.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), consoante a instrução nº 413/18 (peça 15), pugnou por respostas nos seguintes termos:

(a) verbas permanentes não se incorporam ao vencimento básico do servidor, salvo disposição expressa de lei;

(b) o adicional por tempo de serviço previsto no art. 134 da Lei Municipal 217/2003 é calculado sempre sobre o vencimento básico, não podendo ser a ele incorporado, sob pena de violação do art. 37, XIV da Constituição Federal; e

(c) a TIDE prevista no art. 130 da mesma Lei Municipal 217/2003 deve ser calculada sobre o vencimento básico, excluídas quaisquer outras verbas acessórias, permanentes ou transitórias, entre elas o adicional por tempo de serviço.

O douto Ministério Público de Contas (MPC), nos termos do Parecer nº 771/18 (peça 16), de lavra do insigne Procurador-Geral Flávio Berti, acompanhou *in totum* o entendimento da Unidade Técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em sede preliminar, observo que a consulta atende aos requisitos previstos no artigo 38 da Lei Orgânica do TCE/PR e no artigo 311 do Regimento Interno desta Corte, razão pela qual deve ser conhecida.

Quanto ao mérito, cabe esclarecer que a remuneração dos servidores públicos se compõe do vencimento básico, eventualmente acrescido de vantagens acessórias, as quais podem ser permanentes ou transitórias. Assim, nem toda verba permanente pode ser caracterizada como vencimento básico do servidor.

A Legislação local de Quedas do Iguaçu (Lei Municipal nº 217/2003, o qual dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Quedas do Iguaçu), ao disciplinar o tema, dispõe:

Art. 108 - Vencimento é a retribuição pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei, nunca inferior ao salário mínimo.”

“Art. 109 - Remuneração é a retribuição paga ao servidor pelo efetivo exercício do cargo correspondente ao padrão do vencimento e mais as vantagens acessórias atribuídas em lei.

Como acertadamente pontuado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, à peça 15:

Verbas permanentes, incorporam-se aos proventos de aposentadoria, e, portanto, devem, obrigatoriamente, sobre elas incidir a respectiva contribuição previdenciária. O mesmo não ocorrendo com as verbas transitórias, necessariamente.

O vencimento básico é verba permanente por excelência, mas não a única. Pode o servidor, durante toda a sua vida funcional, receber mais de uma verba permanente – como por exemplo, verba de representação, verba de responsabilidade técnica etc. (...) assim, não é porque a verba é permanente que ela se transforma em vencimento básico. (...)”

Neste sentido, o adicional por tempo de serviço deve ser entendido como verba permanente – cujo direito ao recebimento é adquirido pelo servidor ao longo do tempo de serviço público – mas não se incorpora ao vencimento básico do servidor, possuindo natureza distinta.

Aliás, caso os adicionais por tempo de serviço fossem porventura incorporados ao vencimento básico, os próximos adicionais seriam calculados sobre o vencimento básico acrescido dos adicionais já recebidos, o que não pode ocorrer, sob pena de violação frontal ao artigo 37, XIV, do texto constitucional, *in verbis*:

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A legislação do Município de Quedas do Iguaçu, aliás, fixa que o adicional por tempo de serviço será calculado exclusivamente sobre o vencimento básico dos servidores.

Art. 134 — O Adicional por Tempo de Serviço será atribuído unicamente aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo à razão de 5% (cinco por cento) do vencimento básico do servidor para cada período de 05 (cinco) anos de serviços efetivamente prestados como servidor público.

No mesmo sentido, a base de cálculo da TIDE igualmente é o vencimento básico do servidor, vide a já citada Lei Municipal nº 217/230:

Art. 130 — A Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva poderá ser concedida a servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou em comissão, em percentual não superior a 80% (oitenta por cento) do vencimento básico.

Assim, resta evidente que a mesma legislação que definiu o conceito de vencimento básico igualmente o fixou como base de cálculo da TIDE. Resta cristalino, nesta medida, que a TIDE não pode ser calculada sobre nenhuma outra verba acessória – permanente ou transitória – mas tão somente sobre o vencimento básico do servidor, ao qual não se incorporam os adicionais por tempo de serviço.

VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Quedas do Iguaçu, Sr. Eleandro da Silva, e, no mérito, por resposta nos seguintes termos, consoante opinativo da unidade técnica competente:

a) verbas acessórias permanentes não se incorporam ao vencimento básico do servidor, salvo disposição expressa de lei;

b) o adicional por tempo de serviço previsto no artigo 134 da Lei Municipal nº 217/2003 de Quedas do Iguaçu é calculado sempre sobre o vencimento básico, não podendo ser a ele incorporado, sob pena de violação frontal ao artigo 37, XIV da Constituição da República; e

c) A TIDE prevista no artigo 130 da mesma Lei Municipal 217/2003 deve ser calculada sobre o vencimento básico, excluídas quaisquer outras verbas acessórias, permanentes ou transitórias, entre elas o adicional por tempo de serviço.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, DETERMINO a remessa destes autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito 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 - CONHECER a presente Consulta, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Quedas do Iguaçu, Sr. Eleandro da Silva, para, no mérito, responder nos seguintes termos, consoante opinativo da unidade técnica competente:

a) verbas acessórias permanentes não se incorporam ao vencimento básico do servidor, salvo disposição expressa de lei;

b) o adicional por tempo de serviço previsto no artigo 134 da Lei Municipal nº 217/2003 de Quedas do Iguaçu é calculado sempre sobre o vencimento básico, não podendo ser a ele incorporado, sob pena de violação frontal ao artigo 37, XIV da Constituição da República; e

c) A TIDE prevista no artigo 130 da mesma Lei Municipal 217/2003 deve ser calculada sobre o vencimento básico, excluídas quaisquer outras verbas acessórias, permanentes ou transitórias, entre elas o adicional por tempo de serviço.

II - DETERMINAR a remessa destes autos, após o trânsito em julgado da presente decisão, à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Sala das Sessões, 12 de setembro de 2018 - Sessão nº 30.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente





[LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE]

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 13.755, de 10 de dezembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 11 dez. 2018</p>	<p>Estabelece requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos no Brasil; institui o Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística; dispõe sobre o regime tributário de autopeças não produzidas; e altera as Leis n os 9.440, de 14 de março de 1997, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, e 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967.</p>
<p>Lei n. 13.753, de 26 de novembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 nov. 2018</p>	<p>Dispõe sobre o subsídio do Procurador-Geral da República.</p>
<p>Lei n. 13.752, de 26 de novembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 nov. 2018</p>	<p>Dispõe sobre o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.</p>
<p>Lei n. 13.732, de 8 de novembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 nov. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos, para definir que a receita tem validade em todo o território nacional, independentemente da unidade federada em que tenha sido emitida.</p>
<p>Lei n. 13.731, de 8 de novembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 nov. 2018</p>	<p>Dispõe sobre mecanismos de financiamento para a arborização urbana e a recuperação de áreas degradadas.</p>
<p>Lei n. 13.730, de 8 de novembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 nov. 2018</p>	<p>Altera o art. 14 da Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975 [que dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências], para considerar infração sanitária a inobservância das obrigações nela estabelecidas.</p>
<p>Lei n. 13.729, de 8 de novembro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 nov. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016, para conceder rebate para liquidação de operações de crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 13.728, de 31 de outubro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 1º nov. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para estabelecer que, na contagem de prazo para a prática de qualquer ato processual, inclusive para a interposição de recursos, serão computados somente os dias úteis.</p>
<p>Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 out. 2018</p>	<p>Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.</p>
<p>Lei n. 13.725, de 4 de outubro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 out. 2018</p>	<p>Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que “dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”, e revoga dispositivo da Lei nº 5.584, de 26 de junho de 1970, que “dispõe sobre normas de Direito Processual do Trabalho, altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, disciplina a concessão e prestação de assistência judiciária na Justiça do Trabalho, e dá outras providências”.</p>
<p>Lei n. 13.724, de 4 de outubro de 2018</p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 out. 2018</p>	<p>Institui o Programa Bicicleta Brasil (PBB) para incentivar o uso da bicicleta visando à melhoria das condições de mobilidade urbana.</p>

Lei n. 13.723, de 4 de outubro de 2018 Publicada no D.O.U. de 5 out. 2018	Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel e altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.
Lei nº 13.722, de 4 de outubro de 2018 Publicada no D.O.U. de 5 out. 2018	Torna obrigatória a capacitação em noções básicas de primeiros socorros de professores e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos e privados de educação básica e de estabelecimentos de recreação infantil.
Lei n. 13.721, de 2 de outubro de 2018 Publicada no D.O.U. de 3 out. 2018	Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para estabelecer que será dada prioridade à realização do exame de corpo de delito quando se tratar de crime que envolva violência doméstica e familiar contra mulher ou violência contra criança, adolescente, idoso ou pessoa com deficiência.

1.2 DECRETOS

Decreto n. 9.606, de 10 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 11 dez. 2018	Regulamenta o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas.
Decreto n. 9.603, de 10 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 11 dez. 2018	Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.
Decreto n. 9.602, de 8 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 10 dez. 2018	Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.
Decreto n. 9.601, de 5 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 6 dez. 2018	Altera o Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.
Decreto n. 9.600, de 5 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 6 dez. 2018	Consolida as diretrizes sobre a Política Nuclear Brasileira.
Decreto n. 9.597, de 4 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 5 dez. 2018	Altera o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União, e o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.
Decreto n. 9.589, de 29 de novembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 30 nov. 2018	Dispõe sobre os procedimentos e os critérios aplicáveis ao processo de liquidação de empresas estatais federais controladas diretamente pela União.
Decreto n. 9.588, de 27 de novembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 28 nov. 2018	Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União.
Decreto n. 9.586, de 27 de novembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 28 nov. 2018	Institui o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica.

<p>Decreto n. 9.584, de 26 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 27 nov. 2018</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, para instituir a Rede Nacional de Governo Digital.</p>
<p>Decreto n. 9.583, de 23 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 26 nov. 2018</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.759, de 10 de maio de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.</p>
<p>Decreto n. 9.580, de 22 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 nov. 2018</p>	<p>Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza.</p>
<p>Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 nov. 2018</p>	<p>Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 9.578, de 22 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 nov. 2018</p>	<p>Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.</p>
<p>Decreto n. 9.577, de 22 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 nov. 2018</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018, para retificar erro material constante das características de segurança do verso da Carteira de Identidade em cartão.</p>
<p>Decreto n. 9.574, de 22 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 nov. 2018</p>	<p>Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre gestão coletiva de direitos autorais e fonogramas, de que trata a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.</p>
<p>Decreto n. 9.573, de 22 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 nov. 2018</p>	<p>Aprova a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas.</p>
<p>Decreto n. 9.571, de 21 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 22 nov. 2018</p>	<p>Estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos.</p>
<p>Decreto n. 9.569, de 20 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 21 nov. 2018</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, que institui o Fundo Nacional da Pessoa Idosa, e altera o Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.</p>
<p>Decreto n. 9.568, de 19 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 20 nov. 2018</p>	<p>Regulamenta o Comitê de Revisão da Dívida Previdenciária Municipal e regulamenta o encontro de contas entre débitos e créditos previdenciários dos Municípios e do Regime Geral de Previdência Social.</p>
<p>Decreto n. 9.557, de 8 de novembro de 2018</p> <p>Publicado no D.O.U. de 9 nov. 2018</p>	<p>Regulamenta a Medida Provisória nº 843, de 5 de julho de 2018, que estabelece requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos no País, institui o Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística e dispõe sobre o regime tributário de autopeças não produzidas.</p>

Decreto n. 9.555, de 6 de novembro de 2018 Publicado no D.O.U. de 7 nov. 2018	Dispõe sobre a autenticação de livros contábeis de pessoas jurídicas não sujeitas ao Registro do Comércio.
Decreto n. 9.547, de 30 de outubro de 2018 Publicado no D.O.U. de 31 out. 2018	Institui o Programa Brasil Mais Produtivo.
Decreto n. 9.546, de 30 de outubro de 2018 Publicado no D.O.U. de 31 out. 2018	Altera o Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018, para excluir a previsão de adaptação das provas físicas para candidatos com deficiência e estabelecer que os critérios de aprovação dessas provas poderão seguir os mesmos critérios aplicados aos demais candidatos.
Decreto n. 9.539, de 24 de outubro de 2018 Publicado no D.O.U. de 25 out. 2018	Altera o Decreto nº 9.290, de 21 de fevereiro de 2018, que regulamenta a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, para estabelecer a sistemática de cálculo e apropriação da taxa de administração a que fazem jus os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento.
Decreto n. 9.537, de 24 de outubro de 2018 Publicado no D.O.U. de 25 out. 2018	Institui o regime especial de industrialização de bens destinados à exploração, ao desenvolvimento e à produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos e dá outras providências.
Decreto n. 9.533, de 17 de outubro de 2018 Publicado no D.O.U. de 18 out. 2018	Altera o Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o afastamento do País de servidores civis da administração pública federal, o Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999, que delega competência para a prática dos atos que menciona, o Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, que estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, e o Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que dispõe sobre a instalação e a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil - Anac e aprova o seu regulamento.
Decreto n. 9.532, de 17 de outubro de 2018 Publicado no D.O.U. de 18 out. 2018	Altera o Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003, que cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo.
Decreto n. 9.528, de 15 de outubro de 2018 Publicado no D.O.U. de 16 out. 2018	Altera o Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018, que altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, para dispor sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados.
Decreto n. 9.527, de 15 de outubro de 2018 Publicado no D.O.U. de 16 out. 2018	Cria a Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 212, de 21 de novembro de 2018 Publicada no D.O.E. de 22 nov. 2018	Revoga o art. 86 da Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, que estabelece a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
---	--

2.2 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 19.720, de 27 de novembro de 2018 Publicada no D.O.E. de 27 nov. 2018	Assegura aos profissionais da educação da rede de ensino público e particular, que estejam exercendo suas funções, o pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor realmente cobrado para o ingresso em estabelecimentos ou casas de diversões, praças esportivas e similares, que promovam espetáculos de lazer, entretenimento e difusão cultural, conforme específica.
Lei n. 19.702, de 21 de novembro de 2018 Publicada no D.O.E. de 21 nov. 2018	Obriga as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros das linhas intermunicipais a fornecerem veículos com banheiros para seus usuários.
Lei n. 19.701, de 20 de novembro de 2018 Publicada no D.O.E. de 21 nov. 2018	Dispõe sobre a violência obstétrica, sobre direitos da gestante e da parturiente e revoga a Lei nº 19.207, de 1º de novembro de 2017, que trata da implantação de medidas de informação e proteção à gestante e à parturiente contra a violência obstétrica.
Lei n. 19.695, de 12 de novembro de 2018 Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2018	Dispõe sobre a concessão de isenção do pagamento da taxa de inscrição dos concursos públicos realizados no Estado do Paraná às pessoas de baixa renda.
Lei n. 19.694, de 12 de novembro de 2018 Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2018	Altera, conforme específica, a Lei nº 18.661, de 22 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016 a 2019.
Lei n. 19.693, de 7 de novembro de 2018 Publicada no D.O.E. de 7 nov. 2018	Altera a Lei nº 19.634, de 24 de agosto de 2018, que instituiu o Programa Criança e Adolescente Protegidos.
Lei n. 19.691, de 5 de novembro de 2018 Publicada no D.O.E. de 6 nov. 2018	Dispõe sobre a cobrança antecipada de exames e medicamentos nos estabelecimentos que especifica.
Lei n. 19.687, de 29 de outubro de 2018 Publicada no D.O.E. de 9 nov. 2018	Obriga a suspensão de cobranças de pedágio e a liberação da passagem de veículos na hipótese de haver retardado no atendimento
Lei n. 19.684, de 17 de outubro de 2018 Publicada no D.O.E. de 18 out. 2018	Dá nova redação ao parágrafo único do art.1º da Lei nº 9.491, de 21 de dezembro de 1990, que estabelece critérios para fixação dos índices de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS.

2.3 DECRETOS

Decreto n. 11.973, de 11 de dezembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 11 dez. 2018	Regulamenta o art. 79 e seguintes da Lei nº 18.419, de 7 de janeiro de 2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência, no que se refere à concessão de isenção tarifária em linhas de transporte intermunicipal no Estado do Paraná denominada “Passe Livre”.
Decreto n. 11.703, de 12 de novembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 13 nov. 2018	Estabelece procedimento administrativo para apresentação de carta de fiança bancária ou de seguro garantia para as dívidas ativas estaduais.
Decreto n. 11.664, de 12 de novembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 12 nov. 2018	Regulamenta a Lei Estadual nº 19.572, de 22 de junho de 2018, que proíbe os postos revendedores varejistas de combustíveis e as empresas revendedoras de combustíveis em atividade no Estado do Paraná.
Decreto n. 11.657, de 8 de novembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 9 nov. 2018	Altera o Decreto nº 11.397, de 16 de outubro de 2018, que dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado do Paraná durante o processo de transição governamental, e dá outras providências.

Decreto n. 11.615, de 7 de novembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 7 nov. 2018	Fica criado, no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária, o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Paraná – SEINSP.
Decreto n. 11.597, de 6 de novembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 6 nov. 2018	Estabelece os Índices de Participação dos Municípios paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, para o exercício de 2019.
Decreto n. 11.538, de 5 de novembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 5 nov. 2018	Trata sobre a criação do Projeto Smart Energy Paraná e revoga o Decreto nº 8842, de 4 de setembro de 2013.
Decreto n. 11.536, de 1º de novembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 5 nov. 2018	Regulamenta o art. 6º da Lei Complementar Federal nº 105, de 10 de janeiro de 2001, relativamente à requisição, acesso e uso, pela Coordenação da Receita do Estado, de informações referentes a operações e serviços das instituições financeiras e das entidades a elas equiparadas.
Decreto n. 11.535, de 1º de novembro de 2018 Publicado no D.O.E. de 5 nov. 2018	Altera o Plano de Ação do plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná.
Decreto n. 11.515, de 29 de outubro de 2018 Publicado no D.O.E. de 29 out. 2018	Regulamenta a Lei nº 18.295, de 10 de novembro de 2014, que dispõe sobre as formas, prazos e procedimentos para a regularização ambiental das propriedades rurais no Estado do Paraná.
Decreto n. 11.462, de 21 de outubro de 2018 Publicado no D.O.E. de 22 out. 2018	Regulamenta o Fundo de Aval Garantidor das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Paraná-FAG/PR, instituído pela Lei nº 19.478, de 30 de abril de 2018, e dá outras providências.
Decreto n. 11.461, de 21 de outubro de 2018 Publicado no D.O.E. de 22 out. 2018	Regulamenta o Fundo de Inovação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Paraná – FIME/PR, instituído pela Lei nº. 19.480, de 30 de abril de 2018 e dá outras providências.
Decreto n. 11.460, de 21 de outubro de 2018 Publicado no D.O.E. de 22 out. 2018	Regulamenta o Fundo de Capital de Risco do Estado do Paraná - FCR/PR, instituído pela Lei nº 19.479 de 30 de abril de 2018, e dá outras providências.
Decreto n. 11.397, de 16 de outubro de 2018 Publicado no D.O.E. de 16 out. 2018	Dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado do Paraná durante o processo de transição governamental e dá outras providências.
Decreto n. 11.290, de 8 de outubro de 2018 Publicado no D.O.E. de 9 out. 2018	Institui e regulamenta as Unidades de Controle Interno – UCI, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, e dispõe sobre os respectivos conceitos, competências e responsabilidades, bem como fomenta as medidas voltadas à implementação da cultura do ambiente de controle.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução n. 68, de 5 de dezembro de 2018 Publicada no D.E.T.C. de 10 dez. 2018	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.
--	---

Resolução n. 67, de 30 de novembro de 2018	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.
Publicada no D.E.T.C. de 7 dez. 2018	

3.2 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

Instrução de Serviço n. 125, de 28 novembro de 2018	Dispõe sobre as rotinas administrativas aplicáveis ao planejamento de aquisição de bens e contratação de obras e serviços no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), e dá outras providências.
Publicada no D.E.T.C. de 7 dez. 2018	
Instrução de Serviço n. 124, de 23 de novembro de 2018	Dispõe sobre rotinas administrativas aplicáveis a elaboração e veiculação dos produtos de jurisprudência, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).
Publicada no D.E.T.C. de 28 nov. 2018	
Instrução de Serviço n. 123, de 11 de outubro de 2018.	Dispõe sobre alterações da Instrução de Serviço nº 119/2018.
Publicada no D.E.T.C. de 18 out. 2018	
Instrução de Serviço n. 122, de 8 de outubro de 2018.	Dispõe sobre as rotinas administrativas aplicáveis à gestão de bens móveis permanentes e de almoxarifado do patrimônio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE-PR, e dá outras providências.
Publicada no D.E.T.C. de 18 out. 2018	

3.3 NOTAS TÉCNICAS

Nota Técnica n. 3, de 25 de outubro de 2018 - CGF.	Dispõe sobre a forma de análise do cálculo da média das 80% maiores remunerações para fins de registro dos atos de concessão de aposentadoria dos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência.
Publicada no D.E.T.C. de 8 nov. 2018	
Nota Técnica n. 2, de 27 de agosto de 2018 - CGF.	Dispõe sobre o atendimento presencial aos jurisdicionados pela Gerência de Atendimento da CGF.
Publicada no D.E.T.C. de 29 ago. 2018	
Nota Técnica n. 1, de 9 de agosto de 2018 - CGF.	Dispõe sobre a aplicação das disposições do artigo 23 da Lei 8.666/93 e do Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os patamares dos valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da referida lei, nos termos do art. 1º do referido decreto.
Publicada no D.E.T.C. de 10 ago. 2018	





[LINKS DE INTERESSE]



LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCE-PR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)
- Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>





[ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO]

PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR

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

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCE-PR, aos cuidados de Caroline Lichtensztejn: carolg@tce.pr.gov.br (Fone: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

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

Os artigos apresentados para publicação 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.

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

6 – Nos artigos observar as seguintes recomendações:

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

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

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

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

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

Referências: NBR 6023/2002. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

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

WWW.TCE.PR.GOV.BR

REVISTA DIGITAL DO TCEPR OUT./DEZ. 2018

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 23

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

