



TCEPR | TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

www.tce.pr.gov.br

DOCTRINA

A acumulação lícita de cargos públicos *versus* a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com remuneração de cargos em comissão e a questão do teto remuneratório: mecanismo moralizador na folha de pagamento

Indicador de qualidade da atenção básica nos municípios paranaenses com mais de 20 mil habitantes: uma proposta de mensuração do desempenho municipal na área da saúde

Solução do conflito aparente de normas existente entre o regime jurídico dos acordos colaborativos trazido pela Lei n. 13.019/2014 e o dos convênios previsto no art. 116 da Lei n. 8.666/1993

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 25

JULHO/SETEMBRO 2019

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:

FERNANDO DO REGO BARROS FILHO
CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN
ADRIANE CURI
CLAUDIO HENRIQUE DE CASTRO
GUSTAVO LUIZ VON BAHTEN
MARCELO EVANDRO JOHNSON
SAULO LINDOFER PIVETA

Presidente
Secretária

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

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

SUMÁRIO

EDITORIAL	10
DOCTRINA	12
A acumulação lícita de cargos públicos <i>versus</i> a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com remuneração de cargos em comissão e a questão do teto remuneratório: mecanismo moralizador na folha de pagamento	12
Tiago Moraes Ribeiro	
Indicador de qualidade da atenção básica nos municípios paranaenses com mais de 20 mil habitantes: uma proposta de mensuração do desempenho municipal na área da saúde	18
Leandro Henrique Cascaldi Garcia	
Solução do conflito aparente de normas existente entre o regime jurídico dos acordos colaborativos trazido pela Lei nº 13.019/2014 e o dos convênios previsto no art. 116 da Lei nº 8.666/1993	38
João Eduardo Lopes Queiroz; Edson César dos Santos Cabral	
JURISPRUDÊNCIA	68
PREJULGADO	68
Empresas de Pequeno Porte e Microempresas	
Licitação – Restrição.....	69
(TCE-PR, Proc. nº 46576/17, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 31/07/2019, DETC 27/08/2019)	
JURISPRUDÊNCIA	86
ACÓRDÃOS	86
Aposentadoria	
Regime Geral de Previdência Social – Inclusão – Regime Próprio de Previdência Social	86
(TCE-PR, Proc. nº 57983/18, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/05/2019, DETC 10/06/2019)	

Aposentadoria

Invalidez – Reversão – Cargo extinto – Remuneração..... 94
(TCE-PR, Proc. nº 811612/18, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES,
TRIBUNAL PLENO, julgado em 14/08/2019, DETC 30/08/2019)

Auxílio-alimentação

Índice de gastos com pessoal – Verba indenizatória – Despesas com pessoal..... 99
(TCE-PR, Proc. nº 670373/17, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO,
TRIBUNAL PLENO, julgado em 24/07/2019, DETC 06/08/2019)

Comissão de licitação

Composição – Controlador interno – Vereador – Câmara Municipal – Poder
Executivo 106
(TCE-PR, Proc. nº 332354/17, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL,
TRIBUNAL PLENO, julgado em 14/08/2019, DETC 22/08/2019)

Contratação direta

Empresas públicas e sociedades de economia mista – Empresas similares..... 118
(TCE-PR, Proc. nº 525636/18, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES,
TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/07/2019, DETC 24/07/2019)

Cooperativas de crédito

Recursos públicos – Movimentação – Bancos oficiais..... 125
(TCE-PR, Proc. nº 184677/18, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO
GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 24/07/2019, DETC 05/08/2019)

Cooperativas de crédito

Recursos públicos – Movimentação – Regulamentação 146
TCE-PR, Proc. nº 678297/18, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL,
TRIBUNAL PLENO, julgado em 07/08/2019, DETC 19/08/2019)

Credenciamento

Licitação – Inexigibilidade – Nepotismo 154
(TCE-PR, Proc. nº 839610/17, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL
PLENO, julgado em 14/08/2019, DETC 22/08/2019)

Gratificação de função

Servidor público municipal – Férias 167
(TCE-PR, Proc. nº 353720/18, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL
PLENO, julgado em 14/08/2019, DETC 22/08/2019)

Maquinário municipal

Contratação – Particulares – Cobrança de custo 171
(TCE-PR, Proc. nº 812988/18, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES,
TRIBUNAL PLENO, julgado em 07/08/2019, DETC 14/08/2019)

Precatórios

Cessão – Deságio – Acordo Direto de Precatórios – Licitação..... 181
(TCE-PR, Proc. nº 230970/18, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO,
TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/07/2019, DETC 10/07/2019)

Subsídios

Agente político – Revisão geral anual – Índices – Cálculo..... 190
(TCE-PR, Proc. nº 101631/18, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 31/07/2019, DETC 06/08/2019)

Terceirização

Serviços de limpeza e conservação – Prefeitura Municipal – Reformulação de carreiras – Despesas com pessoal – Cálculo 196
(TCE-PR, Proc. nº 562019/18, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/05/2019, DETC 10/06/2019)

Verba honorária remuneratória

Procurador municipal – Remuneração – Subsídio – Teto remuneratório..... 200
(TCE-PR, Proc. nº 81588/17, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/05/2019, DETC 10/06/2019)

Verba remuneratória

Servidor público municipal – Poder Legislativo – Remissão – Poder Executivo..... 217
(TCE-PR, Proc. nº 608708/17, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/07/2019, DETC 15/07/2019)

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE..... 224

LINKS DE INTERESSE 236

ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR..... 238

Com fundamento na missão institucional do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, é com muito orgulho que o apresentamos a 25ª edição da Revista Digital do TCE/PR, ferramenta essencial à capacitação de nossos servidores e à orientação de nossos jurisdicionados.

A presente publicação traz significativos artigos doutrinários e uma expressiva coletânea de jurisprudência, elencando o entendimento de nossa Corte em temas fundamentais à gestão pública tais como aposentadorias, licitações, contratações diretas, precatórios e terceirizações.

A Revista destaca, ademais, o recente Prejulgado nº 27, relatado pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão (autos nº 46576/17, decisão publicada no DETC nº 2130 de 27/08/2019) acerca da possibilidade de restringir a participação, em procedimento licitatório, a empresas de pequeno porte ou microempresas estabelecidas em certo local ou região, consoante definição do artigo 48, §3º, da Lei Complementar n.º 123/2006 (Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte).

A Revista é marca da contínua renovação do compromisso do Tribunal de Contas com o aperfeiçoamento da Administração Pública, enaltecendo nossa missão pedagógica ante a sociedade paranaense.

Boa leitura a todos.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Presidente

A ACUMULAÇÃO LÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS *VERSUS* A PERCEPÇÃO SIMULTÂNEA DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM REMUNERAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E A QUESTÃO DO TETO REMUNERATÓRIO: MECANISMO MORALIZADOR NA FOLHA DE PAGAMENTO

Tiago Moraes Ribeiro¹

Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Administrativo Aplicado - UNIVERSIDADE ANHANGUERA-UNIDERP/MS
Especialista em Direito Internacional - CEDIN
Graduado em Direito - UFPA
Analista de Controle Externo do TCE-PR

RESUMO

Abordar as hipóteses constitucionais de acumulação cargos, empregos e funções públicas e seus diferentes desdobramentos remuneratórios no cálculo do teto geral do funcionalismo público em cotejo com os entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal - STF e do Superior Tribunal de Justiça - STJ tendo em conta o mecanismo moralizador da folha de pagamento enaltecido no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 606358 com repercussão geral reconhecida.

PALAVRAS-CHAVE: Acumulação e Remuneração; Teto Remuneratório; Integração do Texto Constitucional; Conflito de Normas; Princípio da Moralidade.

RÉSUMÉ

Aborder les hypothèses constitutionnelles d'accumulation sur positions publiques et ses aspects rémunérateurs dans le calcul du plafond global par rapport aux interprétations jurisprudentielles de la Cour Suprême Fédérale - STF et la Cour Supérieure de Justice - STJ en tenant compte du mécanisme la masse salariale moralisatrice a salué dans le jugement d'appel extraordinaire (RE) 606.358 avec retentissement général reconnu.

MOTS-CLÉS: Accumulation et la rémunération; Plafond de rémunération; Intégration du texte constitutionnel; Normes de conflit; Principe de la morale.

1 INTRODUÇÃO

A CF/88 prevê, em seu art. 37, XI, o chamado "teto remuneratório", ou seja, o valor máximo que os agentes públicos podem receber no país. Além de um teto

1 Contato: tiago.ribeiro@tce.pr.gov.br; Editor do site: www.intergentespublic.com.

geral (nacional), o dispositivo constitucional prevê limites específicos para o âmbito dos Estados e Municípios (chamados de subtetos).

Tais limites abrangem todas as espécies remuneratórias e todas as parcelas integrantes do valor total percebido pelos agentes públicos, incluídas as vantagens pessoais ou quaisquer outras, excetuadas as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. Assim, somente as verbas indenizatórias não se submetem aos limites do teto constitucional.

Nessa linha de pensamento a literalidade da CF/88 (art. 37, XVI², da CF/88) afirma que mesmo nos casos de acumulação permitida, deve-se respeitar o teto constitucional previsto no art. 37, XI³.

Todavia, o Superior Tribunal de Justiça apreciando as situações de acumulação de dois cargos permitida nas situações pontuais previstas na CF/88 veiculadas no art. 37, XVI, da CF/88, vem decidindo que os cargos devem ser considerados isoladamente para efeitos do cálculo do teto, já que a remuneração de cada cargo não pode ser superior ao limite máximo permitido pelo Constituinte, sendo possível que a soma dos dois ultrapasse esse patamar se considerarmos seus ganhos globais (STJ. 2º T. AgRg no AgRg no RMS 33.100/DF, Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 07.05.2013).

Contudo, tais casos de **acumulação lícita durante a atividade**, a saber: a) de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; d) magistratura e magistério, etc.) não se confundem com a **acumulação permitida** esculpida pelo § 10 do art. 37⁴.

2 A acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI (...).

3 XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003).

4 É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, **ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

Isso porque, o mesmo Poder Constituinte que instituiu a garantia de intocabilidade da irredutibilidade de vencimentos e o direito adquirido os alçando à categoria de cláusula pétrea, excepcionou, de maneira expressa, retirando de seu manto protetor, a hipótese de redução de salário para adequação ao teto remuneratório constitucional, ocorrendo, assim uma opção soberana sobre qual valor tutelar (a moralidade remuneratória) para todas as situações ali postas.

Logo, há um limite quantitativo para essa soma, ou seja, aplica-se a regra do teto salarial do funcionalismo⁵.

2 AS POSIÇÕES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Todavia, a exceção para fins isolamento do teto inaugurada pelo STJ teve julgamento definitivo outorgado pelo STF no RE nº 612975/MT reforçando assim o argumento que o teto é um valor cogente a interpretar a aplicação do limitador.

Conforme decidido pelo STF, a condição de afastamento do teto seria a ocorrência de uma das hipóteses do art. 37, XVI, que configuram, justamente, os “*casos autorizados constitucionalmente de cumulação de cargos, empregos e funções*”, nas demais hipóteses apesar de ser permitida a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo em comissão não implica, por si só, na conclusão de que o teto constitucional se aplica isoladamente nos proventos e na remuneração, uma vez que deve haver a análise concomitante do inciso XI e §10 do art. 37 e do art. 40, § 11, da Constituição Federal.

Tal assertiva significa que as vantagens resultantes das duas fontes de renda são limitadas, e não devem ser tomadas de per si (em razão de cada uma das posições funcionais), mas devem ser somadas para fins de observância do teto, diferentemente da novel posição consagrada pelo STJ já explicitada acima que trata de situação diversa para a qual o Tribunal da Cidadania outorga tratamento remuneratório especializado por entender que se trata de uma premissa diferente, a qual teve o aval do Supremo nos *Recursos Extraordinários 602043 e 612975*.

5 “A Constituição, no art. 37 XI, com a redação que lhe deu a Emenda nº 41, de 17.12.2004, estabeleceu um teto, isto é, um limite máximo para a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, percebidos cumulativamente ou não e incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza. (...). Assim, por ser a acumulação um direito (nas hipóteses permitidas) há de se concluir que o servidor não pode ser impedido de acumular. Por ser proibida a superação do teto, há que se concluir que os valores correspondentes ao segundo cargo (ou emprego) terão de ser detidos ao alcançarem, uma vez somados com os do cargo (emprego) anterior, o equivalente ao teto remuneratório.” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros. 2009, p. 270 e 284.

Contudo, em relação à percepção cumulativa de subsídios, remuneração ou proventos (cumulação de proventos e cargo eletivo e/ou comissionamento) observa-se o limite fixado na Constituição Federal como teto remuneratório, **mas de maneira global**.

A acepção moralizante da folha de pagamento já teve manifestação do STF sobre o teto nos seguintes termos:

Vantagens pessoais recebidas antes da EC 41 submetem-se ao teto constitucional

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou, nesta quarta-feira (18.11.2015), o entendimento de que, para efeito de observância do teto constitucional previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, computam-se também valores percebidos antes da vigência da Emenda Constitucional 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público. A decisão foi tomada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 606358, com repercussão geral reconhecida, o que leva a aplicação da decisão a todos os processos judiciais que discutem a mesma questão e que estavam suspensos (ou sobrestados). São pelo menos 2.262. Na decisão, os ministros dispensaram os servidores de restituírem os valores eventualmente recebidos em excesso e de boa-fé até a data de hoje (18/11/2015).

Em seu voto, seguido pela maioria dos ministros da Corte, a ministra Rosa Weber fez um histórico da matéria e mostrou a evolução ocorrida na jurisprudência do STF quanto ao tema, que culminou no julgamento do RE 609381, em outubro do ano passado, quando a Corte afirmou que a regra do teto remuneratório dos servidores públicos tem eficácia imediata, admitindo a redução de vencimentos daqueles que recebem acima do limite constitucional. Segundo a relatora, a Constituição Federal assegura a irredutibilidade dos subsídios e dos vencimentos dos exercentes de cargos e empregos públicos que se inserem nos limites impostos pelo artigo 37, XI, da Lei Fundamental. “Mas, ultrapassado o teto, cessa a garantia oferecida pelo artigo 37, XV, que textualmente tem sua aplicabilidade vinculada aos montantes correspondentes”, salientou. A ministra disse ainda que a adoção do teto remuneratório foi um “mecanismo moralizador da folha de pagamentos na Administração Pública”.

Tese de repercussão geral

Como faz em todos os julgamentos de recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida, o Plenário do STF fixou a seguinte tese ao final da análise do RE 606358 (tema 257 da Repercussão Geral): Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do artigo 37, XI, da Constituição da República, também os valores percebidos anteriormente à vigência da EC 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição de valores eventualmente recebidos em excesso e de boa-fé até o dia 18/11/2015.

Nessa linha a aplicabilidade do teto constitucional para cada um dos cargos de maneira a propiciar o isolamento dos valores percebidos a títulos distintos só é válida para os cargos lícitamente acumuláveis nos termos postos pelo STJ, e não

aos meramente permitidos decorrentes de aposentadoria com os cargos **eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração**⁶.

Não há, portanto, que se falar em proveito financeiro indevido por parte da administração pública, nem em configuração de ofensa ao princípio da moralidade e/ou caso de gratuidade laboral por parte do servidor para com a administração.

Pois, em que pese em algumas situações a depender do patamar dos proventos do servidor aposentado, a contrapartida por seus serviços poderia não ser devidamente retribuída ou até inexistente, faltando um elemento chave para a configuração do ato ilícito, a saber, a justa causa ou discriminação excessiva por parte do administrador de recursos humanos, visto que o aparente conflito de princípios constitucionais se resolveria pela prevalência do cálculo do teto na sua acepção clássica (aplicação conglobante, e não isolada para cada provento e vencimento) evitando a burla do teto já previamente estabelecido e diminuindo, assim, nomeações casuísticas, inclinando-se o legislador constitucional pelo mecanismo moralizador da folha de pagamento.

A análise em liça já possui entendimento no STJ, cujo posicionamento restou assim ementando:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCURADOR DE JUSTIÇA APOSENTADO. ACÚMULO COM CARGO EM COMISSÃO. OBSERVÂNCIA TETO REMUNERATÓRIO. INCISO XI. ARTIGO 37 DA CF/88. EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998. ARTIGO 11. POSSIBILIDADE DE CUMULAR PROVENTOS E VENCIMENTOS COM A OBSERVÂNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A RECEBER CUMULATIVAMENTE PROVENTOS E VENCIMENTOS ALÉM DO TETO ESTIPULADO PELO INCISO XI DO ARTIGO 37 DA CF/88. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DENEGOU A ORDEM MANTIDO.

1. Tendo o Supremo Tribunal Federal reconhecido a constitucionalidade do artigo 37, XI da CF/88, por oportunidade do julgamento do Mandado de Segurança nº 24875/DF, não há que se falar em direito adquirido ou mesmo em ato jurídico perfeito quando a soma dos proventos cumulados com vencimentos ultrapassa o teto remuneratório.

2. Fixado o teto remuneratório dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, pela Lei nº 11.143/2005, deve a cumulação de proventos e vencimentos percebida pelo impetrante submeter-se a essa limitação.

3. O teto remuneratório, que é a expressão de valores, diretrizes, balizamento resgatados pela moralidade pública, foi regulamentado no ano de 2005 com o advento da Lei nº 11.143/2005. No âmbito do Ministério Público foi regulamentado pela Lei Federal 11.144/2005.

Portanto, o ato tido por coator não atenta a legalidade. A partir desse março, é que me parece legal a limitação da acumulação remuneratória ao teto constitucional.

6 “h) o servidor que esteja em regime de acumulação está sujeito a um teto único que abrange a soma da dupla retribuição pecuniária; a mesma ideia repete-se com a redação dada ao inciso XVI do artigo 37, que manda observar, em qualquer caso de acumulação permitida ‘o disposto no inciso XI; e também com a redação dada ao parágrafo 11 do artigo 40 pela Emenda Constitucional 20, a norma é repetida com relação à acumulação de proventos (...)” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29 ed. São Paulo: GEN, 2016, p. 688.

4. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança conhecido, mas desprovido, para manter o acórdão recorrido que denegou a ordem." (STJ - 5ª Turma - RMS nº 24.855/RS, Relatora a Des. Convocada JANE SILVA, j. 11.12.2007; DJU de 11/12/2007).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo, não há como afastar da incidência do teto remuneratório os valores percebidos cumulativamente a título de proventos de aposentadoria e vencimentos decorrentes do exercício de cargo em comissão, por exemplo.

Isso porque é preciso observar que nos casos de cumulações facultativas ocorre ato de vontade do servidor público para sua concretização, ou seja, compete a ele buscar (concurso ou eleição) ou aceitar (cargo comissionado) o segundo vínculo.

As cumulações involuntárias (por exemplo, fato morte), apesar de previsível, não se encontra na esfera de domínio do servidor e como tal não pode ter sua ocorrência planejada, impedindo assim o reconhecimento de qualquer vontade deste para a sua concretização (recebimento cumulado de proventos provenientes da concessão de duas pensões por morte), posição inclusive observada pelo Conselho Nacional de Justiça (art. 6º da Resolução nº 13/2006 do CNJ).

Consubstanciados nessas premissas e tomando por base o fato de que a Constituição Federal impõe a observância de sua unidade, como método interpretativo de seu texto, já que se exige uma compreensão global dos vários elementos individuais - regras e princípios - da Constituição, no intuito de harmonizar e prevenir contradições (harmonização de tensões) já que as normas constitucionais não podem, nunca, ser tomadas como elementos isolados, mas sim, como preceitos integrados que formam um sistema interno unitário.

Ante o exposto, entende-se que a remuneração dos servidores inativos com as verbas provenientes de cargos eletivos com os cargos **os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração**, dar-se-á de maneira global, e não isoladamente sobre cada provento e vencimento das remunerações, sob pena de malferir e fazer tábula rasa ao teto remuneratório, banalizando-o, salvo melhor juízo ou revisão da tese aqui exposta pelo STF para abranger todas as situações abarcadas pelo § 10 do art. 37 da CF/88 ante o aparente conflito de dispositivos constitucionais, cabendo o Consulente adotar as providências atinentes à reposição ao erário do que indevidamente foi pago ao servidor, caso tal situação tenha se concretizado, podendo ser adotado o marco temporal limite de 18.11.2015 para aferição da boa-fé e extensão da devolução dos valores pagos a maior.

INDICADOR DE QUALIDADE DA ATENÇÃO BÁSICA NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES COM MAIS DE 20 MIL HABITANTES: UMA PROPOSTA DE MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO MUNICIPAL NA ÁREA DA SAÚDE

Leandro Henrique Cascaldi Garcia¹

Especialista em Gestão Pública com ênfase em Planejamento e Avaliação de Políticas Sociais – UEPG
Especialista em Gestão de Políticas Públicas – UNIARA
Graduado em Ciências Econômicas – USP
Analista de Controle Externo - TCE-PR

RESUMO

A universalização da saúde pública, introduzida pela Constituição Federal de 1988, trouxe novas obrigações para os municípios brasileiros, os quais passaram a ser responsáveis pela operacionalização da atenção básica à saúde. A melhoria da gestão pública passa obrigatoriamente pelas atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas, mensurando os resultados obtidos e retroalimentando a gestão, permitindo um contínuo aperfeiçoamento das políticas executadas. Neste artigo, efetuou-se a consolidação de um indicador de mensuração da qualidade da atenção básica à saúde por meio da utilização de indicadores de resultado e de produto. Concluiu-se que os resultados de saúde são, em geral, inferiores à média do cumprimento das metas de prestação de serviços de saúde e que não há correlação entre os dois indicadores.

PALAVRAS-CHAVE

Saúde pública. Atenção básica à saúde. Indicadores de resultado. Municípios paranaenses.

ABSTRACT

The universalization of public health, introduced by the Federal Constitution of 1988, brought new obligations for the Brazilian municipalities, which became responsible for the operationalization of primary health care. The improvement of public management requires the monitoring and evaluation of public policies, measuring the results obtained and giving feedback to the administration, allowing a continuous improvement of the implemented policies. In this article, an indicator of the mea-

1 Contato: leandro.garcia@tce.pr.gov.br.

surement of the quality of basic health care was made through the use of outcome and product indicators. It was concluded that health outcomes are generally lower than the average of the health service provision and that there is no correlation between the two indicators.

KEYWORDS

Public health. Primary health care. Outcome indicators. Municipalities of Paraná.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 promoveu um aprofundamento inédito nas obrigações estatais com relação ao direito à saúde no país, com o estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), constante do art. 196 e posteriores da Carta Magna.

A implantação do SUS, a partir da década de 1990, representou uma importante inflexão no padrão historicamente consolidado de organização dos serviços de saúde no país. Se, anteriormente, à Constituição de 1988 a prestação de serviços de saúde pública era feita somente àqueles que possuíam vínculo empregatício, por meio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, a saúde passou a ser, a partir do novo texto constitucional, direito de todos e obrigação do Estado (CPDOC/FGV, 2018).

Financiada a partir de recursos fiscais, o SUS fundamentou-se em três princípios básicos: i) universalidade do acesso aos serviços em todos os níveis de assistência para todos os cidadãos brasileiros, independentemente de renda, classe social, etnia, ocupação e contribuição; ii) descentralização em direção aos estados e municípios, com redefinição das atribuições e responsabilidades dos três níveis de governo; e iii) participação popular na definição da política de saúde em cada nível de governo, bem como no acompanhamento de sua execução (SCOREL et al., 2007).

A atenção básica² representa a principal porta de entrada para o Sistema Único de Saúde, conforme estabelecido pelo Decreto Federal nº 7.508/2011, que regulamenta em âmbito federal a organização do SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa³. Esse nível de atenção trata, em linhas gerais, do conjunto de “ações de saúde individuais, familiares e coletivas

2 Utiliza-se neste estudo o termo “Atenção Básica” (AB), em contraste a “Atenção Primária” ou “Atenção Primária à Saúde”, por se tratar do termo oficializado pelo governo brasileiro, que denomina assim suas secretarias e documentos oficiais. A literatura costuma se referir aos termos como sinônimos, ainda que internacionalmente o termo mais usual seja “Atenção Primária” (AP) (MELLO, et al, 2009).

3 Art. 11. O acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde será ordenado pela atenção primária e deve ser fundado na avaliação da gravidade do risco individual e coletivo e no critério cronológico, observadas as especificidades previstas para pessoas com proteção especial, conforme legislação vigente.

que envolvem promoção, prevenção, proteção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde”, conforme estabelecido pela Política Nacional de Atenção Básica – PNAB (Portaria nº 2.436/2017 – MS, art. 2º).

Tendo em vista a responsabilidade da gestão municipal na efetivação do direito fundamental à saúde no Brasil, que se delineou por meio da edição da Norma Operacional Básica (NOB) nº 01/96 do SUS, com a operacionalização plena da atenção básica pelos municípios, impõe-se a necessidade de avaliação contínua da política pública de atenção básica à saúde, permitindo a efetivação de um ciclo completo de Planejamento, Execução, Controle e Ajuste (PDCA, conforme DALL’OLIO, 2016), em que se avalia e monitora os resultados de políticas executadas a fim de se efetuar ajustes e melhorias nas ações, bem como proporcionando uma forma de subsídio ao planejamento da saúde por meio da evidenciação das gestões com maiores deficiências e necessidades.

Algumas aproximações no sentido de se avaliar o desempenho da atenção básica municipal já foram realizadas, como nos estudos de Ibañez et al. (2006), com municípios do estado de São Paulo, e Villa et al. (2009), em diferentes estados do Brasil, por meio de questionários aplicados a usuários, acompanhantes e profissionais de saúde.

Todavia, o tema em questão ainda carece de uma abordagem específica à realidade paranaense, bem como de estudos que se utilizem de forma aplicada os bancos de dados oficiais, como os publicados pelo Departamento de Informática do SUS (DATASUS) e pelo Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), para a construção de indicadores de desempenho em nível municipal.

A utilização de bases de dados oficiais como fonte para o indicador possibilita a obtenção de diversas vantagens em relação à aplicação de questionários, como a possibilidade de uma verificação censitária da realidade e a construção de indicadores não-enviesados; a apuração periódica das informações pelos órgãos oficiais, que permite uma construção periódica dos índices, bem como a verificação de sua evolução no tempo; e a objetividade na verificação dos resultados, diferentemente do que ocorre com a aplicação de questionários, que envolve a subjetividade da percepção do entrevistado.

Neste artigo, busca-se desenvolver um indicador para aferir a qualidade da atenção básica à saúde, cuja responsabilidade é majoritariamente da gestão municipal, nos municípios do estado do Paraná com população superior a 20 mil habitantes, para que se tenha uma medida objetiva dos resultados nesta área a fim de fornecer subsídios para os gestores de saúde, prefeitos, pesquisadores, controle social, entre outros, fomentando as atividades de monitoramento e avaliação da gestão pública com vistas a aprimorar os programas e as ações dos agentes públicos de saúde.

Dessa forma, estabeleceu-se o ordenamento dos municípios paranaenses conforme o indicador que mede o desempenho da atenção básica à saúde, indicador este calculado por meio de critérios objetivos de desempenho social atrelados à política de saúde.

Optou-se neste trabalho pela utilização do critério populacional, selecionando somente municípios acima de 20 mil habitantes para a demonstração dos resultados, por meio da aplicação do critério de relevância e por se mostrar a melhor forma de apresentação visual dos indicadores.

Justifica-se a aplicação do critério pelo fato de que os municípios com maior população possuem maior importância relativa dentro de suas regiões, tanto política, quanto econômica e socialmente. Tais municípios são, em geral, polos de atração de empregos e renda e concentram os meios de comunicação e a importância política local, bem como os recursos financeiros governamentais.

Também se exclui eventual risco de imprecisão dos resultados devido à não utilização de um critério probabilístico para a seleção amostral, pois o resultado aferido dos municípios não será extrapolado para o Estado como um todo. Por fim, a escolha pelos maiores municípios deve-se também ao fato de que localidades com maior população tendem a apresentar maior número de casos avaliados nos indicadores, fazendo com que as informações tenham maior confiabilidade e representatividade das populações avaliadas.

Este artigo está estruturado em cinco tópicos, quais sejam: Introdução; Avaliação de Políticas Públicas por meio de Indicadores de Resultado, que apresenta a fundamentação teórica do tema; Metodologia; Resultados e Discussão; e Referências Bibliográficas.

Espera-se que este trabalho contribua para um aprofundamento das discussões a respeito dos mecanismos de avaliação da saúde pública no estado do Paraná, bem como para a própria melhoria da gestão pública, em especial na área da saúde, por meio da retroalimentação dos resultados do monitoramento e avaliação apresentados neste estudo e em outros para fins de planejamento e execução das políticas públicas.

2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DE INDICADORES

Tatikonda e Tatikonda (1998), em uma análise voltada ao setor privado, afirmam que os sistemas de medidas de desempenho respondem por grande parcela do controle da administração, podendo tais sistemas tanto refletir a filosofia e cultura organizacionais quanto a medida se o trabalho é bem feito em termos de custo, tempo e qualidade.

Traduzidos à realidade do setor público, os sistemas de medida de desempenho podem tanto avaliar o custo, produto ou o resultado das políticas públicas,

possibilitando também avaliações de *eficácia*, *eficiência* e *efetividade* deste setor. Conforme discorrem Marinho e Façanha (2001), a *eficácia* remete ao cumprimento de metas como à entrega de produtos em condições controladas; a *eficiência* denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a *efetividade* diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos.

Dessa forma, mostra-se adequada uma abordagem que permita uma avaliação, ainda que incipiente, da *efetividade* do setor, por uma série de razões. A primeira delas diz respeito ao fato de que as avaliações de produtos promovem apenas a mensuração de determinados serviços, previamente especificados, estando sendo prestados pelo serviço público (PACHECO, 2006), tangenciando a avaliação do real valor de um investimento social (SANO e MONTENEGRO FILHO, 2013).

Em contrapartida, as avaliações de resultado vislumbram o impacto obtido a partir das políticas sociais. Ainda que seja, por vezes, difícil estabelecer relações de causalidade entre as ações empreendidas pelo poder público e o resultado observado, além de determinadas ações requererem um longo tempo de maturação para que a verificação de seus resultados, a construção de tais indicadores se mostra a abordagem mais adequada para estimar a utilidade do que é produzido pelo setor público (PACHECO, 2009); promovendo, dessa forma, discussões voltadas à realidade social do país e reorientando o governo para a análise de seus resultados.

Dentre as maneiras de se promover uma análise do desempenho das políticas públicas, a mais comum é por meio do desenvolvimento de indicadores sociais, por se voltarem à verificação de quesitos relevantes da sociedade. Jannuzzi (2009) ensina que os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato, traduzindo em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente.

Assevera Jannuzzi (2009, p. 23) que, “em geral, a imagem captada no indicador é uma ‘modelização’ da realidade”, ou seja, uma representação simplificada do que se pretende avaliar, sendo o indicador melhor e mais confiável se limitado a aspectos específicos da realidade investigada e se oriundo de fontes de informação com reconhecida precisão.

Na saúde, área em que há uma grande profusão de fontes de dados e em que é possível a construção de indicadores sociais sob diferentes óticas, permite-se, também efetuar a vinculação dos indicadores às referidas dimensões de insumo, produto e resultado. Conforme explicado por Aly et. al. (2017), os indicadores de saúde agrupam-se nas dimensões: socioeconômica da saúde, de condições de saúde da população, de financiamento do sistema de saúde, de recursos humanos do sistema de saúde e de acesso aos serviços de saúde.

Dessa forma, para uma análise do impacto das políticas públicas de saúde, utilize-se indicadores que se relacionam com as dimensões que mensurem o seu produto e resultado social, quais sejam: socioeconômica da saúde, de condições de saúde da população e de acesso aos serviços de saúde.

Sendo a melhoria do desempenho social entendido como o objetivo último e mais importante do setor público, o monitoramento e a avaliação do setor por meio de indicadores sociais emerge em relevância no momento atual. Alonso (1999) afirma a existência de um verdadeiro esgotamento do modelo de gestão tradicional, ou burocrático, da administração pública, em favor de um modelo que prioriza resultados. Enquanto o modelo tradicional priorizava os controles formais e o estrito cumprimento da lei, os modelos de gestão que vêm sendo propostos e desenvolvidos em programas de reforma da administração pública têm especial ênfase na melhoria do desempenho dos serviços e produtos.

Um conjunto de fatores contribuiu para a substituição do modelo de Estado tradicional para o modelo de resultados: a crise do petróleo nas décadas de 1970 e 1980; a crise fiscal do Estado, que se depara diante de crescentes atribuições e demandas sociais e de escassos recursos; a evolução tecnológica, que possibilitou elevados ganhos de eficiência; e o fortalecimento de teorias contrárias à burocracia, e mais favoráveis ao ideal neoliberal (ABRUCIO, 1998).

O modelo de resultados representou um novo paradigma de gestão pública que passou a ser adotado pelos países após a crise do modelo tradicional na década de 80, com inspiração nas práticas do setor privado. Os defensores do modelo argumentam que o modelo burocrático weberiano se torna ineficiente na medida em que a sociedade evolui para uma sociedade de conhecimento e globalizada (SUZUKI e GABBI, 2009).

Segundo Ferreira Costa (2004), o novo modelo tem foco prioritário na qualidade da gestão, avaliação de desempenho e eficiência; desagregação das burocracias em agências que se relacionam em bases contratuais e se possível monetárias; uso da terceirização; redução de custos e um estilo de gestão que enfatiza metas, contratos periódicos, incentivos monetários e autonomia gerencial.

A mensuração de resultados (ou avaliação do desempenho) mostra-se uma das áreas mais importantes para a consecução do modelo de gestão por resultados da administração pública, servindo para melhorar a gestão do programa, dos serviços públicos e das políticas públicas (SUZUKI e GABBI, 2009). Segundo Heinrich (2003), a avaliação de desempenho serve ao propósito de ajudar os gestores a entender como suas ações e decisões estão ligadas aos resultados obtidos e quais fatores contextuais ou exógenos podem limitar ou aumentar sua efetividade como gestores.

Dessa forma, a utilização sistemática de indicadores proporciona uma avaliação mais criteriosa das causas e dos efeitos das políticas analisadas e orienta uma reavaliação das estratégias e das ações implementadas, bem como institucionaliza nas práticas organizacionais o compromisso com resultados e a valoração do princípio da economicidade (ALONSO, 1999).

3 METODOLOGIA

Efetou-se neste trabalho uma pesquisa quantitativa, no que refere ao método de abordagem do problema, e descritiva quanto ao objetivo da pesquisa. Busca-se construir um indicador social que consolide dados de saúde dos municípios do estado do Paraná com população superior a 20 mil habitantes, totalizando 93 municípios; para sua consecução, utilizou-se de abordagens estatísticas para tratamento dos dados.

A premissa inicial para a construção de um indicador de resultado da política de atenção básica é a de que sejam utilizadas variáveis que traduzam efetivamente os seus resultados, bem como aspectos referentes à prestação de serviços ou oferta de produtos que possuam impacto nos resultados de saúde de uma localidade, devendo o indicador refletir, em última análise, no desempenho social da área.

Além disso, para a viabilidade do desenvolvimento do indicador em âmbito municipal, além da necessária desagregação dos dados em nível local, há a necessidade de que as variáveis componentes do indicador tenham como característica a universalidade, ou seja, possam ser aplicados a qualquer circunstância, não sendo sujeitos a especificidades metodológicas ou locais.

Diante de tais condições, dentre as variáveis existentes em bancos de dados de saúde relacionados com a atenção básica com maior grau de atualidade, extraiu-se as seguintes: dentre aquelas que mensuram resultado – proporção de internações por condições sensíveis à atenção básica, taxa de mortalidade prematura (de 30 a 69 anos) pelo conjunto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis⁴ e taxa de mortalidade infantil; e dentre aquelas que mensuram produto – proporção de exodontias em relação ao total de procedimentos, proporção de partos normais, percentual de nascidos vivos com sete ou mais consultas pré-natais, cobertura de equipes de atenção básica, cobertura de equipes de saúde bucal e cobertura do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Os referidos dados foram consultados por meio da base Tabnet, disponível no sistema de informações do DATASUS, e no sistema DigiSUS do Ministério da Saúde.

Antes de adentrar no cálculo do indicador, faz-se necessária uma breve expli-

4 Quais sejam: doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas.

cação a respeito das variáveis adotadas e sua relação com a temática da atenção básica, a fim de justificar a sua escolha.

A primeira delas, a “proporção de internações por condições sensíveis à atenção básica”, diz respeito ao percentual de internações ocasionadas por doenças sensíveis à atenção básica selecionadas, em determinado local e período, em relação ao total de internações clínicas (BRASIL, 2015). O intuito com esse indicador é medir o resultado das ações da atenção básica por meio da medida de uma das consequências da política (ou seja, o seu resultado), que é reduzir o número de internações nos demais níveis de atenção. Dessa forma, quanto menor o indicador, maior seria a efetividade da política em determinado local.

O indicador “taxa de mortalidade prematura (de 30 a 69 anos) por doenças crônicas não transmissíveis”, conhecidas como DCNT – doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas⁵, apresenta o número de óbitos por tais doenças, multiplicado por 100.000, em relação ao total de óbitos (BRASIL, 2015). Também mede a qualidade da atenção básica ao demonstrar o grau de mortalidade prematura por doenças sensíveis a esse nível de atenção.

A “taxa de mortalidade infantil” apresenta o número de óbitos em menores de um ano de idade, multiplicado por mil, sobre o total de nascidos vivos. Avalia a assistência pré-natal, a vinculação da gestante ao local de ocorrência do parto as boas práticas durante o atendimento ao parto e nascimento. Avalia ainda acesso das crianças menores de um ano ao acompanhamento de puericultura nos serviços de saúde e a atenção hospitalar de qualidade quando necessário (BRASIL, 2015).

A variável “proporção de exodontias em relação ao total de procedimentos” diz respeito ao percentual de extrações dentárias efetuadas na saúde pública em determinado local e período em relação ao total de procedimentos clínicos individuais preventivos e curativos (BRASIL, 2015). Também esse indicador mede a qualidade das ações da atenção básica, no tocante à saúde bucal, em que quanto menor, maior a qualidade da política, motivando a escolha do indicador.

A “proporção de partos normais” apresenta o percentual de nascidos vivos por parto normal em relação ao total de partos, avaliando o acesso e a qualidade da assistência pré-natal e ao parto (BRASIL, 2015). Também na seara de atenção à saúde da mulher, o “percentual de nascidos vivos com sete ou mais consultas pré-natais” analisa as condições de acesso da assistência pré-natal e de sua qualidade, identificando a cobertura do atendimento e o impacto da política (BRASIL, 2015).

Os dados referentes à “cobertura de equipes de atenção básica” e de “equipes de saúde bucal” dizem respeito à cobertura estimada de equipes de atenção básica e de equipes com cirurgiões dentistas, respectivamente, conforme a métrica pre-

5 Doenças registradas nos códigos CID-10 – I00-I99; C00-C97; J30-J98; E10-E14.

conizada pelo SUS de uma equipe para cada 3.000 habitantes. Por fim, a “cobertura do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família” refere-se ao percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com perfil saúde acompanhadas pela atenção básica.

As fontes de dados das variáveis são o Ministério da Saúde e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). São elas: Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES); Departamento de Atenção Básica (DAB); Sistema de Internação Hospitalar (SIH/SUS); Sistema de Gestão do Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde do PBF; Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA/SUS); Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc); Estimativa populacional de 2015 (IBGE); e Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Os dados foram obtidos e calculados para o exercício de 2015, último ano disponibilizado nas bases de dados oficiais do IBGE e do Ministério da Saúde.

Em virtude da diferença de grandezas entre os indicadores apurados, a fim de se criar um indicador único que agregue todas as informações, efetuou-se uma transformação de todas as variáveis para uma base unitária, por meio da divisão da variável de referência pelo maior valor existente, quando este representar a melhor situação, ou do menor valor pela variável de referência, no caso inverso. Dessa forma, as variáveis unitárias resultantes são entendidas como indicadores percentuais relativos à melhor situação verificada.

A partir das variáveis unitárias, calculou-se a sua média simples para atingir os indicadores de resultado e de produto da atenção básica, objetivo final deste trabalho, expressos também entre zero e um. Utilizou-se da média simples a fim de obter um resultado em que cada quesito tenha a mesma importância no resultado final, ou seja, evitar ponderações injustificadas entre os itens avaliados. Os resultados alcançados serão apresentados na seção a seguir.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, apresentam-se os valores consolidados do indicador de qualidade atenção básica, por município, construído a partir das seis variáveis apresentadas na seção anterior, dividindo-se entre indicadores de resultado e de produto. Decidiu-se pela escolha de municípios com mais de 20 mil habitantes, devido ao critério de relevância apresentado na introdução, bem como para melhor apresentação e visualização dos resultados neste estudo.

A Tabela 1 a seguir consolida os dados para os 92 municípios do estado com mais de 20 mil habitantes, por ordem de classificação obtida pelo Indicador de Resultado:

Tabela 1 – Municípios do Estado do Paraná por Indicador de Qualidade da Atenção Básica – Resultado e Produto, em escala unitária

POS.	MUNICÍPIO	INDICADOR RESULTADO	INDICADOR PRODUTO	POS.	MUNICÍPIO	INDICADOR RESULTADO	INDICADOR PRODUTO
1	Carambeí	0,5405	0,6482	47	Guaira	0,2499	0,5503
2	Mandirituba	0,4818	0,6699	48	Cruzeiro do Oeste	0,2490	0,6529
3	Imbituva	0,4614	0,7212	49	Colombo	0,2459	0,5869
4	Quedas do Iguaçu	0,4534	0,6067	50	Pontal do Paraná	0,2454	0,5491
5	Colorado	0,4302	0,6865	51	São Miguel do Iguaçu	0,2408	0,5134
6	Irati	0,4050	0,5351	52	Apucarana	0,2401	0,5925
7	Francisco Beltrão	0,3742	0,6144	53	Palmeira	0,2392	0,7282
8	Dois Vizinhos	0,3653	0,5616	54	Mandaguari	0,2390	0,6108
9	Mandaguaçu	0,3586	0,6054	55	Jaguariaíva	0,2378	0,6216
10	Toledo	0,3569	0,4979	56	Astorga	0,2369	0,6439
11	Paiçandu	0,3567	0,5011	57	Ibiporã	0,2340	0,6698
12	Piraquara	0,3480	0,5448	58	Campo Largo	0,2337	0,5505
13	Maringá	0,3466	0,5880	59	Guarapuava	0,2310	0,6478
14	Paranavaí	0,3363	0,6010	60	Marechal Cândido Rondon	0,2305	0,5462
15	Cianorte	0,3350	0,6864	61	Ponta Grossa	0,2296	0,6020
16	Santa Terezi- nha de Itaipu	0,3333	0,5799	62	Quatro Barras	0,2290	0,6890
17	Pinhais	0,3173	0,5460	63	Rio Branco do Sul	0,2288	0,6380
18	Palotina	0,3103	0,6768	64	Medianeira	0,2281	0,5443
19	São José dos Pinhais	0,3101	0,5213	65	Pitanga	0,2272	0,5739
20	Cascavel	0,3090	0,5215	66	Arapongas	0,2262	0,6012
21	Curitiba	0,3087	0,5610	67	Piraí do Sul	0,2244	0,6145
22	Matinhos	0,2996	0,4961	68	Tibagi	0,2232	0,7511
23	Loanda	0,2965	0,5328	69	Guaratuba	0,2214	0,5880
24	Sarandi	0,2960	0,3747	70	Ortigueira	0,2199	0,5926
25	Araucária	0,2909	0,6663	71	Fazenda Rio Grande	0,2193	0,7054
26	Almirante Tamandaré	0,2900	0,4734	72	Ibaiti	0,2186	0,6916

POS.	MUNICÍPIO	INDICADOR RESULTADO	INDICADOR PRODUTO	POS.	MUNICÍPIO	INDICADOR RESULTADO	INDICADOR PRODUTO
27	Goioerê	0,2887	0,6461	73	Coronel Vivida	0,2186	0,6338
28	Altônia	0,2886	0,5789	74	União da Vitória	0,2185	0,6232
29	Campo Magro	0,2868	0,6305	75	Rolândia	0,2155	0,6489
30	Londrina	0,2825	0,5339	76	Ubiratã	0,2120	0,6767
31	Campo Mourão	0,2824	0,5848	77	Jandaia do Sul	0,2118	0,6555
32	Nova Esperança	0,2815	0,5369	78	Cornélio Procopio	0,2107	0,5928
33	Castro	0,2794	0,7060	79	Palmas	0,2101	0,4624
34	Cambé	0,2783	0,6346	80	Pinhão	0,2076	0,6096
35	Pato Branco	0,2772	0,5968	81	Siqueira Campos	0,2072	0,6962
36	Umuarama	0,2697	0,5749	82	Itaperuçu	0,2054	0,7263
37	Bandeirantes	0,2687	0,5783	83	Laranjeiras do Sul	0,2035	0,6894
38	Paranaguá	0,2667	0,5134	84	Assis Chateaubriand	0,2000	0,5324
39	Lapa	0,2639	0,6347	85	Santa Helena	0,1979	0,5901
40	Marialva	0,2631	0,4866	86	Ivaiporã	0,1952	0,5310
41	São Mateus do Sul	0,2624	0,5618	87	Campina Grande do Sul	0,1937	0,6291
42	Foz do Iguaçu	0,2583	0,5438	88	Cambará	0,1855	0,5564
43	Prudentópolis	0,2564	0,5877	89	Andirá	0,1846	0,6045
44	Santo Antônio da Platina	0,2560	0,5970	90	Telêmaco Borba	0,1821	0,6478
45	Jacarezinho	0,2544	0,6327	91	Reserva	0,1660	0,7098
46	Rio Negro	0,2542	0,6898	92	Arapoti	0,1581	0,6513

Os dados apresentados pelo Indicador de Qualidade da Atenção Básica apresentados na Tabela 1 permitem tecer diversas conclusões. Inicialmente, se faz uma análise apenas sobre o Indicador de Resultado. A primeira delas é a de que o município com maior indicador de resultado, Carambeí, atingiu apenas o índice de 0,5405, numa escala que vai de zero a um, o que significa que ele obteve, em média, 54,05% do desempenho do município com melhor avaliação em cada quesito.

O fato de que o município com melhor indicador geral de resultado tenha apresentado desempenho apenas pouco superior à metade do melhor município

em cada aspecto demonstra que, em princípio, nenhuma localidade possui acentuado destaque no desempenho da atenção básica em relação aos demais.

Já na parte inferior da tabela, os municípios com pior desempenho apresentaram indicadores mais próximos ao mínimo absoluto, como se consegue aduzir pelas notas de Arapoti (0,1581) e Reserva (0,1660), os dois municípios com os menores indicadores. No caso deste, último dentre todos os classificados, seu indicador reflete uma média de desempenho de 15,81% em relação ao município com melhor avaliação em cada quesito.

A relativa baixa amplitude verificada nos dados, de apenas 0,3824 em um possível universo de 1, dá causa a também um baixo desvio padrão – 0,0702 – fazendo com que pequenas variações nos indicadores representem grande mudança na posição relativa entre os municípios. Como exemplo, o Município de Ibiporã (57º) possui uma vantagem de 10 posições no ranking em relação a Piraí do Sul (67º), porém a diferença entre eles é inferior a 0,01 – ou 1%.

Por esse motivo e pelo fato de o indicador em si ser uma medida relativa do resultado social dos municípios, faz-se importante que sua análise seja feita na ótica do desempenho dos municípios em relação aos demais na faixa populacional avaliada.

A primeira dessas análises ocorre pela categorização dos municípios em faixas denominadas de quartis. Um quartil caracteriza-se como uma faixa populacional de 25% do universo dos dados ordenados de forma decrescente, totalizando 4 grupos, que neste estudo são denominados como “alto”, “médio-alto”, “médio-baixo” e “baixo”. Nos dados analisados, cada quartil englobou uma faixa de 23 municípios. A Tabela 2 a seguir apresenta o resultado dessa classificação do primeiro e último município de cada quartil:

Tabela 2 – Quartis de Municípios do Estado do Paraná por Indicador de Qualidade da Atenção Básica – Resultado

POS.	MUNICÍPIO	INDICADOR RESULTADO	FAIXA	POS.	MUNICÍPIO	INDICADOR RESULTADO	FAIXA
1	Carambeí	0,5405	ALTO	47	Guaíra	0,2499	MÉDIO-BAIXO
23	Loanda	0,2965		69	Guaratuba	0,2214	
24	Sarandi	0,2960	MÉDIO ALTO	70	Ortigueira	0,2199	BAIXO
46	Rio Negro	0,2542		92	Arapoti	0,1581	

Percebe-se, da Tabela 2, que os municípios do quartil alto, ou seja, aqueles que obtiveram os 25% melhores desempenhos, situaram-se na faixa de 0,2965 a 0,5405; enquanto que, na outra ponta, os municípios do quartil baixo – os 25% piores desempenhos – obtiveram índices entre 0,1581 e 0,2199.

Os demais municípios, que se situaram entre os dois extremos, obtiveram grau “médio-alto” de qualidade da atenção básica caso tenham alcançado notas entre 0,2542 e 0,2960; e grau “médio-baixo” no intervalo entre 0,2214 e 0,2499. Para verificar qual município se situou em cada faixa de desempenho, é possível efetuar a consulta à Tabela 1, que congrega todos os municípios do estudo.

Outra forma de classificação dos dados é pela verificação de quais se situam acima ou abaixo de uma determinada quantidade de desvios padrão em relação à média, o que resulta em um ordenamento dos municípios cujo desempenho na atenção básica seja muito discrepante dos demais.

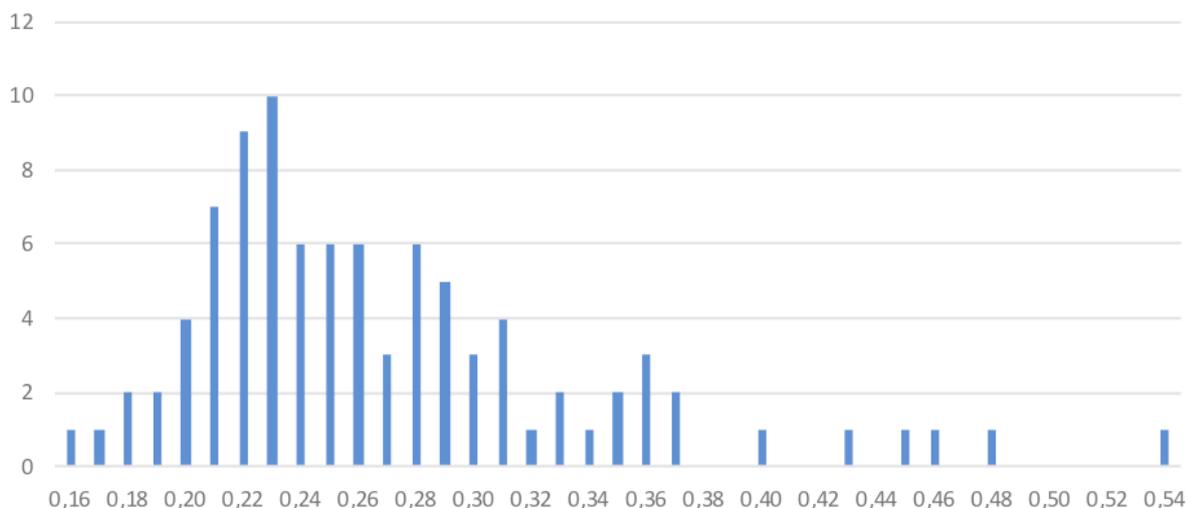
A média do Indicador de Qualidade da Atenção Básica – Resultado foi de 0,2692, a mediana foi de 0,2521 e o desvio padrão – como já apresentado neste tópico – foi de 0,0705. Isso significa dizer que o desempenho dos municípios nos quesitos que compõem o indicador foi de, em média, 26,92% do desempenho do município com melhor performance em cada quesito.

Com relação à mediana, o resultado traduz-se como o desempenho do município com posição mediana em relação aos demais, caso haja um número ímpar de observações, ou, se houver um número par de observações, como é o caso, a média entre os dois municípios medianos – neste caso, a média entre os indicadores obtidos por Rio Negro (0,2542) e Guaíra (0,2499).

Por fim, o desvio padrão representa o quanto os dados estão dispersos sobre a média. Um valor de desvio padrão mais alto indica maior dispersão nos dados; em uma distribuição normal, 68% dos valores estão dentro de um desvio padrão, 95% dos valores estão dentro de dois desvios padrão e 99,7% dos valores estão dentro de três desvios padrão da média.

Todavia, não se pode afirmar que os dados apresentados neste estudo estejam distribuídos normalmente. O Gráfico 1 abaixo apresenta a distribuição de frequência dos valores encontrados como resultado neste trabalho e apresentados na Tabela 1, arredondados para duas casas decimais.

Gráfico 1 – Distribuição de Frequência de Municípios, por Indicador de Qualidade da Atenção Básica – Resultado



É possível verificar que a distribuição dos indicadores de qualidade da atenção básica possui uma inclinação para a esquerda (ou seja, para os menores valores), desconfigurando a possibilidade de ser uma distribuição normal. Nota-se, ainda, a maior possibilidade de ocorrência de *outliers* entre os maiores dados (à direita). Por fim, aduz-se que os valores modais se encontram na faixa de 0,23, em que há 10 observações.

Para fins de classificação dos valores com distância maior do que um desvio padrão da média, efetuou-se o cálculo a partir da média, chegando-se ao número de 15 municípios com pontuação acima de um desvio padrão da média e 8 municípios abaixo⁶. Os resultados aferidos são apresentados na Tabela 3 a seguir. Estes municípios podem ser considerados como os destaques positivo e negativo quanto ao desempenho medido pelo indicador:

Tabela 3 – Municípios com Desempenho Superior e Inferior a Um Desvio Padrão da Média do Indicador de Qualidade da Atenção Básica – Resultado

POS.	MUNICÍPIO	INDICADOR RESULTADO
Superior a um desvio padrão:		
1	Carambeí	0,5405
2	Mandirituba	0,4818
3	Imbituva	0,4614
4	Quedas do Guaçu	0,4534
5	Colorado	0,4302
6	Irati	0,4050

6 Neste estudo, pelo fato de os dados não apresentarem distribuição normal, apenas 25% dos resultados encontraram-se fora de um desvio padrão da média, em contraste aos 32% esperados em uma normal.

POS.	MUNICÍPIO	INDICADOR RESULTADO
7	Francisco Beltrão	0,3742
8	Dois Vizinhos	0,3653
9	Mandaguaçu	0,3586
10	Toledo	0,3569
11	Paçandu	0,3567
12	Piraquara	0,3480
13	Maringá	0,3466
14	Paranavaí	0,3363
15	Cianorte	0,3350
Inferior a um desvio padrão:		
85	Santa Helena	0,1979
86	Ivaiporã	0,1952
87	Campina Grande do Sul	0,1937
88	Cambará	0,1855
89	Andirá	0,1846
90	Telêmaco Borba	0,1821
91	Reserva	0,1660
92	Arapoti	0,1581

Dessa forma, os municípios listados na Tabela 3 devem ser considerados para uma futura e mais aprofundada análise com relação às suas políticas públicas de atenção básica à saúde, a fim de uma elucidação dos eventuais motivos pelos quais obtiveram os resultados mostrados neste trabalho.

Merece destaque, também, o fato de que os municípios situados entre as cinco primeiras colocações – Carambeí, Mandirituba, Imbituva, Quedas do Iguaçu e Colorado apresentaram resultado com variação superior a dois desvios padrão da média; sendo que os dois primeiros (Carambeí e Mandirituba) apresentaram resultados de verdadeiros *outliers*: seus resultados em saúde foram superiores a três desvios padrão.

Conclui-se que a variabilidade na qualidade da atenção básica à saúde observada entre os municípios acima de 20 mil habitantes no estado não é tão grande, mas que há casos de destaque que podem demonstrar variações na gestão da saúde pública entre os municípios, o que pode interferir diretamente na qualidade de vida dos munícipes.

Procede-se, à análise dos dados obtidos no Indicador de Qualidade da Atenção Básica – Produto, que verificou itens como a proporção de exodontias e de partos normais, além do percentual de nascidos vivos com sete ou mais consultas pré-natais. Tais quesitos avaliam o serviço (ou produto) efetivamente entregue à população pela saúde pública, porém carecem de uma avaliação mais profunda a respeito dos resultados sociais efetivamente observados. Por esse motivo, é feita

uma análise mais superficial a respeito dos resultados encontrados por tais indicadores, relacionando-os com os indicadores encontrados de resultado.

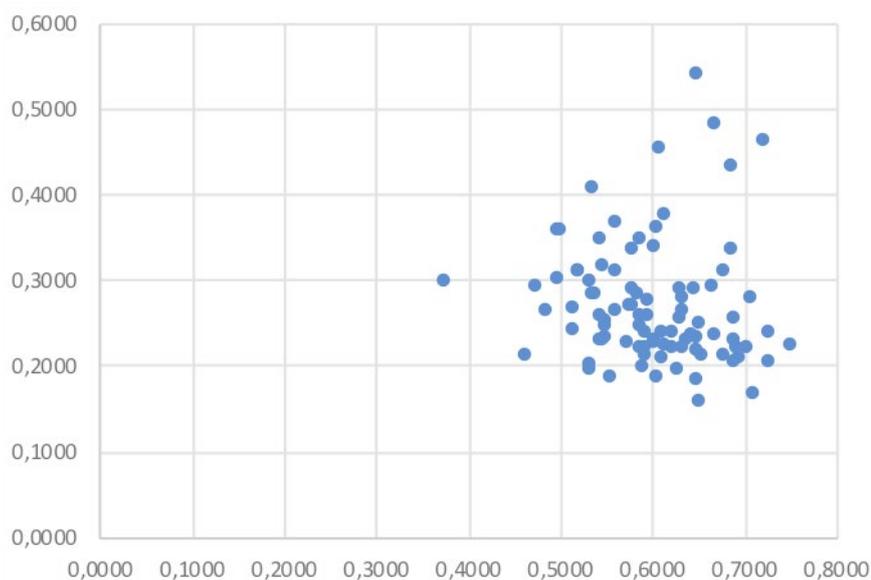
Observa-se, da Tabela 1, que o município com maior Indicador de Produto é Tibagi, com índice de 0,7511, numa escala que vai de zero a um, o que significa que ele obteve, em média, um desempenho de produto de 75,11% do município com melhor avaliação em cada quesito. Em contraste, ele foi apenas o 68º município no Indicador de Resultado, com índice de apenas 0,2232, o que demonstra uma aparente ausência de correlação entre os índices.

Já na parte inferior da tabela, o município com pior desempenho em produto apresentou indicador de 0,3747 – Sarandi. Seu indicador reflete uma média de desempenho de 37,47% em relação ao município com melhor avaliação em cada quesito. Seu Indicador de Resultado foi de 0,2960, situando-se na 24ª colocação entre todos os municípios. Novamente, é sugerida baixa correlação entre o resultado mensurado pelo indicador e seu produto entregue.

A média dos Indicadores de Produto entre todos os municípios analisados é de 0,6021, bem superior à média de 0,2692 do Indicador de Resultado, e sua mediana é de 0,6011. Isso demonstra que o desempenho dos municípios nos quesitos que compõem o indicador foi de, em média, 60,21% do desempenho do município com melhor *performance* em cada quesito.

O Gráfico 2 abaixo apresenta a dispersão dos municípios conforme a sua nota obtida nos Indicadores de Resultado e de Produto – no eixo x, horizontal, encontram-se os indicadores de produto encontrados – e no eixo y, vertical, os indicadores de resultado.

Gráfico 2 – Dispersão dos Municípios, conforme o Indicador de Qualidade da Atenção Básica de Produto (eixo x) e de Resultado (eixo y)



Verifica-se, do Gráfico 2, que há uma concentração de municípios com Produto entre 0,5 e 0,7 e Resultado entre 0,2 e 0,4. Isso, por si só, já demonstra que os municípios têm maior facilidade para atingir bons desempenhos em termos de entrega de produtos (cobertura de equipes de saúde adequada, regular acompanhamento de condicionalidades de saúde, bons percentuais de partos normais etc.), porém maior dificuldade em atingir bom desempenho em entrega de resultados (baixa taxa de mortalidade, baixos índices de internações por condições sensíveis à atenção básica etc.).

Além disso, a hipótese de baixa ou ausência de correlação entre os indicadores comprova-se pela análise mais aprofundada do Gráfico 2. Verificou-se que o coeficiente β de inclinação entre as duas variáveis é de -0,085, o que demonstra que um aumento no Indicador de Produto resulta numa diminuição do Indicador de Resultado, o que é aparentemente ilógico.

Um dos motivos para a inexistência de correlação entre os indicadores pode residir no fato de que as variáveis utilizadas neste estudo não possuam grande correlação entre si, o que pode levar a uma reavaliação a respeito dos indicadores a serem aferidos pelos órgãos oficiais, a fim de buscar atividades e produtos de saúde pública que de fato possuam relação com os resultados obtidos.

Também pode ser verdade que o atendimento a metas relativas a produtos não tenha causalidade com uma melhora no resultado da saúde pública, uma hipótese que, caso se mostrasse verdadeira, deve levar a uma maior atenção às autoridades de saúde, tendo em vista que as ações e serviços em que se concentra maior foco e atenção não estão surtindo, diretamente, os resultados pretendidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste artigo a aferição de um indicador que quantificasse, em termos objetivos, a qualidade da prestação de serviços de atenção básica à saúde pelos municípios paranaenses, estabelecendo mais uma métrica para avaliação da gestão pública.

Uma gama de dados está à disposição para o pesquisador que deseja informações a respeito da saúde pública no país. Bases de dados consolidadas pelo IBGE e pelo Ministério da Saúde fornecem informações importantes a respeito da prestação de serviços públicos e das condições de saúde das populações locais.

Por meio de uma catalogação dos resultados de saúde dos municípios do estado, identificou-se aqueles com melhores e piores resultados, fornecendo subsídios para que pesquisadores e gestores públicos possam aprofundar os estudos e efetuar melhorias na gestão.

Verificou-se que, em geral, nos municípios paranaenses com mais de 20 mil

habitantes, os resultados de saúde estão abaixo do que se poderia considerar ideal. O município com melhor Indicador de Resultado – Carambeí – apresentou desempenho de apenas 54,05% em relação ao considerado como ótimo para cada quesito avaliado.

Além disso, o Indicador de Resultado apresentou média de 0,2692, demonstrando baixo desempenho dos municípios em relação ao ideal. Em contraste, o Indicador de Produto (que representa os serviços prestados e efetivamente entregues à população) obteve média de 0,6021, bem superior ao Indicador de Resultado, indicando uma relativa maior facilidade em se atingir as metas de prestação de serviços, mas não de obtenção de resultados de saúde.

A metodologia e os resultados dos indicadores encontrados neste estudo podem apresentar um caminho no sentido da evolução das técnicas de monitoramento e avaliação das políticas públicas; mas este estudo, por si só, não tem a pretensão de afirmar que a situação da saúde pública nos municípios do estado encontra-se completamente representada pelo Indicador de Qualidade da Atenção Básica.

Os resultados mostrados podem conter algumas limitações no que se refere à precisão, devido a possível inconsistência nos dados originários, ou ainda uma aleatoriedade nos valores devido ao pequeno número de situações de saúde observadas em municípios de menor porte.

Ainda assim, pretende este trabalho dar uma contribuição relevante aos estudos de avaliação do setor público no estado do Paraná por meio dos resultados aqui apresentados, contribuindo para uma melhora na gestão da atenção básica nos municípios e na qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In. BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998. p. 178-192.

ALONSO, M. Custos no Serviço Público. **Revista do Serviço Público**. Ano 50, Número 1, Jan-Mar 1999.

ALY, C. M. C. et al. O Sistema Único de Saúde em série histórica de indicadores: uma perspectiva nacional para ação. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 113, p. 500-512, Apr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042017000200500&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17/09/2018.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Manual para a organização da atenção básica**. Brasília: Ministério da Saúde; 1998.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Articulação Interfederativa. **Caderno de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores: 2013-2015** / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Articulação Interfederativa. – 3. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2015. 156 p.: il. – (Serie Articulação Interfederativa; v. 1)

CPDOC/FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – Fundação Getúlio Vargas. **Verbetes: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, 2018**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-nacional-de-assistencia-medica-da-previdencia-social-inamps>>. Acesso em: 15/09/2018.

DALL’OLIO, L. L. S. e CERÁVOLO, M. A. G. **O Ciclo PDCA e o Planejamento na Administração Pública**, publicado em 12/2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/54339/o-ciclo-pdca-e-o-planejamento-na-administracao-publica>>. Acesso em: 15/09/2018.

SCOREL, S.; GIOVANELLA, L.; MENDONÇA, M. H. M.; SENNA, M. C. M. O Programa de Saúde da Família e a construção de um novo modelo para a atenção básica no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 21(2), 2007, pp. 164-176.

FERREIRA COSTA, V. M. **A dinâmica institucional da Reforma do Estado no Brasil: um balanço da era FHC**. São Paulo: Mimeo, 2004. 42 p.

HEINRICH, C. J. *Measuring public sector performance and effectiveness*. In: B. Guy Peters; John Pierre. **Handbook of Public Administration**. London: Sage, 2003. p. 25-37.

IBAÑEZ, N.; ROCHA, J. S. Y.; CASTRO, P. C.; RIBEIRO, M. C. S. A.; FORSTER, A. C.; NOVAES, M. H. D.; VIANA, A. L. A. Avaliação do desempenho da atenção básica no Estado de São Paulo. *Ciência e Saúde Coletiva*. 11(3):683-703, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2016**. Rio de Janeiro, 2016.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 112p.: il.

MARINHO, AL; FAÇANHA, L. O. PROGRAMAS SOCIAIS: EFETIVIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA COMO DIMENSÕES OPERACIONAIS DA AVALIAÇÃO. **Texto para Discussão (TD) 787: Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. IPEA, 2001.

MELLO, G. A.; FONTANELLA, B. J. B.; DEMARZO, M. M. P. Atenção Básica e Atenção Primária à Saúde – Origens e Diferenças Conceituais. **Revista de APS**, volume 12, n. 2, p. 204-213, abr./jun. 2009.

PACHECO, R. S. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. In: **Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo**, 11, 2006, Ciudad de Guatemala. Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006.

PACHECO, Regina Silvia. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 14, n. 55, jul. 2009. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44208/43079>>. Acesso em: 17/09/2018.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. **Revista Desenvolvimento em Questão**. Ano 11 • n. 22 • jan./abr. 2013.

SOUZA, R. R. Ministério da Saúde. **O Sistema Público de Saúde Brasileiro**. Seminário Internacional Tendências e Desafios dos Sistemas de Saúde nas Américas. São Paulo, Brasil, 11 a 14 de agosto de 2002.

STARFIELD, B. **Atenção primária: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia**. Brasília: Unesco/Ministério da Saúde, 2002. 726p.

SUZUKI, J. A. N.; GABBI, L. V. B. **Desafios da avaliação de desempenho no setor público: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo**. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 13: Enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil. Brasília: mai. 2009.

TATIKONDA, Lakshmi V., TATIKONDA, Rao J. *We need dynamic performance measures*. **Management Accounting**. Vol. 80, N° 3, pp. 49-51, set. 1998.

VILLA, T. C. S.; RUFFINO-NETO, A. Questionário para avaliação de desempenho de serviços de atenção básica no controle da TB no Brasil. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**. 2009;35(6):610-612.

SOLUÇÃO DO CONFLITO APARENTE DE NORMAS EXISTENTE ENTRE O REGIME JURÍDICO DOS ACORDOS COLABORATIVOS TRAZIDO PELA LEI Nº 13.019/2014 E O DOS CONVÊNIOS PREVISTO NO ART. 116 DA LEI Nº 8.666/1993

João Eduardo Lopes Queiroz¹

Assessor Jurídico – UNESP
Mestre em Soluções de Controvérsias Empresariais – EPD
Professor de Direito Administrativo e Constitucional – CESC
Coordenador do Curso de Direito – CESC

Edson César dos Santos Cabral²

Assessor Chefe da Assessoria Jurídica – UNESP
Especialista em Direito do Trabalho – PUC-Campinas
Mestrando em Soluções de Controvérsias Empresariais – EPD

RESUMO

O presente estudo avalia as modificações trazidas pela Lei n. 13.019/2014 em relação aos instrumentos de parcerias, demonstrando que o seu âmbito de incidência se circunda às Organizações da Sociedade Civil na forma que por ela foi definida. Propõe ainda a conciliação entre suas normas e a do art. 116 da Lei n. 8.666/1993, especificando as hipóteses de utilização dos Termos de Colaboração, Termos de Fomento ou Acordos de Cooperação, e a possibilidade de se pactuar Convênios fora das relações em que se encontrar em um dos polos uma Organização da Sociedade Civil. Ao final, ainda, avalia a necessidade de concorrência pública para seleção dos pactuantes dos instrumentos de parceria, bem como as possibilidades de pactuação direta.

PALAVRAS-CHAVE: parcerias, organizações da sociedade civil, convênios, acordos de cooperação, termo de colaboração, termo de fomento, chamamento público.

1 NECESSIDADE DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA DAR EFETIVIDADE AOS AJUSTES DECORRENTES DE PARCERIAS ENTRE A INICIATIVA PRIVADA E O SETOR PÚBLICO

A Lei das Parcerias Voluntárias, disciplinada pela Lei n. 13.019/2014, surgiu como um novo motor propulsor para o avanço das relações de parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e o Poder Público, revigorando o instituto dos

1 Contato: jel.queiroz@unesp.br.

2 Contato: edson.cabral@unesp.br.

estímulos positivos às entidades sociais que colaborem com o Estado nas suas atividades e na promoção de serviços públicos ou de utilidade pública.

Estas entidades, em virtude dos escândalos de corrupção no início dos anos de 1990 – mormente o caso da “Legião Brasileira de Assistência e dos Anões do Orçamento”, divulgados fortemente à época, na Imprensa³ – mereciam ter uma lei que disciplinasse o regime jurídico dos estímulos positivos⁴ a elas concedidas para

3 Destacam-se nesse sentido, dois fatos divulgados pela imprensa entre os anos de 1989 a 1993. O primeiro, ocorrido entre os anos de 1990 e 1991, refere-se aos desvios e malversação de recursos implementada pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), presidida na época pela então primeira-dama Rosane Collor, atual ex-esposa do ex-presidente da república, Fernando Collor de Mello. A ex-primeira dama, juntamente com a prima do ex-presidente, promoveram desvios e superfaturamento em licitações, tendo a presidente da LBA sido acusada de má administração intencional do dinheiro público e favorecimento ilícito de seus familiares. Alguns fatos chamaram atenção: a) a remessa de recursos através da LBA para uma Fundação fantasma, que tinha como endereço a casa da mãe de Rosane Collor. Tal fato foi considerado a gota d'água; b) Rosane Collor foi também acusada de receber cheques das empresas que foram beneficiadas pelas licitações da LBA – do esquema de Paulo César Farias (esquema de corrupção de tráfico de influências orquestrado pelo tesoureiro de campanha e amigo do ex-presidente Collor); c) compra fraudulenta e superfaturada de 1,6 quilos de leite em pó na Legião Brasileira de Assistência; d) em 1993 instaurou-se a CPI da “Fome” que, como resultado, gerou a imposição, pelo Tribunal de Contas da União, de uma multa de R\$ 1,8 milhão à Rosane Collor, após diversas auditorias que identificaram irregularidades e superfaturamento em compras de alimentos, tendo sido a ex-primeira dama declarada “omissa em ato antieconômico” durante o tempo que presidiu a LBA. Como resultado, calcula-se que o tenham sido desviados US\$ 16 milhões pelo grupo criminoso. Entretanto, somente em 2004 o Tribunal de Contas da União divulgou uma relação com o nome de mais de dois mil brasileiros inelegíveis para as próximas eleições municipais figurando, entre esses, o nome de Rosane Collor. Também em 1993 também foi instaurada a CPI dos “Anões do Orçamento”, que investigara 37 parlamentares por suposto envolvimento em esquemas de fraudes na Comissão de Orçamento do Congresso Nacional. O relatório final concluiu pelo pedido de cassação de 18 deles. Restou apurado à época, que os envolvidos desviaram mais de US\$ 100 milhões. O deputado João Alves era o responsável pela articulação do esquema, que conhecia desde 1972, quando ainda no período militar passou a integrar a Comissão de Orçamento do Congresso Nacional, onde colaborava com o Executivo na imposição de restrições a parlamentares de realizar modificações na Lei Orçamentária Anual e suas Diretrizes. Exigia, entretanto, como contrapartida à inclusão e aprovação de emendas parlamentares entre os gastos oficiais, cujas verbas eram direcionadas para os redutos eleitorais dos participantes de seu esquema. As fontes de recursos eram três: a) propinas pagas pelos prefeitos para incluir uma obra no Orçamento ou a liberação de uma verba já prevista, tarefas que eram realizadas pela Seval, uma empresa criada pelo deputado João Alves, que cobrava uma “taxa” para fazer o serviço; b) cobrança de propinas de empreiteiras para que fossem incluídas obras no Orçamento da União ou que os Ministérios liberassem recursos para obras que elas executariam; c) aprovação de subvenções sociais dos Ministérios para entidades “fantasmas” registradas no Conselho Nacional do Serviço Social e controladas pelos próprios parlamentares. Como resultado, de 1989 a 1992, o número de emendas parlamentares cresceu quase 3.000%. Em 1989, foram 2.604 emendas; em 1990, 13 mil; em 1991, 15.638; e em 1992, 76 mil. (Fonte: Museu da Corrupção. Para outras informações sobre o caso, vide o site Museu da Corrupção <www.muco.com.br>).

4 Para estudo detalhado sobre os “estímulos positivos”, vide: SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Estímulos Positivos**. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos Santos. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Atlas. 2011. Ou ainda: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos Santos. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. 2015.

que, além de imposição de requisitos para seu enquadramento, pudesse tornar mais legítima a sua atuação colaborativa com o Estado.

Pode-se afirmar que, além dessas ocorrências, as CPI's das Organizações não Governamentais, em 2001, no Governo de Fernando Henrique Cardoso e, em 2007, outra nova CPI das ONG's e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, no Governo de Lula, contribuíram para manchar a imagem dessas Instituições perante a população, atribuindo, inclusive, um grau de pejoração por parte da sociedade brasileira em relação ao fomento concedido às ONG's. A primeira, em 2001, teve como escopo principal a investigação de eventuais atividades ilícitas desenvolvidas por entidades estrangeiras no âmbito da Amazônia Legal. Já a segunda, em 2007, averiguou a regularidade de repasses a diversas ONG's e OSCIP's que não possuíam legitimidade para receberem recursos. A principal conclusão que se extraiu desses dois casos é que, a terceirização de programas do governo entregues às mãos de tais entidades apresenta um enorme problema de controle sobre recursos públicos e que, devido a isto, as fraudes ocorrem e a eficácia na aplicação dos aportes estatais acaba sempre sendo contestada pela sociedade.

Com efeito, é necessário afirmar que o Poder Executivo, nos dois governos passados (Lula-Cardoso), possuía uma percepção de que as Organizações da Sociedade Civil obtinham a possibilidade de colaborar com o Estado na promoção de serviços públicos. Entretanto, as críticas eram de que se estaria diante de uma forma de Privatização, em sentido amplo, do Estado, e a restrição por parte do ex-presidente Lula aparecia naquele momento.

Sem embargo, no Governo Lula se admitiu, sem muitos alardes, a existência de Parcerias Voluntárias através de normas infralegais, como se deu no caso da Portaria do Ministério da Saúde n. 374, de 28 de fevereiro de 2008. Esta norma instituiu, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o "Programa Nacional de Fomento à Produção e Inovação no Complexo Industrial da Saúde", que teve por mote a celebração de parcerias com o setor privado para "promover a articulação entre os produtores públicos e a indústria privada com vistas à realização de ações complementares e sinérgicas em benefício do mercado público de saúde", nos termos do art. 4º, inciso VII, do referido documento. Em estudo sobre a Portaria em comento, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral Garcia concluíram ser essa espécie de parceria similar à que foi introduzida pela Lei n. 13.019/2014. Os autores consideraram que

Esta espécie de parceria em análise se encontra inserida como instrumento de valia no âmbito da função administrativa de fomento que, ao contrário das demais, não é uma atividade tipificada nem, tampouco, imposta à sociedade ou ao mercado, pois sempre dependerá do consenso, e não da compulsão; daí o art. 174 da Constituição prever que os incentivos econômicos do Estado são determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado.

Neste auspicioso campo do fomento, o Estado não obriga a quem quer que seja – indivíduo, associação ou empresa – a valer-se dos instrumentos jurídicos de incentivo postos à disposição dos administrados, mas apenas os convoca a colaborar em uma relação consensual com o mesmo objetivo. No caso, o mecanismo eleito para levar adiante a Política Pública da transferência tecnológica consistiu na celebração de parcerias, inicialmente, entre o Ministério da Saúde e os laboratórios públicos – que, de sua parte, se comprometiam a firmar parcerias com as empresas privadas dispostas a desenvolver sinergias programadas de recíproco interesse.

Como seria de se esperar, nem todas as empresas do ramo se interessam em aderir a essas parcerias, o que é natural, já que, como dito, o fomento não é imposto.

Essa cooperação entre os setores, público e privado, se apresenta perfeitamente sintonizada com a diretriz que visa a uma Administração por resultados, que deve ser pautada não só pelo devido planejamento inicial, mas, notadamente, pelo efetivo alcance do legítimo resultado final dessas ações. Assim, tais políticas indutivas, que são orientadas para estimular a participação dos administrados, conferem uma base institucional à legalidade finalística positivada, o que, afinal, creditará à atuação administrativa em tese, plena legitimidade.⁵

Já no Governo Dilma, tais entidades acabaram ganhando força. Alterou-se o ponto de vista, ocasião em que se estabeleceu um diálogo entre as Organizações e o Estado que, conjuntamente, tiveram participação efetiva na elaboração de Políticas Públicas.

José Eduardo Sabo Paes e Hadassah Laís de Sousa Santana, dentro desse contexto relatado, reconhecem que:

Afirma-se que hoje se vive em uma relação de aprofundamento das relações entre o mercado, o Estado e a própria Sociedade Civil. Tendo os dois primeiros perdido relevo e o terceiro tendo um maior protagonismo nesta relação tripartite, ocupando cada vez mais espaço na denominada esfera pública.

Ao procurar apresentar o conceito de Terceiro Setor faz-se remissão às organizações que o integram, sua natureza e seus campos de atuação. Conceitua-lhe como o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à Sociedade Civil visando ao seu aperfeiçoamento.⁶

Com base nesse ideário é que foi aprovada, em 31 de julho de 2014, a Lei das Parcerias Voluntárias, com a flagrante preocupação de ordenar as formas de estímulos positivos às entidades que vierem a aderir ao novo projeto por meio da contratualização de resultados através da parcerização credenciada, o que possi-

5 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. **A política pública do complexo industrial de saúde.** In: REGINA, Sérgio de (Coordenador). *Parcerias Público-Privadas de Medicamentos.* Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 27.

6 PAES, José Eduardo Sabo; SANTANA, Hadassah Laís de Sousa. **O Terceiro Setor como elemento estratégico da Sociedade Civil em um Estado Social Pós-Moderno.** In: Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor, V. 1, n. 1, Jul.-Dez. de 2014; p. 183. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/5552>. Acesso em 06.06.2019.

bilitará segurança jurídica, transparência, participação social e democratização do acesso nas relações entre o Terceiro Setor e o Estado.

Esse movimento se deu a partir da necessidade de se atribuir um novo espaço institucional para o Terceiro Setor, pois, embora tenham sido instituídos pela Constituição Federal de 1988 diversos instrumentos inovadores voltados para o exercício da democracia direta (como, por exemplo, a iniciativa popular de projetos de lei), há de se reconhecer que o nosso Texto Constitucional foi tímido na definição de um espaço próprio a ser ocupado por organizações da sociedade civil no campo das relações colaborativas que podem ser mantidas com o Estado. Talvez, no momento em que foi produzido o texto da nossa atual Carta Constitucional, a sociedade, nas suas definições sociais e políticas, não se apresentasse de forma a impor um retrato institucional diferente.

Este quadro, porém, foi bastante alterado na última década. O exercício da democracia, o desenvolvimento da cidadania, a percepção das deficiências estruturais do nosso aparelho de Estado e a assimilação de experiências desenvolvidas em outros países colocaram como ordem-do-dia o questionamento acerca de qual deveria ser o papel da sociedade civil organizada na solução de problemas que afetam diretamente a vida dos brasileiros. A necessidade de serem concebidas organizações ou espaços “públicos não-estatais” que pudessem propiciar, de modo transparente e eficiente, a prestação de serviços sociais relevantes para toda a coletividade passou, assim, a ser uma questão a mobilizar pensamentos e induzir ações de expressivos setores da nossa sociedade.

Estas novas formas de ação exigiam a definição de um novo espaço institucional para o Terceiro Setor, infelizmente não definido na fotografia captada pelo nosso texto constitucional vigente, e que agora, através de norma infraconstitucional, procurará o seu assento.

Importante afirmar, que o Terceiro Setor decorre do princípio da subsidiariedade, que encontra a sua melhor acepção nos estudos desenvolvidos pela Doutrina Social da Igreja Católica, que na Encíclica de Pio XI, no *Quadragesimo Anno*, em 1931, no seu n. 79, que assim dispunha:

Verdade é, e a história o demonstra abundantemente que, devido à mudança de condições, só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas; permanece, contudo, imutável aquele sole-ne princípio da filosofia social: Assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e capacidade para o confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é subsidiar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los.⁷

7 VALENTINI, Vando. **O que é Subsidiariedade**. In: *Pessoa & Sociedade*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Núcleo Fé e Cultura). Disponível em: <http://www.pucsp.br/fecultura/textos/pessoa_sociedade/24_subsiariedade.html>. Acesso em 7.7.2018.

Oriundo do latim *subsidium*, subsidiariedade significa, estímulo, incentivo, encorajamento. Isso quer dizer que, em conformidade com aquela noção, é dever da comunidade maior apoiar e estimular a comunidade menor⁸. Não se deve, portanto, confundir a subsidiariedade com supletividade, uma vez que esta ocorre quando há omissão de entes ou indivíduos na realização de algumas tarefas e, neste caso, se dá a interferência não estimulativa, mais sim supletiva.

De outro lado, José Roberto Dromi não sente a necessidade de separar a subsidiariedade da supletividade, tratando-os de forma unívoca. No seu sentir, a subsidiariedade é um princípio jurídico,

fundado na eficácia ou o maior rendimento, mas sim uma garantia e tutela dos direitos essenciais da pessoa humana. E implica uma divisão de competências e uma cooperação das diversas esferas de ação social e individual.⁹

Desta forma, o Estado somente deveria intervir suprindo as necessidades das entidades intermédias¹⁰, localizadas entre ele mesmo e o indivíduo. Esses modos de ação podem ser: fomentar, estimular, coordenar, suprir, completar e integrar a iniciativa particular e grupal, nos âmbitos social, econômico, laboral, profissional etc.¹¹

Pelo princípio da subsidiariedade é que surge o Direito Administrativo Mínimo, onde o Estado só teria de se preocupar com os serviços essencialmente públicos e indelegáveis – como segurança e justiça, por exemplo –, cabendo ao Estado apenas a promoção, estimulação, criação de condições para que sejam resguardados princípios constitucionais econômicos e os direitos fundamentais tanto das pessoas físicas quanto das jurídicas.

8 QUADROS, Fausto de. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário Após o Tratado da União Europeia**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995, p. 14.

9 DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**. 9. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001, p. 41.

10 Diogo Figueiredo Moreira Neto, explica que "*as entidades intermédias*", perdendo algumas de suas características históricas herdadas da antiga teoria dos corpos intermédios, tal como a via Montesquieu, dependem da existência de uma concepção pluralista da sociedade. Nem por outra razão, foram identificadas por Tocqueville nos Estados Unidos da América como fundamentais ao regime liberal. Isso explica porque só recentemente, com a expansão contemporânea dos interesses metaindividuais, elas voltaram a encontrar campo fértil para sua multiplicação. A expressão abrange tanto as entidades intermédias criadas pela sociedade para cuidar de problemas derivados da existência desses novos interesses coletivos e difusos, quanto às criadas pelo Estado para atuar, por delegação, mais proximamente das comunidades diretamente interessadas. Assim é que essas entidades intermédias, com a denominação que lhes empresta a doutrina juspublicista contemporânea, tanto nascerão na própria esfera do Estado como se apresentarão como *entes privados delegatários de cometimentos públicos*. (MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Organizações sociais de colaboração (descentralização social e administração pública não estatal**. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 210, out./dez. de 1997. Rio de Janeiro: Renovar).

11 DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**, 9. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001, p. 41.

Para Fausto de Quadros,

a subsidiariedade recusa, portanto, o monopólio da Administração na prossecução do interesse público e leva à concretização do princípio da participação, que consiste numa manifestação da ideia de Democracia. Concebido desta forma, o princípio da subsidiariedade tem, à partida, aplicação tanto nos Estados unitários, como nos Estados regionais, como nos Estados federais.¹²

Reforçando essa ideia, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Paulo Rabello de Castro constataam que o princípio da subsidiariedade:

parte do indivíduo, considerando-o origem e fundamento do poder e da organização social, para reconhecer como legítimas todas as expressões de poder coletivas e as organizações quer sociais quer políticas delas decorrentes, das mais simples e restritas às mais complexas e extensas, desde que todas elas respeitem, sucessivamente, a maior, a autonomia da menor e atue apenas, a maior, quando a menor não possa atingir algum objetivo além de sua capacidade.¹³

Por este princípio, surge o que a doutrina moderna tem chamado de “estímulos positivos”. Os “estímulos positivos”, “atividade administrativa de estimulação”, ou também chamada de “teoria positiva da regulamentação”, são em síntese, ações do Poder Público voltadas à proteção, orientação, incentivo, estimulação dirigidos a promover o desenvolvimento de determinada atividade de utilidade pública, mas que está sendo exercida pela iniciativa privada, ou mesmo por outro parceiro público.

Essa é orientação para toda a Administração Pública na contemporaneidade, como asseverou Caio Tácito, há uma tendência:

(...) ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa. O Direito Administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração, acolhidos em modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho de prestações administrativas.¹⁴

É dentro dessa perspectiva que sugiram os instrumentos jurídicos de pactuação dessa colaboração entre Estado-Sociedade no cumprimento dos objetivos da sua própria existência.

12 QUADROS, Fausto de. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário Após o Tratado da União Europeia**. Coimbra: Livraria Almedina. 1995, p. 18.

13 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo e CASTRO, Paulo Rabello de. **O Futuro do Estado: do Pluralismo à Desmonopolização do Poder**. In: *O Estado do Futuro* (Coordenador Ives Gandra Martins). São Paulo: Pioneira, 1998; pp. 56-57 .

14 TÁCITO, Caio. **Direito administrativo de amanhã**. In: *O Estado do Futuro* (Coordenador Ives Gandra Martins). São Paulo: Ed. Pioneira, 1998, p. 140.

Esses acordos administrativos – Convênios, Acordos de Cooperação, Termos de Colaboração e Termos de Fomento –, cumprem sua função instrumental na acepção difundida por Ruy Cirne Lima, sendo as principais atribuir forma aos atos jurídicos, para os quais a forma instrumental é exigida e darem fé como prova pré-constituída da existência de atos jurídicos, neles exarados.¹⁵

O que tem sido questionado e até mal interpretado pela doutrina é qual o espaço que restou para se instrumentalizar pactos através da figura do Convênio.

Como demonstraremos, houve algumas interpretações reducionistas, outras questionando a constitucionalidade desse reducionismo, mas ainda não encontramos na doutrina uma interpretação sistematizadora, a qual propomos fazê-la.

2 HIPÓTESES DE UTILIZAÇÃO DE CONVÊNIOS DA LEI N. 8.666/1993 APÓS A VIGÊNCIA DA LEI FEDERAL N. 13.019/2014

Convênio, segundo Marcos Juruena Villela Souto, é o “ato multilateral de parceria entre o Poder Público e outras entidades públicas ou privadas com interesses afins”¹⁶, entendendo não ser o convênio uma espécie de contrato, pois não haveria interesses contrapostos, mais sim convergentes¹⁷.

Ada Pellegrini Grinover¹⁸, por sua vez, situa o Convênio como instrumento adequado para formalizar a prestação de serviços, mas adverte que “a nota marcante no convênio é a coexistência de interesses paralelos ou convergentes, enquanto característica do contrato são os interesses opostos e divergentes”. Essa autora reafirma a sua posição, constatando que “o convênio é ato-união que pressupõe interesses comuns e coincidentes dos partícipes, sendo, assim, modalidade de prestação de serviços”.

Fernando Borges Mânica pontua que

A expressão congloba tanto a relação de parceria entre duas entidades estatais, entre dois entes privados ou mesmo entre uma entidade estatal e um ente privado. Daí a denominação de “convênios públicos” para o

15 Ruy Cirne Lima, identificou como funções dos instrumentos as de “a) darem forma aos atos jurídicos, para os quais a forma instrumental houver sido exclusivamente decretada; b) darem forma aos atos jurídicos, a que, por arbítrio das partes se tiver dado a forma instrumental; c) darem fé como prova preconstituída da existência de atos jurídicos, neles exarados” (LIMA, Ruy Cirne. **Instrumento público: conceito e características**. In: *Revista de Direito Público*, n. 22, São Paulo, out./dez., 1988, p. 107).

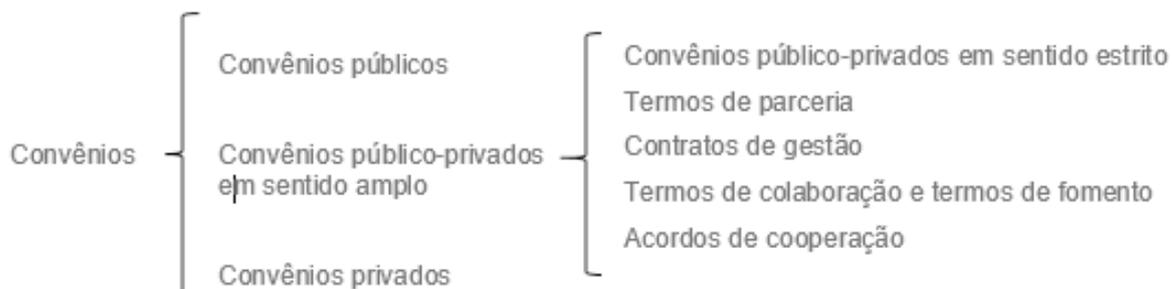
16 SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: Privatização, Concessões, Terceirizações e Regulação**, 4. ed. Rio de Janeiro: Lume Juris. 2001; p. 536.

17 SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: Privatização, Concessões, Terceirizações e Regulação**, 4. ed. Rio de Janeiro: Lume Juris. 2001; p. 536.

18 GRINOVER, Ada Pellegrini. **Convênio. Ato-União que Pressupõe Interesses Comuns dos Partícipes**. In: *Estudos de Direito Público (Revista da Associação dos Advogados da Prefeitura do Município de São Paulo)*, n. 6. jul./dez., 1984, p. 19-23.

primeiro caso, de “convênios privados” para o segundo e de “convênios público-privados” para o terceiro caso¹⁹.

Em seguida, propõe classificação onde o coloca como gênero, do qual os outros ajustes nominados no direito brasileiro seriam suas espécies²⁰:



No Brasil não existe uma Lei que institua normas gerais aplicáveis aos Convênios, como entende necessário o art. 241 da Constituição Federal. Dessa forma, caberá a cada ente federativo disciplinar o *modus operandi* dos Convênios em sua localidade, já que, quando o art. 241 prescreve que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, por meio de lei (...)”, conclui-se que a competência é concorrente.

Entretanto, o requisito básico a ser observado nessa elaboração legislativa é o parco tratamento destinado aos Convênios pela Lei n. 8.666/1993. Apesar de não estabelecer o regime jurídico dos Convênios de forma a minimizar as questões polêmicas geradas em torno de sua aplicação, a referida lei disciplinou alguns requisitos para pelo menos superar os dilemas da sua utilização anteriormente a ela.

Mas qual o panorama existente no Brasil antes da Lei n. 8.666/1993 em termos de convênio?

Era muito comum a Administração celebrar aqueles convênios “guarda-chuva”, ou seja, dentro de um escopo absolutamente subjetivo, a Administração associava-se a alguma entidade, pública ou privada, e ia celebrando termos aditivos

19 MÂNICA, Fernando Borges. **Parcerias no setor da saúde**. In: Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/123/edicao-1/parcerias-no-setor-da-saude>. Acessado em 02.07.2019.

20 MÂNICA, Fernando Borges. **Parcerias no setor da saúde**. In: Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/123/edicao-1/parcerias-no-setor-da-saude>. Acessado em 02.07.2019.

e fechando esse convênio, em determinados momentos que lhe pareciam favoráveis. Só que, com isso, muitas vezes, dotações orçamentárias eram comprometidas e pessoas preteridas, enfim, equipamentos, uso, todo o patrimônio público era colocado à disposição de um convênio que beneficiava alguns poucos. Muitas vezes existiam entes públicos que ficavam tão comprometidos com os convênios que isso os impedia de realizar os serviços públicos básicos, tamanho o dispêndio que se dava em torno desses ajustes.

Os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e se reúnem por meio de convênio. Por exemplo, uma universidade pública, cujo objetivo é o ensino, a pesquisa e a prestação de serviços à comunidade, celebra convênio com outras entidades públicas ou privadas para realizar uma pesquisa científica ou um projeto de interesse de ambas, ou mesmo para prestar serviços de competência comum, a terceiros. É o que ocorre com os convênios celebrados entre Estados e entidades particulares, tendo por objeto a prestação de serviços de saúde ou educação.

Adotando, portanto, esse entendimento, o de que a Lei n. 8.666/1993 disciplina em parte a elaboração dos convênios, pode-se concluir que o legislador inseriu a sua disciplina no art. 116 da precitada norma. Esse preceito, que determina a aplicação das normas da lei aos convênios “no que couber”, estaria apenas sendo eloquente para determinar a sua aplicação aos convênios. Essa seria uma visão legalista, e que não partiria de uma interpretação sistemática, o que desde já rechaçamos, mas admitimos que, na prática, “no que couber” significa: desde que os requisitos do art. 116 sejam observados.

O mencionado artigo impõe a aplicação residual (no que couber) da Lei n. 8.666/1993 aos Convênios, Acordos, Ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Estabelece como elemento principal para a celebração desses pactos a prévia aprovação de plano de trabalho proposto pela organização interessada (art. 116, § 1º), instrumento este que deverá ser instruído com no mínimo os seguintes requisitos: I – identificação do objeto a ser executado; II – metas a serem atingidas; III – etapas ou fases de execução; IV – plano de aplicação dos recursos financeiros; V – cronograma de desembolso; VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Outras imposições do art. 116 são as seguintes:

a) Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva (§ 2º).

b) As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, a não ser que não se comprove a destinação idônea da parcela anteriormente recebida; ou se for verificado o desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas; ou, ainda, quando não houver o saneamento solicitado pelos órgãos de fiscalização (§ 3º).

c) Concluído ou paralisado o Convênio, os saldos financeiros remanescentes serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável (§ 6º).

Em relação às transferências de recursos da União mediante Convênios, o Decreto n. 6.170/2007 disciplinou o seu regime jurídico. Ele regulamenta, principalmente, o art. 116 da Lei n. 8.666/1993 (Lei de Licitações).

Estas entidades privadas sem fins lucrativos devem se cadastrar no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, e aguardar o chamamento público realizado pelo órgão ou entidade concedente para que possam celebrar os Convênios.

No seu art. 2º, o Decreto veda a celebração de convênios e contratos de repasse quando:

a) com valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, quando for inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais). Sendo permitido para o alcance desses limites o consórcio entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e a celebração de convênios ou contratos de repasse com objeto que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais;

b) com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

c) entre órgãos e entidades da administração pública federal;

d) com entidades privadas sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do

convênio ou contrato de repasse, ou ainda, que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: omissão no dever de prestar contas; descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; ocorrência de dano ao Erário; ou prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

Em regra, a Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil é que realizam o repasse e fiscalizam a execução dos Convênios da União²¹.

Do ponto de vista jurídico, importante afirmar que a utilização da nomenclatura “Convênio” sofreu modificações com o advento da Lei n. 13.204/2015 reformou a Lei n. 13.019/2014.

Através dela, em uma primeira leitura, houve imposição de limites à opção de se pactuar instrumentos sob o formato jurídico de Convênio baseado no art. 116 da Lei Federal n. 8.666/1993.

Essa primeira leitura, realizada por parte da doutrina, considerou o seguinte contexto.

A Lei n. 13.204/2015 ao alterar o art. 84 da Lei n. 13.019/2014 e acrescentar o art. 84-A, atribuiu tratamento específico para os ajustes pactuados atualmente entre Instituições Públicas e Privadas, submetendo-os à Lei n. 13.019/2014 e suas alterações procedidas.

Em relação aos Convênios, houve a vinculação de que esses instrumentos sejam avençados apenas entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, e entre entidades filantrópicas sem fins lucrativos que atuem na área da saúde, podendo apenas nesses casos esses ajustes observarem o regime jurídico previsto no art. 116 da Lei n. 8.666/1993.

A leitura do referido art. 84 é a seguinte:

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

Para reforçar essa imposição, em seguida o art. 84-A, também inserido pela Lei n. 13.204/2015, trouxe restrição que pareceu, em um primeira análise, universal, à celebração de convênios, prescrevendo que *“a partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84”*.

21 “Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira controlada pela União, que poderá atuar como mandatária desta para execução e fiscalização.”

Sem embargo, adotando-se o princípio da legalidade, e interpretando essa norma de forma eminentemente literal, o que já se adianta não ser a melhor forma de interpretação do direito, atualmente em nosso sistema jurídico-administrativo, para haver celebração de convênios ditos públicos, dever-se-á estar diante de relações entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, ou ainda, diante de ajustes com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, na área da saúde complementar, com fundamento no artigo 199, §1º, da Constituição.

Portanto, sob este prisma, somente poder-se-ia avançar Convênios Públicos nas seguintes hipóteses:

- a) Convênios entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);
- b) Convênios entre os entes federados e pessoas jurídicas pertencentes à Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista);
- c) Convênios entre os próprios entes da Administração Indireta;
- d) Convênios entre os entes da Administração Direta ou Indireta e as Pessoas Jurídicas a elas vinculadas.

Convênios com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, na área da saúde complementar.

Nesse sentido, afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Com relação aos convênios, não mais se aplica a norma do artigo 116 da Lei n. 8.666/1993, salvo em duas hipóteses:

I – quando celebrados entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II – quando decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do artigo 3º (os firmados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, na área da saúde, com fundamento no artigo 199, §1º, da Constituição). Na realidade, a figura do convênio ficou reduzida às duas hipóteses referidas nesse dispositivo. Todos os demais ajustes têm que obedecer às normas da Lei 13.019/14, consoante decorre do art. 84, caput e parágrafo único. A conclusão é reforçada pela norma do artigo 84-A, pelo qual, “a partir da vigência desta lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84”. As parcerias celebradas com entidades privadas que se enquadrem no conceito de organização da sociedade civil terão que ser formalizadas por meio do termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, firmados com observância das normas da Lei n. 13.019/14.²²

Robertônio Santos Pessoa também adota essa concepção:

Acolhendo uma diretriz há muito recomendada pela comunidade jurídica, a Lei n. 13.019/14 limitou o uso do “convênio” como instrumento de parceria com as OSC, restringindo o emprego deste instrumento aos ajustes entre

22 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 30. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2017; p. 659. Também: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**, 12. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2019; p. 374.

entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, ou aos casos de participação de OSC em serviços de saúde de forma complementar ao SUS, nos termos do artigo 199, §1º, da Constituição Federal (art. 84). Retornou-se, assim, a leito originário dos convênios, que doravante devem ser utilizados apenas nos acordos entre entes federativos e administrativos, ressalvada a exceção constitucionalmente aberta para as parcerias com o SUS.

A despeito dos seus inegáveis avanços para as parcerias sociais com o terceiro setor, a Lei n. 13.019/2014 não logrou, como parecia ser seu escopo, conferir a devida sistematização e organicidade à regulação da matéria, conforme expectativa dos operadores deste setor, gestores públicos e dirigentes de OSC. Temos um quadro normativo onde parcerias sociais poderão ser celebradas com as Organizações Sociais por meio de contrato de gestão, com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público por meio de termo de parceria, e com outras Organizações da Sociedade Civil mediante termo de fomento, termo de colaboração ou acordo de colaboração, tudo isso regulado por leis distintas. Isso sem falar das parcerias com o SUS, que ainda podem empregar os convênios. Assim, observa-se que a Lei n. 13.019/14, a despeito de sua amplitude, apresenta-se muito mais como mais uma lei reguladora de parcerias específicas, do que como uma lei geral com status de marco regulatório sobre o tema.²³

Rafael Carvalho Rezende Oliveira também conclui que o termo “convênio” deve ser aplicado apenas aos seguintes ajustes: “a) entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas e b) celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos no âmbito do Sistema Único de Saúde.”²⁴

Fernando Borges Mânica também aderiu a esse posicionamento:

Atualmente, os convênios possuem âmbito de incidência bastante restrito, por força da Lei 13.019/2014. Tal lei limitou a celebração de convênios às parcerias celebradas no setor de saúde, determinando que todos os demais ajustes de tal natureza passem a adotar a forma de termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação. Dessa forma, apenas podem ser celebrados convênios entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como objeto a prestação complementar de serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, conforme preveem o art. 84, parágrafo único, inciso II e art. 3º, inciso IV da Lei 13.019/2014.²⁵

Marçal Justen Filho, também noticia essa alteração legislativa que mitigou a aplicação do art. 116 da Lei n. 8.666/1993 após a vigência da Lei n. 13.019/2014, e conclui pela sua aplicação aos órgãos integrantes da Administração, segundo o autor,

23 PESSOA, Robertonio Santos. **Marcos regulatórios do terceiro setor – avanços, retrocessos e contradições**. In: *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 57, abr./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247779>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

24 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos: Teoria e Prática**, 6. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense/Método – GEN. 2017; p. 350.

25 MÂNICA, Fernando Borges. **Parcerias no setor da saúde**. In: Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/123/edicao-1/parcerias-no-setor-da-saude>. Acessado em 02.07.2019.

o art. 116 da Lei 8.666/1993 foi, durante muito tempo, o fundamento normativo para disciplina de uma grande quantidade de avenças de natureza variada. A Lei 13.019/2015 (com modificações relevantes da Lei 13.204/2015) adotou regras específicas e minuciosas sobre o tema. Essas alterações reduziram sensivelmente o âmbito de aplicação do art. 116, que passou a ser destinado a reger exclusivamente as relações entre órgãos e entidades integrantes da Administração Pública.²⁶

Não obstante, o autor chama a atenção para eventual inconstitucionalidade da conjugação entre o art. 84 e o art. 84-A da Lei n. 13.019/2014:

A conjugação dos arts. 84 e 84-A da Lei 13.019/2015 conduziria a vedação de convênios entre a Administração e pessoas físicas ou com empresas dotadas de fins lucrativos. Segundo essa proposta, a atuação cooperativa entre o Poder Público e a sociedade civil passaria a ser um monopólio das organizações sociais. Assim, por exemplo, infringiria a ordem jurídica um convênio pelo qual uma empresa assumisse a obrigação de manter a conservação de áreas públicas ou aplicasse recursos próprios para atividades educacionais e similares. Essa solução é incompatível com a Constituição.²⁷

Aponta ainda, ter havido com a edição do referido art. 84-A, violação a princípios constitucionais fundamentais e à vontade constitucional, sendo ele dotado de inconstitucionalidade:

A CF/1988 consagrou uma ordem jurídica fundada na liberdade, na solidariedade e na função social da empresa. Esses postulados estão consagrados no art. 1º, no art. 3º, no art. 5º e no art. 170. Todos, pessoas físicas e jurídicas (independentemente da forma sob a qual se encontram constituídas), são autorizados a exercer seus poderes e a destinar os seus esforços e bens para o atingimento de fins de interesse comum.

Portanto, seria inconstitucional estabelecer uma vedação à cooperação voluntária e desinteressada entre um indivíduo ou uma empresa e o Estado. Estabelecer a vedação à atuação cooperativa entre o Estado e os setores produtivos da sociedade atinge a raia do impensável. Não é compatível com a Constituição criar um monopólio de cooperação entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

(...).

A CF/1988 não reservou os convênios apenas para as hipóteses referidas no art. 84-A da Lei n. 13.019/2014. Tanto assim que o art. 199, §1º, estabeleceu que "As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos". O dispositivo evidencia que o convênio será realizado preferencialmente com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. Ao aludir a preferência em favor dessa solução, consagra-se de modo necessário a possibilidade de solução alternativa. A CF/1988 não determinou, nessa passagem, que os convênios seriam realizados necessária e obrigatoriamente apenas com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

(...).

26 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 18. ed. São Paulo: RT, 2019; p. 1609.

27 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 18. ed. São Paulo: RT, 2019; p. 1610.

A liberdade de atuação dos sujeitos privados assegura-lhes o poder jurídico de escolher as atividades a que se dedicarão. No exercício das faculdades inerentes ao domínio de seus bens, é lhes garantido destinar bens e recursos, ainda que de modo limitado, para fins de interesse comum. Por efeito da solidariedade entre os integrantes da sociedade, cabe-lhes orientar os seus esforços para o bem coletivo.

A Constituição garante não apenas essas soluções, mas também a conjugação de esforços e de recursos entre os sujeitos privados e o Estado. É possível estabelecer limitações e requisitos para a transferência de recursos públicos para os sujeitos privados. Não se admite, no entanto, uma vedação legal à pactuação de acordos entre Administração Pública e pessoas físicas ou pessoas jurídicas que não estejam constituídas sob forma de organização social.

Portanto, não há impedimento constitucional a uma lei dispor sobre modalidades de parceria entre Estado e iniciativa privada. Mas existe violação à Constituição quando a lei reservar a pactuação de parceria apenas a uma categoria de sujeitos privados.²⁸

O autor apresenta ao final a interpretação conforme a Constituição que ele entende ser possível para salvar a norma:

Poderia ser preservada a validade do referido art. 84-A se fosse adotada interpretação de cunho restritivo, reputando-se que o dispositivo dispõe exclusivamente sobre convênios com repasse de recursos públicos. Então, permaneceria plenamente cabível a pactuação de convênios não enquadráveis no âmbito do art. 116 desde que, não compreendessem a transferência de recursos públicos. Essa hipótese envolveria uma interpretação apropriada também para o art. 2º, inc. VIII-A, da Lei 13.019/2014, que configura como acordo de cooperação a parceria que não envolve transferências de recursos financeiros para uma organização da sociedade civil. Como decorrência, admitir-se-ia a possibilidade da pactuação de convênios que não envolvam a transferência de recursos públicos e que tenham como parte um sujeito de direito não configurado como organização da sociedade civil.²⁹

Paulo Modesto sustenta a permanência dos convênios por considerá-los uma categoria jurídica constitucionalmente recepcionada como tal:

Não me parece correto dizer que a superação da antiga precariedade dos vínculos de parceria se reduza a “matar os convênios” ou “superar os convênios”, como muitos apregoam. Convênio é categoria jurídica, não se confundindo com um simples instrumento formal. Categoria jurídica prevista na Constituição Federal, como alternativa aos contratos de direito público celebrados entre o Poder Público e particulares, nomeadamente as entidades sem fins lucrativos. É testemunha eloquente disso o art. 199, § 1º, da Constituição Federal, (...).³⁰

28 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 18. ed. São Paulo: RT. 2019; p. 1611.

29 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 18. ed. São Paulo: RT. 2019; p. 1611-1612.

30 MODESTO, Paulo. **Parcerias Público-Sociais em Transformação**. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). *Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei n. 13.019/14*, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018; p. 25.

Cristiana Fortini, Luana Magalhães de Araújo Cunha e Priscila Giannetti Campos Pires, após apresentarem a estrutura da Lei de Parcerias Voluntárias, relatando a opção da mesma em limitar a terminologia “convênio” somente para as relações entre entes públicos, ressaltando a existência do mesmo nos casos de ajustes para fins de operações de saúde complementar, nos termos do art. 199, §1º da Constituição Federal. As autoras criticam essa elaboração normativa, considerando que:

A alteração terminológica proposta ignora que o art. 116 da Lei n. 8.666/1993 permanece em vigor. Assim, não parece possível cogitar da eliminação da expressão “convênios” ou mesmo de sua realização. No mínimo, ainda seria possível cogitar de convênios entre entes estatais e empresas, incumbidos de objetivos comuns, ausente finalidade lucrativa.³¹

As autoras recordam que o projeto de lei que deu corpo à Lei n. 13.019/2014, “previa inicialmente a revogação do art. 116 da Lei n. 8.666/93”³², entretanto, citando como referência o Parecer apresentado pelo Senador Rodrigo Rollemberg no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle³³, onde

31 FORTINI, Cristiana; CUNHA, Luana Magalhães de Araújo; PIRES, Priscila Giannetti Campos. **O Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil: Inovações da Lei n. 13.019/2014.** In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). *Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei n. 13.019/14*, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018; p. 77.

32 FORTINI, Cristiana; CUNHA, Luana Magalhães de Araújo; PIRES, Priscila Giannetti Campos. **O Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil: Inovações da Lei n. 13.019/2014.** In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). *Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei n. 13.019/14*, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018; p. 64.

33 “Em face do imperativo de fundamentar o raciocínio ora desenvolvido, adianta-se que não julgamos prudente, nem necessário revogar o art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993. Primeiramente, porque, até o momento, é a única norma geral, com estatura de lei, a disciplinar os convênios. Ocorre que ela se presta a regular não apenas os convênios da Administração Pública com entidades particulares, mas também entre os entes públicos. Assim, a revogação do art. 116 criaria um vácuo legislativo no tocante aos convênios entre órgãos e entidades do Poder Público. Naturalmente, com a aprovação da nova lei, o dispositivo terá seu âmbito de incidência limitado a esses casos.

Imperioso destacar também que, no que é afeto a convênios e instrumentos congêneres, a simples revogação do art. 116 do Estatuto das Licitações e Contratos, na forma como está na proposição original, colocaria as entidades do braço empresarial do Estado, independentemente de suas naturezas, em um vácuo legislativo. Não haveria uma norma legal de regência constitucionalmente válida.

Outrossim, não revogar o art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, e deixar de incluir as parcerias das estatais com organizações da sociedade civil do novo regramento seria um contrassenso, pois a interação entre elas passaria a ser regida por normas mais gravosas do que a aplicável à administração direta, autarquias e fundações com essas mesmas pessoas jurídicas. Isto porque o regime àquelas imputável continuaria a ser o da Lei de Licitações, tanto mais draconiano quanto lacunoso do que o criado por esta proposição.” (ROLLEMBERG, Rodrigo. **Parecer da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, sobre o Projeto de Lei do Senado n. 649, de 2011, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público.** Apresentado em de 8.10.2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102968>).

pontuou-se que a revogação desse dispositivo poderia gerar verdadeiro vácuo normativo quanto aos Convênios firmados pelos entes públicos e aos demais ajustes, que apesar de terem como partícipes o particular, não se enquadram nos termos da Lei n. 13.019/2014³⁴.

As autoras também alegam a inconstitucionalidade da redução das hipóteses de utilização de convênios, assinalando que

A própria Constituição da República adota ambas terminologias. Fala-se em contratos, mas também em convênios. Não nos referimos aos convênios público-público, a que alude o art. 241 da Constituição, mas ao convênio público-privado de que cuida o seu artigo 199, §1º.

Ora, se a Constituição brasileira prevê a celebração de convênios público-privado não nos parece possível ignorar a intenção de conferir individualidade própria a esse ajuste. Não se pretende ignorar que alguns “convênios” são verdadeiros “contratos de prestação de serviço”, rotulados de forma distinta com o intuito de escapar da incidência da Lei n. 8.666/93, já que seu art. 116 oferece uma válvula de escape ao utilizar a expressão “no que couber”. Mas a presença de convênios “fantasia” não basta para aniquilar a possível existência de convênios “genuínos” entre a esfera pública e o setor privado.

Logo, parece-nos faltar respaldo constitucional à pretensão da esfera federal de transpor aos demais entes federados as regras que, no seu sentir, deveriam conduzir a celebração, gestão e fiscalização de vínculos desse jaez.³⁵

Sidney Bittencourt também crítica enfaticamente a eventual restrição trazida pelos artigos 84 e 84-A da Lei n. 13.019/2014 quando interpretada literalmente, ponderando através de uma interpretação sistemática que

O texto legal, má técnica, permite que se avalie equivocadamente, como alguns intérpretes já expuseram, que o instrumento “convênio” não mais poderá ser firmado entre a Administração e pessoas jurídicas da iniciativa privada, salvo no caso dos convênios celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que tenham por finalidade possibilitar a participação destas, de forma complementar, no SUS. Isso, no entanto, não é verdade, pois a interpretação correta do preceptivo é no sentido de que as parcerias firmadas com entidades privadas, que se enquadrem no conceito de OSC, terão que, obrigatoriamente, ser celebradas por intermédio de termos de fomento ou de colaboração, não as demais, que continuam a adotar a ferramenta “convênio” nos acordos de colaboração.

Vide que o art. 41 da Lei indica que, afora as hipóteses do parágrafo único do art. 84 e as situações em que ela própria exclui a incidência de

34 FORTINI, Cristiana; CUNHA, Luana Magalhães de Araújo; PIRES, Priscila Giannetti Campos. **O Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil: Inovações da Lei n. 13.019/2014**. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). *Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei n. 13.019/14*, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018; p. 64.

35 FORTINI, Cristiana; CUNHA, Luana Magalhães de Araújo; PIRES, Priscila Giannetti Campos. **O Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil: Inovações da Lei n. 13.019/2014**. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). *Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei n. 13.019/14*, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018; p. 67.

suas disposições, as parcerias celebradas entre a Administração e as entidades definidas como OSC deverão ser celebradas unicamente nos termos da norma.³⁶

Não temos dúvida da total razão que assiste ao autor, que realmente pode ser abalizada através de mera constatação do que traz o artigo 41 da Lei n. 13.019/2014. Sua redação é a seguinte:

Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Tudo isso volta ao que já sustentei em momento anterior à nova redação dada ao art. 84 da Lei de Parcerias Voluntárias pela n. 13.204/2015, naquele momento tive oportunidade de demonstrar a dimensão subjetiva e objetiva de incidência da Lei n. 13.019/2014, onde revelei:

Uma questão se coloca: a quem essa Lei regerá, do ponto de vista da vinculação administrativa, ou seja, qual a sua dimensão subjetiva de incidência? Em uma análise preliminar, essa Lei se aplica a qualquer entidade que se beneficie de estímulos positivos disciplinados no seu âmbito, inclusive, e a lei optou por deixar consignado, aplica-se às entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, de que trata a Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, regidas por termos de parceria (art. 4º). De forma específica, a Lei abarcará as Organizações da Sociedade Civil que ela conceituou (...).
(...).

Quanto à sua dimensão objetiva de incidência, ou seja, quais os tipos de ajustes que serão abarcados por essa norma, a lei foi clara, estabelecendo que aplica-se, a todos os ajustes realizados entre a Administração, Direta e Indireta, e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, e que visem finalidades de interesse público e envolvam transferências de recursos financeiros pelo Estado (art. 1º).³⁷

Sem embargo, deve prevalecer o entendimento de que a imposição de observância da Lei n. 13.019/2014 se resume “as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º” conforme dispõe o art. 41 desta norma. O referido inciso I do art. 2º, que recebeu nova redação através da Lei 13.204/2015, seleciona quais são as entidades que ele considera como Organização da Sociedade Civil³⁸ a partir desse novo marco:

36 BITTENCOURT, Sidney. **Convênios Administrativos e outros Instrumentos de Transferência de Recursos Públicos**. São Paulo: Letras Jurídicas. 2019; p. 243-244.

37 QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Principais aspectos do regime jurídico das parcerias voluntárias introduzidos pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. In: *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 16, n. 87, set./out. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=212817>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

38 Em relação à natureza jurídica das Organizações da Sociedade Civil, Mónica Montana, Mylena de Aguiar Melo e Italo Giulliano Ozório de Souza assinalam: “Quanto à natureza jurídica das

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

A clarividência do art. 41 nos conduz à conclusão de que as exceções de aplicação da Lei n. 13.019/2014, mesmo em se tratando de entidades que possam ser consideradas Organizações da Sociedade Civil nos termos do art. 2º, inciso I, estão devidamente discriminadas tanto no seu art. 3º³⁹ quanto no seu parágrafo único do

Organizações da Sociedade Civil, destaca-se que, atualmente, as OSC's que atuam no país podem revestir-se de naturezas jurídicas diversas, como por exemplo, associações privadas, fundações privadas e organizações religiosas, configurando-se como pessoas de direito privado, mas sem fins lucrativos". Os autores ainda apresentam dados recentes sobre as formas de sua constituição no Brasil: "Segundo informações obtidas junto ao Mapa das Organizações da Sociedade Civil, elaborado pelo IPEA26, é possível considerar que 709 mil (86%) são associações privadas, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações. A distribuição entre naturezas jurídicas das entidades não difere da disposição das OSCs no território, exceto por uma concentração, um pouco maior, de fundações (43%) e um pouco menor de associações (38%) na região Sudeste, comparado ao total de OSCs, que é de 40%." (MONTANA, Mónica; MELO, Mylena de Aguiar; SOUZA, Italo Giulliano Ozório de Souza. **Panorama atual das Organizações da Sociedade Civil no Brasil**. In: Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor, V. 5, n. 1, p. 402-424, Jan.-Jun. Brasília. 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/9782/pdf>. Acesso em 16.07.2018).

39 Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com esta Lei; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal ; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014 ; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

art. 84⁴⁰. O reforço trazido pelo art. 84-A inserido pela Lei n. 13.204/2015, que pareceria restrição universal à celebração de convênios - “a partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84” – deve ser observado dentro do âmbito de incidência da própria Lei n. 13.019/2014, que está determinado no seu art. 1^o⁴¹, ou seja, ela teve por objetivo instituir “normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil”.

Desse modo, não há necessidade de se alegar a inconstitucionalidade dos artigos 84 e 84-A da Lei n. 13.019/2014 que através de interpretação literal estariam a condicionar a aplicação de convênios no direito administrativo brasileiro como um todo apenas àquelas duas hipóteses do parágrafo único do art. 84, como foi feito por alguns autores⁴², pois a mera interpretação sistemática nos conduz à compreensão de que esses condicionamentos se aplicam no âmbito de incidência da própria Lei n. 13.019/2014 onde eles estão inseridos, ou seja, somente para “as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil”, conceituadas como tais no art. 2^o, inciso I da mesma lei.

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na [Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999](#); [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

VII - às transferências referidas no [art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004](#), e nos [arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009](#); [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

VIII - (VETADO); [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

a) membros de Poder ou do Ministério Público; [\(Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; [\(Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

c) pessoas jurídicas de direito público interno; [\(Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; [\(Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

40 Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

41 Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).

42 **VIDE:** Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 18. ed. São Paulo: RT. 2019; p. 1610-1611) e Cristiana Fortini, Luana Magalhães de Araújo Cunha e Priscila Giannetti Campos Pires (FORTINI, Cristiana; CUNHA, Luana Magalhães de Araújo; PIRES, Priscila Giannetti Campos. **O Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil: Inovações da Lei n. 13.019/2014**. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). *Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei n. 13.019/14*, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018; p. 67).

Todavia, se optássemos por dizer que esses artigos são inconstitucionais, a solução para a sua preservação no sistema jurídico seria aplicar a “técnica da declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto”, onde a norma constante no art. 84-A, só pode ser interpretada no sentido de que sua incidência se encontra adstrita ao universo de entidades ao qual a Lei n. 13.019/2014 possui dimensão subjetiva de incidência, ou seja, às Organizações da Sociedade Civil, devidamente conceituadas no seu art. 2º, inciso I.

Em conclusão tópica, pode-se dizer que os Convênios previstos no art. 116 da Lei n. 8.666/1993 continuam a ser utilizados no direito brasileiro para as seguintes situações:

a) nas avenças entre quaisquer entes da Administração Direta ou Indireta do Estado;

b) nos ajustes entre os entes da Administração Direta ou Indireta e as Pessoas Jurídicas a elas vinculadas que se enquadrem no conceito de Organização da Sociedade Civil previsto no art. 2º, inciso I da Lei n. 13.019/2014;

c) nos pactos com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, na área da saúde complementar;

d) nos acordos com entidades privadas que não se enquadrem no conceito de Organização da Sociedade Civil previsto no art. 2º, inciso I da Lei n. 13.019/2014.

Já as parcerias firmadas com entidades privadas, que se enquadrem no conceito amplo⁴³ que foi dado às Organizações da Sociedade Civil, terão que, obrigatoriamente receber a incidência da Lei n. 13.019/2014 e ser celebradas por intermédio de:

a) Termos de Colaboração quando a parceria é proposta pela Administração Pública e envolvam transferências de recursos financeiros (art. 2º, inciso VII da Lei n. 13.019/2014)⁴⁴;

43 Maria Tereza Fonseca Dias e Juliana de Souza Bechara, analisando o atual conceito legal de Organizações da Sociedade Civil, reformado pela Lei n. 13.204/2015, concluem que “o legislador aproximou as duas tradições conceituais do terceiro setor (anglo-saxônica e europeia-canadense), preocupando-se não só com as questões institucionais e formais da entidade e com a caracterização da sua finalidade não-lucrativa, mas agregando a esta tradição a finalidade social das entidades.” (DIAS, Maria Tereza Fonseca; BECHARA, Juliana de Souza. **Parcerias da Administração Pública com as entidades privadas sem fins lucrativos na Lei nº 13.019/2014 e a questão da univocidade conceitual do “terceiro setor”** In: *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, V. 2, n. 2, Jul.-Dez. de 2015; p. 83. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/6557>. Acesso em 16.06.2019).

44 Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:
(...);

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

b) Termos de Fomento quando a parceria é proposta pelas Organizações da Sociedade Civil e envolvam transferências de recursos financeiros (art. 2º, inciso VIII da Lei n. 13.019/2014)⁴⁵;

c) Acordos de Cooperação quando não envolvam transferências de recursos financeiros (art. 2º, inciso VIII-A da Lei n. 13.019/2014)⁴⁶.

3 A PACTUAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PARCERIA EXIGE CONCORRÊNCIA PÚBLICA?

Em relação aos Convênios, já se questionou no passado se haveria necessidade de processo licitatório para escolha das entidades que o celebrarão com a Administração.

José dos Santos Carvalho Filho⁴⁷, Marçal Justen Filho⁴⁸, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴⁹, Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti⁵⁰, são alguns autores que concluem pela desnecessidade de licitação na pactuação de Convênios com fulcro no art. 116 da Lei n. 8.666/1993.

45 Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:
(...);

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#)).

46 Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:
(...);

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#)).

47 “A celebração de convênios, por sua natureza, independe de licitação prévia como regra” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 5ª ed. São Paulo: Atlas. 2012; p. 244).

48 “(...) não há, por exemplo, obrigatoriedade de realizar licitação como pressuposto para realização do convênio”. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 18. ed. São Paulo: RT. 2019; p. 1615).

49 “Resta assinalar, com relação ao convênio, que sua celebração independe de prévia licitação.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**, 12. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2019; p. 304).

50 “Não se cogita de licitação para a escolha dos parceiros a conveniar porque estes, por definição, estarão sempre desinteressados de qualquer contraprestação, daí o despropósito de uma competição seletiva, sob as condições do mercado. A escolha dos convenientes, via de regra, é pautada pela inviabilidade de competição, na medida em que todos visam atingir um objeto ou uma meta para a implementação de determinada política pública, de forma compartilhada com outros órgãos ou entidades. Predomina o interesse comum dos partícipes, diversamente do que ocorre com o contrato administrativo, cuja premissa é a disputa entre sociedades empresárias que visam ao lucro, para o fornecimento, a prestação ou a execução de determinado objeto necessário à Administração Pública, por isto que apresentarão propostas de preços e condições aferidas em face das práticas de mercado” (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Convênios e outros instrumentos de “Administração Consensual” na Gestão Pública do Século XXI**, 3. ed.. Belo Horizonte: Fórum. 2015; p. 64-65.).

Posição também já refletida no Superior Tribunal de Justiça (RMS 30.634/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, j. em 15.06.2010, DJe de 28.06.2020).

Porém, para os ajustes que envolvam Termos de Colaboração e Termos de Fomento, a regra é a promoção de um “Chamamento Público”, previsto nos artigos 23 e seguintes da Lei Federal n. 13.019/2014, que objetiva selecionar organização da sociedade civil para firmar a parceria, garantindo a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (art. 2º, inciso XII da Lei n. 13.019/2014)⁵¹.

O Chamamento Público é conceituado pelo art. 2º, inciso XII como o

procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Percebe-se que o seu conceito não inclui entre os instrumentos a ele condicionado os Acordos de Cooperação, ou seja, a própria lei excepcionou como regra a necessidade de se promover Chamamento Público para esses Acordos.

A Lei n. 13.019/2014 no seu art. 2º, inciso VIII-A, assim conceitua os Acordos de Cooperação:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...);
VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

O art. 29 da Lei n. 13.019/2014 excepcionou a necessidade de Chamamento Público para os Acordos de Cooperação e ainda também quando se estiver diante de “termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais”.

51 Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...);

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Todavia, o mesmo art. 29 condicionou a celebração dos Acordos de Cooperação que envolvam compartilhamento de recurso patrimonial, à necessidade de se elaborar o Chamamento Público, vejamos:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Em consequência, não havendo transferência pela Administração de recursos financeiros para entidades da sociedade civil qualificadas como Organizações da Sociedade Civil, estamos diante de um Acordo de Cooperação, nos termos do art. 2º, inciso VIII-A da Lei Federal n. 13.019/2014.

E mais ainda, se estivermos diante de uma Acordo de Cooperação que não decorra compartilhamento de “recurso patrimonial”, prescindirá de Chamamento Público a implementação desse pacto.

A questão que fica é, o que seria o recurso patrimonial?

Para a Escola Nacional de Administração Pública,

Recurso patrimonial é todo o bem físico (tangível) empregado em uma organização que detém natureza permanente. Em geral, os bens patrimoniais podem ser de três tipos: imóveis (prédios, terrenos etc.), instalações (uma central de ar condicionado, por exemplo) e materiais permanentes (máquinas, móveis, computadores etc.).⁵²

Portanto, é perceptível que grande parte dos Acordos de Cooperação a serem celebrados pressupõem prévio Chamamento Público, podendo se questionar se em virtude de algumas especificidades não se poderia dispensá-lo.

Ainda, não é demais lembrar que a própria Lei n. 13.019/2014 excepciona a necessidade de se elaborar o Chamamento Público em duas ocasiões, para casos em que ela dispensa, previstos no art. 30, e para casos em que ela entende inexigível, art. 31.

Temos, portanto, exportado para o Chamamento Público os mesmos conceitos de dispensa e inexigibilidade de licitação, já sedimentados pela doutrina e fixados pela jurisprudência, podendo ser aplicáveis neste caso.

Carlos Ari Sundfeld afirma que a inexigibilidade ocorre quando “apenas um sujeito está apto a estabelecer a relação jurídica pretendida pelo Poder Público, quando não haverá sentido em realizar procedimento destinado a ensejar a disputa”⁵³.

52 FENILI, Renato Ribeiro. **Gestão de Materiais - Enap Didáticos**, n. 1. Brasília: ENAP, 2015.; p. 15.

53 SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 1994; p.42.

Já a dispensa, é quando a lei estabelece casos em que “embora viável o certame, no critério do legislador é inconveniente fazê-lo, por circunstâncias diversas”⁵⁴.

Com efeito, o art. 30 trouxe 4 (quatro) hipóteses de dispensa, *in verbis*:

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - (VETADO).

V - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Já a inexigibilidade de Chamamento Público surgirá nos termos do art. 31⁵⁵, caput, “em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica”, exemplificando nos seus incisos I e II dois casos comuns de inexigibilidade:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

54 SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 1994; p.58.

55 Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

Contudo, sob pena de nulidade do ato, deverá a autoridade competente justificar os motivos pelos quais se afastou o Chamamento Público, nos termos consignados pelo art. 32⁵⁶, fundamentando a situação que ensejará a formação do ajuste, publicando-se o extrato da justificativa da dispensa ou inexigibilidade, “no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública” conforme determina o §1º do art. 32.

Ressalte-se ainda, que na dicção do §4º do art. 32, a “dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei”.

4 CONCLUSÃO

Pode-se constatar, portanto, que os Convênios previstos no art. 116 da Lei n. 8.666/1993 continuam a ser utilizados no direito brasileiro nas avenças entre quaisquer entes da Administração Direta ou Indireta do Estado, nos ajustes entre os entes da Administração Direta ou Indireta e as Pessoas Jurídicas a elas vinculadas que se enquadrem no conceito de Organização da Sociedade Civil nos termos da Lei n. 13.019/2014, nos pactos com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, quando na área da saúde complementar, nos acordos com entidades privadas que não se enquadrem no conceito de Organização da Sociedade Civil previsto no art. 2º, inciso I da Lei n. 13.019/2014.

De outro lado, as parcerias firmadas com entidades privadas, que se enquadrem no conceito de Organização da Sociedade Civil, terão que, obrigatoriamente receber a incidência da Lei n. 13.019/2014 e ser celebradas por intermédio de Termos de Colaboração, Termos de Fomento ou Acordos de Cooperação. Sendo a regra para esses dois primeiros a realização de Chamamento Público, que poderá ser dispensado nos casos previstos Lei n. 13.019/2014 ou inexigível quando a competição em torno do objeto por impossível de ser realizada.

56 Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

§ 4º A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

REFERÊNCIAS

- BITTENCOURT, Sidney. **Convênios Administrativos e outros Instrumentos de Transferência de Recursos Públicos**. São Paulo: Letras Jurídicas. 2019; p. 243-244.
- CARDOZO, José Eduardo Martins. **Um novo espaço institucional para o Terceiro Setor**. Disponível em: <<http://www.gife.org.br/artigo-espaco-institucional-do-terceiro-setor-precisa-ser-melhor-definido-7502.asp>>. Acesso em 5.6.2019.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 5ª ed. São Paulo: Atlas. 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 30. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2017; p. 659.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**, 12. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2019.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca; BECHARA, Juliana de Souza. **Parcerias da Administração Pública com as entidades privadas sem fins lucrativos na Lei nº 13.019/2014 e a questão da univocidade conceitual do “terceiro setor”** In: Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor, V. 2, n. 2, Jul.-Dez. de 2015; p. 83. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/6557>. Acesso em 16.06.2019.
- DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**, 9. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001.
- FENILI, Renato Ribeiro. **Gestão de Materiais - Enap Didáticos**, n. 1. Brasília: ENAP, 2015.
- FORTINI, Cristiana; CUNHA, Luana Magalhães de Araújo; PIRES, Priscila Giannetti Campos. **O Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil: Inovações da Lei n. 13.019/2014**. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). *Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei n. 13.019/14*, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **Convênio. Ato-União que Pressupõe Interesses Comuns dos Partícipes**. In: *Estudos de Direito Público (Revista da Associação dos Advogados da Prefeitura do Município de São Paulo)*, n. 6. jul./dez., 1984.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 18. ed. São Paulo: RT. 2019.
- LIMA, Ruy Cirne. **Instrumento público: conceito e características**. In: *Revista de Direito Público*, n. 22, São Paulo, out./dez., 1988.

MÂNICA, Fernando Borges. **Parcerias no setor da saúde**. In: *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/123/edicao-1/parcerias-no-setor-da-saude>. Acessado em 02.07.2019.

MONTANA, Mónica; MELO, Mylena de Aguiar; SOUZA, Italo Giulliano Ozório de Souza. **Panorama atual das Organizações da Sociedade Civil no Brasil**. In: *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, V. 5, n. 1, p. 402-424, Jan.-Jun. Brasília. 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/9782/pdf>. Acesso em 16.07.2018

MODESTO, Paulo. **Parcerias Público-Sociais em Transformação**. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). *Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei n. 13.019/14*, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; CASTRO, Paulo Rabello de. **O Futuro do Estado: do Pluralismo à Desmonopolização do Poder**. In: *O Estado do Futuro* (Coordenador Ives Gandra Martins). São Paulo: Pioneira, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. **A política pública do complexo industrial de saúde**. In: REGINA, Sérgio de (Coordenador). *Parcerias Público-Privadas de Medicamentos*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo;. **Organizações sociais de colaboração (descentralização social e administração pública não estatal**. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 210, out./dez. de 1997. Rio de Janeiro: Renovar.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos: Teoria e Prática**, 6. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense/Método – GEN. 2017.

PAES, José Eduardo Sabo; SANTANA, Hadassah Laís de Sousa. **O Terceiro Setor como elemento estratégico da Sociedade Civil em um Estado Social Pós-Moderno**. In: *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, V. 1, n. 1, Jul.-Dez. de 2014; p. 183. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/5552>. Acesso em 06.06.2019.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Convênios e outros instrumentos de “Administração Consensual” na Gestão Pública do Século XXI**, 3. ed.. Belo Horizonte: Fórum. 2015.

PESSOA, Robertonio Santos. **Marcos regulatórios do terceiro setor – avanços, retrocessos e contradições**. In: *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 57, abr./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247779>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

QUADROS, Fausto de. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário Após o Tratado da União Europeia**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Principais aspectos do regime jurídico das parcerias voluntárias introduzidos pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. In: *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 16, n. 87, set./out. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=212817>>. Acesso em: 11.7.2019.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos Santos. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. 2015.

ROLLEMBERG, Rodrigo. **Parecer da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, sobre o Projeto de Lei do Senado n. 649, de 2011, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público**. Apresentado em de 8.10.2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102968>. Acessado em 01.07.2019.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: Privatização, Concessões, Terceirizações e Regulação**, 4. ed. Rio de Janeiro: Lume Juris. 2001; p. 536.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Estímulos Positivos**. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos Santos. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Atlas. 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 1994.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo de amanhã**. In: *O Estado do Futuro* (Coordenador Ives Gandra Martins). São Paulo: Ed. Pioneira, 1998.

VALENTINI, Vando. **O que é Subsidiariedade**. In: *Pessoa & Sociedade*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Núcleo Fé e Cultura). Disponível em: <http://www.pucsp.br/fecultura/textos/pessoa_sociedade/24_subsidariedade.html>. Acesso em 7.6.2019.

PREJULGADO Nº 27

- Prejulgado:** i) É possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitações exclusiva à microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas em determinado local ou região, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47, Lei Complementar n.º 123/2006, desde que, devidamente justificado;
- ii) Na ausência de legislação suplementar local que discipline o conteúdo do art. 48, § 3º da LC n.º 123/2006, deve ser aplicado o limite de preferência definido pela Legislação Federal às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sediadas local ou regionalmente, desde que dentro do preço máximo previsto no edital;
- iii) Conforme o disposto no art. 48, inciso I da Lei Complementar n.º 123/2006, é obrigatória a realização de licitação exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte sempre que os itens ou lotes submetidos à competição tenham valor adstrito ao limite legal de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Para bens de natureza divisível, cujo valor ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a Administração deve reservar uma cota de 25% (vinte e cinco por cento) para disputa apenas entre as pequenas e microempresas. Com relação aos serviços de duração continuada, o teto deve ser considerado para o calendário financeiro anual;
- iv) A aplicação dos instrumentos de fomento dos incisos I e III do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 é obrigatória à Administração Pública, somente podendo ser afastada nas hipóteses retratadas no art. 49 do mesmo diploma legislativo, exigindo-se, em qualquer caso, motivação específica e contextualizada quanto à sua incidência.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: posicionamento deste Tribunal acerca da possibilidade de se restringir a participação, em procedimento licitatório, às empresas de pequeno porte (EPP) ou microempresas (ME) estabelecidas em certo local ou região, consoante definição do art. 48, §3º, da Lei Complementar n.º 123/2006 (Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte).

Autuação do Prejulgado: Protocolo n.º 487974/16.

Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

Protocolo: 465761/17.

Decisão: Acórdão n.º 2122/19 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno n.º 26 de 31/07/2019.

Publicação: DETC n.º 2130 de 27/08/2019.

EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E MICROEMPRESAS LICITAÇÃO – RESTRIÇÃO

PROCESSO Nº : 465761/17

ASSUNTO : PREJULGADO

ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 2122/19 - TRIBUNAL PLENO

PREJULGADO: Regime jurídico de licitações e contratações públicas de microempresas e empresas de pequeno porte. Restrição à participação de empresas sediadas em determinado território. Possibilidade. Limite legal do art. 48, I, da Lei Complementar n.º 123/2006, aferido por itens/lotes do certame. Ponderação entre os princípios da isonomia, vantajosidade e livre concorrência.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Prejulgado que objetiva consolidar o posicionamento deste Tribunal acerca da possibilidade de se restringir a participação, em procedimento licitatório, às empresas de pequeno porte (EPP) ou microempresas (ME) estabelecidas em certo local ou região, consoante definição do art. 48, §3º, da Lei Complementar n.º 123/2006 (Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte).

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

(...)

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Busca-se ainda, definição para aplicabilidade do teto de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), previsto no inciso I, do mesmo artigo, uma vez que há clara divergência jurisprudencial quanto a sua incidência por item/lote ou pelo valor global do certame.

I - Deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)

O presente expediente foi instaurado na Sessão Ordinária n.º 19 do Tribunal Pleno, do dia 08.06.2017, a partir da proposição do Conselheiro Fernando Augusto de Mello Guimarães, na apreciação do processo de Representação n.º 487974/16, que teve como fato gerador, licitação realizada por ente municipal somente com pequenas e microempresas locais, cuja contratação ultrapassou o limite definido pela normativa em voga.

A Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos – COFIT (atual Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM) manifestou-se mediante o Parecer n.º 35/2018 (peça n.º 5), no sentido de que licitações com restrição territorial podem ocorrer em situações excepcionais, apenas justificadas em virtude da peculiaridade do objeto a ser contratado ou por políticas públicas bem especificadas e exaustivamente demonstradas.

Quanto a limitação valorativa da contratação (R\$ 80.000,00), afirma que o teto estabelecido pela legislação deve considerar o valor global dos certames que prevejam participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte. Já com relação às licitações destinadas a aquisição de bens com natureza divisível, cujo valor estimado ultrapasse o referido teto, conclui que a administração deve estabelecer cota de 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para participação exclusiva destas empresas, nos moldes do inciso III, do artigo 48, já citado.

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

O Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas, através do Parecer n.º 675/18 (peça n.º 6), defende posicionamento ligeiramente diverso. Afirma que é possível a realização de licitação apenas com pequenas e microempresas locais ou

regionais, desde que voltada para o atendimento das finalidades dispostas no art. 47 da Lei Complementar nº 123/06¹ e mediante expressa previsão em lei local, porém, conclui que o limite de R\$ 80.000,00, deve ser considerado por item ou lote.

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

A Associação Brasileira do Comércio De Sementes e Mudanças – ABCSEM, requereu sua participação no processo como “*amicus curiae*” (peça n.º 8), para expor a sua interpretação do art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/06, trilhando, nesta condição, raciocínio similar ao oferecido pela atual Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 PRELIMINAR - DA ADMISSIBILIDADE DO *AMICUS CURIAE*

A Associação Brasileira do Comércio De Sementes e Mudanças – ABCSEM requereu sua inclusão nos autos na qualidade de “*amicus curiae*”, conforme Petição Intermediária n.º 46587/19 (peça 07/08), fundamentando seu interesse, na condição de sociedade civil sem fins lucrativos, que representa, assiste e orienta comerciantes de sementes e mudas de todo o Brasil. Afirma que seus associados representam mais de 80% do mercado interno de sementes de mudas de hortaliças, flores e ornamentais.

A inserção nos autos solicitada pela referida Associação, tem previsão no ordenamento pátrio, conforme artigo 138, do novo CPC, que dispõe as formas, requisitos e limites desta participação, vejamos:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

¹ Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae.

§ 3º O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

Conforme orienta o Tribunal de Contas da União, o “amigo da corte” não é parte do processo, não sendo obrigatório o pronunciamento do Relator sobre suas alegações, mas admite a participação destas representantes:

Amicus curiae” e “parte interessada” são categorias jurídico-processuais distintas. O “amigo da corte” não é parte e não tem legitimidade para interposição de recursos, ao contrário do interessado (arts. 144 e 146 do Regimento Interno do TCU), em processos de controle externo.” (TCU-Acórdão nº 2881/2013- Plenário – j. 23/10/2013 - Rel. Weder de Oliveira)

A apresentação de argumentos técnicos pelo amicus curiae, a despeito de contribuir para a formação do juízo de mérito, não obriga o TCU a se manifestar sobre eles. (TCU - Acórdão 8332/2018-Segunda Câmara – j. 11.09.2018 -Rel. Vital do Rêgo)

É possível admitir o ingresso de associação em processo do TCU na condição de amicus curiae. (TCU - Acórdão 1659/2016-Plenário – J.29.06.2016 – Rel. Ana Arraes)

Ante a presença dos requisitos legais e precedentes históricos das Cortes de Contas, ADMITE-SE o ingresso da Associação Brasileira do Comércio de Sementes e Mudas – ABCSEM, exclusivamente para considerar as ponderações feitas em sua manifestação preambular, porém, sem franquear-lhe novas oportunidades de manifestação.

Nestes termos, passa-se a análise de mérito.

2.2 DA EXCLUSIVIDADE DE LICITAÇÃO ÀS EMPRESAS SEDIADAS LOCAL OU REGIONALMENTE

Como se denota dos próprios autos, a divergência jurisprudencial acerca do tema e a necessidade de definições claras aos jurisdicionados, impõem a esta Corte de Contas, um posicionamento orientador a respeito da exegese do artigo 48, do Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

Como forma de aclarar as questões sob estudo, entendemos que, primeiramente, nos cabe trazer à colação, o tema relativo as hipóteses da realização de licitações exclusivas às pequenas ou microempresas sediadas em determinadas localidades ou regiões, para somente após, abordarmos a definição quanto a aplicabilidade do valor limite para sua participação.

Como já destacado anteriormente, a hipótese de realização de licitações exclusivas a determinadas empresas, foi uma inovação trazida pela Lei Complementar n.º 147/2014, que alterou o texto original do parágrafo 3º, do artigo 48, do Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, ampliando os incentivos já estabelecidos, inclusive, permitindo aos entes federados a edição de legislação suplementar mais benéfica, conforme se observa da alteração da redação do artigo 47, daquele Estatuto:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 147, de 2014)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, **enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável** à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal” (grifo nosso). (Redação dada pela Lei Complementar n.º 147, de 2014)

Com efeito, o art. 48, § 3º da Lei Complementar n.º 123/06 tem suscitado diversos entendimentos. No âmbito desta Corte de Contas, destacamos o processo de Consulta n.º 88.672/15, de relatoria do Cons. Nestor Baptista, que resultou na prolação do Acórdão n.º 877/16, do Tribunal Pleno, que, dentre outros esclarecimentos, posicionou-se pela possibilidade da Administração, nas licitações, pagar à pequena ou microempresa preço superior ao ofertado, em até 10%(dez por cento) do melhor preço válido, desde que previsto no ato convocatório, justificadamente, e se este valor for compatível com a realidade do mercado.

O Manual de Licitações desta Corte também contemplou a questão, explanando que referida prioridade de contratação pode ser regulamentada pelo Ente, a exemplo do que fez o Governo Federal, através do Decreto n.º 8.538/15:

79. A prioridade de contratação de MPE local ou regional do artigo 48, §3º da Lei Complementar n.º. 123/2.006297 pode ser regulamentada pelo Ente como um empate ficto ou como uma margem de preferência semelhante a margem de preferência de produtos nacionais? Como isso pode ser aplicado?

Sim. Na regulamentação o Ente poderá definir como se dará a aplicação da prioridade de contratação. No âmbito da União, por exemplo, o Decreto n.º. 8.538/15298, em seu artigo 9º, II, definiu que a MPE local ou regional melhor classificada, e dentro da margem de 10%, será convocada para apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora da licitação. Por outro lado, o Acórdão n.º. 877/16-P299 do TCEPR300 permitiu o entendimento de que o artigo 48, §3º da Lei Complementar n.º. 123/2.006301 possa ser regulamentado como uma margem de preferência semelhante a margem de preferência de produtos nacionais, isto é, permitindo-se pagar a mais do valor da melhor proposta, até o limite de 10%. (Manual de Licitações – Versão 1 – Curitiba: Sebrae-PR, 2017, pg. 81- <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/manual-de-licitacoes/305196/area/251>)

Muito embora, reste evidente as tratativas desta Casa acerca do tema, nos parece que, tanto pelos termos da Consulta citada, como pelo próprio manual de licitações, as questões avançam sobre pontos relativos a definição da prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, conforme define a parte final do parágrafo 3º, do artigo 48, em estudo.

Porém, muito embora questões como “margem de preferência” e empate ficto” sejam relevantes ao deslinde de tais prioridades, não vejo que estes pontos sejam o tema central deste processo, e, da mesma forma, as questões já trabalhadas pela Casa, não abordaram, com profundidade, a possibilidade ou não de se realizar licitações exclusivas para microempresas e pequenas empresas locais ou regionais.

Primeiramente, da leitura do §3º, art. 48 da Lei Complementar n.º 123/06, não se pode interpretar que o legislador autorizou uma restrição territorial, haja vista que o dispositivo somente estabelece uma “possibilidade de priorização na contratação do pequeno empresário até um determinado limite.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo **PODERÃO**, justificadamente, **ESTABELECE A PRIORIDADE** de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (grifo nosso)

Neste caminho, a viabilidade da restrição territorial deve ser sopesada no bojo dos fundamentos que regem as licitações: vantajosidade, isonomia e sustentabilidade, todos assegurados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993:

Art. 3º: A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

Diante de tais conceitos basilares, nos parece que, proibir a participação de outros interessados nos certames, como tem se verificado em determinados casos práticos, afronta aos princípios da igualdade e da livre concorrência.

Ademais, se por um lado o legislador pretendeu estimular o desenvolvimento local e regional, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social, favorecendo empresas sediadas em determinadas circunscrições, se assegurou, no mesmo instrumento normativo, que tais licitações diferenciadas não podem ser desfavoráveis à Administração Pública.

Lembro, neste ponto, que a Constituição Pátria define um sistema harmônico entre normas, sob o qual nenhum princípio pode se sobrepor aos demais, devendo o legislador ou o aplicador do direito sempre interpreta-los de modo a confluírem em objetivos comuns, não permitindo que a aplicação de determinado Princípio afaste a incidência dos demais.

Portanto, se as licitações adstritas às pequenas e microempresas, podem, em dado momento, implicarem em ofertas economicamente menos vantajosas, impor-lhes também uma restrição territorial poderá traduzir-se em condições ainda mais adversas. A propósito, como bem salientou a unidade técnica, esta Corte de Contas tem constatado relevante sobre-preço em algumas licitações realizadas nesses moldes, razão pela qual defende que tais procedimentos até podem ser realizados, contudo, extraordinariamente.

Alinhado a esse conceito, nos moldes defendidos pela instrução do feito, destaca-se que a limitação pode ocorrer em duas situações: 1) Diante da peculiaridade do objeto a ser licitado; 2) Para implementação dos objetivos principiológicos definidos pelo artigo 47, do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, quais sejam: 2.1) Promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional; 2.2) Ampliação da eficiência das políticas públicas; e, 2.3) Incentivo a inovação tecnológica.

Na primeira hipótese, a restrição territorial pela peculiaridade do objeto deve ocorrer sempre quando a situação em concreto assim exigir, para se garantir a vantagem de uma contratação, que se feita de outra forma traria prejuízos à Administração Pública. A providência prescinde de justificativa pormenorizada que deverá constar no processo licitatório, registrando a circunstância ensejadora da limitação.

Neste ponto cumpre frisar que vários são os aspectos que podem ensejar vantagens em uma determinada contratação, não estando adstrita unicamente ao aspecto econômico. Razão pela qual, as justificativas, embora não exijam detalhamento aprofundado, devem ser consistentes e de fácil verificação.

O segundo aspecto – ampliação da eficiência das políticas públicas, têm maior abrangência conceitual, estando presente em todos os objetivos definidores das políticas públicas voltadas às microempresas e empresas de pequeno porte.

Neste passo, resta evidente que as alterações do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte trazidas pela Lei Complementar n.º 147/2014, possuíam como *mens legis*² a necessidade de se dar maior efetividade ao regramento estatutário, utilizando-se de uma lógica conjugada de conceitos atrelados a sustentabilidade e ao desenvolvimento socioeconômico, os quais devem ser buscados pelo intérprete no exercício da hermenêutica.

2 *Mens Legis* – Finalidade da Lei.

À vista dessa sistemática, denota-se que o Estatuto estabelece regras gerais referentes ao tratamento favorecido a ser dispensado às pequenas e microempresas locais e regionais, de aplicabilidade imediata e plena, sendo possível, contudo, a normatização suplementar quanto às normas específicas. É o que se vê da interpretação conjunta dos seus artigos 47 e 86:

Art. 86. As matérias tratadas nesta Lei Complementar que não sejam reservadas constitucionalmente a lei complementar poderão ser objeto de alteração por lei ordinária.”

E:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Com isso, observado que a regra do Estatuto possibilita aos entes federados a criação de lei mais benéfica, verifica-se que o incentivo ao tratamento diferenciado poderia ser perfeitamente veiculado mediante edição de legislação suplementar, prevendo a execução de licitação com reserva de mercado aos pequenos empresários locais e/ou regionais. É esse o entendimento da doutrina:

A conjugação hermenêutica das duas normas pode levar a concluir que está autorizada a licitação exclusiva para a participação de ME e EPP sediada local ou regionalmente. Explica-se: como o tratamento diferenciado e simplificado (no qual se inclui a licitação exclusiva) objetiva o desenvolvimento econômico e social municipal e regional e como a lei exige que, para a aplicação dele, existam no mínimo 3 ME e EPP sediadas local ou regionalmente, o sentido da norma seria o de efetivamente favorecer as empresas locais e regionais por força de licitações exclusivas para a participação delas. Parece ser este o sentido da norma. Para tanto, deve haver consistente motivação orientada a demonstrar que a licitação exclusiva para a participação de ME e EPP sediadas local ou regionalmente se prestará efetivamente para contribuir com o desenvolvimento municipal ou regional, ou constituir instrumento para a ampliação da eficiência das políticas públicas, ou ainda, de incentivo à inovação tecnológica. Logo, desde que, fundamentadamente, amparada em planejamento público consistente que contemple algum dos valores jurídicos tutelados pela norma do artigo 47, poderá haver licitação exclusiva para a participação de ME e EPP sediadas local ou regionalmente” (SANTOS, José Anacleto Abduch. *Licitações & o estatuto da microempresa e empresa de pequeno porte*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2015, p. 132)

E:.

Verifica-se, no caso, a conjugação de princípios. Pode-se admitir licitação restrita à participação de ME e EPP sediadas em certas regiões, sem que isso configure violação ao princípio da Federação. A controvérsia poderia surgir porque a CF/1988 veda, no art. 19, III, a discriminação entre os brasileiros ou entre as próprias pessoas políticas. Essa vedação não é infringida na hipótese examinada porque se reconhece a ausência de condições das ME e EPP estabelecidas em regiões carentes de competir com aquelas que atuam em locais com maior índice de desenvolvimento econômico, social e tecnológico. O direcionamento das licitações configura-se como um meio de promover a intervenção do Estado nos domínios econômico e social, inclusive para cumprir o desígnio constitucional da redução das desigualdades regionais e da eliminação da pobreza. É evidente, porém, que a validade dessa medida concreta dependerá da sua aptidão para realizar os fins e os princípios constitucionais. Não será válido aos Municípios e aos Estados adotarem de modo genérico a restrição de participação de sujeitos estabelecidos fora de seu território. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. ed. rev., atual. E ampl.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 140)

Neste sentido, nos cabe trazer trecho da obra da Dra. Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante, publicada em 2017 pela Revista n. 06, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas³, onde cita-se fato exemplificando a situação ora em apreço:

Suponha-se que o município de Mariana (MG) elabore uma Política Pública de desenvolvimento econômico, social e ambiental com a finalidade de gerenciar seu passivo ambiental com resíduos da atividade de mineração, de fomentar a inovação tecnológica e a abertura de empresas na localidade para geração de empregos. Para tanto, através da Política Pública, determinar-se-ia que toda a Administração Direta e Indireta do Município passasse a utilizar em suas obras, os tijolos feitos a partir da lama de barragem das mineradoras que atuam na região, e que foram desenvolvidos pela Universidade Federal de Ouro Preto²(inovação). Não atende à demanda da Administração de Mariana/MG a compra de tijolos produzidos por empresas de outros Estados, mas somente de empresas locais que utilizem a matéria-prima local (lama da barragem), haja vista a necessidade de redução de seu passivo ambiental. **Assim, com base no art. 47 da Lei Complementar nº. 123/06 e numa Política Pública bem elaborada, com metas definidas e controles de execução das ações adequadamente detalhados, poder-se-ia interpretar pela possibilidade de limitação de participação nestas licitações, de fornecimento de tijolos, apenas às empresas locais ou da região das barragens**, em atenção a outros valores constitucionalmente relevantes como: preservação ao meio ambiente, fomento à atividade econômica, geração de empregos e inovação tecnológica. (grifo nosso)

3 MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de. Desenvolvimento local através das licitações públicas. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná/Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. – n. 6, (2017) - Curitiba: Ministério Público de Contas do Paraná, 2017, p 10-39.

Desta forma, a Administração Pública, amparada em planejamento estratégico⁴, poderá realizar licitações somente com participantes de certas circunscrições, garantindo a circulação de recursos em determinada localidade, para atingir o escopo constitucional do tratamento diferenciado e de apoio ao pequeno empresário nas compras públicas, mitigando as desigualdades e incentivando o crescimento.

Assim, essa possibilidade de limitação decorre de um plano de ação, previsto em um projeto bem delineado, que servirá de substrato para a lei autorizadora da medida. Evidentemente que a reserva de mercado, nessa concepção, deverá ser detalhadamente justificada, sendo vedada sua previsão genérica.

Entretanto, diante da ausência de legislação suplementar, a margem de preferência definida no art. 48, §3º, da Lei Complementar n.º 123/2006 poderá estar prevista nos instrumentos convocatórios, uma vez que a norma tem aplicabilidade imediata e vincula, não somente a contratação, mas também as bases para a livre concorrência.

Ressalta-se que a incidência dos benefícios previstos nos artigos 47 e 48, do citado Estatuto, devem, em todos os casos, observar as regras definidas pelo artigo 49, da mesma norma⁵, quais sejam: a) Presença de no mínimo, 3 (três) fornecedores competitivos classificados como microempresa ou empresa de pequeno

4 Conforme Queiroz, o planejamento estratégico para o desenvolvimento local através da aplicação do artigo 48, parágrafo terceiro da Lei Complementar 123/06 deverá ter 7(sete) fases:

1. Verificar a missão, a visão e os valores buscados pela organização
2. Missão: (para que existe a organização? Ela faz o que? Para quem ela faz? De que forma ela faz?)
3. Visão: o que a organização deseja ser? Para onde quer ir?
4. Valores: no que acredito?
5. Análise do ambiente externo à Administração: quais as oportunidades e ameaças para se realizar uma compra vantajosa (ferramenta SWAT)
6. Análise do ambiente interno: as forças e ameaças da própria organização (ferramenta SWAT),
7. Análise da situação atual,
8. Definição dos objetivos, de como a organização quer estar,
9. Estabelecimento das estratégias
10. Feedbacks e controle. QUEIROZ, Thiago Bergmann de Queiroz. Planejamento Estratégico em Licitações. ENAP: 2014 - <http://antigo.enap.gov.br/images//curso%20enap%202014.pdf>

5 Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

- I – (revogado)
- II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
- III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;
- IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48;

porte sediada local ou regionalmente, que possam atender às exigências do ato convocatório; b) Não se aplicam aos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, exceto nos casos previstos nos incisos I e II do artigo 24, da Lei 8.666/93; e, c) Não se aplicam, quando for desvantajoso à Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

Registre-se também que o benefício somente poderá ocorrer nas licitações exclusivas e nas com reserva de cotas (art. 48, I e III, respectivamente⁶). Na modalidade de subcontratação compulsória (art. 48, II, da Lei Complementar n.º 123/06) o preço é apresentado pela grande empresa, que inclui em sua proposta os valores destinados à subcontratada.

2.3 DO LIMITE LEGAL DO VALOR PARA LICITAÇÃO EXCLUSIVA

Quanto ao valor de referência limitado a R\$ 80.000,00 para a adoção das licitações exclusivas, conforme previsão do artigo 48, I, da Lei Complementar n.º 123/06, infere-se que, pelas inovações legislativas introduzidas pela Lei Complementar n.º 147/2014 ao dispositivo específico, a limitação valorativa claramente deve ser restrita aos itens ou lotes do certame.

A conclusão se extrai do comparativo entre as redações, anterior e atual, do dispositivo:

Redação Original: I - destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte **nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)** (grifou-se).

Redação dada pela Lei Complementar n.º 147/2014: I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte **nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**. (grifou-se)

Antes mesmo desta modificação, o Tribunal de Contas da União e a Advocacia Geral da União já orientavam neste sentido:

Apesar de o valor global exceder o limite de R\$ 80.000,00 previstos no art. 48, I, da LC n.º 123/2006 e no art. 6º do Decreto n.º 6.204/2007 para a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, o certame estava dividido em 52 itens de concorrência autônomos entre si, sendo, assim, cada item

6 Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

disputado de maneira independente dos demais. (...) Dessa forma, ao ser definido o 'menor preço por item' como tipo de licitação, foram realizadas, no mesmo pregão eletrônico, várias licitações distintas e independentes entre si, o que é confirmado, por exemplo, pela seguinte disposição editalícia (fl. 23, peça 2): (...) Sob esse aspecto, a contratação se mostra adequada à hipótese de participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte prevista no art. 48, I, da LC nº 123/2006 c/c o art. 6º do Decreto nº 6.204/2007. (TCU. Acórdão 3771/2011. Primeira Câmara.)

14. A propósito, deve ser mencionado o Acórdão 3.771/2011-TCU - Primeira Câmara, o qual, apesar de não ter tocado a possibilidade de adesões indefinidas a uma ARP por parte de outros órgãos e entidades da administração pública, reconheceu que o limite de R\$ 80.000,00 aplica-se a cada item da licitação e não ao valor global da mesma. Naquela assentada, esta Corte entendeu que os diversos itens da licitação constituíram várias licitações distintas e independentes entre si. 15. Por outro lado, muito embora o art. 48, § 1º, da LC nº 123/2006 refira-se expressamente a 'processo licitatório', o art. 6º do Decreto nº 6.204/2007 faz menção a '(...) contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)'. Portanto, a interpretação sistemática desses dois dispositivos, juntamente com o entendimento do Relator a quo no citado Acórdão 3.771/2011-TCU-Primeira Câmara, leva ao entendimento de que é possível realizar sucessivas contratações por meio de adesões a uma ARP, desde que respeitado o limite autorizado pela LC nº 123/2006 e pelo Decreto nº 6.204/2007 para cada contratação exclusiva de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), isto é, um valor máximo de R\$ 80.000,00 para cada item da licitação para cada órgão ou entidade que aderir à ata. 16. Efetivamente, essa situação seria equivalente ao caso em que cada órgão ou entidade realizasse sua própria licitação, com a óbvia vantagem de que, no caso das adesões a uma ARP vigente, a administração ganha no que se refere à celeridade e à redução de custos em função da não realização do certame licitatório. 17. Então, no que se refere à segunda e à terceira consultas, propõe-se que esta Corte de Contas responda ao consulente que as licitações processadas por meio do Sistema de Registro de Preços cujo valor estimado seja igual ou menor a R\$ 80.000,00 podem ser destinadas à contratação exclusiva de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, sendo possível que o órgão que gerencia a Ata de Registro de Preços autorize a adesão à referida ata, desde que respeitado na contratação o limite máximo de R\$ 80.000,00 em relação a cada item da licitação para cada órgão ou entidade que aderir à mesma. (TCU. Acórdão 2957/2011. Plenário)

Orientação Normativa nº 47/AGU: Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.

Tal interpretação se coaduna com a regra do parcelamento do objeto previsto no artigo 15, inciso IV, a Lei nº 8.666/93⁷, bem como melhor representa o espírito da Lei Complementar n.º 147/2014, de aprimorar o estímulo às pequenas e microempresas.

7 Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
(...) IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

À vista disso, objetivando dar efetividade ao Estatuto da Pequena e Micro-empresa, a doutrina recomenda o parcelamento dos objetos a serem licitados em itens menores, quando possível, de modo a resguardar a participação do pequeno empreendedor, nos moldes do art. 48, I, do instrumento:

A norma que prevê o dever de instaurar licitações exclusivas para ME e EPP pode suscitar dúvidas relevantes quando da aplicação. A primeira delas: Todas as licitações de valor estimado até R\$ 80.000,00 devem ser destinadas exclusivamente à participação de ME e EPP? Como regra geral, é de se sustentar que todas as licitações no exercício cujo valor não ultrapasse R\$ 80.000,00 devem ser destinadas à participação exclusiva de ME e EPP. É a interpretação que mais se coaduna com o valor jurídico - fomento das ME e EPP - objetivado pela Constituição e pela Lei Complementar. A norma exatamente pretende retirar do administrador Público a disposição acerca da decisão sobre instaurar ou não licitação exclusiva para a participação das ME e EPP, tornando vinculada a decisão. (...) A segunda dúvida relevante é: Diante de objetos cujo valor estimativo ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00 a Administração Pública deve realizar o parcelamento, de modo a possibilitar a participação exclusiva de ME e EPP? Dedutível por interpretação sistemática da regra legal, que a Administração Pública deverá, ao configurar a licitação, proceder ao parcelamento de objetos divisíveis, de modo a, mesmo no caso de objetos cujo valor estimativo total exceda o limite dos R\$ 80.000,00, possibilitar licitação exclusiva para ME e EPP. De outro ângulo: não parcelar determinados objetos divisíveis pode inviabilizar a aplicação da regra. Tome-se, por exemplo, o caso de entidades públicas de médio ou grande porte, que dificilmente ou raras vezes licitam objetos cujo valor seja inferior a R\$ 80.000,00. Não parcelar o objeto significaria tomar inaplicável a regra legal e, por consequência, não buscar atingir o desiderato constitucional voltado ao fomento das ME e EPP. Sempre, pois, que (i) o parcelamento seja econômica e tecnicamente viável; (ii) não haja prejuízo para o interesse público, deverá ser realizado o parcelamento de objetos para enquadrar a licitação nos limites fixados para a participação exclusiva de ME e EPP. A interpretação mais ajustada à Lei e à Constituição é no sentido de que, mesmo em licitação por itens ou por lotes, cujo valor total exceda o limite preceituado de R\$ 80.000,00, a mesma deve ser realizada para participação exclusiva de ME e EPP. Tal conclusão é facilmente compreendida a partir do próprio conceito de licitação por lotes e de licitação por itens. Licitação por itens é aquela em que se reúnem, em um único processo licitatório, diversas licitações distintas e autônomas, cada uma correspondendo a um item ou objeto específico. No caso das licitações por lotes, ocorre o agrupamento em um lote, de dois ou mais itens (objetos). O licitante que se sagra vencedor do lote, assume o encargo de fornecer todos os itens que o integram. A licitação por itens ou por lotes constitui estratégia de gestão administrativa, que objetiva maior eficiência e economicidade: ao revés de licitar em processos autônomos os itens ou lotes, decide-se pelo agrupamento deles em um processo só. Constituindo cada item ou lote um objeto autônomo e independente licitado (embora, repita-se, em um só processo licitatório) não há fundamento jurídico para exigir que o limite de R\$ 80.000,00 determinado para licitações exclusivas seja obtido a partir da somatória dos valores dos itens ou lotes em disputa - valor total da licitação (SANTOS, José Anacleto Abduch. Licitações e o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2015, p. 125-126)

Outrossim, para aqueles bens de natureza divisível, cujo valor ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a Administração deve reservar uma cota de 25% (vinte e cinco por cento) para disputa apenas entre as pequenas e microempresas, o que deve ser expressamente previsto no instrumento convocatório, conforme a regra prevista no inciso III do art. 48⁸.

Já com relação aos serviços de duração continuada, o montante de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) deve ser considerado para o período de um ano, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União:

firmar entendimento de que, no caso de serviços de natureza continuada, o valor de R\$ 80.000,00, de que trata o inciso I do art. 48 da Lei Complementar 123/2006, refere-se a um exercício financeiro, razão pela qual, à luz da Lei 8666/93, considerando que este tipo de contrato pode ser prorrogado por até 60 meses, o valor total da contratação pode alcançar R\$ 400.000,00 ao final desse período, desde que observado o limite por exercício financeiro (R\$ 80.000,00). (TCU, Acórdão nº 1.932/2016 – Plenário)

Finalmente, registre-se que a licitação exclusiva do art. 48, I, da Lei Complementar n.º 123/2006 não deve se restringir apenas às pequenas empresas sediadas no município ou na região eleita pela administração licitante, haja vista que o comando é amplo e se aplica a todas as pequenas e microempresas, independentemente de sua localização geográfica.

Ainda, é possível se conjugar o benefício do inciso I, do art. 48, com a margem de preferência para contratação de pequena ou microempresa sediada local ou regionalmente, em até 10% do melhor preço válido ofertado, prevista no art. 48, §3º, ambos do Estatuto da Pequena e Microempresa, observando, nestes casos, o que dispõe o Acórdão n.º 877/16, do Tribunal Pleno desta Casa.

Ainda, no que tange a eventual formulação de preços ao certame, destaca-se que, mesmo nas licitações restritas à participação de micro e pequenas empresas, os valores de referência devem ter por base orçamentos com ampla pesquisa de mercado e abrangência, não se restringindo a qualquer modalidade empresarial.

Neste ponto, trazemos a colação trecho do Acórdão n. 2159/2018, do Tribunal Pleno, relativo ao processo de Consulta n.º 1031749/16, enfatizando a necessidade de ampla pesquisa de mercados, mesmo nas licitações diferenciadas:

Conforme bem exposto, a realização de “ampla pesquisa de mercado” previamente ao momento competitivo constitui norma geral de incidência obrigatória constante da Lei nº 8.666/1993 (art. 15, V e § 1º, e art. 43, IV) que não foi derogada, nem mesmo parcialmente, pela LC nº 123/2006.

8 Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Portanto, esta norma geral torna imperativo que se demonstre, na fase interna, a realização de pesquisas de preços adequadas e suficientes que reflitam os valores de mercado, sendo que as normas que estabelecem o regime de tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às micro e pequenas empresas em nada mitigam esta obrigação da Administração. A obrigatoriedade de se realizar uma “ampla pesquisa de mercado” para a estimativa do preço em licitações exige que sejam colhidos orçamentos suficientes tanto pela perspectiva quantitativa quanto qualitativa. (...)Por todo o exposto, conclui-se pela resposta negativa ao segundo quesito, no sentido de que inexistente autorização legal para que a Administração restrinja, mesmo em licitações exclusivas, a busca por orçamentos apenas de microempresas e empresas de pequeno porte, havendo, ao contrário, a obrigação de realização de ampla pesquisa de preços. Portanto, mesmo nos casos de licitações exclusivas a micro e pequenas empresas, a Administração está obrigada a efetuar ampla pesquisa de mercado, com diversidade de fontes, tanto no aspecto quantitativo quanto qualitativo, com vistas a dimensionar adequadamente o preço do objeto licitado aos valores de mercado e, assim, evitar as situações extremas de inexecutabilidade e de superfaturamento. (Acórdão n.º 2159/2018, Consulta n.º 1031749/16, rel. Cons. Ivens Zschoerper Linhares, J. 09.08.2018).

No mesmo sentido é a resposta à Consulta n.º 983475/16:

Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e deve se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta. (Consulta n.º 983475/16, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, DETC 17/11/2017)

2.4 CONCLUSÃO

Face ao exposto, observando estritamente os termos definidos para este expediente, conforme Ofício n.º 05/2017 (peça 02), propomos VOTO no sentido de que este Tribunal fixe o seguinte entendimento:

a) É possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitações exclusiva à microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas em determinado local ou região, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47, Lei Complementar n.º 123/2006, desde que, devidamente justificado;

b) Na ausência de legislação suplementar local que discipline o conteúdo do art. 48, § 3º da LC n.º 123/2006, deve ser aplicado o limite de preferência definido pela Legislação Federal às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sediadas local ou regionalmente, desde que dentro do preço máximo previsto no edital;

c) Conforme o disposto no art. 48, inciso I da Lei Complementar n.º 123/2006, é obrigatória a realização de licitação exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte sempre que os itens ou lotes submetidos à competição tenham valor adstrito ao limite legal de R\$ 80.000,00(oitenta mil reais). Para

bens de natureza divisível, cujo valor ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a Administração deve reservar uma cota de 25% (vinte e cinco por cento) para disputa apenas entre as pequenas e microempresas. Com relação aos serviços de duração continuada, o teto deve ser considerado para o calendário financeiro anual;

d) A aplicação dos instrumentos de fomento dos incisos I e III do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 é obrigatória à Administração Pública, somente podendo ser afastada nas hipóteses retratadas no art. 49 do mesmo diploma legislativo, exigindo-se, em qualquer caso, motivação específica e contextualizada quanto à sua incidência.

e) Após o trânsito em julgado da decisão, determine-se as seguintes medidas a numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet.

f) Por fim, autoriza-se o encerramento e arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

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

I – Aprovar o presente Prejulgado, no sentido de que este Tribunal fixe o seguinte entendimento:

i) É possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitações exclusiva à microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas em determinado local ou região, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47, Lei Complementar n.º 123/2006, desde que, devidamente justificado;

ii) Na ausência de legislação suplementar local que discipline o conteúdo do art. 48, § 3º da LC n.º 123/2006, deve ser aplicado o limite de preferência definido pela Legislação Federal às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sediadas local ou regionalmente, desde que dentro do preço máximo previsto no edital;

iii) Conforme o disposto no art. 48, inciso I da Lei Complementar n.º 123/2006, é obrigatória a realização de licitação exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte sempre que os itens ou lotes submetidos à competição tenham valor adstrito ao limite legal de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Para bens de natureza divisível, cujo valor ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a Administração deve reservar uma cota de 25% (vinte e cinco por cento) para disputa apenas entre as pequenas e microempresas. Com relação aos



PREJULGADO

serviços de duração continuada, o teto deve ser considerado para o calendário financeiro anual;

iv) A aplicação dos instrumentos de fomento dos incisos I e III do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 é obrigatória à Administração Pública, somente podendo ser afastada nas hipóteses retratadas no art. 49 do mesmo diploma legislativo, exigindo-se, em qualquer caso, motivação específica e contextualizada quanto à sua incidência.

II – determinar as seguintes medidas, após o trânsito em julgado da decisão: a numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

III – determinar, por fim, o encerramento e arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

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

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

Sala das Sessões, 31 de julho de 2019 - Sessão nº 26.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

APOSENTADORIA

REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – INCLUSÃO – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

PROCESSO Nº : 57983/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : FUNDO DE APOSENTADORIA, PENSÕES E BENEFÍCIOS DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
INTERESSADO : ELUIZA MESSIANO
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1468/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Servidores públicos municipais. Migração de regime celetista para estatutário. Criação de Regime Próprio de Previdência Social. Servidores que obtiveram aposentadoria junto ao Regime Geral de Previdência Social. Possibilidade de filiação ao Regime Próprio de Previdência Social. Possibilidade de concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio, desde que preenchidos os requisitos constitucionais e que não seja aproveitado o tempo de contribuição que embasou o pedido de aposentadoria junto ao Regime Geral.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Fundo de Aposentadoria, Pensões e Benefícios dos Servidores do Município de Rolândia, por sua Diretora Presidente, Sra. Eluiza Messiano Bettega, buscando esclarecimentos a respeito das seguintes questões:

Considerando o Acórdão 3069/2016-TP, que determinou a revisão do Acórdão 327/2008 TP, "...a aposentadoria voluntária, via Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao empregado público submetido ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), seja ele vinculado à Adminis-

tração direta ou indireta, não é causa de extinção do contrato de trabalho, sendo constitucional a acumulação dos proventos de aposentadoria com a remuneração do emprego público”.

Suponhamos que o Município tenha em seu quadro servidores que ingressaram no serviço público por meio de Concurso público com relação institucional entre servidor e o ente público empregador, regido pela Consolidação das leis trabalhistas e relação previdenciária com o Regime Geral de Previdência. Após cumprirem requisitos para aposentadoria voluntária, estes servidores foram aposentados pelo INSS e em conformidade com a legislação o Município manteve tais servidores nas mesmas funções sem a extinção de seu contrato de trabalho vigente, ou até mesmo após exoneração por motivo de Aposentadoria, foram reintegrados judicialmente ao quadro.

Superada a questão de permanência do servidor após Aposentadoria pelo INSS, por meio de lei o Município poderá vir a alterar o regime trabalhista para Estatutário e o regime previdenciário para regime Próprio de Previdência. Neste contexto indagamos o seguinte:

CASO HIPOTÉTICO:

1. Imaginemos que servidores públicos municipais se aposentaram no RGPS (Regime Geral de Previdência Social) antes da implantação do RPPS (regime Próprio de Previdência Social). Por consequência foram desligados pelo Município, uma vez que a aposentadoria teria supostamente extinguido o vínculo com a administração. Em ação de reintegração do empregado de competência da Justiça do trabalho, o Judiciário decidiu que a aposentadoria pelo sistema geral da previdência social não extinguiu o contrato de trabalho, dando procedência ao pleito.

É possível e legal que estes servidores aposentados no INSS que permaneceram em atividade ou que tenham sido reintegrados por decisão judicial, com a implantação de RPPS, passem a ser segurados do regime Próprio de Previdência implantado pelo Município?

2. Após a alteração dos regimes trabalhista e previdenciário, os servidores aposentados anteriormente pelo INSS que permaneceram ativos nas mesmas funções e agora segurados do Regime Próprio de Previdência, após cumprirem requisitos para outra aposentadoria, foram aposentados voluntariamente, ou compulsoriamente pelo RPPS. Essa segunda aposentadoria é válida?

3. Ademais, os servidores públicos municipais que se aposentaram no INSS após a Implantação do RPPS e Regime Jurídico Estatutário (utilizando o período de contribuição imediatamente anterior às alterações de regime jurídico e previdenciário) não foram exonerados, continuam ativos e também aguardam completar requisitos para aposentadoria voluntária ou compulsória para novamente se aposentarem. Novamente questionamos; esta segunda aposentadoria é válida?

O então relator do expediente, Conselheiro Nestor Baptista, ao considerar atendidos os requisitos previstos no art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas, restou por receber a presente Consulta, tendo determinado a remessa do feito à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Despacho nº 285/18-GCNB, peça 9).

A unidade informou, então, a existência de processos de Consulta relacionados ao tema, quais sejam: 707370/16, 487245/15, 1127201/14, 870874/13, 473196/10 e 335931/09 (Informação nº 19/18-SJB, peça 11).

O relator, após considerar que os expedientes indicados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca tratam o tema de maneira reflexa, restou por encaminhar o feito à então Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal para instrução (Despacho nº 489/18-GCNB, peça 12).

Considerando as alterações promovidas no Regimento Interno desta Corte, a análise instrutiva da matéria passou a ser de competência da Coordenadoria de Gestão Municipal, tendo a referida unidade se manifestado no seguinte sentido (Parecer nº 1239/18-CGM, peça 16):

1. A transformação de emprego público em cargo público retira do empregado aposentado o direito de ocupar cargo para o qual não se submeteu a concurso público. Inteligência do art. 37, II da Constituição Federal. Precedentes da Corte;
2. A exoneração de empregado aposentado, cujo emprego público deixou de existir em razão de sua transformação em cargo público, não fere decisão judicial da Justiça do Trabalho que determinou reintegração ao emprego público;
3. É vedada a acumulação de duas aposentadorias advindas de mesma investidura (seja celetista ou estatutário, ou celetista transformado em estatutário e vice-versa) ainda que em regimes previdenciários diversos;
4. Empregado transformado em servidor aposenta-se no regime previdenciário ao qual é vinculado ao tempo da aposentadoria, devendo a entidade competente promover a compensação previdenciária a que alude o art. 201, § 9º da Constituição Federal e Lei 9796/99, se for o caso;
5. Não pode o servidor aposentado – independente do regime previdenciário – ser reintegrado ao cargo público, salvo casos de reversão. Da aposentadoria resulta a vacância do cargo público (art. 56, III da Lei Complementar 55/2011).

O Fundo Consulente, através da Petição Intermediária nº 661386/18 (peça 19), esclareceu que os questionamentos apresentados na presente Consulta se referem a servidores públicos municipais que foram submetidos a Concurso Público e/ou servidores com estabilidade por força do art. 19 da ADCT e regime jurídico regido pela CLT até a data de implantação de RPPS.

De volta à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade ratificou suas conclusões anteriores (Parecer nº 2132/18-CGM, peça 22).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, exarou o Parecer nº 71/19-PGC (peça 25), em que sugeriu a resposta à presente Consulta nos seguintes termos:

- Questão 1: Com a migração de regime jurídico dos servidores públicos, de celetistas para estatutários, é lícita sua inclusão como segurado do regime próprio de previdência social, conforme previsão do art. 40, caput, da Constituição, e nos termos da respectiva legislação municipal, ainda que já estejam aposentados no Regime Geral de Previdência Social;
- Questões 2 e 3: A concessão de aposentadoria aos servidores vinculados ao regime próprio de previdência social, ainda que aposentados no regime geral de previdência social, será lícita se satisfeitos os requisitos constitucionais para aposentação no RPPS, e desde que não haja qual-

quer forma de aproveitamento do período de contribuição utilizado para a concessão da aposentadoria pelo RGPS.
Era o que cabia relatar.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se que foram observados os requisitos estabelecidos no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal, e, embora a consulta formulada possua contornos relacionados a caso concreto, pode ser respondida em tese, razão pela qual a presente consulta merece ser conhecida.

Conforme se tem dos autos, os questionamentos apresentados decorrem de alterações promovidas no regime previdenciário do funcionalismo público local, tendo em vista a instituição de Regime Próprio de Previdência Social após a transformação de empregos em cargos públicos, dada a criação de estatuto próprio.

Dito isso, e considerando que o regime previdenciário próprio pressupõe a existência de vínculo estatutário, faz-se prudente relembrar o entendimento firmado por este Tribunal acerca da transformação de empregos públicos, regidos pela CLT, em cargos públicos, regidos por estatuto.

Inicialmente, esta Corte posicionava-se pela impossibilidade de transformação de emprego público em cargo público, nos termos do Acórdão nº 1792/11-STP (Consulta nº 261834/11), o que foi mantido no âmbito da Consulta nº 633428/10, conforme trecho do Acórdão nº 1850/11-STP abaixo transcrito:

[...]

Destaca-se, outrossim, que o ordenamento jurídico pátrio consigna no art. 37, inciso II da Constituição Federal que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, considerando-se a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei.

Como sabido, o regime de emprego possui as suas especificidades e desdobramentos próprios que são distintos do regime estatutário, **não se permitindo a migração ou transformação de empregos em cargos públicos**, mesmo que prevista esta possibilidade em legislação local, por afronta ao ordenamento jurídico constitucional.

Agora, no que diz respeito à extinção dos empregos públicos com a criação de novos cargos na carreira estatutária municipal é legalmente possível, entretanto, como bem alertado pelo douto Ministério Público de Contas o caminho mais adequado é a criação de novos cargos no Plano de Cargos do Município a serem providos através de concurso público, mantendo-se os empregos públicos em quadro em extinção, à medida da sua vacância. Ademais, esta medida minimiza impactos de natureza orçamentária e financeira ao Consulente. (destaque intencional)

De outro lado, quando do julgamento da Consulta nº 459460/09 (Acórdão nº 2958/12-STP), que questionava a possibilidade de os ocupantes de emprego público, contratados mediante concurso público para Programas Federais (PSF, ACS,

Saúde Bucal, etc.), serem transformados em cargos efetivos, foi fixado o entendimento de que a transformação de empregos públicos para cargos públicos encontra pacificidade junto ao Supremo Tribunal Federal, desde que a transposição seja prevista em lei e cumpridas as exigências contidas na regra geral do art. 37, inciso II da Constituição Federal (prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos; e a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração).

Por fim, sobreveio a Consulta nº 303080/15, que, além de tratar da possibilidade de transformação de emprego em cargo público, versou sobre o regime previdenciário aplicável, tendo sido respondida nos termos abaixo:

- 1 – É possível a transformação de empregos públicos, contratados para Programas Federais de Saúde da Família em cargos públicos, desde que:
 - a) seja realizada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração;
 - b) sejam devidamente motivadas as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista ao estatutário e disciplinado o regime de transição na respectiva lei local;
- 2 – Inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Em sentido contrário, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como busca da devida compensação financeira.

Não obstante os novos entendimentos terem sido firmados em processos relacionados a carreiras específicas, entendo que é possível a transformação de empregos em cargos públicos independente da carreira analisada, desde que respeitados os requisitos acima transcritos.

Uma vez admitida a possibilidade de alteração do regime de celetista para estatutário, passo à análise da alteração do regime previdenciário.

Como bem apontou o Ministério Público de Contas em seu Parecer nº 71/19-PGC (peça 25), é direito dos servidores públicos a filiação a regime próprio previdenciário, o que possibilita, conseqüentemente, a aposentação perante este novo regime, desde que cumpridos os requisitos para tanto.

Questão controversa, porém, é aquela relacionada à possibilidade de permanência do servidor no cargo público recém-criado na hipótese de já ter se aposentado sob a égide do Regime Geral. Sobre esse ponto, oportuno destacar que, na visão deste Relator, o entendimento invocado pela Coordenadoria de Gestão Municipal de que não seria possível a permanência dos servidores em atividade após a aposentadoria, seja ela pelo regime próprio ou pelo regime geral (Consulta nº 335931/09), merece ser revisto. Veja-se que a vedação constitucional do art. 37, §10, como acertadamente destacado pelo *Parquet* de Contas, impede que a remuneração de cargo, emprego ou função seja acumulada com proventos de aposen-

tadoria decorrentes dos arts. 40 ou 42 da Carta Magna, não se referindo ao caso de a aposentadoria possuir amparo na Lei nº 8.213/91.

Assim, proponho a revisão do posicionamento adotado por este Tribunal não apenas na Consulta nº 335931/09, mas também naquelas de nºs 472785/09¹ e 958236/14², esta última, a propósito, de minha própria relatoria, para que a vedação constitucional seja aplicada ao caso de aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social, e não àquela concedida pelo Regime Geral.

Inaplicável também a vedação prevista no art. 40, § 6º, da Constituição, vez que se proíbe a cumulação de aposentadorias perante o Regime Próprio de Previdência.

Entendo, portanto, pela possibilidade de concessão de benefício previdenciário perante o RPPS, observando-se apenas que o tempo utilizado para concessão da aposentadoria perante o RGPS não poderá ser utilizado para a concessão de benefícios previdenciários perante o RPPS, tampouco para a concessão de vantagens remuneratórias, tais como adicionais por tempo de serviço e outras que levem em consideração o tempo de serviço prestado.

A propósito, vale mencionar a Nota Informativa SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME³, emitida pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, em que é abordada, dentre outras, a questão relacionada à aposentadoria, perante o RGPS, de servidor público que passou a ser vinculado a RPPS. A Nota esclarece a necessidade de ser realizada a desaverbação, perante o RPPS, do tempo de contribuição ao RGPS, sob pena de tal período ser indevidamente utilizado em dobro.

Diante de todo o exposto, e indo ao encontro do posicionamento adotado pelo Ministério Público de Contas, proponho que os questionamentos apresentados pelo Fundo Previdenciário sejam respondidos nos termos seguintes:

Questão 1: Com a migração de regime jurídico dos servidores públicos, de celetistas para estatutários, e com a instituição de Regime Próprio de Previdência Social, é lícita sua inclusão como segurado perante este último, conforme previsão

1 Responder a presente Consulta ao Município de Bituruna, que a aposentadoria extingue o vínculo com a administração, pois ocorre a vacância do cargo ocupado, sendo inviável a permanência de servidor sem cargo.

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

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

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

3 Disponível em: < http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/SEI_ME-1708088-Nota-Informativa-SRPPS-01-2019.pdf >

do art. 40, caput, da Constituição, e nos termos da respectiva legislação municipal, ainda que já estejam aposentados no Regime Geral de Previdência Social, considerando que tal aposentação não extingue o vínculo perante a Administração, seja ele celetista ou estatutário;

Questões 2 e 3: A concessão de aposentadoria aos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, ainda que aposentados no Regime Geral de Previdência Social, será lícita se satisfeitos os requisitos constitucionais para aposentação no respectivo regime, e desde que não haja qualquer forma de aproveitamento do período de contribuição utilizado para a concessão da aposentadoria pelo RGPS, vedada inclusive a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade que levem em consideração o referido tempo de serviço.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal Pleno conheça da consulta e responda-a na forma indicada na fundamentação da presente decisão e para que seja parcialmente revisto o entendimento firmado nas Consultas n.ºs 335931/09, 472785/09 e 958236/14, que consideram que a aposentadoria extingue o vínculo com a administração, passando a ser aplicado apenas quando se tratar de aposentadoria concedida a servidor vinculado a Regime Próprio de Previdência Social.

Transitada em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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

Conhecer da consulta e responde-la na forma indicada na fundamentação da presente decisão e rever parcialmente o entendimento firmado nas Consultas n.ºs 335931/09, 472785/09 e 958236/14, que consideraram que a aposentadoria extingue o vínculo com a administração, passando a ser aplicado apenas quando se tratar de aposentadoria concedida a servidor vinculado a Regime Próprio de Previdência Social.

Transitada em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, 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, 29 de maio de 2019 – Sessão nº 17.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

APOSENTADORIA

INVALIDEZ – REVERSÃO – CARGO EXTINTO – REMUNERAÇÃO

PROCESSO Nº : 811612/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CARLÓPOLIS
INTERESSADO : JOSE MERHI MANSUR
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2311/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Reversão compulsória ao cargo de origem a servidor cuja aposentadoria por invalidez foi cessada. Caso tal cargo tenha sido extinto, pode ser aproveitado em outro cargo, de atribuições e complexidade semelhantes, que se refletem em nível de escolaridade e vencimentos iguais aos do cargo de origem, em respeito ao princípio do concurso público (inciso II do art. 37 da CF). Caso tal aproveitamento não seja possível, o servidor deve ser colocado em disponibilidade, com vencimentos do cargo de origem, proporcionais ao tempo de contribuição, até que seja possível o aproveitamento (§ 3º do art. 41 da CF).

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Carlópolis, Sr. José Merhi Mansur, com indagação a esta Corte de Contas sobre a possibilidade de deferir pedido de reversão de servidora, cuja aposentadoria por invalidez foi cessada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em cargo com estrutura remuneratória e nível de escolaridade diferenciados, uma vez que o cargo anteriormente ocupado já teria sido extinto.

A Câmara Municipal informa que o cargo originariamente ocupado pela servidora, de contador, nível de vencimento 10 (R\$ 2.136,00), grupo operacional de nível médio, carga horária de 20 horas semanais, foi extinto com a sua aposentadoria por invalidez, nos termos da Portaria nº 07/2012 (peça nº 03, fl. 07) e nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 867/2008.

Outrossim, foi criado outro cargo de contador, nível de vencimento 02 (R\$ 4.845,52), grupo operacional de nível superior, carga horária de 20 horas semanais, que se encontra provido desde 2008.

Ao expediente foi anexado parecer jurídico (peça nº 03, fls. 02-05), emitido pela Assessoria Especial da Presidência da Câmara Municipal, em que conclui pela imediata recontração da servidora, “como excedente, no cargo de contadora existente, com suas devidas alterações, na forma como se encontra hoje, nível de vencimento 02, 20 horas semanais”.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 1813/18 - GCIZL (peça nº 06), a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Seguindo o trâmite regimental, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que, na Informação nº 149/18 (peça nº 07), atestou a existência do Acórdão nº 4325/17 - Primeira Câmara¹ (processo nº 413256/14) que tangencia o tema.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, no Parecer nº 561/19 (peça nº 13), após análise dos questionamentos, manifestou-se pela resposta à consulta nos seguintes termos:

O servidor cuja aposentadoria por invalidez foi cessada em razão da extinção da invalidez deve ser revertido para o cargo de origem. Caso tal cargo tenha sido extinto, pode ser aproveitado em outro cargo, de atribuições e complexidade semelhantes, que se refletem em nível de escolaridade e vencimentos iguais aos do cargo de origem, em respeito ao princípio do concurso público inserto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal. Caso tal aproveitamento não seja possível, o servidor deve ser colocado em disponibilidade, com vencimentos do cargo de origem, proporcionais ao tempo de contribuição, até que seja possível o aproveitamento, nos termos do § 3º do art. 41 da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 167/19 (peça nº 15), acompanhou integralmente o entendimento da Unidade Técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme acima relatado, observados os requisitos constantes dos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, a presente consulta merece ser conhecida e respondida em tese.

Os questionamentos formulados pelo consulente versam sobre a reversão compulsória de servidora aposentada por invalidez, cujo cargo originário foi extinto, bem como sobre a possibilidade de aproveitamento em cargo com nível de escolaridade e padrão remuneratório diferenciados.

No caso ora em análise, tendo em vista que os motivos da inativação por in-

1 **EMENTA:** Aposentadoria por invalidez integral concedida com fundamento no art. 6º-A, da EC 41/03. Doença causadora não elencada no rol taxativo previsto no art. 48, § 1º, da Lei Estadual nº 12.398/982 como grave. Concessão do benefício anterior ao Acórdão nº 2842/16 – STP. Legalidade e registro. Constatação de reaquisição da capacidade laboral atestada em exame revisional. Necessidade de cancelamento da aposentadoria através de ato próprio e de emissão de ato de reversão, através do qual seja nomeada a servidora em cargo público igual ou similar ao anteriormente ocupado, com o devido encaminhamento a esta Corte para fins de registro, nos termos do art. 71, III, da CF/88. Discussão judicial do ato de cancelamento da aposentadoria que não afeta a validade da inativação ocorrida em 2014, e cujo cancelamento com a respectiva reversão, em obediência às constatações de nova perícia médica oficial, não interferem na decisão a ser emitida nestes autos.

validez deixaram de existir, em razão de cura da enfermidade, há inequívoco dever de a Administração proceder a reversão da servidora.

Considerando, contudo, a extinção do cargo de contador, originariamente ocupado pela servidora, cuja exigência era de nível médio de escolaridade, e, a criação de outro cargo de contador, com exigência de nível superior de escolaridade e outro padrão remuneratório, como bem ponderado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, no Parecer nº 561/19 (peça nº 13, fl. 02), deve o Gestor atentar para o cumprimento do art. 37, II² da Constituição Federal, que dispõe sobre a necessidade de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo, eliminando, assim, a possibilidade de provimento por ascensão (ou transposição), “pelo qual o funcionário ou servidor passava de um cargo a outro de conteúdo ocupacional diverso³”.

Assim, diferentemente da solução jurídico apresentada pelo Poder Legislativo Municipal, não é possível o aproveitamento da servidora em cargo com mesma denominação, de contador, contudo, com nível de escolaridade diferente do cargo em que originariamente ingressou em razão de afronta ao disposto no art. 37, II da Constituição Federal.

Nesse sentido, oportuno colacionar trechos do Parecer nº 561/19 (peça nº 13, fl. 02) da Unidade Técnica:

No caso em tela, havia um cargo de Contador de nível médio, que, portanto, exigia o curso técnico em contabilidade, que foi extinto.

Outro cargo de Contador, de nível superior, que, portanto, exige o curso de graduação em Contabilidade, surgiu.

Parece evidente que se tratam de cargos com complexidades diversas, ainda que a natureza possa se assemelhar (contabilidade). Ora, se de complexidades diversas, pois um exige curso de nível médio e outro de nível superior, resta claro que os respectivos concursos públicos não foram iguais, pois contemplaram a natureza e complexidade compatíveis com cada cargo. Assim, resta impossível o provimento em cargo de maior complexidade sem concurso público.

A servidora revertida, portanto, não o pode ser em cargo de nível superior, e, portanto, de vencimento superior, compatível com grau de complexidade que seu cargo de origem – e portanto, o respectivo concurso – não previu.

O servidor revertido só pode ocupar cargo de mesmo grupo ocupacional ao qual prestou concurso. É dizer, de mesma natureza e complexi-

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

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

3 Conforme Maria Sylvania Zanella Di Pietro in Curso de Direito Administrativo. 5ª ed. Atlas, São Paulo, 1995, p. 381.

dade abordados no concurso público que permitiu vincular-se com a Administração Pública.

Diante disto, considerando a extinção do cargo de origem, a servidora deverá ficar em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, nos termos do § 3º, do art. 41⁴ da Constituição Federal, até ser aproveitada, se possível, em outro cargo com correspondência de atribuições e vencimentos.

Tendo em vista a necessidade de resposta em tese à Consulta, nos termos do §1º, do art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas, acolho a proposta da Coordenadoria de Gestão Municipal, corroborada pelo Ministério Público de Contas, a fim de que a presente consulta seja respondida nos seguintes termos:

O servidor cuja aposentadoria por invalidez foi cessada em razão da extinção da invalidez deve ser revertido para o cargo de origem. Caso tal cargo tenha sido extinto, pode ser aproveitado em outro cargo, de atribuições e complexidade semelhantes, que se refletem em nível de escolaridade e vencimentos iguais aos do cargo de origem, em respeito ao princípio do concurso público inserto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal. Caso tal aproveitamento não seja possível, o servidor deve ser colocado em disponibilidade, com vencimentos do cargo de origem, proporcionais ao tempo de contribuição, até que seja possível o aproveitamento, nos termos do § 3º do art. 41 da Constituição Federal.

Face ao exposto VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça da presente consulta e responda-a nos seguintes termos:

O servidor cuja aposentadoria por invalidez foi cessada em razão da extinção da invalidez deve ser revertido para o cargo de origem. Caso tal cargo tenha sido extinto, pode ser aproveitado em outro cargo, de atribuições e complexidade semelhantes, que se refletem em nível de escolaridade e vencimentos iguais aos do cargo de origem, em respeito ao princípio do concurso público inserto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal.

Caso tal aproveitamento não seja possível, o servidor deve ser colocado em disponibilidade, com vencimentos do cargo de origem, proporcionais ao tempo de contribuição, até que seja possível o aproveitamento, nos termos do § 3º do art. 41 da Constituição Federal.

4 Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...] § 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

Após o trânsito em julgado da decisão, determino a remessa dos presentes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para 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 a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

i) O servidor cuja aposentadoria por invalidez foi cessada em razão da extinção da invalidez deve ser revertido para o cargo de origem. Caso tal cargo tenha sido extinto, pode ser aproveitado em outro cargo, de atribuições e complexidade semelhantes, que se refletem em nível de escolaridade e vencimentos iguais aos do cargo de origem, em respeito ao princípio do concurso público inserto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal;

ii) Caso tal aproveitamento não seja possível, o servidor deve ser colocado em disponibilidade, com vencimentos do cargo de origem, proporcionais ao tempo de contribuição, até que seja possível o aproveitamento, nos termos do § 3º do art. 41 da Constituição Federal;

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 14 de agosto de 2019 – Sessão nº 28.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO

ÍNDICE DE GASTOS COM PESSOAL – VERBA INDENIZATÓRIA

DESPESAS COM PESSOAL

PROCESSO Nº : 670373/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PLANALTINA DO PARANÁ
INTERESSADO : JOSE ANTONIO BONVECHIO
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 2046/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Planaltina do Paraná. Auxílio-alimentação. Verbas de natureza indenizatória não são computadas na despesa total com pessoal. A situação de eventual extrapolação do limite de gastos com pessoal não obsta a instituição de vantagem indenizatória.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por JOSÉ ANTÔNIO BONVECHIO, Prefeito do MUNICÍPIO DE PLANALTINA DO PARANÁ, que, a partir dos apontamentos especificados pelo Assessor Jurídico CLÁUDIO EVANDRO STÉFANO e pela Secretária Geral ANDREIA APARECIDA CAMARGHO SCHUROFF, formula questionamentos sobre a instituição de vale-alimentação ou auxílios a servidores, nos seguintes termos:

- 1) -Seria *in thesi* possível a criação de Lei com fito de instituição de VALE ALIMENTAÇÃO – OU EVENTUAIS AUXÍLIOS aos servidores Municipais de natureza indenizatória, quando o índice de gasto com pessoal já se encontra acima do mínimo legal? Haverá ofensa ao princípio do planejamento impositivo se está hipótese emergisse no plano fático?
- 2) -A hipótese da lei – lançando no mundo jurídico o nominado Vale Alimentação – entra na disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal em especial o disposto no art. 19 da Lei Complementar 101/2000? Seria computado – nesta situação particular com a rubrica ‘gastos com pessoal’?
- 3) -Uma vez instituída a lei com essa finalidade (mesmo considerando-se o excesso de gastos com pessoal) – poderá ser reconhecido a pecha da nulidade que é tratada nas disposições dos Arts. 21 da lei Complementar 101/2000?
- 4) -Uma vez instituída a Lei – incorreria na necessidade de tomada das providências do Art. 22, § único, incisos I, II, III, IV e V? (destaque no original - peça n.º 03, fls. 02/03)

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico (peça n.º 09), no sentido de que o projeto de lei que visasse beneficiar referidos servidores - concedendo-lhes VALE ALIMENTAÇÃO – mesmo que contando com um generalizado entendimento de que este se trata de verba indenizatória, não se contabilizando, por seu

turno, como sendo gasto com pessoal, a eventual criação de lei em momento de crise econômica com arrecadação minguada, diante de “alto índice de gastos com pessoal - suplantando-se o limite legal permitido, dar-se-á data vênua um ato falho da Administração- em especial, porque teremos afronta ao princípio do planejamento responsável, diga-se de passagem, impositivo ao setor público, nos termos do Art. 174 da CF/88, à Lei Complementar 101/2000 e ao princípio da finalidade.

Admitida a consulta (peça n.º 10), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça n.º 11) informa que há precedente deste Tribunal acerca do tema (Acórdão n.º 1598/17, da Segunda Câmara, de Relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha) e cita Consulta do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, exarada nos autos de n.º 687023, Relator Cons. Eduardo Carone Costa.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução n.º 443/19 (peça n.º 14), responde as indagações do Consulente nos seguintes termos:

1) As verbas indenizatórias não são contabilizadas para o limite de despesa com pessoal. Não há que se falar em planejamento impositivo nessa seara, mas há imposição constitucional de previsão de tal possibilidade na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do art. 169, §1º, I e II da CF/88;

2) O auxílio-alimentação, por ser verba indenizatória, não é considerado para fins contábeis de limite de despesa com pessoal;

3) Não se aplicam as disposições do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) às verbas indenizatórias. Entretanto, a instituição de qualquer medida que acarrete em aumento de despesa deverá observar as prescrições dos arts. 16 e 17 da LRF;

4) A verificação quadrimestral colocada no caput do art. 22 da LRF deve ser realizada em qualquer hipótese, isto é, atingido o limite ou não. Contudo, as medidas sistematizadas nos incisos do parágrafo único aplicam-se apenas àqueles que atingirem 57% da receita corrente líquida municipal.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n.º 94/19 (peça n.º 15), manifesta-se no sentido de que o auxílio-alimentação constitui verba de natureza indenizatória e portanto, não deve ser contabilizado como despesa com pessoal para os fins de apuração do índice definido nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal; as medidas previstas nos arts. 19 e 20 da LRF não se aplicam aos gastos com o auxílio-alimentação eventualmente criado, eis que não se trata de despesa incluída naquela categoria; e deve-se observar o princípio do planejamento (art. 174 da Constituição), pois eventual elaboração de projeto de lei que institua o benefício deverá ser precedida de estudos que estimem o impacto orçamentário-financeiro da medida.

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 possibilidade de criar lei instituindo auxílio-alimentação aos servidores municipais quando o índice de gastos com pessoal já se encontra acima do máximo legal.

Como bem ponderado pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, o tema é tratado por esta Corte de Contas no Acórdão nº 1598/17, da Segunda Câmara, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, nos autos de nº 980891/16 e por Consulta do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, exarada nos autos de nº 687023, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa:

EMENTA/RESULTADO/EXCERTO: Já o auxílio-alimentação é tratado pelo mesmo ato normativo como vantagem pessoal [Instrução Normativa nº 56/2011], o que determinaria a sua necessária inclusão no cálculo das despesas com pessoal. No entanto, esta Corte, quando do julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 753107/15, com esteio na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, reconheceu o caráter indenizatório do auxílio-alimentação. Seguindo essa esteira de raciocínio e levando em conta que o já aduzido art. 16, § 9º, da Instrução Normativa nº 56/2011 traz em seu bojo um rol meramente exemplificativo de verbas indenizatórias, a dedução dos valores despendidos para pagamento de auxílio-alimentação é medida que se impõe.

Convém mencionar, nesse diapasão, que a exclusão da vantagem em comento já foi estabelecida no Alerta nº 969150/15, do mesmo Município, referente ao período de apuração encerrado em 31/12/2015. Dessa feita, concluo que os montantes correspondentes aos pagamentos de auxílio-transporte e auxílio-alimentação, no valor de R\$ 23.641.782,38 (vinte e três milhões, seiscentos e quarenta e um mil, setecentos e oitenta e dois reais e trinta e oito centavos), efetivamente não devem permanecer contabilizados. (Acórdão nº 1598/17, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha).

Limite de gastos com pessoal. Auxílio alimentação. Inegavelmente, a concessão, pela Administração Pública, de auxílio-alimentação, tíquete-alimentação, vale-refeição ou vale-alimentação, independentemente do nomen juris escolhido, constitui benefício pecuniário ao servidor. (...) A respeito do tema, a orientação do Excelso Pretório, notadamente nos Recursos Extraordinários nº 229652, 231216 e 236449, é pacífica em considerar que o benefício em causa tem natureza indenizatória, pois apenas visa ressarcir valores despendidos com alimentação pelo servidor em atividade, sem, contudo, integrar sua remuneração. (...)

1º) o auxílio em exame, por ser benefício pecuniário de caráter indenizatório, não integra as despesas com pessoal do ente, poder ou órgão que o concede a seus servidores;

2º) a concessão do benefício deve: atender ao princípio da isonomia, ser precedida de lei autorizativa, estar prevista na LDO, ter dotação orçamen-

tária específica, observar as normas contidas nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 e, ainda, se houver a contratação de empresa para o seu fornecimento, obedecer às regras contidas na Lei nº 8.666/93. (Consulta do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, exarada nos autos de nº 687023, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa).

Quanto ao primeiro questionamento, seria *in thesi* possível a criação de Lei com fito de instituição de VALE ALIMENTAÇÃO – OU EVENTUAIS AUXÍLIOS aos servidores Municipais de natureza indenizatória, quando o índice de gasto com pessoal já se encontra acima do mínimo legal? Haverá ofensa ao princípio do planejamento impositivo se está hipótese emergisse no plano fático?, é necessário destacar, inicialmente, a natureza indenizatória da verba.

São classificados como verbas de natureza indenizatória o auxílio-refeição, o auxílio-transporte, o auxílio-vestuário e outros. Esse entendimento é pacífico tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos tribunais superiores e deste Tribunal de Contas, *in verbis*:

Inconstitucionalidade. Município de Cianorte. Art. 80 da lei municipal n.º 1.267/1990. Auxílio alimentação. Extensão do pagamento a servidores inativos. Impossibilidade. Verba indenizatória. Jurisprudência do E. STF e do E. STJ neste sentido. Declaração de inconstitucionalidade, expedição de recomendação ao município para readequação da legislação municipal. (Acórdão nº 3756/16-STP, unânime: Conselheiros Ivan Lelis Bonilha, Nestor Baptista – relator, Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Thiago Barbosa Cordeiro). (g. n.)

Conclui-se, portanto, que o auxílio-alimentação, por ser benefício pecuniário de caráter indenizatório, não integra as despesas com pessoal do poder ou órgão que o concede a seus servidores.

Conforme foi destacado pela Unidade Técnica, não há que se falar em ofensa ao “princípio do orçamento impositivo”, pois além de o orçamento não ser completamente impositivo – e por isso a impositividade não pode ser tida como princípio – ainda há uma grande parcela sujeita à discricionariedade do Poder Executivo.

Quanto ao segundo questionamento, a hipótese da lei – lançando no mundo jurídico o nominado Vale Alimentação – entra na disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal em especial o disposto no art. 19 da Lei Complementar 101/2000? Seria computado – nesta situação particular com a rubrica ‘gastos com pessoal?’, esclarece-se que não se aplica o disposto no art. 19¹ da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) aos gastos decorrentes da concessão de auxílio-alimentação, já que estes não são computados na despesa total com pessoal.

1 LRF, Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III- Municípios: 60% (sessenta por cento).

Entretanto, por constituir vantagem ao funcionalismo que certamente persistirá por mais de dois exercícios, deve ser observado o art. 17 da LRF, já que se trata de despesa obrigatória de caráter continuado cuja regularidade carece da fiel observância dos preceitos dos arts. 16 e 17² da LRF (LC 101/2000), a saber: prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; declaração do ordenador da despesa de que o aumento compatibiliza-se com os instrumentos de planejamento orçamentário (lei do orçamento anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual); demonstrativo da origem dos recursos para custeio da despesa; e comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos exercícios seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Assim, a concessão do benefício deve atender aos princípios do planejamento e da isonomia, ser precedida de lei local autorizativa, estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ter dotação específica, observar as normas contidas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, se houver contratação de empresa para o seu fornecimento, deve obedecer às regras contidas na Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos).

No que tange ao terceiro questionamento, uma vez instituída a lei com essa finalidade (mesmo considerando-se o excesso de gastos com pessoal) – poderá ser reconhecido a pecha da nulidade que é tratada nas disposições dos Arts. 21 da lei Complementar 101/2000?, também não se mostra aplicável o art. 21³ da LRF, pois as verbas indenizatórias não são computadas como gastos com pessoal.

2 LRF, Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

LRF, Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

3 LRF, Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no [inciso XIII do art. 37](#) e no [§ 1º do art. 169 da Constituição](#);

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Finalmente, quanto ao último quesito, uma vez instituída a Lei – incorreria na necessidade de tomada das providências do Art. 22, § único, incisos I, II, III, IV e V?, a verificação quadrimestral prevista no *caput* do art. 22^a da LRF, deve ser feita em qualquer hipótese, isto é, atingido o limite da despesa total com pessoal ou não. Ademais, dentre as medidas sistematizadas no art. 22, parágrafo único, incisos I, II, III, IV e V, da LRF, não está a vedação à concessão de verba indenizatória.

2.1 CONCLUSÃO

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

1) é possível, *in thesi*, a criação de lei com o fito de instituir auxílio-alimentação ou auxílios de natureza indenizatória aos servidores municipais, já que a situação de eventual extrapolação do limite de gastos com pessoal não obsta a concessão de verba indenizatória; Caso essa hipótese se implemente, não haverá ofensa ao orçamento impositivo;

2) não se aplica o disposto no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) aos gastos decorrentes da concessão de auxílio-alimentação, já que estes não são computados na despesa total com pessoal;

3) não será aplicável a nulidade prevista no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) a eventual lei municipal que institua auxílio-alimentação a servidores, pois as verbas indenizatórias não são computadas como gastos com pessoal;

4) uma vez instituída lei municipal que conceda auxílio-alimentação a servidores, não serão aplicáveis as restrições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), pois dentre elas não se encontra a vedação à concessão de verba indenizatória.

4 LRF, Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

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 a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I) é possível, *in thesi*, a criação de lei com o fito de instituir auxílio-alimentação ou auxílios de natureza indenizatória aos servidores municipais, já que a situação de eventual extrapolação do limite de gastos com pessoal não obsta a concessão de verba indenizatória; Caso essa hipótese se implemente, não haverá ofensa ao orçamento impositivo;

II) não se aplica o disposto no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) aos gastos decorrentes da concessão de auxílio-alimentação, já que estes não são computados na despesa total com pessoal;

III) não será aplicável a nulidade prevista no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) a eventual lei municipal que institua auxílio-alimentação a servidores, pois as verbas indenizatórias não são computadas como gastos com pessoal;

IV) uma vez instituída lei municipal que conceda auxílio-alimentação a servidores, não serão aplicáveis as restrições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), pois dentre elas não se encontra a vedação à concessão de verba indenizatória.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, 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, 24 de julho de 2019 – Sessão nº 25.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

COMISSÃO DE LICITAÇÃO

COMPOSIÇÃO – CONTROLADOR INTERNO – VEREADOR – CÂMARA MUNICIPAL – PODER EXECUTIVO

PROCESSO Nº : 332354/17
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAPANEMA
 INTERESSADO : AIRTON MARCELO BARTH
 RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2298/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara de Vereadores De Capanema. Questionamentos Quanto À Composição de Comissões de Licitação. Interpretação do art. 51 da Lei n. 8.666/93. Admissibilidade e resposta.

1. Não é admissível a participação de servidor efetivo ocupante do cargo de controlador interno na comissão de licitação, por injunção do princípio da segregação de funções.

2. É inadmissível a participação de vereador na comissão de licitação dada a sua incompatibilidade com o exercício da função política de vereador.

3. Diante da literalidade do *caput* do art. 51 da Lei n. 8.666/93, não há óbice legal para que um servidor titular de um cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, seja membro de comissão de processamento e julgamento de licitação, desde que não integre o quantitativo reservado pela lei para servidores qualificados, ressalvando-se a possibilidade de capacitação para o exercício da função.

4. Não é possível que seja formada uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados.

5. A Câmara Municipal pode se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão nos moldes disciplinados lei local e instrumentalizado por termo de cooperação.

1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Capanema, por meio da qual submete ao crivo desta Corte as seguintes dúvidas:

1. Nas pequenas Câmaras Municipais, que disponham de reduzido quadro de pessoal, excepcionalmente, é admissível a participação de servidor efetivo ocupante do cargo de Controlador Interno na comissão de licitação?

2. Nas pequenas Câmaras Municipais, que disponham de reduzido quadro de pessoal, é admissível a participação de Vereador na Comissão de Licitação?

3. Não existindo outros servidores no quadro efetivo, poderá a Câmara Municipal criar uma comissão de licitação com a participação de servidor ocupante do cargo de servente?

4. Nas pequenas Câmaras Municipais, não existindo número suficiente de servidores no quadro efetivo, é possível que seja formada uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados?
5. A Câmara Municipal poderá se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão? Caso positivo, quais procedimentos devem ser adotados? Há necessidade da existência de lei municipal que regule a matéria e celebração de termo de cooperação técnica entre os Poderes?

Em atendimento ao disposto no inciso IV, do art. 311, do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer da Procuradoria Legislativa (fls. 5-20, peça 2), o qual analisou pontualmente as indagações, concluindo:

1. tendo em vista que o controlador interno fiscaliza o procedimento licitatório, em razão do princípio da segregação de funções, não poderia ele compor comissão de licitação;
2. impossibilidade de participação de agentes políticos (vereadores) na comissão de licitação;
3. impossibilidade de nomeação de servidor ocupante do cargo de servente para composição de comissão de licitação, diante da ausência de qualificação técnica exigida pelo art. 51, *caput*, da Lei n.º 8.666/93;
4. impossibilidade de comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados;
5. inexistência de impeditivo legal para que a Câmara execute suas licitações por meio de comissão do Poder Executivo.

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou sua Informação n.º 48/17 (peça 6), relacionando decisões desta Corte sobre a temática.

Por meio do Despacho n.º 1282/17 (peça 9), foi determinado o encaminhamento dos autos à unidade técnica e ao órgão ministerial para suas respectivas manifestações.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 4685/18, peça 11), ao analisar o feito, concluiu:

1. não é pertinente que o servidor ocupante do cargo de controlador Interno controle e fiscalize seus próprios atos, sob pena de sua atividade de controle restar prejudicada quando da análise dos atos praticados pela Comissão Permanente de Licitação, da qual ele mesmo faz parte, admitindo-se, excepcionalmente, quando outros controladores pudessem fiscalizar e avaliar estes referidos atos;
2. é necessário analisar se existe Lei Municipal ou Estadual que permita a participação de Vereador em comissão de licitação. Porém, atentemos ao fato de que o vínculo de um Vereador com a Câmara é de agente político e não administrativo, não sendo recomendável, portanto, que um vereador participe da Comissão de Licitação;
3. concebemos resposta negativa quanto a nomeação de servidor ocupante do cargo de servente para compor a comissão de licitação, diante da ausência de qualificação técnica, e em desatendimento ao comando normativo do art. 51, *caput*, da Lei n.º 8.666/93;

4. não é permitido que a comissão de Licitação seja composta majoritariamente por servidores comissionados;
5. nos casos em que a Câmara não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão, esta pode se valer da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal. Observados os procedimentos estabelecidos pela lei local.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n. 34/19, peça 13) alinhou-se aos termos vertidos pela unidade técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias à sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 312, I, do RITCEPR¹. A dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas. No mais, em atenção aos inc. II, IV e V, do art. 311 do RITCEPR, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído (fls. 5-20, peça 2) e formulado em tese.

Destarte, conheço da presente consulta.

1) Nas pequenas Câmaras Municipais, que disponham de reduzido quadro de pessoal, excepcionalmente, é admissível a participação de servidor efetivo ocupante do cargo de Controlador Interno na comissão de licitação?

Relativamente ao primeiro questionamento, acerca da possibilidade de participação de servidor efetivo ocupante do cargo de controlador Interno na comissão de licitação, os opinativos que instruem o feito são uníssomos em declarar a sua impossibilidade, como apontado pela unidade técnica, cuja manifestação adoto como razão para decidir:

consideramos que em face da segregação de funções da Administração Pública, não é pertinente que o Servidor ocupante do Cargo de Controlador Interno controle e fiscalize seus próprios atos, sob pena de sua atividade de controle restar prejudicada quando da análise dos atos praticados pela Comissão Permanente de Licitação, da qual ele mesmo faz parte (Instrução 4685/18, peça 11, fls. 3)

Sob o mesmo fundamento (ofensa ao princípio de segregação de função), esta Corte, em julgado recente (Acórdão n.º 2811/18-STP), respondendo a procedimento de consulta, decidiu:

1 Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: I - no âmbito estadual, Governador do Estado, Presidente de Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais;

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.

Por óbvio, não se está, nesse julgado, discutindo a participação do servidor ocupante do cargo de controlador interno em comissão de licitação, no entanto, o fundamento é necessariamente o mesmo, eis que sua participação comprometeria “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”.

Assim, não é admissível a participação de servidor efetivo ocupante do cargo de controlador interno em comissão de licitação, por injunção do princípio da segregação de funções.

2) Nas pequenas Câmaras Municipais, que disponham de reduzido quadro de pessoal, é admissível a participação de Vereador na Comissão de Licitação?

Em relação à dúvida relativa à admissibilidade da participação de Vereador na Comissão de Licitação em pequenas Câmaras Municipais, que disponham de reduzido quadro de pessoal, veja-se que todo o regramento concernente à composição da comissão de licitação se encontra contido no *caput* do art. 51 da Lei n.º 8.666/93.

A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

Ao analisar o dispositivo acima, não se extrai de forma clara e objetiva qualquer vedação à participação de vereador em comissão de licitação, pois a regra apenas informa a composição mínima da comissão (três membros), a qual deve conter com presença obrigatória de dois servidores qualificados pertencentes ao quadro permanente do órgão licitante, donde se conclui que a vaga remanescente pode ser preenchida por outros que não atinentes ao quadro permanente da entidade.

O raciocínio antes expendido não atrai por si só uma resposta afirmativa ao questionamento.

Embora a lei que regule a forma de composição da comissão não vede expressamente a hipótese em tela, insta saber se o exercício da vereança guarda compatibilidade com as funções afetas a esse peculiar colegiado.

Ao que parece, não.

No caso, a unidade técnica ponderou que “o vínculo de um Vereador com a câmara é de agente político e não administrativo, não sendo recomendável, portanto, que um vereador participe da Comissão de Licitação” (fls. 5-6, peça 11), tendo o órgão ministerial arrematado que “Comissão de Licitação demanda composição estritamente técnica, o que não se coaduna com a natureza política e temporária do vínculo mantido pelo Vereador com a respectiva casa legislativa” (fls. 3, peça 13).

Consoante descrito acima, vereadores são agentes políticos, alçados a posições jurídicas estatais mediante o voto popular para o exercício da função política, constituindo no âmbito municipal expressão do Poder Legislativo, um dos três ramos que conformam o Estado de Democrático de Direito.

Conforme lecionado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello:

A ideia de agente político liga-se indissociavelmente, à de governo e a de função política, a primeira dando ideia de órgão (aspecto subjetivo) e, a segunda, de atividade (aspecto objetivo)².

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da *civitas* e, por isto candidatos possíveis à condução dos destinos da sociedade.³

Dito isso, não se vislumbra como a prática de atos operacionais de processamento e julgamento de um certame licitatório poderia estar alinhada com o exercício da função política, entendida essa, conforme definição de Carmen Lúcia Antunes da Rocha, como a “competência voltada à definição de objetivos, à eleição de meios e instrumentos adequados à sua consecução, à decisão quanto ao seu emprego e à resolução de questões postas no sistema como próprias da pessoa estatal” e que diz respeito à direção dos caminhos a serem palmilhados pelo Estado, segundo decisão definitiva e independente tomada quanto aos objetivos a serem atingidos, para os quais são adotados meios e instrumentos tidos como válidos⁴.

Sendo assim, é inadmissível a participação de vereador na comissão de licitação dada a sua incompatibilidade com o exercício da função política de vereador.

2 Direito administrativo. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 665.

3 Curso de direito administrativo. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 251-252.

4 Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva 1999. p. 63 ess.

3) Não existindo outros servidores no quadro efetivo, poderá a Câmara Municipal criar uma comissão de licitação com a participação de servidor ocupante do cargo de servente?

Preliminarmente, embora o questionamento se refira ao servidor ocupante de cargo de servente, a resposta dar-se-á em tese para abarcar o servidor titular de um cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior.

No que concerne, a possibilidade de criação de uma comissão de licitação com a participação de servidor titular de cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, não existindo outros servidores no quadro efetivo, nesse ponto, cumpre explicitar que tanto a procuradoria jurídica da consulente quanto à unidade técnica desta Corte concluiu pela impossibilidade da participação de ocupante de cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, arguindo a ausência de qualificação, tendo como fundamento o *caput* do art. 51 da Lei n.º 8.666/93. O órgão ministerial enveredou pela mesma resposta, mas fundamentando no §2º do art. 51 da Lei n.º 8.666/93.

Ao que parece, há equivocidade nos referidos opinativos, pois a redação do *caput* do art. 51 e do seu §2º, ambos da Lei n.º 8.666/93, não autorizam a tal interpretação.

A redação do *caput* do art. 51 da Lei n.º 8.666/93, não permite concluir, sob a alegação de ausência de qualificação, a impossibilidade de participação de servidor ocupante do cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, eis que a regra expressamente consigna que a referida comissão será formada por, no mínimo, três pessoas, dessas duas delas “servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação”. Se a lei quisesse que a integralidade dos membros da comissão fossem servidores qualificados, teria que ter suprimido a expressão “sendo pelo menos 2 (dois) deles”. Assim, em uma comissão de formadas por três servidores, dois deles não de ter, necessariamente, uma qualificação para o exercício das atribuições afetas ao referido colegiado, mas um deles não. Não é outra conclusão que Diógenes Gasparini retira da norma: “portanto, dos três membros, todos servidores, dois deles devem ser qualificados”⁵. Diga-se ainda, embora existam vozes dissonantes⁶, que uma comissão formada por três pessoas é o mínimo que exige a lei, se na prática a Administração opta por cinco pessoas dentro da comissão, duas

5 Comissões de licitação e demais órgãos colegiados referidos na Lei n. 8.666/93. 2 ed. São Paulo: NDJ, 2002. p. 32.

6 “Essa proporção de dois terços de membros qualificados deve ser mantida nos colegiados licitatórios com maior número de membros” (GASPARINI, Diógenes. Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei n. 8.666/93, totalmente atualizada: levando também em consideração a Lei Complementar n. 123/06, que estabelece o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte. 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 32). No mesmo sentido:

delas pela literalidade do dispositivo terão que ostentar a qualificação necessária, o que não seria exigido das outras três, pela simples falta de amparo legal.

Vencido esse ponto, cumpre trazer à colação a redação do §2º do art. 51 da Lei n.º 8.666/93:

A Comissão para julgamento dos pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, será integrada por profissionais legalmente habilitados no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos.

O referido dispositivo possui uma aplicabilidade bem restrita. Primeiramente, porque o dispositivo determina a necessidade de profissionais legalmente habilitados para o julgamento apenas de pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou seu cancelamento. A regra se dirige tão só aos julgamentos concernentes aos registros cadastrais, previstos genericamente nos art. 34 a 37 da Lei n.º 8.666/93. Ela sequer menciona as outras atribuições previstas no *caput* do art. 51, relativas ao processamento e julgamento da habilitação preliminar e das propostas, o que efetivamente é atribuído a uma comissão de licitação. Em verdade, é possível falar em duas comissões distintas, uma de licitação, outra de cadastramento, como leciona Sidney Bittencourt, “a apreciação comparada do *caput* com o §2º induz à existência de comissões distintas par ao cadastramento e para a licitação”⁷. Secundariamente, não são todos os pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento que exigem profissionais legalmente habilitados, mas apenas aqueles feitos no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos. Como demonstrado anteriormente, por força da literalidade do §2º do art. 51 da Lei n.º 8.666/93, só se pode falar em vedação à participação de ocupante de cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, para o processamento e julgamento de pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou seu cancelamento. Convém destacar que mesmo a qualificação vertida na norma é presumida pelo cargo titulado pelo servidor, mas é uma presunção *iuris tantum*, a qual admite prova em contrário. Ou seja, o servidor titular de um cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, pode demonstrar sua qualificação pela conclusão de outros cursos, independentemente dos requisitos exigidos para a sua admissão no respectivo cargo.

Essa interpretação mais se coaduna com a redação dos citados dispositivos, a não ser que se queira dar uma interpretação ampliativa, na forma sugerida por Marçal Justen Filho, “embora o §2º refira-se apenas a casos de inscrição, alteração ou

7 Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei n. 8.666/93, totalmente atualizada: levando também em consideração a Lei Complementar n. 123/06, que estabelece o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte. 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 509.

cancelamento de registro cadastral, a regra deve ser interpretada ampliativamente⁸, o que nada impede que seja ofertada a qualificação necessária ao servidor carente dos conhecimentos necessários para daí seguir-se a nomeação.

Diante da literalidade do *caput* do art. 51 da Lei n.º 8.666/93, não há óbice legal para que um servidor titular de um cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, seja membro de comissão de processamento e julgamento de licitação, desde que não integre o quantitativo reservado pela lei para servidores qualificados, ressalvando-se a possibilidade de capacitação para o exercício da função.

4) Nas pequenas Câmaras Municipais, não existindo número suficiente de servidores no quadro efetivo, é possível que seja formada uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados?

No que concerne à possibilidade de que seja formada uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados, em pequenas câmaras municipais, aqui, os opinativos da unidade técnica e do órgão ministerial comungam do igual entendimento, da impossibilidade de uma comissão composta majoritariamente por servidores comissionados, sob o argumento de que a lei estabelece a proporção de 2/3 de servidores efetivos.

Diversamente do contido nos referidos opinativos, a lei não estabeleceu, embora pudesse ter estabelecido, a referida proporção de 2/3. O dispositivo determina uma composição mínima de três membros, dos quais dois deveriam ser servidores qualificados pertencentes ao quadro permanente do ente licitante. Se a determinação contida na regra fosse pela existência de proporção a redação seria outra, com a simples inserção no texto da proporção que agora dele se pretende extrair, por exemplo:

a habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos “2/3 (dois terços)” deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

Claro, advirta-se a existência de doutrina pregando a necessidade de observância dessa proporção, como exemplificado por Sidney Bittencourt, para quem “essa proporção de dois terços há e ser mantida nas comissões com maior número de membros”⁹.

8 Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 793.

9 Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei n. 8.666/93, totalmente atualizada: levando também em consideração a Lei Complementar n. 123/06, que estabelece o **tratamento** diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte. 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 509.

Mas, diga-se que dessa tese não se comunga.

Em que pese isso, a admissão em tese dessa possibilidade não permite a resposta positiva à indagação, pois o questionado foi “nas pequenas Câmaras Municipais, não existindo número suficiente de servidores no quadro efetivo, é possível que seja formada uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados”? O ponto que merece relevância na questão refere-se ao que a municipalidade entende por “número suficiente de servidores”. É o conteúdo semântico atribuído à referida expressão que alinha a resposta. O “número suficiente de servidores” apenas encontra razão de ser quando se tem presente a quantidade descrita na regra, qual seja: “comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes”. Ao que parece, a indagação feita subsiste na impossibilidade de não se ter, em pequenas câmaras municipais, o número mínimo de dois servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação. Em assim sendo, a negativa à resposta se impõe, pois, a redação do texto é clara, para exigir objetivamente que, pelo menos dois servidores sejam pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

Assim, tendo bem presente o vertido no parágrafo anterior, cumpre responder ao questionamento afirmando que, mesmo em pequenas Câmaras Municipais, não existindo número suficiente de servidores no quadro efetivo, não é possível que seja formada uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados.

5) A Câmara Municipal poderá se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão? Caso positivo, quais procedimentos devem ser adotados? Há necessidade da existência de lei municipal que regule a matéria e celebração de termo de cooperação técnica entre os Poderes?

Com relação à quinta indagação, relativamente à possibilidade da câmara municipal se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não disponha de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão e, caso positiva a resposta, dos procedimentos a serem adotados.

Nesse ponto, adota-se o vertido pela unidade técnica (fls. 13, peça 11) e órgão ministerial (fls. 4, peça 13), respectivamente:

Sendo assim, nos casos em que a Câmara não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão, esta pode se valer da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal. Observados os procedimentos estabelecidos pela lei local.

A quinta questão pode ser respondida positivamente. Com efeito, de maneira excepcional, em caso de exíguo quadro de servidores próprios, não

há impedimento legal para que as licitações da Câmara sejam conduzidas por Comissão do Poder Executivo. Como bem atestou a unidade técnica e o órgão de consultoria jurídica do consultante, eventual compartilhamento deve ser disciplinado por lei e instrumentalizado por termo de cooperação.

A Câmara Municipal pode se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão nos moldes disciplinados lei local e instrumentalizado por termo de cooperação.

Atente-se que, em razão do art. 51, §4º, da Lei n.º 8.666/93, que preconiza que “a investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente”, a impor uma mudança na composição da comissão de licitação a cada ano, é recomendável a adoção do sugerido na presente resposta.

2.1 VOTO

Destarte, acompanho parcialmente a unidade técnica (Parecer n.º 4685/18, peça 11) e o órgão ministerial (Parecer n.º 34/19, peça 13) e VOTO:

2.1 pelo conhecimento da consulta formulada pelo Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Capanema, para, no mérito, responder:

Não é admissível a participação de servidor efetivo ocupante do cargo de controlador interno na comissão de licitação, por injunção do princípio da segregação de funções.

É inadmissível a participação de vereador na comissão de licitação dada a sua incompatibilidade com o exercício da função política de vereador.

Diante da literalidade do *caput* do art. 51 da Lei n.º 8.666/93, não há óbice legal para que um servidor titular de um cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, seja membro de comissão de processamento e julgamento de licitação, desde que não integre o quantitativo reservado pela lei para servidores qualificados, ressalvando-se a possibilidade de capacitação para o exercício da função.

Não é possível que seja formada uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados.

A Câmara Municipal pode se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão nos moldes disciplinados lei local e instrumentalizado por termo de cooperação.

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

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

É o voto.

3 DA DECISÃO

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

I. Conhecer da consulta formulada pelo Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Capanema, para, no mérito, responder:

1) Não é admissível a participação de servidor efetivo ocupante do cargo de controlador interno na comissão de licitação, por injunção do princípio da segregação de funções.

2) É inadmissível a participação de vereador na comissão de licitação dada a sua incompatibilidade com o exercício da função política de vereador.

3) Diante da literalidade do caput do art. 51 da Lei n.º 8.666/93, não há óbice legal para que um servidor titular de um cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, seja membro de comissão de processamento e julgamento de licitação, desde que não integre o quantitativo reservado pela lei para servidores qualificados, ressalvando-se a possibilidade de capacitação para o exercício da função.

4) Não é possível que seja formada uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados.

5) A Câmara Municipal pode se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão nos moldes disciplinados lei local e instrumentalizado por termo de cooperação.

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

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 14 de agosto de 2019 – Sessão nº 28.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

CONTRATAÇÃO DIRETA

EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

EMPRESAS SIMILARES

PROCESSO Nº : 525636/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : USINA ELÉTRICA A GÁS DE ARAUCÁRIA LTDA
INTERESSADO : JOPSON CUSTODIO
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1961/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Art. 28, §3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016. Inaplicabilidade de licitação. Contratação, prestação ou execução, de forma direta de produtos, serviços ou obras, por empresas públicas e sociedades de economia mista, desde que relacionadas com o objeto social da prestadora, com preços compatíveis com os de mercado. Conhecimento. Resposta positiva ao questionamento.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada por UEG Araucária Ltda., subscrita por seu Diretor Financeiro-Administrativo, Sr. Jopson Custódio, na qual apresenta o seguinte questionamento:

No entendimento desta Egrégia Corte de Contas, a Lei Federal nº 13.303, em seu artigo 28, §3º, I, dispensa as empresas públicas e sociedades de economia mista da observância dos dispositivos referentes ao Capítulo I do Título II daquela lei, quando contratarem outras empresas públicas ou sociedades de economia mista para comercialização, prestação ou execução, de forma direta, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionadas com o objeto social da prestadora?

Ao expediente foi anexado parecer jurídico, juntado às fls. 4-12 da peça nº 2, no sentido de que a Lei nº 13.303/16 criou nova hipótese de contratação direta para empresa pública ou sociedade de economia mista na prestação de serviços especificamente relacionados com seus objetos sociais, o que, entretanto, não importa em dispensa da demonstração de que os preços são coerentes com os praticados no mercado, tampouco em óbice ao controle pelos órgãos de fiscalização competentes, como o Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 1180/18, a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar estadual nº 113/2005.

Seguindo o trâmite regimental, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que, na Informação nº 84/18, atestou a inexistência de decisões sobre o tema. Outrossim, indicou que tramita nesta Corte o processo de consulta nº 35624/17 com questionamentos semelhantes ao tratado nos presentes autos.

A 2ª Inspeção de Controle Externo, por intermédio da Instrução nº 5/18, preliminarmente, suscitou conexão entre os presentes e o Processo nº 35624/17, protocolado pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão, que trata de um conjunto bastante significativo de pontos a serem elucidados, todos versando sobre a aplicação da Lei nº 13.303/16. Em disso, sugeriu a reunião dos feitos, para evitar possíveis decisões contraditórias.

De forma subsidiária, quando ao mérito, manifestou-se no sentido de que

muito embora a hipótese aventada pela UEG Araucária na presente Consulta permita, eventualmente, a aplicação da dispensa prevista no artigo 28, §3º, inciso I da Lei 13.303.2016, é entendimento desta 2ª Inspeção que a interpretação mais razoável para o caso é a aplicação do art. 29, inciso IX da referida lei, que permite expressamente a dispensa da realização de licitação nas contratações entre empresas públicas ou sociedades de economia mista e suas respectivas subsidiárias, para aquisição ou alienação de bens e prestação ou obtenção de serviços, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e que o objeto do contrato tenha relação com a atividade da contratada prevista em seu estatuto social.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 872/18, entendeu não configurada a conexão dos processos. No mérito, corroborou em parte com a conclusão na unidade instrutiva quanto à introdução, pela Lei nº 13.303/2016, de nova espécie de contratação direta para as aquisições de produtos, serviços ou obras que sejam fornecidos, prestados ou executadas por empresas públicas e sociedades de economia mista, conquanto que o objeto da contratação esteja previsto no objeto social da fornecedora.

Divergiu, entretanto, quanto à subsunção dessa hipótese tratada à do art. 29, inciso XI, da mesma lei, por ser esta mais restritiva que aquela.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme consta do relatado, a 2ª Inspeção de Controle Externo, na Instrução nº 5/18, suscitou a conexão dos presentes com a Consulta nº 35624/17, que versa sobre diversos questionamentos acerca da aplicação da Lei nº 13.303/2016, sugerindo a reunião dos processos, a fim de evitar possíveis decisões contraditórias.

Entretanto, nos termos bem delineados pelo *Parquet*, não resta configurada a conexão, pelos seguintes fundamentos, constantes do Parecer nº 872/18 (fl. 2, peça nº 8):

A propósito da questão preliminar proposta pela unidade técnica, o Ministério Público entende não se evidenciar qualquer causa apta a ensejar a modificação da relatoria (conexão ou continência), nem tampouco a reunião processual para a adoção de eventual decisão conjunta. Isso porque, embora a consulta versada nos presentes autos trate do mesmo diploma legislativo abordado na de autos nº 35624/17, a especificidade da dúvida ora posta à apreciação não está contida nos quesitos lavrados naquele expediente, nem sua análise se vincula por uma relação de prejudicialidade à resposta porventura lá ofertada (e vice-versa). A rigor, não se verifica entre ambos os processos qualquer identidade de pedido ou de causa de pedir.

Ademais, ainda que, em tese, se possa incluir o objeto da questão ora suscitada dentro daquele da “Dúvida 7 – Possibilidade de aplicação subsidiária das normas de licitação existentes”, mesmo que abstraindo-se da generalidade dessa proposição, o fato é que não há nas hipóteses de prevenção do art. 346 do Regimento Interno, nenhum caso que vincule ao mesmo relator a distribuição de consultas de objetos semelhantes, como também não se acharia configurada a hipótese de sobrestamento do art. 427, pelo fato de uma parte da resposta de um processo estar incluída no objeto de outra consulta.

Trata-se, em última análise, de respostas a dúvidas suscitadas pelos jurisdicionados que devem ser apresentadas da forma mais eficiente possível, atendendo-se à pretensão do consulente, sem prejuízo de que venham a ser essas mesmas respostas objeto de nova deliberação, caso alterado o entendimento do Tribunal Pleno.

Portanto, superada a preliminar, passa-se ao mérito.

O questionamento formulado pelo consulente trata especificamente da aplicabilidade do art. 28, §3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 às empresas públicas e sociedades de economia mista para contratarem outras empresas de mesma natureza jurídica a comercialização, prestação ou execução, de forma direta, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionadas com o objeto social da prestadora.

O referido dispositivo legal possui a seguinte redação:

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

(...)

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

Inicialmente, cumpre ressaltar que tanto o parecer jurídico da entidade quanto os opinativos exarados pela Inspeção de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas na instrução processual são uníssomos no sentido de que o art. 28, §3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 inaugurou nova espécie de contratação direta, que vem sendo denominada pela doutrina como inaplicabilidade de licitação.

Sobre o instituto da inaplicabilidade de licitação leciona MARÇAL JUSTEN FILHO¹ (fl. 25):

A inaplicabilidade da licitação foi introduzida pelo art. 28, § 3.º, da Lei 13.303/2016, sendo dotada de características próprias e diferenciadas. As contratações praticadas pelas empresas estatais não são dotadas de características homogêneas. Algumas delas envolvem atributos muito peculiares, de modo que não se subordinam à determinação da obrigatoriedade da licitação. Portanto e rigorosamente, a norma que dispõe sobre a inaplicabilidade de licitação apresenta também uma natureza declaratória. Até sob esse prisma, existe uma proximidade entre a inaplicabilidade e a inexigibilidade de licitação – razão pela qual, antes da vigência da Lei 13.303/2016, as hipóteses de inaplicabilidade acabavam enquadradas como de inexigibilidade.

Mas as duas figuras não se confundem. No caso de inexigibilidade, não se impõe a licitação por ser inviável a competição. Na hipótese de inaplicabilidade, não se cogita de licitação porque não há exigência nesse sentido, em vista de que a situação contratual é dotada de peculiaridades que implicam a ausência de subsunção do caso à hipótese de incidência normativa. Então, até pode existir viabilidade de competição, mas não existe obrigatoriedade de licitação.

Especificamente para a resposta à presente consulta, cumpre verificar se a hipótese de inaplicabilidade da licitação do inciso I acima transcrito refere-se, apenas, à hipótese de venda de produtos ou serviços pelas estatais, ou se contempla, também, os contratos dessas empresas com seus fornecedores.

Nesse ponto, bem sintetizou o douto Ministério Público de Contas o posicionamento da 2ª Inspeção de Controle Externo e da própria consulente, no parecer jurídico apresentado junto com a consulta:

Desponta, nesse sentido, a interpretação – com a qual, igualmente, convergem a consulente e a unidade técnica – de que o dispositivo volta-se a possibilitar não apenas a oferta dos produtos e serviços que constituem a atividade econômica das empresas públicas e sociedades de economia mista, como também a aquisição direta de produtos, serviços ou obras providos por outras empresas que se submetem ao mesmo regime, desde que haja relação com seus respectivos objetos sociais (fl. 3 da peça nº 8, grifos nossos).

1 JUSTEN FILHO, Marçal. A contratação sem licitação nas empresas estatais in Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei nº 13.303/2016. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 25.

Em reforço, a essa tese, de maior abrangência ao dispositivo legal referido, prossegue o douto Procurador-Geral do Ministério Público de Contas:

Com efeito, bem se pontuou que, mesmo sob o regime jurídico da Lei nº 8.666/1993, as operações de venda promovidas por tais empresas, em se tratando de intervenção estatal no domínio econômico – e, portanto, sujeitando-se às regras do mercado – já não se submetiam à prévia licitação (em face da expressa previsão do art. 17, II, “e”). A solução jurídica do novel diploma legal, reiterando a disciplina normativa anterior, somente exige a realização do certame para a alienação de bens e ativos que integram o patrimônio da empresa, de forma que, neste ponto, o regramento aplicável é praticamente idêntico.

Por outro giro, a inovação trazida no dispositivo sobre o qual repousa a consulta tenciona autorizar a aquisição de produtos, serviços ou obras que sejam fornecidos, prestados ou executadas por empresa pública ou sociedade de economia mista – desde que o objeto da contratação esteja previsto no objeto social da fornecedora (fl. 3, grifamos)

Nesse sentido, deduz-se que a inovação legislativa se destina a possibilitar não apenas a oferta dos produtos e serviços que constituem a atividade econômica das empresas públicas e sociedades de economia mista, como também a aquisição direta de produtos, serviços ou obras providos por outras empresas que se submetem ao mesmo regime, desde que haja relação com seus respectivos objetos sociais.

A outra questão a ser analisada diz respeito à necessidade de compatibilidade de preços com aqueles praticados no mercado.

A propósito, entendo que, muito embora o dispositivo citado (inciso I do §3º do art. 28) não faça referência expressa a essa condição, podendo-se até mesmo deduzir que a hipótese de inaplicabilidade de licitação por ele tratada estabelece um procedimento mais conciso e célere, seria precipitada a conclusão de que a adequação dos preços possa ser dispensada.

Destarte, deve prevalecer o posicionamento defendido pela 2ª Inspeção de Controle Externo, e constante do parecer do Departamento Jurídico da UEGA, anexo à inicial, valendo transcrever manifestação da mesma Inspeção ao discorrer sobre a obrigatória observância do princípio constitucional da economicidade, em contratações dessa natureza:

(...) importante frisar que mesmo nas hipóteses em que se admita a não observância das regras licitatórias, o regime jurídico administrativo incide parcialmente, impondo que sejam adotadas medidas para resguardar a lisura da contratação, meios de controle para evitar desvios e desperdícios, respeitando-se regras que atentem para os princípios da isonomia, da publicidade e da economicidade (fl. 4 da peça nº 7).

Nesse ponto, ousou divergir do douto Ministério Público de Contas, ao sustentar que, por estar essa condição, de compatibilidade dos preços aos de mercado,

prevista, apenas, no art. 29, XI da mesma lei², que trata de hipótese mais restritiva, envolvendo, apenas, as transações entre as estatais e suas subsidiárias, não valeria para a nova regra do art. 28, §3º, I, de alcance mais amplo.

Conforme mencionado, a pesquisa de mercado tem por finalidade atender ao princípio da economicidade, de status constitucional, que deve, portanto, ser observado em todas as transações envolvendo despesa pública, não havendo motivo, dentro desse contexto, para excluir sua obrigatoriedade em transações envolvendo empresas estatais.

Nesse sentido, vale acrescentar que, a par do objetivo da Lei nº 13.303/2016, de facilitar a atuação das empresas estatais no ambiente competitivo de mercado, dando-lhes maiores oportunidades de comercialização de seus produtos e serviços, a fim de alavancar seu faturamento e contribuir com a redução das despesas com sua manutenção, diminuindo a dependência ao ente público que seja seu sócio, buscou-se, também, a maior eficiência na gestão e nos processos produtivos, com ênfase na transparência e práticas de gestão de riscos e controle interno (arts. 6º e 9º).

Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça da presente consulta, para no mérito, respondê-la no sentido de que, com base o art. 28, §3º, I, da Lei nº 13.303/16, autoriza a contratação direta de empresas públicas e sociedades de economia mista para aquisição de produtos, prestação de serviços ou execução de obras relacionadas ao objeto social da contratada, desde que observada a economicidade da transação, comprovada pela compatibilidade dos preços com os de mercado.

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 voto médio, em:

Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la no sentido de que, com base o art. 28, §3º, I, da Lei nº 13.303/16, autoriza a contratação direta de empresas públicas e sociedades de economia mista para aquisição de produtos, prestação de serviços ou execução de obras relacionadas ao objeto social da contratada, desde que observada a economicidade da transação, comprovada pela compatibilidade dos preços com os de mercado.

2 Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

(...)

XI - nas contratações entre empresas públicas ou sociedades de economia mista e suas respectivas subsidiárias, para aquisição ou alienação de bens e prestação ou obtenção de serviços, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e que o objeto do contrato tenha relação com a atividade da contratada prevista em seu estatuto social;

Acompanharam o voto do relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, conforme os termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Na primeira votação, restou vencida a proposta do Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, pela impossibilidade da contratação, por entender que a hipótese do art. 28, §3º, I, da Lei nº 1.303/16 só diz respeito à venda e comercialização de produtos por estatais, não abrangendo as compras de fornecedores, no que foi acompanhado pelo voto do Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Na segunda votação, foi vencida a proposta do Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, também pela impossibilidade de contratação na forma questionada, mas, por entender que a hipótese envolve contratação direta de fornecedores, desde que referente a produtos diretamente relacionados ao objeto social de empresas públicas ou sociedades de economia mista, mas não, necessariamente, entre empresas dessa natureza, no que foi acompanhado pelo voto do Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO.

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

Sala das Sessões, 10 de julho de 2019 - Sessão nº 23.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

COOPERATIVAS DE CRÉDITO RECURSOS PÚBLICOS – MOVIMENTAÇÃO – BANCOS OFICIAIS

PROCESSO Nº : 184677/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SAUDADE DO IGUAÇU
INTERESSADO : MAURO CESAR CENCI
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2053/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. A previsão do §1º do art. 2º da LC 164/18, quanto à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito não configura exceção à preferência dada aos bancos oficiais pelo art. 164, §3º, da CF para a movimentação de disponibilidades, mas, equipara as referidas cooperativas às instituições financeiras não oficiais, para efeito de permitir sua participação nesse mercado, dentro das mesmas condições de atuação.

1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Trata-se de Consulta¹ formalizada pelo Município de Saudade do Iguaçu, através de seu Prefeito, Sr. Mauro Cesar Cenci, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente indaga a este Tribunal de Contas quanto à possibilidade de abertura de conta junto a cooperativa de crédito, inclusive arrecadação e cobrança de tributos, tendo em vista recentes alterações na Lei Complementar nº 130/2009, promovidas pela Lei Complementar nº 161/2018.

Foi apresentado Parecer Jurídico², que concluiu que não há “*óbice na abertura de conta junto a cooperativa de crédito mencionada, pois com o advento da Lei Complementar supra referida condicionou essa possibilidade*”³.

A DJB – Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 46/16⁴, noticiou haver encontrado sobre o tema os Acórdãos 1875/06 e 524/06, ambos do Tribunal Pleno.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 16/19⁵, opinou pela

possibilidade de movimentação de recursos públicos em bancos cooperativos, no limite assegurado pelos fundos garantidores referidos no inci-

1 Peça 03 destes autos.

2 Pg. 04 da peça 03 destes autos.

3 Pg. 04 da peça 03 destes autos.

4 Peça 13 destes autos.

5 Peça 08 destes autos.

so IV do caput do art. 12 da Lei Complementar nº 130/2009, obedecida a disposição do art. 2º, §6º, da aludida lei complementar”⁶.

O Ministério Público de Conta, através do Parecer nº 61/19 - PGC⁷, reafirma

a jurisprudência já sedimentada desta Corte quanto à prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais⁸ e opina por se admitir a possibilidade de captação de recursos públicos municipais por cooperativas de crédito, conforme disciplina da Lei Complementar nº 161/2018, desde que observado o regramento do Conselho Monetário Nacional quanto aos requisitos prudenciais para a operação – notadamente, a Resolução nº 4.659/2018⁹.

Por fim, vieram os autos conclusos.

2 VOTO VENCIDO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES¹⁰

Após análise dos presentes autos, acompanho parcialmente os opinativos técnicos, conforme passo a expor.

Conforme bem ressaltou o Ministério Público de Contas,

a jurisprudência desta Corte reiteradamente já enfrentou os aspectos concernentes à incidência dessa norma constitucional, assentando que: a) o conceito de disponibilidades de caixa abrange os valores de titularidade do erário (inclusive, aplicações financeiras, poupanças e outros ativos monetários), dele excluídos os montantes já comprometidos para o pagamento de obrigações (como a folha de salários e as faturas já empenhadas em favor de fornecedores); b) ao se referir a instituições financeiras oficiais, o constituinte originário as contrapôs às instituições financeiras privadas (art. 192, inciso I, na redação original), do que se conclui que a regra intenta a guarda de dinheiros públicos em instituições financeiras controladas pela União ou pelos Estados; c) excepcionalmente, carecendo o Município da instalação de agência de instituição financeira oficial, poderá ser contratada, mediante prévia licitação, entidade privada para esse propósito¹¹.

Nos termos de recentíssima consulta respondida por esta Corte, Processo 41792-2/18, da Relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão:

ACÓRDÃO Nº 1196/19 - Tribunal Pleno
Consulta. Movimentação de recursos municipais por cooperativas de crédito. Possibilidade. Observância da Lei Complementar n.º 161/18, bem como Resolução n.º 4.659/18 do CMN

6 Pg. 06 da peça 08 destes autos.

7 Peça 09 destes autos.

8 Pg. 05 da peça 09 destes autos.

9 Idem.

10 Responsável Técnico – Levi Rodrigues Vaz (TC 51620-1).

11 Pg. 02 da peça 09 destes autos.

Tal entendimento decorre, principalmente, do art. 163, §3º, da Constituição Federal, que determina que as disponibilidades de caixa dos Estados e Municípios, dos órgãos ou entidades públicas e empresas controladas devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei, nos seguintes termos:

Art. 163 [...]

[...]

§3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. (grifo nosso)

No entanto, no ano de 2018, a Lei Complementar nº 161/2018 alterou dispositivos da Lei Complementar nº 130/2009, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, possibilitando a captação de recursos financeiros dos Municípios, seus órgãos, entidades e empresas controladas, pelas cooperativas de crédito:

Art. 2º As cooperativas de crédito destinam-se, precipuamente, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus associados, sendo-lhes assegurado o acesso aos instrumentos do mercado financeiro.

§1º A captação de recursos e a concessão de créditos e garantias devem ser restritas aos associados, ressalvados a captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, as operações realizadas com outras instituições financeiras e os recursos obtidos de pessoas jurídicas, em caráter eventual, a taxas favorecidas ou isentos de remuneração.

[...]

§6º A captação de recursos dos Municípios, prevista no § 1º deste artigo, que supere o limite assegurado pelos fundos garantidores referidos no inciso IV do caput do art. 12 desta Lei, obedecerá aos requisitos prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

§7º Caso a cooperativa não atenda ao disposto no § 6º deste artigo, incorrerá nas sanções previstas na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.

§8º Além das hipóteses ressalvadas no § 1º deste artigo, as instituições referidas nesta Lei e os bancos por elas controlados, direta ou indiretamente, ficam autorizados a realizar a gestão das disponibilidades financeiras do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.

§9º As operações previstas no § 1º deste artigo, correspondentes aos depósitos de governos municipais, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, somente poderão ser realizadas em Município que esteja na área de atuação da referida cooperativa de crédito. (grifo nosso)

Tal alteração legislativa visa possibilitar que Municípios depositem seus recursos em instituições financeiras que atendam sua área territorial, vez que muitos não possuem agências de instituições financeiras oficiais; e para que seus recursos financeiros promovam o desenvolvimento e fortalecimento da economia local, por meio da oferta de crédito, geração de emprego e renda, formação de poupança e

melhoria de qualidade de vida da população, conforme bem ressaltou a exposição de motivos¹² da Lei Complementar nº 161/2018.

Em muitas localidades remotas as cooperativas de crédito estão presentes e estruturadas, enquanto instituições financeiras oficiais não se encontram, apesar de atenderem uma vasta gama de municípios, sendo que no Estado do Paraná as cooperativas de crédito estão em 53% dos Municípios não atendidos por bancos oficiais, conforme bem apontou a referida exposição de motivos, nos seguintes termos:

Nessa seara, distribuídas por todo país, as cooperativas de crédito, instituições financeiras sem fins lucrativos, reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil, reúnem cerca de 5,1 milhões de cooperativados e possuem ativos na ordem de R\$ 78 bilhões e empréstimos que alcançam R\$ 35 bilhões. Estão presentes e devidamente estruturadas em aproximadamente 2.200 municípios, com mais de 4,7 mil pontos de atendimento. São as únicas instituições financeiras atuantes em um expressivo número de localidades notadamente mais remotas (mais de 400 municípios). Isso fica bastante visível quando nos deparamos com a presença das cooperativas de crédito onde os bancos oficiais (Banco do Brasil, CEF, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Bancos estaduais) não se encontram. Como é o caso do estado de Rondônia onde se constata que as cooperativas estão em 29% dos municípios onde os bancos oficiais não estão, o mesmo acontece em Mato Grosso, onde as cooperativas além de estarem presentes em outros municípios também estão em 53% dos municípios que os bancos oficiais não estão; em Minas Gerais o estado que mais possui cidades no país as cooperativas também estão em centenas de municípios e ainda se fazem presentes em 29% dos municípios em que os bancos oficiais não se encontram, no Paraná esse percentual chega a 53% e no Rio Grande do Sul alcança 85% de presença em cidades onde os bancos oficiais não estão.¹³(grifo nosso)

Além disso, as cooperativas de crédito aplicam seus recursos nas pessoas e projetos do Município em que se encontram, fortalecendo e auxiliando a geração do ciclo econômico local, além de possuir características peculiares de gestão profissional e governança, voltadas para os reais interesses locais, podendo aplicar todo o recurso financeiro municipal na própria localidade, conforme bem ressaltou a referida exposição de motivos, nos seguintes termos:

Não existem argumentos plausíveis para que um município tenha que manter seus depósitos em uma instituição financeira que sequer está situada no território daquele município, que por vezes está localizado a distâncias de dezenas de quilômetros dali e que ainda de certa forma indireta promova assim a evasão de divisas do município de origem em favorecimento de outro em razão de que ele (município) seja obrigado a depositar seus recursos em um banco que não se encontra em sua cidade. Esse certamente é um gargalo e obstáculo para o desenvolvimento sustentado de muitos dos mais de 5 mil municípios brasileiros, na medida em que a cooperativa de crédito, instituição financeira que aplica seus

12 Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=932952&filename=PLP+100/2011>

13 Idem.

recursos nas pessoas e projetos daquele lugar, tem menos condições de oferecer crédito, de fomentar a economia, de elevar a inclusão financeira, de promover o fortalecimento e auxiliar na geração do ciclo econômico local sustentado.

Portanto, é inegável que algumas ações poderiam beneficiar a aceleração do combate às desigualdades socioeconômicas do país. O cooperativismo de crédito, com suas características peculiares de gestão profissional e governança voltadas para os reais interesses locais, pode contribuir substancialmente como instrumento de desenvolvimento, fomentando, fortalecendo e potencializando a economia local.

[...]

Ocorre que com o mecanismo em questão, há aplicação efetiva de todo numerário na própria comunidade composta pela municipalidade, e não há exploração de recursos financeiros que são remetidos às respectivas sedes das Instituições Bancárias e por vezes sedes de bancos internacionais em outros Países.

Ressalte-se, isso não ocorrerá com cooperativas de crédito, pois elas são locais e sediadas nos próprios municípios e garantem a aplicação de todo e qualquer recurso nas próprias comunidades.¹⁴(grifo nosso)

Além da conveniência do Município em ser atendido por instituição financeira localizada em seu território, a alteração legislativa visou fomentar a economia local com a utilização dos recursos financeiros municipais pelas cooperativas de crédito, que podem atender as necessidades locais conforme se estabelecem as prioridades, ou seja, em um determinado município poderá ser criada uma linha de crédito específica para fomentar determinadas atividades que respeitem e atendam as características das pessoas e comunidades onde se encontram, alavancando as potencialidades e melhorando a qualidade de vida dos municípios¹⁵.

Assim, tendo em vista a nova redação que a Lei Complementar nº 161/2018 promoveu na Lei Complementar nº 130/2009, valendo-se do permissivo constante no art. 164, §3º, da Constituição Federal, há clara permissão legal para que os Municípios, seus órgãos, entidades e empresas controladas possam depositar suas disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito.

Além da referida alteração legislativa estabelecer tal permissivo, também estabeleceu restrições, para fins de dar segurança aos recursos públicos depositados.

Nos termos dos parágrafos do art. 2º da Lei Complementar nº 130/2009, acima já citados, o depósito de recursos municipais somente poderá ocorrer em Município que esteja na área de atuação da cooperativa; e a captação de recurso dos Municípios que supere o limite assegurado pelos fundos garantidores deverá observar os requisitos prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, incorrendo em sanções a cooperativa que não atenda esta determinação.

14 Idem.

15 Idem.

Apesar de opinarem no mesmo sentido acima exposto, a CGM concluiu pela possibilidade de depósitos e movimentação das disponibilidades financeiras municipais em cooperativa de crédito quando não houver instituição financeira oficial no município; e o Ministério Público de Contas concluiu pela prioridade da realização dos depósitos das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, sendo os depósitos em cooperativas realizado de modo subsidiário.

No entanto, não acompanho este último entendimento.

O entendimento anterior deste Tribunal de Contas se assentava na Constituição Federal, que determinava que as disponibilidades de caixa dos Municípios deveriam ser depositadas em instituições financeiras oficiais. Frente à ausência de tais instituições financeiras no território do Município, este Tribunal de Contas possibilitou a contratação de instituições financeiras privadas, por meio de licitação quando existirem mais de uma instituição privada no município, nos seguintes termos:

[...]

2) como regra, nos termos do art. 164, § 3.º, da Constituição da República, as disponibilidades de caixa de município devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, assim entendidas as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados;

3) inexistindo agência de instituição financeira oficial no município, deverá ser realizada licitação, nos termos da Lei Federal n.º 8.666/93, para selecionar a instituição financeira em que serão mantidas as disponibilidades financeiras municipais, desde que haja agências de mais de uma instituição financeira privada;

[...]¹⁶(grifo nosso)

Tal entendimento visa facilitar a administração dos recursos municipais, tendo em vista a limitação imposta constitucionalmente e as dificuldades nos deslocamentos para municípios vizinhos em todos os momentos em que fosse necessário utilizar os serviços das instituições financeiras oficiais.

Com a alteração legislativa realizada pela Lei Complementar nº 161/2018, não se visa somente evitar os deslocamentos para outros municípios, mas fomentar a economia local com a reaplicação dos recursos municipais nas pessoas e projetos daquele local, oferecendo crédito e elevando a inclusão financeira, promovendo o fortalecimento e auxiliando o ciclo econômico local sustentado, conforme acima já citado.

Não há qualquer determinação legal que estabeleça as instituições financeiras oficiais como entidades principais dos depósitos dos recursos municipais e as cooperativas como entidades subsidiárias, ou seja, não existe qualquer previsão legal de que somente na inexistência de instituições financeiras oficiais no município se poderia contratar as cooperativas de crédito, uma vez que a União, detentora da competência para legislar sobre finanças através de Lei Complementar, restou silente neste sentido.

Pelo contrário, entendo que a inclusão das cooperativas de crédito visa manter os recursos financeiros no próprio município, em vez da evasão de divisas para favorecimento de outros municípios ou, até mesmo, para sedes de bancos internacionais em outros países, conforme bem explicitou a exposição de motivos contidos na Lei Complementar nº 161/2018, nos seguintes termos:

Esse certamente é um gargalo e obstáculo para o desenvolvimento sustentado de muitos dos mais de 5 mil municípios brasileiros, na medida em que a cooperativa de crédito, instituição financeira que aplica seus recursos nas pessoas e projetos daquele lugar, tem menos condições de oferecer crédito, de fomentar a economia, de elevar a inclusão financeira, de promover o fortalecimento e auxiliar na geração do ciclo econômico local sustentado.

Portanto, é inegável que algumas ações poderiam beneficiar a aceleração do combate às desigualdades socioeconômicas do país. O cooperativismo de crédito, com suas características peculiares de gestão profissional e governança voltadas para os reais interesses locais, pode contribuir substancialmente como instrumento de desenvolvimento, fomentando, fortalecendo e potencializando a economia local.

O segmento, naturalmente, auxilia na inclusão financeira, na manutenção e melhor equilíbrio dos índices demográficos, colaborando para o surgimento de prósperas e novas realidades socioeconômicas no interior do país, gerando riqueza e melhoria da qualidade de vida dos brasileiros.

A proposta de viabilizar com que as disponibilidades de caixa dos municípios sejam depositadas nas cooperativas de crédito contempla um avanço incontestável, no sentido de implementar mecanismos alternativos para a melhor gestão dos recursos públicos, principalmente dos municípios brasileiros, no que tange ao fortalecimento das economias municipais por meio das cooperativas de crédito.

Economias mais maduras já o utilizam, há muito tempo, como instrumento impulsionador de setores econômicos estratégicos. Os principais exemplos são encontrados na Europa, especialmente na Alemanha onde as cooperativas respondem por cerca de 20% da movimentação financeira, percentual semelhante ao encontrado na Espanha, na Holanda e na Itália, nos Estados Unidos as cooperativas respondem por cerca de 10% do movimento financeiro e na França chega a 40%.

Ocorre que com o mecanismo em questão, há aplicação efetiva de todo numerário na própria comunidade composta pela municipalidade, e não há exploração de recursos financeiros que são remetidos às respectivas sedes das Instituições Bancárias e por vezes sedes de bancos internacionais em outros Países.

[...]

Cabe aqui também lembrar que dentre os princípios do cooperativismo está o interesse pela comunidade e a educação, formação e informação que extrapolam os níveis do quadro social da cooperativa e abarcam toda a comunidade em atividades de ação social e projetos sociais que promovem a educação, o esporte, o empreendedorismo, a cultura, a saúde e o meio ambiente, propiciando a inclusão social e a criação de uma sociedade mais justa e homogênea nos quatro cantos de nosso país e nos rincões mais distantes dos olhos das grandes capitais.¹⁷(grifo nosso)

17 Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=932952&filename=PLP+100/2011>

Além disso, foram estabelecidas diversas medidas de segurança, visando resguardar os recursos financeiros depositados nas cooperativas de crédito, conforme os parágrafos do art. 2º da Lei Complementar nº 130/2009, além das cooperativas de crédito estarem inseridas em programa de fiscalização, auditoria e implementação de controles internos do Banco Central do Brasil, conforme bem apontou a referida exposição de motivos:

Mais ainda, as Cooperativas de Crédito estão inseridas em um amplo programa de Fiscalização, Auditoria e Implementação de Controles Internos, do Banco Central do Brasil, regulamentado por meio de resoluções do Conselho Monetário Nacional, tais como, a Resolução 3.859/10 dentre outras. Além da própria Lei Complementar nº 130/09.¹⁸

Tendo em vista esta faceta das cooperativas de crédito, que além de possuírem garantias de segurança dos depósitos dos recursos municipais, como ocorre nas instituições financeiras oficiais, proporcionam o fomento e desenvolvimento da economia local através do oferecimento de crédito e outros serviços financeiros em áreas de interesse local, entendo que pode o gestor local realizar a contratação direta destas entidades, através de inexigibilidade de licitação, tendo em vista a inviabilidade de competição, nos termos do caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Somente o gestor local possui condições de avaliar, frente ao caso concreto, as características, confiabilidade e qualidade da cooperativa de crédito, além da vantajosidade que a comunidade municipal terá com os serviços por ela oferecidos, frente ao depósito dos recursos em instituição financeira oficial.

Sem dúvida, tal opção deve ser precedida da devida exposição de motivos, onde devem ser explicitadas todas as razões fáticas por tal escolha e os benefícios advindos de determinada contratação em detrimento de outra, sempre visando à finalidade pública, além da demonstração de que os valores a serem pagos à instituição são condizentes com o mercado, com a devida comprovação, a fim de justificar os valores contratados, além de outras exigências previstas no art. 26 a Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Este Tribunal de Contas possui o entendimento de que no caso de depósito em instituição financeira oficial, quando haja mais de uma na sede do município, deve ser realizada licitação, uma vez que desempenham atividade econômica em sentido estrito, nos seguintes termos:

Da mesma forma, a despeito de a Constituição Federal exigir que o depósito da disponibilidade de caixa se dê em banco oficial, tal situação, por si só, não autoriza a dispensa de licitação, em especial se houver na sede do ente da federação mais de uma instituição financeira oficial. É o que se extrai da pertinente fundamentação contida no Parecer nº 600/18 (fls. 4-5, peça nº 13):

[...]

A regra não dá guarida a contratações da Administração Pública com entidades administrativas que desempenhem atividade econômica no sentido estrito. Se o inc. VIII pretendesse autorizar contratação direta no âmbito de atividades econômicas, estaria caracterizada inconstitucionalidade. É que as entidades exercentes de atividade econômica estão disciplinadas pelo art. 173, § 1º, da CF/88. Daí decorre a submissão ao mesmo regime reservado para os particulares. Não é permitido qualquer privilégio nas contratações dessas entidades. Logo, não poderiam ter a garantia de contratar direta e preferencialmente com as pessoas de direito público. Isso seria assegurar-lhes regime incompatível com o princípio da isonomia. Essa solução é indispensável para assegurar a livre concorrência.

(...) apenas podem ser atingidas pelo regime de contratação direta prevista no dispositivo comentado aquelas empresas que prestam serviços ou fornecem bens exclusivamente em favor da Administração Pública. A exploração empresarial mista, que envolva atividades tanto no mercado institucional como naquele privado, conduz à exclusão da contratação direta fundada no inc. VIII do art. 24. (sem grifos no original)¹⁹

No entanto, além de as cooperativas de crédito serem entidades sem fins lucrativos, oferecem benefícios aos municípios que não são oferecidos pelas entidades financeiras oficiais, conforme acima amplamente já exposto.

Ao realizar seus depósitos em cooperativas de crédito locais, os Municípios adquirem, além dos serviços financeiros corriqueiros, o fomento da econômica local, uma vez que tais recursos são reaplicados no município, através do oferecimento de crédito e fomento de atividades econômicas típicas do município.

Em tese, os benefícios decorrentes da contratação de cooperativas de crédito locais supera os benefícios decorrentes da contratação de instituições financeiras oficiais, devendo ser caracterizados tais fatos em processo administrativo tendente a demonstrar tal vantajosidade.

19 Acórdão nº 1811/18 – Consulta nº 88164-8/16 – TCE-PR.

Existindo estes benefícios extras, devidamente caracterizados frente ao caso concreto, ocorre a inviabilidade de competição, caracterizando inexigibilidade de licitação, uma vez que tais benefícios não podem ser ofertados pelas instituições financeiras oficiais, nos termos do caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
[...] (grifo nosso)

Ao se deparar com questão idêntica à tratada na presente Consulta, o Tribunal de Contas do Espírito Santo apresentou entendimento que produz os mesmos efeitos, mas com fundamentos diversos, pois entendeu pela possibilidade de contratação direta, nos seguintes termos:

1. É possível que o município faça depósitos, contrate serviços, mantenha disponibilidade de caixa e pague fornecedores usando Cooperativas de crédito?

2. Em caso positivo, essa contratação poderá ser realizada por inexigibilidade de licitação?

[...]

1.1. É possível que o município, seus órgãos ou entidades e as empresas por eles controladas, mantenham suas disponibilidades de caixa, além das instituições financeiras oficiais, conforme previsão contida no art. 164, §3º, da Constituição Federal de 1988, também em cooperativas de crédito, conforme Lei Complementar Federal nº 161/2018 que alterou o art. 2º, da Lei Complementar nº 130/2009 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, devendo observar, para tanto, as regras prudenciais aplicáveis ao caso, conforme disposição nas resoluções pertinentes e vigentes expedidas pelo Conselho Monetário Nacional/Banco Central do Brasil, em especial a na Resolução nº 4.659/2018.

1.2. A contratação dos serviços de manutenção da disponibilidade de caixa poderá, a critério do gestor, devidamente fundamentado e motivado, se realizar por meio de procedimento licitatório, credenciamento ou contratação direta de instituições financeiras oficiais com fundamento no artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, devendo, ainda, serem observadas as condições de validade do ato administrativo estabelecidas no artigo 26, caput, e parágrafo único, do referido diploma legal, sobretudo a apresentação do motivo da escolha do prestador do serviço e justificativa do preço, bem como demonstrada a vantagem da contratação direta em relação à adoção do procedimento licitatório.²⁰

No entanto, quando houver mais de uma cooperativa de crédito com abrangência do território municipal e forem oferecidos benefícios ao fomento da economia local, verifica-se a ocorrência de viabilidade de competição, devendo ser realizada licitação para efetivação da contratação.

Em tal licitação, a competitividade deve abranger, além da economicidade dos preços cobrados pelos serviços de depósitos, os planos e vantagens a serem oferecidos para o fomento da economia local, como linhas créditos, taxas de juros,

etc., a serem verificados por técnica e preço, visando assegurar os melhores serviços, tanto para a Administração quanto para a economia local.

Este entendimento se coaduna com a intenção do legislador em buscar fomentar a economia local com os recursos da própria Administração Municipal, através da reaplicação dos recursos financeiros por meio das cooperativas locais, entidades sem finalidade lucrativa e fomentadoras de atividades econômicas tipicamente locais, nos termos da exposição dos motivos da Lei Complementar nº 161/2018.

Por fim, conforme apontou a CGM e o Ministério Público de Contas, a respeito do tema tratado nestes autos existem outras 03 (três) Consultas tramitando neste Tribunal de Contas, sob o nº 417922/18, 678297/18 e 629741/18, sob a relatoria dos Exmos. Conselheiros Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral, e Ivens Zschoerper Linhares, respectivamente, distribuídos em 13/06/2018, 27/09/2018, 06/09/2018, respectivamente.

Tendo em vista o art. 346, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, que estabelece que “a prevenção será reconhecida em favor do relator a quem por primeiro foi distribuída a matéria, conforme a data e horário da distribuição”, e que os presentes autos foram distribuídos em 21/03/2018, portanto, em data anterior aos autos acima citados, a presente Relatoria deve ser fixada como preventa em relação aos demais, razão pela qual devem ser juntadas cópias deste Acórdão aos autos acima citados, para que os respectivos Relatores tomem as medidas que entenderem cabíveis.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná responder à presente Consulta nos seguintes termos:

Tendo em vista a nova redação que a Lei Complementar nº 161/2018 promoveu na Lei Complementar nº 130/2009, valendo-se do permissivo constante no art. 164, §3º, da Constituição Federal, há clara permissão legal para que os Municípios, seus órgãos, entidades e empresas controladas possam depositar disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito, devendo ser observados os parágrafos do art. 2º da Lei Complementar nº 130/2009, que estabelecem que o depósito de recursos municipais somente poderá ocorrer em Município que esteja na área de atuação da cooperativa; e que a captação de recurso dos Municípios que supere o limite assegurado pelos fundos garantidores deverá observar os requisitos prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, incorrendo em sanções a cooperativa que não atenda esta determinação.

Além disso, pode o gestor local realizar a contratação direta destas entidades, através de inexigibilidade de licitação, tendo em vista a inviabilidade de competição, nos termos do caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93, com a devida exposição de motivos, onde devem ser explicitadas todas as razões fáticas por tal escolha e os

benefícios advindos de determinada contratação em detrimento de outra, sempre visando à finalidade pública, além da demonstração de que os valores a serem pagos à instituição são condizentes com o mercado, com a devida comprovação, a fim de justificar os valores contratados, além de outras exigências previstas no art. 26 a Lei nº 8.666/93.

No entanto, quando houver mais de uma cooperativa de crédito com abrangência do território municipal e forem oferecidos benefícios ao fomento da economia local, verifica-se a ocorrência de viabilidade de competição, devendo ser realizada licitação para efetivação da contratação.

Em tal licitação, a competitividade deve abranger, além da economicidade dos preços cobrados pelos serviços de depósitos, os planos e vantagens a serem oferecidos para o fomento da economia local, como linhas créditos, taxas de juros, etc., a serem verificados por técnica e preço, visando assegurar os melhores serviços, tanto para a Administração quanto para a economia local.

3 VOTO VENCEDOR DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

A presente consulta indaga acerca da possibilidade de os Municípios depositarem suas disponibilidades de caixa e realizarem outras movimentações financeiras por meio de Cooperativas de Crédito, em razão da alteração introduzida pela LC nº 161 de 04/01/2018, que reformulou §1º do art. 2º da LC nº 130/2009 (Lei do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo) no sentido de autorizar a captação de recursos da Administração Municipal direta e indireta sem que os mesmos fossem associados das cooperativas.

A mesma temática foi abordada nas Consultas nº 417922/18, 629741/18 e nº 678297/18, sendo que as duas primeiras já foram apreciadas pelo Tribunal Pleno desta Corte.

Primeiramente, na sessão plenária de 08/05/19, a Consulta nº 417922/18 foi julgada positivamente mediante o Acórdão nº 1196/16 - Tribunal Pleno (DETC 16/05/19), de relatoria do ilustre Conselheiro Artagão de Mattos Leão, do qual se extrai a seguinte ementa e dispositivo:

Consulta. Movimentação de recursos municipais por cooperativas de crédito. Possibilidade. Observância da Lei Complementar nº 161/18, bem como Resolução nº 4.659/18 do CMN.

(...)

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA do questionamento, no sentido de que se admite a movimentação de recursos municipais em cooperativas de crédito, nos moldes da Lei Complementar 161/18, atentando-se ao regramento do Conselho Monetário Nacional em relação ao requisitos prudenciais para a operação, em especial sua Resolução nº 4.659/18.

Por sua vez, na sessão plenária de 15/05/19, a Consulta nº 629741/18 foi julgada positivamente mediante o Acórdão nº 1196/16 - Tribunal Pleno (DETC 27/05/19), do qual se extrai a seguinte ementa e dispositivo:

Consulta. Possibilidade de realização de depósito de disponibilidades de caixa e movimentações financeiras de recursos de entes municipais em cooperativas de crédito. Alteração introduzida pela LC nº 161/18 ao §1º do art. 2º da LC nº 130/2009. Ressalvada a prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, é possível o depósito de disponibilidades de caixa bem como a movimentação de outros recursos públicos municipais por cooperativas de crédito. Resposta positiva à consulta.

(...)

Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

Ressalvada a prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, é possível o depósito de disponibilidades de caixa bem como a movimentação de outros recursos públicos municipais por cooperativas de crédito, consoante a nova disciplina do §1º do art. 2º da LC nº 130/2009, desde que observado o regramento do Conselho Monetário Nacional quanto aos requisitos prudenciais para a operação dos valores que ultrapassem o limite dos fundos garantidores, notadamente a Resolução CMN nº 4.659/2018 e demais normativas incidentes, sendo ainda necessária a realização de licitação pública para a seleção da instituição financeira com a proposta mais vantajosa à Administração.

Neste contexto, a resposta da presente consulta deve seguir o mesmo entendimento.

De início, cabe frisar que a regra acerca das disponibilidades de caixa de recursos públicos consta do art. 164, § 3º da Constituição, e impõe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como aos órgãos, entidades e empresas por ele controladas, o depósito das disponibilidades em instituições financeiras oficiais, ressalvando-se, porém, a previsão de exceções legais. Verbis:

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

(...)

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. (grifou-se)

A propósito, a jurisprudência desta Corte já enfrentou diversos aspectos concernentes à incidência dessa norma constitucional, assentando que: a) o conceito de disponibilidades de caixa abrange os valores de titularidade do erário (inclusive, aplicações financeiras, poupanças e outros ativos monetários), dele excluídos os montantes já comprometidos para o pagamento de obrigações (como a folha de salários e as faturas já empenhadas em favor de fornecedores); b) ao se referir a

instituições financeiras oficiais, o constituinte originário as contrapôs às instituições financeiras privadas (art. 192, inciso I, na redação original²¹), do que se conclui que a regra intenta a guarda de dinheiros públicos em instituições financeiras controladas pela União ou pelos Estados; c) excepcionalmente, carecendo o Município da instalação de agência de instituição financeira oficial, poderá ser contratada, mediante prévia licitação, entidade privada para este fim.²²

Por todos, destaquem-se os seguintes Acórdãos:

2. Constatando-se a instalação de estabelecimento bancário oficial no Município, com este devem ser realizadas as operações, para atendimento do mandamento constitucional.

3. Não existindo banco oficial no Município, este poderá efetuar suas operações junto a banco privado, observando-se que se existir mais de um estabelecimento privado no Município, faz-se necessária a realização de procedimento licitatório.

(...)

(TCE/PR - Acórdão nº 78/06 - Pleno, Consulta nº 235304/05, Rel. Cons. Nestor Baptista, AOTC 17/03/2006)

2) Como regra, nos termos do art. 164, § 3º, da Constituição da República, as disponibilidades de caixa do Município devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, assim entendidas as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados-membros.

3) Excepcionalmente, inexistindo agência de instituição financeira oficial no Município, poderá ser realizada licitação, nos termos da Lei 8.666/93, para selecionar o banco em que serão mantidas as disponibilidades financeiras municipais.

(...)

(TCE/PR - Acórdão nº 718/06 - Pleno, Consulta nº 442268/04, Rel. Aud. Sérgio Fonseca, AOTC 01/12/2006)

2) como regra, nos termos do art. 164, § 3.º, da Constituição da República, as disponibilidades de caixa de município devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, assim entendidas as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados;

3) inexistindo agência de instituição financeira oficial no município, deverá ser realizada licitação, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, para selecionar a instituição financeira em que serão mantidas as disponibilidades financeiras municipais, desde que haja agências de mais de uma instituição financeira privada;

21 Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

I - a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso; (...)

22 Nesse sentido, destacam-se: Acórdão nº 78/06-TP, Consulta nº 235304/05, rel. Cons. Nestor Baptista, AOTC 17/03/2006; Acórdão nº 718/06-TP, Consulta nº 442268/04, rel. Aud. Sérgio Fonseca, AOTC 01/12/2006; Acórdão nº 129/09-TP, Consulta nº 122/09-TP, Consulta nº 636500/07, rel. Aud. Cláudio Kania, AOTC 27/03/2009; Acórdão nº 1811/18-STP, Consulta nº 881648/16, rel. Cons. Ivens Linhares, DETC 10/07/2018.

4) a Lei Federal n.º 4.595/64 foi recepcionada pela Constituição Federal no que tange às exceções do art. 164, § 3.º, serem estabelecidas pelo Banco Central do Brasil, de acordo com a orientação do Conselho Monetário Nacional, o que possibilita o estabelecimento, por aquela autarquia federal, de exceções à regra constitucional do depósito em instituições financeiras oficiais, além da referente à inexistência de agências dessas instituições no município;

5) de acordo com a legislação federal vigente emanada pelo Banco Central do Brasil, é possível às sociedades de economia mista não-bancárias municipais a movimentação de suas disponibilidades em instituições financeiras privadas;

6) são aplicáveis às cooperativas de crédito as exceções previstas na legislação federal para as instituições financeiras privadas, conforme teor da Resolução BACEN n.º 3.442, de 28/02/2007;

(...)

(TCE/PR - Acórdão 718/06 - Pleno, Consulta nº 636500/07, Rel. Aud. Cláudio Augusto Canha, AOTC 27/03/2009)

Conforme bem assentado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, no Parecer nº 37/18, disponibilidade de caixa é conceito oriundo das ciências contábeis que representa os valores pecuniários de propriedade do ente da federação, tais como aplicações financeiras, poupança e outros ativos”, que, entretanto, “não se confunde com outras verbas existentes, mas já comprometidas com o pagamento de obrigações do ente federativo, como remuneração/salário/subsídio de servidores e faturas emitidas por fornecedores, já empenhadas.

(...)

Nos termos da fundamentação supra, os valores que compõem a disponibilidade de caixa, em consonância com o disposto no art. 164, §3º, da Constituição Federal devem ser depositados em instituição financeira oficial. Todavia, na inexistência de instituição financeira oficial no Município, essa regra pode ser mitigada, e o depósito se dar em instituição financeira privada, precedida a contratação do devido procedimento licitatório.

(...)

Da mesma forma, a despeito de a Constituição Federal exigir que o depósito da disponibilidade de caixa se dê em banco oficial, tal situação, por si só, não autoriza a dispensa de licitação, em especial se houver na sede do ente da federação mais de uma instituição financeira oficial.

(...)

Portanto, a movimentação financeira de recursos que não se caracterizam como disponibilidade pode ser feita em banco oficial ou não oficial, devendo a contratação necessariamente ser precedida de licitação, cuja escolha da modalidade está inserida no âmbito da discricionariedade da Administração Pública, devendo eleger a opção e definir os critérios que melhor atendam ao interesse público, nos termos da lei.

(TCE/PR - Acórdão nº 1811/18-STP, Consulta nº 881648/16, rel. Cons. Ivens Linhares, DETC 10/07/2018)

Portanto, no entendimento desta Corte de Contas, as disponibilidades de caixa do preceituado §3º, do art. 164 da Constituição Federal, somente admitem depósitos em bancos oficiais (assim entendidos como “as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados”), excepcionando deste conceito os recursos públicos já comprometidos com o pagamento de obrigações do ente federativo, como as que integram a folha de pagamento, bem como faturas emitidas por fornecedores e já empenhadas.

Por outro lado, esta regra já vem sendo mitigada, admitindo esta Corte a contratação de instituições financeiras privadas (não oficiais) no caso excepcional de o município não possuir nenhuma agência bancária oficial em seu território, tendo em vista as reconhecidas dificuldades advindas da necessidade de constante deslocamento para municípios vizinhos.

Pois bem, mediante a Emenda nº 41/2003, foi alterado o art. 192 da Constituição, que incluiu as Cooperativas de Crédito no sistema financeiro nacional e estabeleceu que seu regime jurídico seria regulado por leis complementares. *Verbis:*

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003) (grifou-se)

Atendendo ao preceito, foi aprovada a Lei do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (Lei Complementar nº 130/2009) que recentemente teve o §1º do art. 2º reformulado pela LC nº 161 de 04/01/2018 e passou a autorizar que as cooperativas de crédito promovessem a *captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e empresas controladas* sem que os mesmos fossem associados daquelas. *Verbis:*

Art. 2º As cooperativas de crédito destinam-se, precipuamente, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus associados, sendo-lhes assegurado o acesso aos instrumentos do mercado financeiro.

~~§ 1º A captação de recursos e a concessão de créditos e garantias devem ser restritas aos associados, ressalvadas as operações realizadas com outras instituições financeiras e os recursos obtidos de pessoas jurídicas, em caráter eventual, a taxas favorecidas ou isentos de remuneração. (Revogado)~~

§ 1º A captação de recursos e a concessão de créditos e garantias devem ser restritas aos associados, ressalvados a captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, as operações realizadas com outras instituições financeiras e os recursos obtidos de pessoas jurídicas, em caráter eventual, a taxas favorecidas ou isentos de remuneração. (Redação dada pela Lei Complementar nº 161, de 2018)

Neste contexto, o melhor entendimento é de que a nova redação do §1º do art. 2º da LC nº 130/2009 (dada pela LC nº 161 de 04/01/2018) formaliza uma alternativa aos municípios que não contam com atendimento bancário de instituições financeiras oficiais, uma vez que os bancos oficiais têm prioridade na contratação, que podem agora optar pela movimentação de seus recursos públicos por cooperativas de créditos, além dos bancos privados (não oficiais).

A este respeito, faz-se oportuno transcrever a manifestação do presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB em entrevista citada pela própria consulente, no qual destaca a capilaridade das cooperativas de crédito e os benefícios de sua utilização na gestão financeira de recursos públicos. *Verbis*:

As cooperativas de crédito já estão nessas localidades, suprimindo a lacuna deixada pelo Estado, por meio de suas instituições financeiras oficiais. Para se ter uma ideia, em 564 cidades brasileiras, a única instituição bancária é uma cooperativa e isso faz com que as prefeituras tenham de gerir seus recursos em bancos localizados em outras cidades. A gestão dos recursos públicos desses lugares acaba sendo penalizada, sem falar nos servidores que dependem de um banco oficial para resolver suas questões financeiras e não têm (...)

Distribuídas por todo País, as cooperativas de crédito, instituições financeiras sem fins lucrativos, reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil, reúnem mais de 9 milhões de associados, com ativos, em 2017, na ordem de R\$ 220 bilhões, depósitos de R\$ 103 bilhões e empréstimos de R\$ 81 bilhões, estando presentes e devidamente estruturadas em aproximadamente 95% dos municípios, com mais de 5,5 mil pontos de atendimento.²³

Nesse sentido, faz-se oportuno igualmente transcrever a exposição de motivos da Lei Complementar nº 161/2018, *verbis*:

Esse certamente é um gargalo e obstáculo para o desenvolvimento sustentado de muitos dos mais de 5 mil municípios brasileiros, na medida em que a cooperativa de crédito, instituição financeira que aplica seus recursos nas pessoas e projetos daquele lugar, tem menos condições de oferecer crédito, de fomentar a economia, de elevar a inclusão financeira, de promover o fortalecimento e auxiliar na geração do ciclo econômico local sustentado.

Portanto, é inegável que algumas ações poderiam beneficiar a aceleração do combate às desigualdades socioeconômicas do país. O cooperativismo de crédito, com suas características peculiares de gestão profissional e governança voltadas para os reais interesses locais, pode contribuir substancialmente como instrumento de desenvolvimento, fomentando, fortalecendo e potencializando a economia local.

O segmento, naturalmente, auxilia na inclusão financeira, na manutenção e melhor equilíbrio dos índices demográficos, colaborando para o surgimento de prósperas e novas realidades socioeconômicas no interior do país, gerando riqueza e melhoria da qualidade de vida dos brasileiros.

A proposta de viabilizar com que as disponibilidades de caixa dos municípios sejam depositados nas cooperativas de crédito contempla um avanço incontestável, no sentido de implementar mecanismos alternativos para a melhor gestão dos recursos públicos, principalmente dos municípios brasileiros, no que tange ao fortalecimento das economias municipais por meio das cooperativas de crédito.

Economias mais maduras já o utilizam, há muito tempo, como instrumento impulsionador de setores econômicos estratégicos. Os principais exemplos são encontrados na Europa, especialmente na Alemanha onde

23 Disponível na internet via: <http://cooperativismodecredito.coop.br/2018/01/agora-e-oficial-prefeituras-e-entes-publicos-podem-movimentar-suas-disponibilidades-de-caixa-em-instituicoes-financeiras-cooperativas/>.

as cooperativas respondem por cerca de 20% da movimentação financeira, percentual semelhante ao encontrado na Espanha, na Holanda e na Itália, nos Estados Unidos as cooperativas respondem por cerca de 10% do movimento financeiro e na França chega a 40%.

Ocorre que com o mecanismo em questão, há aplicação efetiva de todo numerário na própria comunidade composta pela municipalidade, e não há exploração de recursos financeiros que são remetidos às respectivas sedes das Instituições Bancárias e por vezes sedes de bancos internacionais em outros Países.

Ressalte-se, isso não ocorrerá com cooperativas de crédito, pois elas são locais e sediadas nos próprios municípios e garantem a aplicação de todo e qualquer recurso nas próprias comunidades.

Nesse ponto, portanto, divirjo da proposta do relator, ao interpretar a previsão do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 164/18, de “captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas”, como exceção à preferência dada aos bancos oficiais pelo art. 164, §3º, da Constituição Federal, para a movimentação de disponibilidades financeiras.

Entendo que o dispositivo legal citado equipara as cooperativas de crédito às demais instituições financeiras não oficiais, para efeito de permitir sua participação nesse mercado, dentro das mesmas condições de atuação, sem, contudo, outorgar-lhes nenhuma preferência, nem, muito menos, desconstituir a preferência outorgada pela Constituição Federal aos bancos oficiais.

Tanto para a contratação direta, por inexigibilidade de licitação em relação às demais instituições privadas atuantes no mercado financeiro, como na eventual prioridade de contratação sobre as instituições oficiais, a regra autorizadora deve ser clara e assertiva sobre essa matéria, dispondo expressamente a respeito dessas duas hipóteses, não bastando a mera indicação, abstrata, de possibilidade de captação de recursos municipais.

Saliente-se que a previsão dessa captação, em termos genéricos, sujeita à regulamentação, não pode se confundir com a movimentação de disponibilidade financeira, de muito maior abrangência, e para a qual a preferência dos bancos oficiais tem sido retiradamente confirmada nos questionamentos dirigidos a esta Corte.

Nesse sentido, inclusive, havendo mais de uma instituição financeira, é vedada a contratação direta por processo de dispensa ou inexigibilidade, diante da ausência de autorização legal e da inequívoca viabilidade fática de competição entre estas instituições, sendo, portanto, necessária a realização de licitação pública para a seleção da instituição financeira com a proposta mais vantajosa à Administração.

A este respeito, é oportuno transcrever as ponderações do supracitado Acórdão nº 1196/16 - Tribunal Pleno (DETC 16/05/19), de relatoria do ilustre Conselheiro Artagão de Mattos Leão. *Verbis*:

De toda forma, a contratação das cooperativas de crédito, quando da existência da pluralidade destas, prescinde, naturalmente, de procedimento licitatório, em atenção ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, buscando-se obter a proposta mais vantajosa à Administração, focando-se no interesse público, por consequência da observância dos princípios da economicidade e eficiência.

Nesta linha de raciocínio, igualmente concluiu o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

Ao se cogitar um cenário de pluralidade de agentes potencialmente habilitados à prestação de um mesmo serviço, em vista do que impõe o art. 37, inciso XXI da Constituição, torna-se imprescindível a realização de licitação pública, como instrumento a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração. Assim, do mesmo modo que já advogamos, com amparo em jurisprudência da Corte de Contas rondoniense, a necessidade de licitação quando haja mais de uma instituição financeira oficial na sede do Município, vedada a contratação direta por dispensa do processo, idêntico raciocínio deve se aplicar quando, ao pretender contratar a cooperativa de crédito, o gestor deparar-se com mais de uma instituição cooperativa que atue naquela localidade.

Ainda a propósito, ressalte-se que, nos termos do § 9º do art. 2º da LC nº 130/2009, é requisito para a efetivação destas operações financeiras que o Município esteja na área de atuação da cooperativa de crédito. Outrossim, nos termos do § 6º do mesmo dispositivo, se o montante depositado for superior ao limite assegurado pelos fundos garantidores de que tratam o art. 12, IV desta lei (que atualmente corresponde a R\$ 250.000,00), é obrigatória a observância dos requisitos prudenciais fixados pelo Conselho Monetário Nacional - CMN. *Verbis:*

Art. 2º As cooperativas de crédito destinam-se, precipuamente, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus associados, sendo-lhes assegurado o acesso aos instrumentos do mercado financeiro.

(...)

§ 6º A captação de recursos dos Municípios, prevista no § 1º deste artigo, que supere o limite assegurado pelos fundos garantidores referidos no inciso IV do caput do art. 12 desta Lei, obedecerá aos requisitos prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional. (Incluído pela Lei Complementar nº 161, de 2018)

§ 7º Caso a cooperativa não atenda ao disposto no § 6º deste artigo, incorrerá nas sanções previstas na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. (Incluído pela Lei Complementar nº 161, de 2018)

(...)

§ 9º As operações previstas no § 1º deste artigo, correspondentes aos depósitos de governos municipais, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, somente poderão ser realizadas em Município que esteja na área de atuação da referida cooperativa de crédito. (Incluído pela Lei Complementar nº 161, de 2018) (grifou-se)

Por sua vez, o Conselho Monetário Nacional - CMN regulamentou os requisitos prudenciais aplicáveis à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito através da Resolução Bacen nº 4.659, de 26 de abril de 2018, da qual se destacam os arts. 2º e 3º. *Verbis:*

Art. 2º Admite-se a captação de recursos dos Municípios exclusivamente por cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica, conforme disposto na Resolução nº 4.434, de 5 de agosto de 2015.

Parágrafo único. A captação de que trata o caput somente pode ser realizada por meio de depósitos à vista ou depósitos a prazo sem emissão de certificado.

Art. 3º Para fins do disposto no art. 2º, § 6º, da Lei Complementar nº 130, de 2009, o valor correspondente ao saldo total, apurado ao final de cada dia, de recursos captados de cada Município que exceder o limite da cobertura assegurada pelos fundos mencionados no art. 1º desta Resolução deve estar aplicado em títulos públicos federais livres, admitidos à negociação nas operações compromissadas realizadas com o Banco Central do Brasil.

§ 1º Os títulos públicos federais de que trata o caput devem estar custodiados na conta de custódia normal própria da cooperativa de crédito no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

§ 2º A aplicação de que trata o caput é facultada à cooperativa central de crédito que possua política própria para prestação de serviço de aplicação centralizada de recursos nos termos da Resolução nº 4.434, de 2015, desde que tal política contenha diretrizes específicas para a aplicação de recursos captados de Municípios.

§ 3º Os valores aplicados pela cooperativa de crédito, na hipótese de utilização da faculdade prevista no § 2º, não podem ser objeto de aval, garantia, ou qualquer outro gravame.

§ 4º A cooperativa central de crédito, na utilização da faculdade prevista no § 2º, deve manter controles internos capazes de identificar o cumprimento do disposto no caput pelas cooperativas de crédito filiadas. (grifou-se)

Oportuno ainda destacar os condicionamentos e as vedações previstas nos arts. 5º a 7º da mesma Resolução Bacen nº 4.659/2018:

Art. 5º A captação de recursos de cada Município por cooperativa de crédito é condicionada a:

I - aprovação pela assembleia geral; e

II - cumprimento dos requerimentos mínimos de capital e limites regulamentares.

§ 1º A decisão da assembleia geral de que trata o inciso I do caput deve ser documentada em ata e mantida à disposição do Banco Central do Brasil por, no mínimo, cinco anos após a data de encerramento do relacionamento com o respectivo Município.

§ 2º A ata mencionada no § 1º deve identificar nominalmente cada Município e a respectiva deliberação da assembleia geral.

§ 3º No caso de incorporação, fusão ou desmembramento de ente federado municipal com o qual já tenha efetuado captação de recursos nos termos desta Resolução, a cooperativa de crédito deve assegurar o cumprimento do disposto no inciso I do caput, observados os procedimentos e os prazos estabelecidos no art. 8º.

Art. 6º É vedada à cooperativa de crédito a captação de recursos de Município cujo prefeito, vice-prefeito ou secretário municipal seja diretor ou membro de seu conselho de administração.

Parágrafo único. O cumprimento do disposto no caput deve ser documentado pela cooperativa de crédito em declaração anual mantida à disposição do Banco Central do Brasil por, no mínimo, cinco anos, após a data de encerramento do relacionamento com o respectivo Município.

Art. 7º As cooperativas de crédito que captem recursos de Municípios devem indicar diretor responsável pela observância do disposto nesta Resolução. (grifou-se)

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

A previsão do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 164/18, quanto à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito, não configura exceção à preferência dada aos bancos oficiais pelo art. 164, §3º, da Constituição Federal para a movimentação de disponibilidades, mas, equipara as referidas cooperativas às instituições financeiras não oficiais, para efeito de permitir sua participação nesse mercado, dentro das mesmas condições de atuação.

4 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 Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta (vencido o Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES):

Responder à consulta no sentido de que a previsão do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 164/18, quanto à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito, não configura exceção à preferência dada aos bancos oficiais pelo art. 164, §3º, da Constituição Federal para a movimentação de disponibilidades, mas, equipara as referidas cooperativas às instituições financeiras não oficiais, para efeito de permitir sua participação nesse mercado, dentro das mesmas condições de atuação.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, 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, 24 de julho de 2019 – Sessão nº 25.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

COOPERATIVAS DE CRÉDITO

RECURSOS PÚBLICOS – MOVIMENTAÇÃO – REGULAMENTAÇÃO

PROCESSO Nº : 678297/18
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE VIRMOND
 INTERESSADO : NEIMAR GRANOSKI
 RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2187/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Cooperativas de Crédito. Lei Complementar n.º 161/2018. Resolução n.º 4.659/18, do Conselho Monetário Nacional. Pelo conhecimento e apresentação de resposta. Observância ao entendimento consolidado nas Consultas n.ºs 41792-2/18 e 184677/18.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo de Virmond, Sr. Neimar Granoski, por meio da qual busca obter manifestação desta C. Corte de Contas acerca dos seguintes questionamentos:

- Item 1) - É possível o Município, na ausência de instituição financeira oficial, fazer movimentação financeira em Cooperativas de Crédito?
- Item 2) – Em caso de resposta positiva quanto ao item 1, quais os tipos de movimentação bancária podem ser feitas nas referidas Cooperativas de Crédito?
- Item 3) – Como deve se dar a forma de contratação das instituições financeiras?

Devidamente recebida por meio do r. Despacho n.º 1977/18-GCNB (peça n.º 08), foi a mesma encaminhada à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca que, em sua Informação n.º 139/18 (peça n.º 10), certificou a existência das seguintes decisões em temas semelhantes:

Acórdão n.º 2368/12-TP (Processo n.º 41408/08), proveniente da Autarquia de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São José dos Pinhais, PREV-SÃO JOSÉ, relatada pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão, tendo por objeto a aplicação financeira de recursos previdenciários. Acórdão n.º 122/09-TP (Processo n.º 636500/07), Consulta oriunda do Município de Rosário do Ivaí, em que foi relator o Auditor Claudio Augusto Canha, tendo abordado a movimentação de recursos financeiros públicos em instituição financeira privada. Acórdão n.º 1875/06-TP (Processo n.º 473895/03), e Acórdão n.º 524/06-TP (Processo n.º 140770/05) e Acórdão n.º 754/06-TP (Processo n.º 575213/03) relativa à movimentação de recursos, pelos municípios, nas cooperativas de crédito que integram o SICREDI. Acórdão n.º 1983/06-TP (Processo n.º 514471/04), refere-se à aplicação de

recursos de fundos de previdência em instituições privadas e proveniente do Município de Rio Negro.

Destacou, na mesma oportunidade,

que tramita nesta Casa Consulta protocolada sob o n.º 629741/18, do Município de Espigão Alto do Iguaçu, em que se questiona, à luz da Lei Complementar n.º 161/2018, a possibilidade de realizar movimentações financeiras e depositar disponibilidades de caixa na cooperativa de crédito SICREDI.

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Informação n.º 4/19 (peça n.º 12), após argumentação teórica acerca das inovações trazidas com a edição da Lei Complementar n.º 161/2018, concluiu pela possibilidade de Movimentação dos recursos públicos em bancos Cooperativos, no limite assegurado pelos fundos garantidores referidos no inciso IV do caput do art. 12 da Lei Complementar n.º 130/2009, obedecida a disposição do art. 2º, § 6º, da aludida lei complementar.

O Ministério Público de Contas, consoante se depreende da leitura do Parecer n.º 55/19 (peça n.º 14), destacou a existência de manifestação no mesmo sentido nos autos de Consulta n.º 417922/18 (Parecer n.º 45/19-PGC) e, ainda, ressaltou a existência de outro processo de Consulta em trâmite, com temática semelhante, protocolado sob o n.º 629741/18.

Em suma, opinou pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, reafirmando a jurisprudência já sedimentada desta Corte quanto à prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, opina por se admitir a possibilidade de captação de recursos públicos municipais por cooperativas de crédito, conforme disciplina da Lei Complementar n.º 161/2018, desde que observado o regramento do Conselho Monetário Nacional quanto aos requisitos prudenciais para a operação – notadamente, a Resolução nº 4.659/2018.

É o relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao disposto no artigo 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas, verifico o preenchimento dos requisitos de admissibilidade para recebimento da presente Consulta, conforme já certificado no r. Despacho n.º 1977/18-GCNB, razão pela qual ingresso no mérito das questões, visto se tratar de dúvida quanto à interpretação e aplicação de legislação específica, passível de formulação de resposta em tese.

As questões em voga são abordadas na Lei Complementar n.º 130/2009, notadamente a partir das alterações introduzidas pela Lei Complementar n.º 161/2018

– posteriormente regulamentada pela Resolução n.º 4.659/2018, editada pelo Conselho Monetário Nacional.

Quanto ao primeiro e ao terceiro questionamentos, verifica-se que, por meio da Consulta n.º 41792-2/18, houve resposta positiva à possibilidade de movimentação de recursos municipais em cooperativas de crédito, nos moldes da Lei Complementar 161/18, atentando-se ao regramento do Conselho Monetário Nacional em relação aos requisitos prudenciais para a operação, em especial sua Resolução n.º 4.659/18.

Destaca-se, outrossim, no bojo da fundamentação do decisum em destaque, que

a contratação das cooperativas de crédito, quando da existência de pluralidade destas, prescinde, naturalmente, de procedimento licitatório, em atenção ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, buscando-se obter a proposta mais vantajosa à Administração, focando-se no interesse público, por consequência da observância dos princípios da economicidade e eficiência.

Desse modo, tem-se que:

- Item 1) - É possível o Município, na ausência de instituição financeira oficial, fazer movimentação financeira em Cooperativas de Crédito?

Sim, com o advento das inovações trazidas pela Lei Complementar n.º 161/2018, que, em seu artigo 2º, §1º, abriu a possibilidade de captação de recursos dos Municípios¹ pelas cooperativas de crédito – os quais não integrarão o respectivo quadro social –, ressaltando-se a restrição geográfica contida no §9º, uma vez que “somente poderão ser realizadas em Município que esteja na área de atuação da referida cooperativa de crédito”.

Outrossim, de acordo com o artigo 2º da Resolução n.º 4.659/2018, somente se admite “a captação de recursos dos Municípios exclusivamente por cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica”.

- Item 2) – Em caso de resposta positiva quanto ao item 1, quais os tipos de movimentação bancária podem ser feitas nas referidas Cooperativas de Crédito?

Ainda em consonância com o disposto no artigo 2º, parágrafo único, da multencionada Resolução, a captação de recursos dos Municípios somente pode ser realizada por meio de depósitos à vista ou depósitos a prazo sem emissão de certificado.

Acerca do tema, tomo a liberdade de trazer trecho da Nota Técnica n.º 04/2018, de autoria da Confederação Nacional de Municípios – CNM, intitulada “Orientação aos Municípios sobre a Lei Complementar 161/2018 – Cooperativas de crédito”, na qual, a respeito do questionamento em análise, foram tecidos os seguintes esclarecimentos:

1 Até o limite garantido pelo Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop).

4. O Município poderá realizar, conforme informações obtidas junto à OCB, operações passivas, tais como: a. Depósitos à vista: conta corrente; e b. Depósitos a prazo: CDB (certificado de depósito bancário) e RDB (recibo de depósito bancário); Bem como, por meio das cooperativas de crédito gerir as disponibilidades de caixa, ou seja, administrar os recursos não carimbados (aqueles que não têm destinação determinada em Lei) de prefeituras, como por exemplo: a. folha de pagamentos de servidores públicos; b. Recursos de impostos arrecadados.

- Item 3) – Como deve se dar a forma de contratação das instituições financeiras?

Tal questionamento encontra-se devidamente respondido por meio do v. Acórdão n.º 2053/2019 - STP (Consulta n.º 184677/18).

Reza a Constituição Federal, em seu artigo 164, §3.º, que

as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, **ressalvados os casos previstos em lei** (sem grifos no original).

A inclusão das cooperativas de crédito ao sistema financeiro nacional vem disposta no artigo 192 da Carta Magna, sendo a Lei Complementar n.º 161/2018 – a qual trouxe alterações à Lei Complementar n.º 130/2009, responsável por dispor sobre o Sistema Nacional de Crédito – inovadora no sentido de abrir a possibilidade de tais instituições captarem recursos dos Municípios. Na falta de equiparação legal expressa às instituições oficiais, com amparo no princípio da legalidade, verifico assistir razão ao Ministério Público de Contas quando assevera ser imprescindível a priorização das instituições financeiras oficiais, ficando as instituições privadas e as cooperativas em caráter residual e em condições de igualdade entre si.

Desse modo e conforme já destacado, existindo instituições financeiras oficiais a serem priorizadas, segue-se o entendimento consolidado em jurisprudência por esta C. Corte de Contas, e, da mesma forma, se houver pluralidade de cooperativas abrangidas pela região do Município e, ainda, instituições financeiras privadas, há necessidade de se adotar o processo disposto na Lei n.º 8.666/93, concorrendo as instituições financeiras não oficiais em igualdade de condições.

Ante o exposto, VOTO:

I – por conhecer a Consulta, para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

- Item 1) - É possível o Município, na ausência de instituição financeira oficial, fazer movimentação financeira em Cooperativas de Crédito?

Sim, com o advento das inovações trazidas pela Lei Complementar n.º 161/2018, que, em seu artigo 2º, §1º, abriu a possibilidade de captação de recursos dos Municípios² pelas cooperativas de crédito – os quais não integrarão o respectivo quadro social –, ressaltando-se a restrição geográfica contida no §9º, uma vez que “somente poderão ser realizadas em Município que esteja na área de atuação da referida cooperativa de crédito”.

Outrossim, de acordo com o artigo 2º da Resolução n.º 4.659/2018, somente se admite “a captação de recursos dos Municípios exclusivamente por cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica”.

- Item 2) – Em caso de resposta positiva quanto ao item 1, quais os tipos de movimentação bancária podem ser feitas nas referidas Cooperativas de Crédito?

Ainda em consonância com o disposto no artigo 2º, parágrafo único, da mencionada Resolução, a captação de recursos dos Municípios somente pode ser realizada por meio de depósitos à vista ou depósitos a prazo sem emissão de certificado.

Acerca do tema, tomo a liberdade de trazer trecho da Nota Técnica n.º 04/2018, de autoria da Confederação Nacional de Municípios – CNM, intitulada “Orientação aos Municípios sobre a Lei Complementar 161/2018 – Cooperativas de crédito”, na qual, a respeito do questionamento em análise, foram tecidos os seguintes esclarecimentos:

4. O Município poderá realizar, conforme informações obtidas junto à OCB, operações passivas, tais como: a. Depósitos à vista: conta corrente; e b. Depósitos a prazo: CDB (certificado de depósito bancário) e RDB (recibo de depósito bancário); Bem como, por meio das cooperativas de crédito gerir as disponibilidades de caixa, ou seja, administrar os recursos não carimbados (aqueles que não têm destinação determinada em Lei) de prefeituras, como por exemplo: a. folha de pagamentos de servidores públicos; b. Recursos de impostos arrecadados.”

- Item 3) – Como deve se dar a forma de contratação das instituições financeiras?

Tal questionamento encontra-se devidamente respondido por meio do v. Acórdão n.º 2053/2019 - STP (Consulta n.º 184677/18).

Reza a Constituição Federal, em seu artigo 164, §3.º, que

as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, **ressalvados os casos previstos em lei** (sem grifos no original).

A inclusão das cooperativas de crédito ao sistema financeiro nacional vem disposta no artigo 192 da Carta Magna, sendo a Lei Complementar n.º 161/2018 – a

2 Até o limite garantido pelo Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop).

qual trouxe alterações à Lei Complementar n.º 130/2009, responsável por dispor sobre o Sistema Nacional de Crédito – inovadora no sentido de abrir a possibilidade de tais instituições captarem recursos dos Municípios. Na falta de equiparação legal expressa às instituições oficiais, com amparo no princípio da legalidade, verifico assistir razão ao Ministério Público de Contas quando assevera ser imprescindível a priorização das instituições financeiras oficiais, ficando as instituições privadas e as cooperativas em caráter residual e em condições de igualdade entre si.

Desse modo e conforme já destacado, existindo instituições financeiras oficiais a serem priorizadas, segue-se o entendimento consolidado em jurisprudência por esta C. Corte de Contas, e, da mesma forma, se houver pluralidade de cooperativas abrangidas pela região do Município e, ainda, instituições financeiras privadas, há necessidade de se adotar o processo disposto na Lei n.º 8.666/93, concorrendo as instituições financeiras não oficiais em igualdade de condições.

I. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os registros pertinentes, no âmbito da 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 estes autos de CONSULTA ACORDAM os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em:

I. Conhecer da presente Consulta, para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

- Item 1) É possível o Município, na ausência de instituição financeira oficial, fazer movimentação financeira em Cooperativas de Crédito?

Sim, com o advento das inovações trazidas pela Lei Complementar n.º 161/2018, que, em seu artigo 2º, §1º, abriu a possibilidade de captação de recursos dos Municípios³ pelas cooperativas de crédito – os quais não integrarão o respectivo quadro social –, ressaltando-se a restrição geográfica contida no §9º, uma vez que “somente poderão ser realizadas em Município que esteja na área de atuação da referida cooperativa de crédito”.

Outrossim, de acordo com o artigo 2º da Resolução n.º 4.659/2018, somente se admite “a captação de recursos dos Municípios exclusivamente por cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica”.

3 Até o limite garantido pelo Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop).

- Item 2) Em caso de resposta positiva quanto ao item 1, quais os tipos de movimentação bancária podem ser feitas nas referidas Cooperativas de Crédito?

Ainda em consonância com o disposto no artigo 2º, parágrafo único, da mencionada Resolução, a captação de recursos dos Municípios somente pode ser realizada por meio de depósitos à vista ou depósitos a prazo sem emissão de certificado.

Acerca do tema, tomo a liberdade de trazer trecho da Nota Técnica n.º 04/2018, de autoria da Confederação Nacional de Municípios – CNM, intitulada “Orientação aos Municípios sobre a Lei Complementar 161/2018 – Cooperativas de crédito”, na qual, a respeito do questionamento em análise, foram tecidos os seguintes esclarecimentos:

4. O Município poderá realizar, conforme informações obtidas junto à OCB, operações passivas, tais como: a. Depósitos à vista: conta corrente; e b. Depósitos a prazo: CDB (certificado de depósito bancário) e RDB (recibo de depósito bancário); Bem como, por meio das cooperativas de crédito gerir as disponibilidades de caixa, ou seja, administrar os recursos não carimbados (aqueles que não têm destinação determinada em Lei) de prefeituras, como por exemplo: a. folha de pagamentos de servidores públicos; b. Recursos de impostos arrecadados.

- Item 3) Como deve se dar a forma de contratação das instituições financeiras?

Tal questionamento encontra-se devidamente respondido por meio do v. Acórdão n.º 2053/2019 - STP (Consulta n.º 184677/18).

Reza a Constituição Federal, em seu artigo 164, §3.º, que

as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, **ressalvados os casos previstos em lei** (sem grifos no original).

A inclusão das cooperativas de crédito ao sistema financeiro nacional vem disposta no artigo 192 da Carta Magna, sendo a Lei Complementar n.º 161/2018 – a qual trouxe alterações à Lei Complementar n.º 130/2009, responsável por dispor sobre o Sistema Nacional de Crédito – inovadora no sentido de abrir a possibilidade de tais instituições captarem recursos dos Municípios. Na falta de equiparação legal expressa às instituições oficiais, com amparo no princípio da legalidade, verifico assistir razão ao Ministério Público de Contas quando assevera ser imprescindível a priorização das instituições financeiras oficiais, ficando as instituições privadas e as cooperativas em caráter residual e em condições de igualdade entre si.

Desse modo e conforme já destacado, existindo instituições financeiras oficiais a serem priorizadas, segue-se o entendimento consolidado em jurisprudência por esta C. Corte de Contas, e, da mesma forma, se houver pluralidade de coope-

rativas abrangidas pela região do Município e, ainda, instituições financeiras privadas, há necessidade de se adotar o processo disposto na Lei n.º 8.666/93, concorrendo as instituições financeiras não oficiais em igualdade de condições.

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os registros pertinentes, no âmbito da 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL 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, 7 de agosto de 2019 – Sessão nº 27.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Vice-Presidente no exercício da Presidência

CREDENCIAMENTO LICITAÇÃO – INEXIGIBILIDADE – NEPOTISMO

PROCESSO Nº : 839610/17
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
 INTERESSADO : CARLOS LUCIANO SANTANA VARGAS
 RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2290/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Credenciamento. Chamamento. Nepotismo. Sócio cotista. Inexigibilidade de licitação. Situação emergencial. Art. 9º da Lei de Licitações. Conhecimento parcial da consulta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG, por seu representante legal, senhor Carlos Luciano Sant'Ana Vargas, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos:

- 1) A proibição contida no art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/933, impossibilitando a participação de servidor ou dirigente do ente ou órgão responsável pela licitação ou contratante, também é aplicável à hipótese de inexigibilidade de licitação denominada chamamento/credenciamento público?
 - 1.1) Tal vedação, se configurada, atinge os agentes públicos em sua acepção ampla, como os temporários e comissionados, ou se restringe aos servidores concursados em regime estatutário?
- 2) Existe proibição na contratação mediante credenciamento, de familiar de agente público do órgão ou entidade contratante, nos termos do art. 4º, inciso II, do Decreto Estadual nº 26/2015?
- 3) Qual o alcance dos termos "ente" e "órgão" da Lei de Licitações para que a vedação permaneça?
 - 3.1) Da mesma forma, qual o alcance dos termos "ente", "órgão" e "familiar" empregadas no Decreto Estadual?
 - 3.2) Inexistirá proibição quando o servidor ou seu familiar exercem sua função em órgão ou entidade diversa daquela que realiza a contratação?
- 4) Dependendo das respostas antecedentes a esta, mesmo que o servidor ou o seu familiar constem no quadro societário de uma empresa que pretenda ser credenciada, contudo declarem que não prestarão pessoalmente os serviços, a vedação permanecerá?
 - 4.1). Esta vedação se restringe ao servidor sócio-gerente ou administrador da empresa, ou também alcança servidores que somente ser caracterizam como sócios cotistas sem poder de administração da empresa?
 - 4.2). Em linha inversa, também há proibição caso o servidor ou familiar seja o prestador de serviços, mas não seja sócio da empresa?
- 5) Na hipótese de um edital de credenciamento visar à contratação de pessoas jurídicas da área de saúde, e apresentar interesse apenas uma empresa impossibilitada de ser contratada, no caso em tese, existirem

as vedações que são objetos dos questionamentos anteriores, e considerando que não há outros meios para a prestação dos serviços, nessa situação excepcional, é legalmente possível a realização de dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, mediante a contratação emergencial dessa mesma empresa com o fim de evitar prejuízos aos pacientes, ou se configura inexigibilidade de licitação?

5.1). Caso a hipótese acima caracterize caso de dispensa de licitação, e se a situação permanecer, poderá a Administração prorrogar o mesmo contrato, ultrapassando o prazo de 180 dias, até a busca e implantação de outra solução?

5.2). Se a hipótese acima descrita configurar hipótese de inexigibilidade, poderá ser credenciada, pelo próprio edital, a empresa vedada, ou a contratação se realizará em processo diverso, com base em outro fundamento? Em caso de resposta afirmativa, qual é este fundamento?

A consulta foi devidamente instruída com parecer jurídico, conforme preceitua o art. 311 do Regimento Interno.

Pelo Despacho 2129/17-GCILB (peça 5), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a informação 147/17 (peça 7), indicando a existência de decisões acerca do tema, quais sejam o Acórdão 1468/16-TP (Representação da Lei 8.666/93 27989/11), o Acórdão 6297/15-TP (Representação da Lei 8.666/93 384190/08), o Acórdão 1467/16-TP (Consulta 1124148/14) e o Acórdão 2745/10-TP (Consulta 228167/10).

Instada a se manifestar, a 6ª Inspeção de Controle Externo emitiu a Instrução 2/18 (peça 10), mediante a qual respondeu objetivamente cada uma das questões formuladas.

O Ministério Público de Contas (Parecer 609/18, peça 11) e a Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução 89/18, peça 14) também responderam os quesitos de forma semelhante.

Acrescente-se que, o Parquet e a unidade técnica opinaram preliminarmente pelo não conhecimento das questões 3, 3.1, 3.2, 5, 5.1 e 5.2. E ainda, no Parecer 652/18 (peça 15), o órgão ministerial sugeriu que a decisão consigne expressamente a superação do entendimento firmado na Resolução nº 7015/2003, proferida na Consulta nº 434004/02, que concluiu “pela admissibilidade da contratação de terceiros para prestar atendimento médico e odontológico, mesmo que estes já sejam servidores do Município”.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise as situações fáticas mencionadas nos quesitos apresentados.

A Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG formulou questionamentos visando a obter orientações desta Corte a respeito da vedação da participação de servidor ou dirigente de órgão responsável pela licitação e outros temas correlatos.

Passo, pois, a enfrentar as dúvidas suscitadas.

1) A proibição contida no art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, impossibilitando a participação de servidor ou dirigente do ente ou órgão responsável pela licitação ou contratante, também é aplicável à hipótese de inexigibilidade de licitação denominada chamamento/credenciamento público?

1.1) Tal vedação, se configurada, atinge os agentes públicos em sua acepção ampla, como os temporários e comissionados, ou se restringe aos servidores concursados em regime estatutário?

Conforme define a Lei Estadual 15.608/07, no art. 24, o credenciamento é “ato administrativo de chamamento público, processado por edital, destinado à contratação de serviços junto àqueles que satisfaçam os requisitos definidos pela Administração”, e pode ser adotado “para situações em que o mesmo objeto possa ser realizado simultaneamente por diversos contratados”.

O credenciamento pode ser considerado uma hipótese de inexigibilidade de licitação, a qual é prevista no art. 25¹ da Lei de Licitações (lei 8.666/93). Veja-se que a inexigibilidade de licitação pode resultar da singularidade do objeto ou da possibilidade de contratação de todos os que satisfaçam as condições exigidas pela Administração.

A utilização do credenciamento como manifestação de inexigibilidade de licitação, inclusive para serviços de saúde, é amplamente aceita pela doutrina e pela jurisprudência, tanto desta Corte como do Tribunal de Contas da União – TCU.

1 Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;
II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.
§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.
§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Neste sentido, vejam-se as seguintes decisões do TCU:

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". (TCU. Acórdão 352/2016 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

"O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados. (TCU. Acórdão 3.567/2014 – Plenário, rel. Min. José Múcio, rev. Min. Benjamin Zymler).

Também na mesma perspectiva, esta Corte de Contas já decidiu em Consulta com força normativa pela possibilidade do credenciamento como inexigibilidade de licitação, conforme trecho a seguir colacionado.

A respeito do instituto do credenciamento, tem-se que se trata da possibilidade de contratação com a Administração Pública, ofertada a todas as pessoas que satisfaçam os requisitos exigidos, sendo inexigível a licitação diante da falta de disputa entre os candidatos".²

Portanto, observa-se que a seleção através de credenciamento, embora não prevista expressamente na legislação, é reconhecida como válida pela doutrina e jurisprudência. O credenciamento favorece o usuário, pois aumenta as opções e resguarda o princípio da impessoalidade.

Prosseguindo à análise do quesito, quanto a dúvida sobre a aplicação do art. 9º da lei 8.666/93, relevante notar que o regramento atinge também as hipóteses de contratação direta, através de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Mencionado artigo possui a seguinte redação:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:
I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;
II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;
III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

² TCE-PR. Acórdão 1467/16-TP. Consulta 839610/17. Unanimidade: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, José Durval Mattos do Amaral (relator) e Fábio de Souza Camargo e os auditores Thiago Barbosa Cordeiro e Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação.

O dispositivo possui incidência ampla, e alcança as modalidades de contratação direta (dispensa e inexigibilidade), uma vez que é destinado a assegurar a igualdade e a impessoalidade.

O intuito da normativa é evitar que o servidor possa se beneficiar da contratação pública, direcionando indevidamente o processo licitatório.

A vedação atinge igualmente os servidores públicos estatutários, temporários e comissionados, conforme se denota do Acórdão 2745/10-TP, proferido na Consulta 228167/10³ deste Tribunal de Contas, assim ementado:

Consulta. Licitação. Participação e contratação de empresa da qual consta como sócio cotista ou dirigente, cônjuge, companheiro, parente em linha reta ou colateral, consanguíneo ou afim de servidor em cargo efetivo ou em comissão na entidade licitante. Impossibilidade. Interpretação da Súmula Vinculante 13 do STF.

Desta forma, conclui-se que a vedação prevista no art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/93, aplica-se a todos os agentes públicos estatais, independentemente do vínculo jurídico que formalize sua vinculação profissional com o Poder Público, e também nos processos de credenciamento mediante inexigibilidade de licitação.

2) Existe proibição na contratação mediante credenciamento, de familiar de agente público do órgão ou entidade contratante, nos termos do art. 4º, inciso II, do Decreto Estadual nº 26/2015?

O Decreto Estadual 26/2015 disciplina a vedação ao nepotismo no âmbito estadual, e o art. 4º, II, dispõe o seguinte:

Art. 4º É vedada também, no âmbito de cada órgão e de cada entidade:
II – a prestação de serviços por familiar de agente público vinculado ao Governo do Estado do Paraná, por intermédio de empresa contratada ou conveniada com a Administração Pública Estadual;

3 Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Heinz Georg Herwig, Fernando Augusto Mello Guimarães e Caio Marcio Nogueira Soares (relator) e os Auditores Jaime Tadeu Lechinski e Cláudio Augusto Canha.

Conforme indicou o Ministério Público de Contas, este Tribunal possui dois precedentes vinculantes sobre a matéria: o Prejulgado nº 9 e o Acórdão nº 2745/10 (proferido na Consulta nº 228167/10). De acordo com o Prejulgado nº 9, “são nulos os atos caracterizados como nepotismo”. E, especificamente quanto às contratações promovidas pela Administração Pública, o Prejulgado assinala que:

14) As mesmas regras aplicam-se na contratação de prestação de serviços com empresa que venha a contratar empregados com incompatibilidades com as autoridades contratantes ou ocupantes de cargos de direção ou de assessoramento, devendo essa condição constar do edital de licitação

A seu turno, o Acórdão nº 2745/10⁴ possui a seguinte ementa:

Consulta. Licitação. Participação e contratação de empresa da qual consta como sócio cotista ou dirigente, cônjuge, companheiro, parente em linha reta ou colateral, consanguíneo ou afim de servidor em cargo efetivo ou em comissão na entidade licitante. Impossibilidade. Interpretação da Súmula Vinculante 13 do STF.

A 6ª Inspeção de Controle Externo opinou no sentido de que “a vedação atinge apenas os familiares de até terceiro grau de agentes públicos que detenham poder de influência no procedimento, inclusive quanto à eventual conhecimento antecipado e privilegiado da intenção da Administração Pública de contratar”. Assim, na visão da unidade, a limitação em comento não seria automática, pois deveria considerar as atribuições do agente público para verificar, no caso concreto, se o seu poder de influência seria capaz de orientar a contratação para beneficiar empresa de seus parentes até o terceiro grau.

Assiste razão à unidade técnica, pois o ônus da vedação deve recair sobre o servidor que optou por ingressar no serviço público. Em relação aos seus familiares, a proibição deve ser restrita às hipóteses em que o servidor possua poder de influência sobre a contratação a ser realizada.

A verificação da vedação de contratação de familiares de servidores públicos demanda a análise do caso concreto e do poder de influência do servidor no certame.

Portanto, corroboro com o entendimento do Parquet para que o quesito seja respondido nestes termos: “a vedação prevista no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93 proíbe a participação de empresas com sócios, dirigentes ou empregados com parentesco, até o terceiro grau, com agentes públicos do órgão ou ente contratante, ainda que a contratação seja realizada por meio de credenciamento, se o vínculo for mantido com dirigente ou servidor integrante da unidade responsável pela licitação, bem como se restar demonstrado pela autoridade administrativa competente que referido servidor possui poder de influência sobre o certame”.

4 Consulta 228167/10. Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Heinz Georg Herwig, Fernando Augusto Mello Guimarães e Caio Marcio Nogueira Soares (relator) e os Auditores Jaime Tadeu Lechinski e Cláudio Augusto Canha.

3) Qual o alcance dos termos “ente” e “órgão” da Lei de Licitações para que a vedação permaneça?

3.1) Da mesma forma, qual o alcance dos termos “ente”, “órgão” e “familiar” empregadas no Decreto Estadual?

3.2) Inexistirá proibição quando o servidor ou seu familiar exercem sua função em órgão ou entidade diversa daquela que realiza a contratação?

No tocante aos quesitos número 3, 3.1 e 3.1, acima transcritos, respaldado nos opinativos técnico e ministerial, deixo de conhecê-los, eis que não é possível o oferecimento de uma resposta objetiva para os itens. Conforme bem expôs o órgão ministerial, “não há uniformização normativa a respeito dos conceitos de ente e órgão, o que impede a sua delimitação objetiva para fins de verificação da extensão do art. 9º, III, da Lei 8666/93”.

Ademais, caso o quesito fosse respondido com uma conceituação objetiva e em tese, poderia, em consequência, permitir práticas ilícitas acobertadas pela resposta formulada, diante da complexidade fática.

Além disso, colaciono o posicionamento da Coordenadoria de Gestão Estadual pelo não conhecimento das questões:

Entende esta Coordenadoria que os questionamentos acima violam o art. 38, III e V da Lei Orgânica desta Corte e art. 311, III e V do Regimento Interno desta Casa porque não versa sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas e ser formulada em tese. Isto porque houve indicação genérica ao mencionar “*empregados no Decreto Estadual*” sem indicar quais os dispositivos legais especificamente se questionam. Além disso, os questionamentos se referem ao alcance dos institutos “ente”, “órgão” e “familiar” que podem ser solucionados por meio da doutrina na e jurisprudência pátria.

4) Dependendo das respostas antecedentes a esta, mesmo que o servidor ou o seu familiar constem no quadro societário de uma empresa que pretenda ser credenciada, contudo declarem que não prestarão pessoalmente os serviços, a vedação permanecerá?

4.1) Esta vedação se restringe ao servidor sócio-gerente ou administrador da empresa, ou também alcança servidores que somente se caracterizam como sócios cotistas sem poder de administração da empresa?

4.2) Em linha inversa, também há proibição caso o servidor ou familiar seja o prestador de serviços, mas não seja sócio da empresa?

As vedações do art. 9º, III, da Lei 8.666/93, incidem mesmo que o servidor seja sócio-gerente ou administrador, ou ainda, sócio cotista, ou que tenha ou não poderes de administração da empresa.

A proibição prevista na Lei de Licitações, e também no Decreto Estadual 26/2015, tem como intuito evitar o favorecimento na contratação com a Adminis-

tração Pública. Como já mencionado anteriormente, a vedação tem caráter amplo e objetivo, que pretende preservar a impessoalidade, a imparcialidade e a moralidade.

Assim, conforme pontuou o Parquet, “mesmo que o servidor não atue para beneficiar empresa em que figura como sócio cotista, ou administrador, a vedação permanecerá como forma de evitar que qualquer dúvida recaia sobre a idoneidade da contratação realizada” (peça 11, pág. 10).

Em outras palavras, é vedada qualquer forma de contratação que possa gerar benefício a servidor público integrante do órgão ou entidade contratante. Neste raciocínio, também configura ilegalidade a hipótese em que servidor ou familiar seja prestador de serviço, pois também caracterizaria participação indireta do servidor.

Sobre o tema, a propósito, já decidiu esta Casa de Contas como mencionado pela EGP – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 7, fls. 1 e 2):

Representação da Lei n.º 8.666/1993 – Licitação – Dispensa pelo critério de valor (artigo 24, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/1993) – Extrapolação dos limites legais permitidos – Aplicação de multa administrativa – **Contratação de empresa de titularidade de pai de agente público do ente contratante – Impossibilidade – Consulta com força normativa** – Acórdão n.º 2745/10 – Fatos anteriores à fixação do prejulgamento de tese – Não aplicação de sanção – Pela procedência parcial da demanda. 1. Os limites estabelecidos nos incisos I e II do artigo 24 da Lei n.º 8.666/93 (dispensa de licitação por valor) correspondem ao exercício financeiro (ano civil); 2. Não é admissível a realização de seguidas dispensas de licitação por valor que envolvam objetos similares e do mesmo gênero, devendo ser considerado o valor global para a adoção da modalidade licitatória adequada; **3. É vedada a participação e contratação de empresa da qual consta como sócio cotista ou dirigente, cônjuge, companheiro, parente em linha reta ou colateral, consanguíneo ou afim de servidor em cargo efetivo ou em comissão na entidade licitante.** TCE/PR – Acórdão n. 6297/15 – Tribunal Pleno – Rel. Cons. Corregedor-Geral Durval Amaral – **sem grifo no original.**

Representação da Lei n.º 8.666/93 – Irregularidades em licitações realizadas pelo Município de Itaipulândia e nas contratações delas decorrentes – **(1) Contratação de empresa em que integrava o quadro societário servidor ocupante de cargo de provimento em comissão no âmbito do Município – Impossibilidade – Inobservância da norma extraída do artigo 9º, III, da Lei n.º 8.666/93 – (2) Contratação de empresas cujos sócios possuem vínculo de parentesco com servidores públicos do Município – Impossibilidade – Ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e da isonomia, e ao entendimento deste Tribunal de Contas exposto por meio do Acórdão n.º 2745/2010, do Tribunal Pleno, que respondeu a Consulta sobre o tema** – Procedência parcial – Aplicação de sanções. TCE/PR – Acórdão n. 1468/16 – Tribunal Pleno – Rel. Cons. Corregedor-Geral Durval Amaral – **sem grifo no original.**

Por conseguinte, conclui-se que a proibição do art. 9º, III, da Lei n.º 8.666/93 incidirá mesmo quando o servidor do órgão ou entidade contratante figurar como mero sócio cotista, sem poderes de administração, e ainda que não seja responsável pela prestação direta do serviço, bem como na hipótese em que o servidor seja responsável pela prestação do serviço contratado, sem constar no quadro societário da empresa contratada.

5) Na hipótese de um edital de credenciamento visar à contratação de pessoas jurídicas da área de saúde, e apresentar interesse apenas uma empresa impossibilitada de ser contratada, no caso em tese, existirem as vedações que são objetos dos questionamentos anteriores, e considerando que não há outros meios para a prestação dos serviços, nessa situação excepcional, é legalmente possível a realização de dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, mediante a contratação emergencial dessa mesma empresa com o fim de evitar prejuízos aos pacientes, ou se configura inexigibilidade de licitação?

5.1) Caso a hipótese acima caracterize caso de dispensa de licitação, e se a situação permanecer, poderá a Administração prorrogar o mesmo contrato, ultrapassando o prazo de 180 dias, até a busca e implantação de outra solução?

5.2) Se a hipótese acima descrita configurar hipótese de inexigibilidade, poderá ser credenciada, pelo próprio edital, a empresa vedada, ou a contratação se realizará em processo diverso, com base em outro fundamento? Em caso de resposta afirmativa, qual é este fundamento?

Preliminarmente quanto a estes quesitos, o Ministério Público de Contas e a Coordenadoria de Gestão Estadual sugeriram o não recebimento, em razão de não comportarem resposta objetiva em tese.

Contudo, entendo que é possível a resposta em tese para os questionamentos, afastando da análise qualquer situação fática ou elementos concretos.

Rejeitada a preliminar, passo a analisar o mérito.

A contratação direta prevista no art. 24, IV, da Lei 8.666/93 é possível quando devidamente demonstrada situação de emergência ou calamidade pública ou quando a ausência de contratação acarretar prejuízo concreto à segurança e integridade de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Essa possibilidade, contudo, deve respeitar certas limitações, como por exemplo, deve ser ater aos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa. Trata-se de contratação excepcional, e, se configurada, deve se dar mediante dispensa de licitação devidamente justificada.

Cabe ao órgão ou entidade responsável iniciar novo procedimento, comprovando a caracterização da situação de emergência e que não há outra empresa que tenha interesse e condições de ser contratada.

Relevante mencionar que a contratação emergencial não isenta o gestor público da necessidade de planejar a contratação, restringindo-se a situações efetivamente excepcionais e amplamente justificadas pelo gestor.

Ademais, no caso de um credenciamento, o mesmo deve permanecer aberto para futuros interessados durante o período e condições previstos no edital. As-

sim, uma nova empresa poderá se interessar, ser credenciada, e o contrato emergencial deverá ser encerrado.

Frise-se que, o fato de o serviço ser concernente a área de saúde, por si só, não caracteriza situação emergencial, a qual deve ser devidamente demonstrada e justificada. A eventual falta de planejamento por parte do gestor também não caracteriza situação emergencial.

Quanto à prorrogação da contratação por prazo superior a 180 dias, só será possível quando for a única opção viável, e com a apresentação de expressa motivação da manutenção da situação emergencial e a impossibilidade de realização de novo certame.

Pelo exposto, corroboro a resposta fornecida pelo órgão ministerial, que passo a transcrever: “a contratação direta por inexigibilidade ou dispensa deverá ser justificada expressamente pelo gestor e, se escolhida a modalidade de dispensa prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, o gestor deverá demonstrar de maneira objetiva a existência de situação emergencial ou de calamidade pública, bem como a necessidade da contratação para evitar a ocorrência de prejuízo concreto a pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, cabendo ao gestor a deflagração de novo certame licitatório para que não reste caracterizada situação de emergência fabricada. Ainda, eventual prorrogação do contrato de emergência apenas será lícita se demonstrada a manutenção da situação de emergência ou calamidade pública e a impossibilidade de realização de novo certame, ou sua frustração, durante o período inicial de vigência da contratação emergencial”.

Por fim, passo a analisar o requerimento feito no Parecer 652/18 (peça 15), para que se consigne expressamente a superação do entendimento consubstanciado na Resolução 7015/2003, proferida na Consulta nº 434004/02, para evitar que qualquer órgão ou ente público tente utilizar indevidamente a decisão que já foi superada.

A Resolução 7015/2003, que concluiu “pela admissibilidade da contratação de terceiros para prestar atendimento médico e odontológico, mesmo que estes já sejam servidores do Município”, já foi superada por diversas decisões recentes desta Corte. Cite-se o Acórdão 1468/2016-TP⁵.

5 Representação da Lei n.º 8.666/93 – Irregularidades em licitações realizadas pelo Município de Itaipulândia e nas contratações delas decorrentes – (1) Contratação de empresa em que integrava o quadro societário servidor ocupante de cargo de provimento em comissão no âmbito do Município – Impossibilidade – Inobservância da norma extraída do artigo 9º, III, da Lei n.º 8.666/93 – (2) Contratação de empresas cujos sócios possuem vínculo de parentesco com servidores públicos do Município – Impossibilidade – Ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e da isonomia, e ao entendimento deste Tribunal de Contas exposto por meio do Acórdão n.º 2745/2010, do Tribunal Pleno, que respondeu a Consulta sobre o tema – Procedência parcial – Aplicação de sanções.

Além disso, a decisão foi proferida enquanto vigente a Lei Estadual nº 5.615/1967, que não previa caráter normativo e vinculante às decisões proferidas em consulta, com quórum qualificado

Portanto, corroboro o entendimento do órgão ministerial para que esta decisão consigne expressamente a superação do entendimento firmado na Resolução 7015/2003.

2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Quesitos 1 e 1.1: A vedação prevista no art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/93, incide sobre servidores públicos efetivos, temporários ou comissionados, e aplica-se também na hipótese de contratação direta, inclusive nos processos de credenciamento mediante inexigibilidade de licitação.

Quesito 2: A vedação prevista no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93 proíbe a participação de empresas com sócios, dirigentes ou empregados com parentesco, até o terceiro grau, com agentes públicos do órgão ou ente contratante, ainda que a contratação seja realizada por meio de credenciamento, se o vínculo for mantido com dirigente ou servidor integrante da unidade responsável pela licitação, bem como se restar demonstrado pela autoridade administrativa competente que referido servidor possui poder de influência sobre o certame.

Quesitos 4, 4.1 e 4.2: a proibição do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93 incidirá mesmo quando o servidor do órgão ou entidade contratante figurar como mero sócio cotista, sem poderes de administração, e ainda que não seja responsável pela prestação direta do serviço, bem como na hipótese em que o servidor seja responsável pela prestação do serviço contratado, sem constar no quadro societário da empresa contratada.

Quesitos 5, 5.1 e 5.1: a contratação direta por inexigibilidade ou dispensa deverá ser justificada expressamente pelo gestor e, se escolhida a modalidade de dispensa prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, o gestor deverá demonstrar de maneira objetiva a existência de situação emergencial ou de calamidade pública, bem como a necessidade da contratação para evitar a ocorrência de prejuízo concreto a pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, cabendo ao gestor a deflagração de novo certame licitatório para que não reste caracterizada situação de emergência fabricada. Ainda, eventual prorrogação do contrato de emergência apenas será lícita se demonstrada a manutenção da situação de emergência ou calamidade pública e a impossibilidade de realização de novo certame, ou sua frustração, durante o período inicial de vigência da contratação emergencial.

Consigne-se que o entendimento fixado anteriormente na Resolução 7015/2003 foi superado.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca⁶ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁷, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

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

I – Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

i) Quesitos 1 e 1.1: A vedação prevista no art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/93, incide sobre servidores públicos efetivos, temporários ou comissionados, e aplica-se também na hipótese de contratação direta, inclusive nos processos de credenciamento mediante inexigibilidade de licitação;

ii) Quesito 2: A vedação prevista no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93 proíbe a participação de empresas com sócios, dirigentes ou empregados com parentesco, até o terceiro grau, com agentes públicos do órgão ou ente contratante, ainda que a contratação seja realizada por meio de credenciamento, se o vínculo for mantido com dirigente ou servidor integrante da unidade responsável pela licitação, bem como se restar demonstrado pela autoridade administrativa competente que referido servidor possui poder de influência sobre o certame;

iii) Quesitos 4, 4.1 e 4.2: a proibição do art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93 incidirá mesmo quando o servidor do órgão ou entidade contratante figurar como mero sócio cotista, sem poderes de administração, e ainda que não seja responsável pela prestação direta do serviço, bem como na hipótese em que o servidor seja responsável pela prestação do serviço contratado, sem constar no quadro societário da empresa contratada;

iv) Quesitos 5, 5.1 e 5.1: a contratação direta por inexigibilidade ou dispensa

6 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;”

7 “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.”

deverá ser justificada expressamente pelo gestor e, se escolhida a modalidade de dispensa prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, o gestor deverá demonstrar de maneira objetiva a existência de situação emergencial ou de calamidade pública, bem como a necessidade da contratação para evitar a ocorrência de prejuízo concreto a pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, cabendo ao gestor a deflagração de novo certame licitatório para que não reste caracterizada situação de emergência fabricada. Ainda, eventual prorrogação do contrato de emergência apenas será lícita se demonstrada a manutenção da situação de emergência ou calamidade pública e a impossibilidade de realização de novo certame, ou sua frustração, durante o período inicial de vigência da contratação emergencial;

II – consignar que o entendimento fixado anteriormente na Resolução 7015/2003 foi superado;

III – determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 14 de agosto de 2019 - Sessão nº 28.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL – FÉRIAS

PROCESSO Nº : 353720/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO
INTERESSADO : BENTO ANTONIO VIDAL
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2291/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Gratificação de função a servidor durante afastamento. Férias. Vedação expressa na Lei Municipal. Impossibilidade do pagamento. Princípio da Legalidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Campo Largo, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos:

1. É devida a gratificação de função aos ocupantes e cargo efetivo que exerçam as atribuições constantes do anexo III da Lei 2256/2010 no período de gozo de suas férias?
2. É devida a gratificação de função ao servidor efetivo que exerça a função de Controlador Interno da Câmara Municipal de Campo Largo no período de gozo de suas férias?

O Parecer Jurídico que instrui o expediente concluiu “pelo não pagamento do valor referente à gratificação de função no período em que o servidor Félix Antônio Savi esteve no gozo de férias”.

Pelo Despacho nº 845/18-GCILB (peça 9), foi admitido o processamento do feito, com a advertência de que a dúvida será respondida em tese.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a informação 61/18 (peça 10), indicando a existência de decisões acerca do tema, quais sejam o Acórdão 751/18-S2C (Processo de Servidor do Tribunal 770696/17), o Acórdão 605/18-S1C (Processo de Servidor do Tribunal 24686/18) e o Acórdão 4011/17-S2C (Processo de Servidor do Tribunal 486289/17).

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno¹. Pelo Despacho 612/18-CGF (peça 15), a CGF tomou ciência da consulta, e sem identificar impactos imediatos

¹ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

em sistemas ou fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias, encaminhou os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM para prosseguimento do feito.

A CGM emitiu o Parecer 1000/18 (peça 16), no qual sugeriu que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

De todo modo, uma vez que há expressa previsão legal vedando o pagamento da gratificação em período de gozo de férias, e, não havendo inconstitucionalidade aparente da norma, e, sendo certo que as resoluções não são lei em sentido estrito, não tendo validade quer para efeito de criação do cargo de controlador interno, quer para determinar a remuneração correspondente, em tese tal pagamento em período de férias encontra óbice legal. O mesmo vale para o cargo de controlador interno, desde que presente no Anexo III da referida lei.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer 791/18 (peça 17), manifestou-se pelo conhecimento e resposta à consulta, e corroborou o opinativo da unidade técnica, no sentido da “impossibilidade de pagamento da gratificação aos servidores cujas funções estejam expressamente previstas em lei como incompatíveis com o recebimento da referida verba durante os períodos de afastamento, o que inclui a fruição de férias.”.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

A Câmara Municipal de Campo Largo formulou questionamento visando a obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de pagamento de gratificação a servidores durante o gozo de férias, cujas funções estejam expressamente previstas em lei como incompatíveis com o recebimento da verba no período de afastamento.

A consulta, em convergência com o parecer jurídico do consulente e as manifestações da unidade técnica desta Casa e do Ministério Público de Contas, deve ser respondida pela impossibilidade do pagamento de gratificação durante afastamento para fruição de férias quando haja previsão expressa em lei.

Elencado como um dos princípios administrativos expressos, o Princípio da Legalidade é previsto no art. 37 da Constituição Federal:

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: (...) (original sem grifo)

Conforme preceitua Celso Antônio Bandeira de Mello,

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. (Bandeira de Mello, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. Malheiros: São Paulo, 2012, p. 108.)

Neste contexto, a atuação da Administração Pública deve ser pautada e condicionada de acordo com o princípio da legalidade, cumprindo a vontade do legislador.

Dentro do cenário trazido na presente consulta, a existência de Lei Municipal prevendo expressamente a impossibilidade de pagamento de gratificação aos servidores durante a fruição de qualquer tipo de afastamento inviabiliza referido pagamento.

Não há, portanto, espaço para discricionariedade, porquanto a prática é expressamente vedada, e, não havendo inconstitucionalidade na lei, deve a mesma ser observada e cumprida pela Administração.

2.1 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 da impossibilidade de pagamento da gratificação aos servidores cujas funções estejam expressamente previstas em lei como incompatíveis com o recebimento da referida verba durante os períodos de afastamento, o que inclui a fruição de férias.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito 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 – Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la no sentido da impossibilidade de pagamento da gratificação aos servidores cujas funções estejam expressamente previstas em lei como incompatíveis com o recebimento da referida verba durante os períodos de afastamento, o que inclui a fruição de férias;

II – determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB, para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo - DP.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 14 de agosto de 2019 - Sessão nº 28.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

MAQUINÁRIO MUNICIPAL

CONTRATAÇÃO – PARTICULARES – COBRANÇA DE CUSTO

PROCESSO Nº : 812988/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE VIRMOND
INTERESSADO : NEIMAR GRANOSKI
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2192/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Virmond. Utilização de maquinário da prefeitura (motoniveladora, retroescavadeira, trator de esteira e pá carregadeira, rolo compactador, caminhão caçamba, etc.) para a realização de reformas e melhoramentos em estradas vicinais municipais e intermunicipais, nas estradas rurais em propriedades particulares, bem como em propriedades privadas no perímetro urbano para a construção de moradias e incentivo ao desenvolvimento da indústria, mediante a cobrança pelos serviços prestados. Pelo conhecimento e resposta nos termos do Voto.

1 DO RELATÓRIO

O Prefeito do Município de Virmond, Sr. Neimar Granoski, formulou consulta ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, mediante a qual apresentou os seguintes questionamentos (peça 03):

Item 1 - É possível autorizar o Prefeito Municipal a efetuar reformas/melhoramentos em estradas vicinais municipais, nas intermunicipais, bem como nas estradas rurais no interior das fazendas (propriedade rurais particulares, sejam elas pequenas, médias e grandes), no Município de Virmond, permitindo melhor escoamento de produção, utilizando maquinário do Município e cobrando pelos serviços prestados?

Item 2 - Em caso afirmativo, pode ser cobrado valores diferenciados de horas máquinas entre os produtores rurais pequenos, médios e grandes?

Item 3 - É possível autorizar o uso de máquinas da prefeitura para abertura de tanques, em pequenas, médias e grandes propriedades rurais, para desenvolvimento da piscicultura, entre outras atividades, quais sejam: terraplanagens, valas para silagem, cascalhamento, dentre outros serviços?

Item 4 - É possível criar um programa com cobrança de custo das horas máquinas, para efetuar serviços dentro das indústrias, para incentivar o crescimento das indústrias e empresas instaladas dentro do Município de Virmond, ampliando a geração de emprego, com preço diferenciado para o pequeno, médio e grande empresário?

Item 5 - É possível executar serviços com maquinário do Município no perímetro urbano, no programa de construção de moradias, em lotes particulares, como incentivo no desenvolvimento urbano, também com preços diferenciados, dentro as diversas classes de rendas?

Item 6 - É possível a criação de convênios com entidades religiosas e associações, para o fim de utilizar o maquinário do Município para efetuar pequenos serviços, como por exemplo, algumas horas máquinas para as

entidades, sendo que, por muitas vezes o Município utiliza tais espaços sem qualquer custo para realização de reuniões/cursos/palestras em programas da Secretaria de Saúde (entregas de medicamentos, acompanhamentos preventivos) e Secretária de Agricultura?

Instruiu a peça consultiva o parecer jurídico local (peça 04), cuja conclusão foi no sentido de, em havendo lei específica, bem como comprovado interesse público, não há óbices à realização do pretendido nos questionamentos.

A consulta foi recebida por meio do Despacho nº 1823/18 – GCIZL (peça 06) e a então Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, na Informação nº 151/18 (peça 07), indicou decisões desta Corte que tangenciam os temas indagados pelo consultante, mas que não abarcam a totalidade das dúvidas postas. Foram citados os Acórdãos de nº 1730/18 – Tribunal Pleno; 1865/06 – Tribunal Pleno; 1183/07 – Tribunal Pleno; 746/06 – Tribunal Pleno; e 4151/17 – Tribunal Pleno.

Na Instrução nº 172/19 (peça 11), a Coordenadoria de Gestão Municipal analisou os quesitos e concluiu que:

- 1 - Sim. O prefeito não só é autorizado como tem o dever de operar melhorias e reformas, tanto em estradas vicinais quanto em intermunicipais por meio de convênio, sendo facultada a atribuição de taxa. Nas estradas rurais privadas, os serviços de maquinário podem ser contratados pelos particulares, se a lei municipal permitir, e mediante a cobrança de preço público.
- 2 - Sim. O prefeito pode apresentar alíquotas diferenciadas de acordo com a renda do produtor, em vista do equilíbrio econômico e do cooperativismo, se a lei municipal permitir.
- 3 - Sim. Estes serviços prestados pela prefeitura e que importam o descolamento de maquinário e mão de obra em propriedade privada deve ser contrato pelo interessado, mediante pagamento de preço, se a lei municipal permitir.
- 4 - Sim, sob mesmo fundamento do item 2.
- 5 - Sim, sob mesmo fundamento do item 3.
- 6 - Não. A própria natureza do convênio é a cooperação para fim comum. As hipóteses descritas não vislumbram confluência de objetivos, de modo que o instrumento administrativo mais adequado seria a celebração de contrato administrativo.

De modo semelhante, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 70/19 (peça 12), opinou pelo fornecimento de resposta nos seguintes termos:

- 1 - É possível autorizar o Prefeito Municipal a efetuar reformas/melhoramentos em estradas vicinais municipais, nas intermunicipais, desde que a municipalidade institua tributo a fim de custear a obra, qual seja, a contribuição de melhoria.
No caso das estradas rurais privadas, os serviços de maquinário do Município podem ser contratados pelos particulares, caso haja permissivo legal e mediante contrapartida por meio da cobrança de tarifa/preço público. O projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo deve prever as condições gerais sob as quais devem ser prestados esses serviços e a forma do seu pagamento, podendo prever a fixação da tabela de valores.
- 2 - Não é possível a cobrança de valores diferenciados de horas máquinas

entre os produtores rurais pequenos, médios e grandes, pois neste caso há a cobrança de preço público, que não possui natureza tributária, e o seu valor é fixado diante do serviço prestado e não dos critérios pessoais do particular.

3 - É possível autorizar o uso de máquinas da prefeitura para abertura de tanques, em pequenas, médias e grandes propriedades rurais, para desenvolvimento da piscicultura, entre outras atividades, caso haja permissivo legal e mediante contrapartida por meio da cobrança de tarifa/preço público.

4 - Não é possível criar um programa com cobrança de custo das horas máquinas, para efetuar serviços dentro das indústrias, para incentivar o crescimento das indústrias e empresas instaladas dentro do Município, com preço diferenciado para o pequeno, médio e grande empresário, na medida em que se tem a cobrança de preço público, que não possui natureza tributária, e o seu valor é fixado diante do serviço prestado e não dos critérios pessoais do particular.

5 - Não é possível executar serviços com maquinário do Município no perímetro urbano, no programa de construção de moradias, em lotes particulares, como incentivo no desenvolvimento urbano, também com preços diferenciados, dentro as diversas classes de rendas, uma vez que é cobrado preço público, que não possui natureza tributária, e o seu valor é fixado diante do serviço prestado e não dos critérios pessoais do particular.

6 - Não é possível firmar convênios com entidades religiosas e associações visando utilizar o maquinário do Município para efetuar pequenos serviços, já que o convênio pressupõe convergência de interesses das partes, o que não se revela no questionamento apresentado.

A municipalidade pode firmar contrato administrativo com as entidades e associações tanto para utilizar do seu maquinário nas sedes destas, como para se valer dos espaços das referidas pessoas jurídicas de direito privado para promover reuniões, cursos, palestras realizadas por suas pastas.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, a despeito da presente consulta versar sobre uma situação concreta vivenciada no Município de Virmond, fato é que os questionamentos formulados envolvem relevante interesse público, o que possibilita a manifestação desta Corte de Contas, nos termos do §1º do art. 38 da Lei Orgânica, razão pela qual se conhece da presente consulta e passa-se à análise meritória, sem, contudo, adentrar à qualquer discussão de fato.

O tema central da presente consulta versa sobre a possibilidade de utilização de maquinário da prefeitura (motoniveladora, retroescavadeira, trator de esteira e pá carregadeira, rolo compactador, caminhão caçamba, etc.) para a realização de reformas e melhoramentos em estradas vicinais municipais e intermunicipais, em estradas rurais no interior das fazendas (propriedade rurais particulares), bem como em propriedades privadas no perímetro urbano para a construção de moradias e incentivo ao desenvolvimento da indústria, mediante a cobrança pelos serviços prestados.

Inicialmente, é oportuno consignar que o art. 30, incisos I e V, da Constituição

Federal atribui aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local.

Portanto, o Executivo e o Legislativo municipal possuem autonomia para a definição de políticas de utilização onerosa do maquinário da prefeitura para a realização de obras de interesse social, como, por exemplo: a recuperação e melhorias em estradas vicinais com foco no escoamento da produção rural; realização de ações para mitigação dos efeitos da seca e do acesso à água; melhorias para efetivação do transporte escolar; redução de erosão de terra e da degradação do meio ambiente; incremento do turismo rural, dentre outros.

A autorização de uso dos bens públicos em questão por particulares, contudo, deve respeitar a legislação e os princípios que regem a atuação da Administração Pública, do que decorre a necessidade de observância de, no mínimo, 4 (quatro) requisitos basilares na cessão das máquinas: (i) necessidade de existência de autorização legal; (ii) formalização da autorização do uso e devida fundamentação e comprovação do interesse público; (iii) contrapartida financeira do particular utente do serviço; (iv) ausência de prejuízo no desenvolvimento de outras obras e serviços de responsabilidade do Poder Municipal.

Nesse sentido, cumpre ressaltar o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina¹ acerca do tema, por meio dos Prejulgados nº 167, 531 e 896, abaixo transcritos:

Prejulgado nº 167

A realização de investimentos em imóveis estranhos ao acervo da municipalidade, bem como a manutenção dos mesmos, só pode se efetivar mediante a autorização legal, conforme disposto no artigo 10, inciso II, da Lei Federal nº 8.429/92. [...]

Prejulgado nº 531

1. A execução de serviços em propriedades particulares pela Administração Municipal depende de lei autorizativa reguladora.
2. O projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo deve estabelecer as condições gerais sob as quais devem ser prestados esses serviços e a forma de seu pagamento, podendo prever a fixação da tabela de valores pelo Chefe do Executivo.
3. Na hipótese de o projeto de lei estabelecer inclusive a tabela de valores a serem cobrados pelos serviços, quando da apreciação pela Câmara de Vereadores, esta poderá alterar os valores para mais ou para menos, desde que observada e mantida a relação custo benefício, que representa o parâmetro a ser seguido no estabelecimento das tarifas dos preços públicos.

Prejulgado nº 896

1. É recomendável que a prestação de serviços com equipamentos e/ou pessoal do Município, em propriedades particulares seja realizada mediante remuneração à entidade pública prestadora do serviço, com base em tabela de preços equânimes para os interessados, conforme valores e critérios estabelecidos em lei.
2. A prestação de serviços gratuitos a particulares, através do parque de

1 <http://www.tce.sc.gov.br/content/prejulgados>.

máquinas da municipalidade, sem previsão em lei regulando programa específico que contemple essa possibilidade, caracteriza ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade administrativas, inculpidos no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

3. Pode caracterizar ato de improbidade administrativa a permissão, sem autorização legal, de utilização, em obra ou serviço particular, de veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição do Município, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados pela municipalidade, nos termos do inc. XIII do artigo 10 da Lei nº 8.429/92.

No âmbito desta Corte de Contas, convém destacar o item 5 do Acórdão nº 1730/18 – Tribunal Pleno, de relatoria do ilustre Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, proferido no processo de Consulta com Força Normativa nº 611500/16, que consignou o seguinte:

5. A execução, pelo Poder Público, de serviços de terraplanagem, aterro e drenagem com vistas a incentivar a instalação de empresas ou a ampliação da atividade daquelas já instaladas é legítima se cumpridos os seguintes requisitos: a) autorização por lei específica, b) atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, c) previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, d) exigência de contrapartida do beneficiário, por meio da geração de emprego e renda, e e) disponibilização em caráter geral, mediante a realização de procedimento objetivo e impessoal para escolha dos beneficiários.

Portanto, o Poder Executivo pode disponibilizar a utilização onerosa de maquinário em estradas vicinais e propriedades particulares rurais e urbanas, sendo recomendável a elaboração de lei específica que disponha acerca: a) dos critérios/exigências do Programa de Incentivo ao desenvolvimento das obras de interesse social; b) das modalidades dos serviços; c) procedimento objetivo e impessoal para a escolha dos beneficiários; d) dos direitos e deveres referentes à execução dos serviços; e) da forma de cobrança; e f) tabelas de valores dos serviços.

Nesse sentido, por exemplo, pode ser citado o programa Horas Máquina do Município de Cruz Machado, assim resumido:

O programa Horas Máquina dá direito ao cidadão de receber a prestação de pequenos serviços da municipalidade, como terraplanagem para a construção de casas, galpões, instalações agropecuárias (estrebéria, chiqueiro, aviário), abertura de cova para silagem, readequação de carregadores, construção de bueiros, retirada de terra/cascalho e cascalhamento de carregadores.

Cada munícipe tem direito de participar do projeto. Residentes da área rural tem direito a 5 horas e quem mora na área urbana conta com 3 horas. Quando o interessado for produtor rural, o cadastro deve ser realizado na Secretaria de Agricultura, apresentando a seguinte documentação: matrícula do imóvel, contrato de compra ou contrato de arrendatário devidamente registrado em cartório, cópia da cédula de Identidade civil (RG) cópia do cadastro de pessoas físicas (CPF) e comprovante de quitação de tributos com o município, que deve ser solicitado ao setor de tributação.

Para obter o direito as horas máquinas gratuitas o agricultor deve apresentar notas de produtor rural dos últimos 12 meses diretamente na Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente. Os valores das notas são transformados em horas.

Produtores rurais aposentados também podem aderir ao programa com direito à 3 horas/máquina e não são obrigados a apresentar nota de produtor rural. Os interessados residentes na área urbana devem comparecer na Secretaria de Obras para realizar o cadastro juntamente com a matrícula do Imóvel, contrato de compra devidamente registrado em cartório, cópia de cédula de identidade civil (RG) e cópia do cadastro de pessoas físicas (CPF) e comprovante de quitação dos tributos municipais. Em alguns casos poderá ser solicitada a planta baixa e alvará de construção da obra a ser realizada. Atualmente os serviços são realizados pela equipe e maquinário da prefeitura. O cronograma é montado de acordo com as necessidades municipais sendo prioridade a manutenção das estradas principais. Para o momento não se tem previsão de contratação de empresas terceirizadas para o programa horas máquinas.²

Bem assim, pode ser citada a Lei nº 386/2018 do Município de Gameleiras, do Estado de Minas Gerais, que instituiu o “Programa Municipal de Incentivo ao Desenvolvimento social, promoção da agricultura familiar e, recuperação de estradas vicinais mediante intervenção do maquinário específico em imóveis rurais e urbanos”.³

Assim, a contraprestação a ser paga pelo particular quanto à remuneração do uso do maquinário da municipalidade se dará por meio de tarifa/preço público, a propósito do que cita-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

Os serviços facultativos são remunerados por tarifa, que é caracterizada como preço público. Aqui o pagamento é devido pela efetiva utilização do serviço, e dele poderá o particular não mais se utilizar se o quiser, considera-se que nesta hipótese o Estado, ou seus delegados, executem serviços econômicos (industriais ou comerciais), o que dá lugar à contraprestação. Exemplos deste tipo de serviço é o de energia elétrica e de transportes urbanos. Sendo tais serviços de livre utilização pelos usuários, já que inexistente qualquer cunho de obrigatoriedade, tem-se entendido, a nosso ver com toda a coerência, que podem ser suspensos pelo prestador se o usuário não cumprir seu dever de não remunerar a prestação. Contudo, quitando seu débito o usuário tem direito ao fim da suspensão e, em consequência, à nova fruição do serviço. O débito tarifário, contudo, não pode ser transferido a um novo usuário do serviço essencial, e isso porque não é deste último a inadimplência para com o concedente.⁴

Portanto, os preços públicos a serem cobrados pelo Município pela utilização de bens públicos, serviços e atividades municipais por parte dos particulares podem ser fixados através de tabela de valores.

2 Disponível na Internet via: <http://pmcm.pr.gov.br/programa-horas-maquina-atende-areas-urbanas-e-rurais-de-municipio/>.

3 Disponível na Internet via: <https://www.gameleiras.mg.gov.br/leis-2017-2020/lei-no-386-2018/>.

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p.368.

Neste ponto, entende-se possível estabelecer valores diferenciados conforme os tipos de maquinários, a complexidade dos serviços, e as horas de utilização das máquinas e não pelo critério pessoal do particular, como por exemplo – e conforme questionado pelo consulente, a partir do critério de produtor rural pequeno, médio e grande.

Não se trata de imposto, o qual deve observar, por força do texto constitucional, sempre que possível,⁵ a capacidade contributiva do sujeito passivo da obrigação tributária. No caso, tem-se a cobrança de preço público, que não possui natureza tributária e o seu preço é fixado diante do serviço prestado e não de critérios pessoais do particular.

No tocante ao questionamento sobre a possibilidade de se executar serviços com maquinário do Município no perímetro urbano, no programa de construção de moradias, em lotes particulares, como incentivo no desenvolvimento urbano, também com preços diferenciados, dentre as diversas classes de rendas, tem-se a mesma situação do acima exposto, já que, para se remunerar a prestação de um serviço com maquinário da municipalidade dentro de lotes particulares, utilizar-se-á do preço público, com base nos critérios definidos no programa em questão.

E, por fim, entende-se pela impossibilidade de o Município firmar convênios com entidades religiosas e associações visando utilizar o seu maquinário, ainda mais como meio de “retribuir” a utilização dos espaços destas, sem qualquer custo, para realização de reuniões, cursos, palestras em programas de algumas de suas Secretarias.

Ressalte-se que convênio pressupõe convergência de interesses das partes, o que não se revela no quesito formulado pelo consulente apresentado.

A municipalidade pode firmar contrato administrativo com as entidades e associações tanto para utilizar do seu maquinário nas sedes destas, como para se valer dos espaços das referidas pessoas jurídicas de direito privado para promover eventos, cursos, palestras realizados por suas pastas, já que o contrato público é o instrumento administrativos que estabelece os direitos e as obrigações entre o poder público e particulares.

A formalização por meio de um contrato administrativo, garante o bom atuar da administração municipal, bem como resguarda a coisa pública, impedindo eventuais cobranças por parte do particular que cedeu seu terreno para realização de evento.

5 Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

Questões 1, 3 e 5 – Resguardando-se o dever do Poder Público de efetuar reformas/melhoramentos em estradas vicinais municipais e intermunicipais, é possível a contratação por particulares do maquinário municipal (motoniveladora, retroescavadeira, trator de esteira e pá carregadeira, rolo compactador, caminhão caçamba, etc.) para realização de obras em estradas rurais privadas e em propriedades privadas no perímetro rural e urbano, caso haja: (i) autorização legal; (ii) formalização do ato, devida fundamentação e comprovação do interesse público (escoamento da produção rural, incentivo à indústria ou à urbanização, etc.); (iii) contrapartida financeira do particular utente do serviço; (iv) ausência de prejuízo do desenvolvimento de outras obras e serviços de responsabilidade do Poder Municipal.

Além disso, o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo que disciplinar a utilização onerosa do maquinário municipal deve prever: a) os critérios/exigências do Programa de Incentivo para a consecução das obras de interesse social; b) as modalidades dos serviços; c) disponibilização em caráter geral de procedimento objetivo e impessoal para a escolha dos beneficiários; d) os direitos e deveres referentes à execução dos serviços; e) a forma de cobrança; e f) a tabela de valores dos serviços.

Questões 2 e 5 - Não é possível a cobrança de valores diferenciados de horas-máquina entre os produtores rurais pequenos, médios e grandes ou entre diferentes classes de renda, pois neste caso há a cobrança de preço público, que não possui natureza tributária, e o seu valor é fixado diante do serviço prestado e não dos critérios pessoais do particular.

Por outro lado, é possível estabelecer valores diferenciados conforme os tipos de maquinários, a complexidade dos serviços e as horas de utilização das máquinas.

Questão 6 – Não é possível firmar convênios com entidades religiosas e associações visando utilizar o maquinário do Município para efetuar pequenos serviços, já que o convênio pressupõe convergência de interesses das partes, o que não se revela no questionamento apresentado.

Contudo, a municipalidade pode firmar contrato administrativo com as entidades e associações tanto para utilizar do seu maquinário nas sedes destas, como para se valer dos espaços das referidas pessoas jurídicas de direito privado para promover reuniões, cursos, palestras realizadas por suas pastas.

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 a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, responder nos seguintes termos:

i) Questões 1, 3 e 5 – Resguardando-se o dever do Poder Público de efetuar reformas/melhoramentos em estradas vicinais municipais e intermunicipais, é possível a contratação por particulares do maquinário municipal (motoniveladora, retroescavadeira, trator de esteira e pá carregadeira, rolo compactador, caminhão caçamba, etc.) para realização de obras em estradas rurais privadas e em propriedades privadas no perímetro rural e urbano, caso haja: (i) autorização legal; (ii) formalização do ato, devida fundamentação e comprovação do interesse público (escoamento da produção rural, incentivo à indústria ou à urbanização, etc.); (iii) contrapartida financeira do particular utente do serviço; (iv) ausência de prejuízo do desenvolvimento de outras obras e serviços de responsabilidade do Poder Municipal.

Além disso, o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo que disciplinar a utilização onerosa do maquinário municipal deve prever: a) os critérios/exigências do Programa de Incentivo para a consecução das obras de interesse social; b) as modalidades dos serviços; c) disponibilização em caráter geral de procedimento objetivo e impessoal para a escolha dos beneficiários; d) os direitos e deveres referentes à execução dos serviços; e) a forma de cobrança; e f) a tabela de valores dos serviços;

ii) Questões 2 e 5 - Não é possível a cobrança de valores diferenciados de horas-máquina entre os produtores rurais pequenos, médios e grandes ou entre diferentes classes de renda, pois neste caso há a cobrança de preço público, que não possui natureza tributária, e o seu valor é fixado diante do serviço prestado e não dos critérios pessoais do particular.

Por outro lado, é possível estabelecer valores diferenciados conforme os tipos de maquinários, a complexidade dos serviços e as horas de utilização das máquinas;

iii) Questão 6 – Não é possível firmar convênios com entidades religiosas e associações visando utilizar o maquinário do Município para efetuar pequenos serviços, já que o convênio pressupõe convergência de interesses das partes, o que não se revela no questionamento apresentado.

Contudo, a municipalidade pode firmar contrato administrativo com as entidades e associações tanto para utilizar do seu maquinário nas sedes destas, como para se valer dos espaços das referidas pessoas jurídicas de direito privado para promover reuniões, cursos, palestras realizadas por suas pastas;

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL 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, 07 de agosto de 2019 - Sessão nº 27.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Vice-Presidente no exercício da Presidência

PRECATÓRIOS

CESSÃO – DESÁGIO – ACORDO DIRETO DE PRECATÓRIOS – LICITAÇÃO

PROCESSO Nº : 230970/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA
INTERESSADO : ELIDIO ZIMERMAN DE MORAES, LETICIA FERREIRA DA SILVA,
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1957/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município credor de precatórios junto ao Estado do Paraná. Lei Estadual nº 17.082/2012. Participação de ente público no Acordo Direto de Precatórios. Possibilidade. Prévia autorização legal. Inclusão da renúncia na Lei Orçamentária Anual. Prévia realização de licitação comprovando impossibilidade de conseguir menor deságio.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Consulta formulada pelo Município de Mangueirinha, por meio de seu representante legal, o senhor Elidio Zimmerman de Moraes, buscando esclarecimentos a respeito dos seguintes pontos:

- a) é possível um município detentor de precatórios expedidos pelo Estado do Paraná aderir ao Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio em favor do ente federado?
- b) a possibilidade de o município realizar o Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio, poderia configurar renúncia de receita não autorizada?
- c) a eventual adesão do município ao plano de Acordo Direto de Precatórios junto ao Estado do Paraná encontraria óbice na Lei Federal nº 8666/93, porque poderia ser considerada uma espécie de alienação de bens da administração pública, ou, conforme artigo 17, III, 'd' da referida Lei, estaria abarcada nas hipóteses de dispensa de licitação, uma vez que se trata de venda de títulos na forma da legislação pertinente?

A Assessoria Jurídica do município trouxe parecer (peça 4) no qual sustenta que somente após realização de licitação prévia, na modalidade concorrência, com o objetivo de alienar o título de precatório tendo como referência de valor mínimo o deságio oferecido pelo Estado do Paraná. Somente em razão do insucesso do procedimento licitatório estaria o município autorizado a aderir ao acordo junto ao Estado do Paraná.

Após manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 8), na qual informa que não foram encontrados prejudgados e/ou consulta com efeito

normativo, por meio do Despacho nº 734/18 (peça 9) a Consulta foi conhecida e determinada seu envio para a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 1.201/18 (peça 11), enfrentou as questões trazidas pelo consulente e, em síntese, sustenta que o Acordo Direto de Precatórios foi instituído pela Lei Estadual nº 17.082/12 regulamentando o contido no art. 97, § 8º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Esclarece a Unidade Técnica que no art. 8º da Lei Estadual nº 17.082/12 criaram-se três possibilidades de acordos a serem definidos pelo Governo do Paraná: 1) pagamento com deságio em percentual fixo; 2) pagamento de acordo com oferta de deságio maior ou; 3) modificação nos critérios de readequação do valor nominal da dívida.

Continua, tratando do princípio da indisponibilidade do interesse público e a impossibilidade da Administração Pública alienar os bens públicos sem que haja previsão legal expressa autorizando.

Aduziu que a Administração também não pode renunciar ao recebimento de receitas como multas, tributos e tarifas, salvo se houver autorização legal.

Discorreu ainda sobre o regime de pagamento de dívidas, oriundas de condenações da Administração Pública pelo Poder Judiciário, por meio de precatórios, que são requisitados pelo Presidente do Tribunal que proferiu a decisão e a possibilidade dos credores transmitirem esses precatórios conforme disposto no §13, do art. 100 da Constituição da República de 1988.

Segundo a Unidade Técnica, precatórios podem ser vistos como títulos de crédito impróprios, mas na doutrina não existe consenso sobre a definição deste tipo de título.

Concluiu então que inexistente embasamento legal ou doutrinário para incluir a cessão de precatórios entre as hipóteses de dispensa de licitação de bens móveis prevista no inc. II, do art. 17, da Lei 8.666/93, entretanto, entende ser possível o Município realizar procedimento licitatório para buscar o valor real de mercado dos precatórios que pretende se desfazer seguindo os seguintes parâmetros:

- Tal licitação deve ter, como valor mínimo, o que o Estado do Paraná se dispõe a pagar, conforme o decreto regulamentador do respectivo Acordo Direto de Precatórios;
- Somente após o insucesso do referido procedimento licitatório estaria o Município autorizado a aderir ao Acordo Direto de Precatórios, sem que isso caracterizasse renúncia ilegal de receitas, em afronta ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

Assim, a Unidade Técnica respondeu a consulta nos seguintes termos:

pela possibilidade de que Município adira ao Acordo Direto de Precatórios somente se, em procedimento licitatório anterior, não tenha conse-

guido auferir melhores condições para a venda dos precatórios, sob pena de caracterização de renúncia ilegal de receitas.

O Ministério Público de Contas por sua vez endossou integralmente o opinativo da Unidade Técnica e concluiu

de modo a se considerar que antes da adesão ao plano de acordo direto, recomenda-se a tomada de procedimentos licitatórios, com ampla divulgação, com o intuito de buscar alienar o crédito do precatório no mercado pelo ágio mínimo já previsto pelo sistema de acordo do ente estatal. E assim, caso o procedimento licitatório seja infrutífero, e após se certificar de que tal ato não acarretaria prejuízo ao erário, seria possibilitado ao ente a adesão ao Acordo Direto de Precatórios.

Na sequência, por meio Despacho nº 436/19 (peça 15) ,e com fulcro no art. 313, § 5º do Regimento Interno do Tribunal de Contas¹, entendi necessária a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado quanto aos questionamentos formulados na consulta, isto porque a matéria é de interesse direto do próprio Estado do Paraná, que tem a competência legal para promover as rodadas de conciliação, além do fato da Câmara de Conciliação de Precatórios estar vinculada diretamente à Procuradoria-Geral do Estado, cuja presidência será exercida pelo seu representante, conforme estabelece o art. 2º, caput, e § 1º, da Lei Estadual nº 17.082/2012.

A Procuradoria-Geral do Estado compareceu aos autos (peça 22) e trouxe seu entendimento quanto aos questionamentos formulados na consulta e, em síntese, assim se manifestou:

- i) É lícita a adesão de ente público às rodadas de conciliação de precatórios previstas na Lei Estadual nº 17.082/2012, pois não há vedação na lei nem nos decretos que regulamentam as rodadas já executadas ou em execução.
- ii) O ente público só pode aderir ao regime de conciliação de precatório com deságio caso atenda aos seguintes pré-requisitos: a) obtenha autorização legal para cessão do bem por valor inferior ao que se sabe que ele vale e; b) não tenha êxito em obter deságio menor do que o de 40% no procedimento de licitação devido.

Aduziu a d. Procuradoria que

essa exigência de autorização legal decorre da necessidade de obediência aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, que, dentre outras coisas, desautorizam os agentes públicos a dispor livremente sobre os bens de titularidade do Estado.

1 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.
(...)

§ 5º Após o exame de admissibilidade, é facultado ao relator, nos casos em que entender conveniente à instrução do processo, solicitar manifestação prévia da Procuradoria-Geral do Estado acerca do objeto da consulta.

Sustentou que a cessão de precatório por preço inferior ao valor de face deve obedecer aos requisitos contidos no art. 6º da Lei nº 15.608/2007, ou seja, existência de interesse público devidamente justificado; prévia avaliação, visando à definição do preço mínimo; prévia autorização legislativa; licitação na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.

Afastou a aplicação da norma contida no art. 8º, II, “e”, da Lei nº 15.608/2007, uma vez que os títulos lá mencionados são aqueles emitidos pelo próprio Ente público como títulos da dívida pública, diferentemente de créditos decorrentes de decisão judicial.

A Procuradoria citou jurisprudência do Tribunal de Contas do Paraná que entendeu ser aplicável à matéria².

Por fim, a Procuradoria-Geral do Estado respondeu aos questionamentos da seguinte forma, transcrevo:

1º Quesito: É possível que um município detentor de precatórios expedidos pelo Estado do Paraná adira o Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio em favor do ente federado?

Resposta: Sim. A Lei n. 17.082/2012, assim como os Decretos que regulam as rodadas de conciliação de precatórios, não proíbem que Entes Públicos credores de precatórios do Estado adiram aos acordos para recebimento de valores com deságio.

2º Quesito: A possibilidade de o município realizar o acordo direto de precatório e receber seu pagamento com deságio poderia configurar renúncia de receita não autorizada?

Resposta: Sim. Pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, qualquer cessão onerosa de crédito de precatório por valor inferior a seu valor de face depende de prévia autorização legislativa, além de inclusão da renúncia no anexo próprio da Lei Orçamentária Anual. A adesão, ademais, só será possível caso o Município comprove não ter obtido êxito no procedimento licitatório cabível para cessão do crédito com deságio inferior ao oferecido pelo Estado.

3º Quesito: A eventual adesão de município ao plano de acordo direto de precatórios junto ao Estado do Paraná encontraria óbice na Lei Federal nº 8.666/1993, porque poderia ser considerada uma espécie de alienação de

2 Consulta. Câmaras de Prevenção e Autocomposição de Litígios. Lei n.º 13.140/15. Possibilidade de sua instituição pelo Município por intermédio de Lei. Âmbito da Advocacia Municipal. Possibilidade de tratar sobre o reconhecimento de direito e pagamento de indenização por prejuízos causados pela Administração a terceiros. (Processo 271599/16 – Consulta - Acórdão 194/17 – Tribunal Pleno – Rel. Conselheiro Artagão de Mattos Leão).

Consulta. Danos de pequena monta. Indenização pela via administrativa. Possibilidade. Respeito aos parâmetros legais previamente fixados pelo Poder Legislativo. (Processo 383804/10 – Consulta – Acórdão 306/12 – Tribunal Pleno - Rel. Cons. Artagão de Mattos Leão). “É possível a transação de dívida pela Administração Pública mediante prévia autorização legal e desde que o acordo resulte em comprovada vantagem ao ente público, devendo os créditos ser pagos mediante precatório ou requisição de pequeno valor”. (Processo nº 425146/05 - Consulta sem Força Normativa - Acórdão nº 1512/06 - Tribunal Pleno - Relator Auditor Jaime Tadeu Lechinski).

bens da administração pública, ou, conforme art. 17, II, d, da referida lei, estaria abarcada nas hipóteses de dispensa de licitação, uma vez que se trata de venda de títulos na forma da legislação pertinente?

Resposta: O art. 17, II, “d”, da Lei n. 8.666/93, aplica-se a outros tipos de títulos, emitidos pelos próprios Entes públicos com vistas à obtenção de receitas e regulação da política monetária, não à alienação de precatórios judiciais, com deságio, por Municípios. Não está autorizada, portanto, a adesão direta ao regime de compensação com fundamento nas normas que tratam de licitação dispensada.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A matéria de fundo da presente consulta é a análise da possibilidade de um Ente público, que esteja na qualidade de credor de títulos de precatórios, aderir ao Acordo Direto de Precatórios proposto pelo Executivo Estadual, para antecipação com deságio dos créditos devidos.

O Acordo Direto de Precatórios está estabelecido no Estado do Paraná pela Lei Estadual nº 17.082/2012 que regulamenta o contido no art. 97, § 8º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O citado dispositivo constitucional estabelece:

§ 8º A aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, obedecendo à seguinte forma, que poderá ser aplicada isoladamente ou simultaneamente: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

II - destinados a pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do § 6º e do inciso I, em ordem única e crescente de valor por precatório; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

III - destinados a pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (grifo nosso)

Já a Lei Estadual nº 17.082/2012 estabelece os seguintes parâmetros a serem observados pelo Executivo Estadual nas rodadas de conciliação:

Art. 6º. A rodada de conciliação será veiculada através de decreto do Poder Executivo, que tem a competência para estipular seus critérios e condições.

Art. 7º. Todos os atos convocatórios poderão ser revogados e substituídos por outros a qualquer tempo, através de Decreto do Poder Executivo, ou perderão vigor depois de escoado o prazo de vigência ou quando se esgotarem os recursos destinados àquela conciliação.

I - estabelecer parâmetros diferenciados de conciliação, de acordo com a natureza e o valor do crédito, a natureza da demanda que originou o crédito, ano de inscrição do precatório no orçamento estadual, dentre

outros, podendo combiná-los entre si;

II - delimitar o universo de créditos a serem objeto de uma rodada de conciliação.

Parágrafo único. As delimitações de que tratam os incisos I e II do caput somente se farão por meio de utilização de parâmetros gerais e abstratos, tais como a natureza do crédito, seu valor, a natureza da demanda que o originou, ou parâmetro que objetive concretizar políticas de administração fazendária.

Art. 8º. As concessões a serem feitas pelos credores serão especificadas no ato do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 6º, desta Lei, que poderá se valer, dentre outras, das seguintes condições:

I - pagamento com deságio em percentual fixo;

II - pagamento de acordo com oferta de deságio maior;

III - modificação nos critérios de readequação do valor nominal da dívida.

§ 1º. Na modalidade prevista no inciso II, do caput, haverá pré-fixação de deságio mínimo.

§ 2º. As regras deste artigo não se aplicam à primeira rodada de conciliação. (grifo nosso)

A Constituição da República de 1988, quando trata da matéria relativa ao pagamento de precatórios, não faz distinção entre o credor privado e o credor ente público, razão pela qual não há vedação a que um Município participe de Acordo Direto de Precatário.

Da mesma forma, conforme destacou a Procuradoria-Geral do Estado, nem a lei, nem os decretos que regulamentam as rodadas de conciliação já executadas, ou em execução, vedam a participação de entes públicos.

Entretanto, conforme foi bem pontuado nos pareceres que instruem os autos, o fato de um ente público figurar na qualidade de credor de precatório atrai a incidência de outras normas e princípios.

2.1 RENÚNCIA DE RECEITA

O princípio da indisponibilidade do interesse público está intimamente ligado às normas que estabelecem limitações à possibilidade de renúncia de receitas por parte do ente público, contidas na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00):

O §6º do art. 150 da Constituição Federal de 1988 assim dispõe:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o seguinte em seu art. 14, §1º:

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: (...)

§ 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.

Assim, em que pese a prudência dos opinativos ao exigirem prévia licitação para se fixar o valor máximo do deságio, além disto, por se tratar de renúncia de receita, a municipalidade deverá ter o cuidado de aprovar lei específica autorizativa para realização do Acordo Direto de Precatórios, para que não se caracterize renúncia observar as normas que estabelecem os requisitos para esta renúncia.

Por fim, na esteira dos entendimentos uniformes, inexistente embasamento legal ou doutrinário para incluir a cessão de precatórios entre as hipóteses de dispensa de licitação de bens móveis prevista no inc. II, “d” do art. 17, da Lei 8.666/93, pois, tal normativa, aplica-se a outros tipos de títulos, emitidos pelos próprios entes públicos com vistas à obtenção de receitas e regulação da política monetária.

Isso posto, somando-se ao que foi trazido pela Unidade Técnica, Ministério Público de Contas e pela Procuradoria-Geral do Estado, VOTO para que seja a consulta respondida nos seguintes termos:

a) é possível um município detentor de precatórios expedidos pelo Estado do Paraná aderir ao Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio em favor do ente federado?

Resposta: Sim, uma vez que não há vedação na constituição e na lei que instituiu o Acordo Direto de Precatórios.

b) a possibilidade de o município realizar o Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio, poderia configurar renúncia de receita não autorizada?

Resposta: Sim. Pelos princípios da Legalidade e indisponibilidade do interesse público, sendo necessário prévia autorização legislativa, em cuja lei sejam especificados os precatórios que se pretenda negociar, além de inclusão da renúncia no anexo próprio da Lei Orçamentária Anual. Há ainda a necessidade de que o Município comprove não ter obtido êxito no procedimento licitatório para cessão do crédito com deságio inferior ao oferecido pelo Estado.

c) a eventual adesão do município ao plano de Acordo Direto de Precatórios junto ao Estado do Paraná encontraria óbice na Lei Federal n.º 8666/93, porque poderia ser considerada uma espécie de alienação de bens da administração pública, ou, conforme artigo 17, III, ‘d’ da referida Lei, estaria abarcada nas hipóteses de dispensa de licitação, uma vez que se trata de venda de títulos na forma

da legislação pertinente?

Resposta: A adesão não encontra óbice na Lei Federal n.º 8.666/1993, uma vez que seu art. 17, II, “d” se aplica a outros tipos de títulos, emitidos pelos próprios entes públicos para a obtenção de receitas, sendo vedada a dispensa de licitação para a alienação de precatórios.

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.

3 DA DECISÃO

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

I – Responder a presente Consulta, nos seguintes termos:

I) é possível um município detentor de precatórios expedidos pelo Estado do Paraná aderir ao Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio em favor do ente federado?

Resposta: Sim, uma vez que não há vedação na constituição e na lei que instituiu o Acordo Direto de Precatórios;

II) a possibilidade de o município realizar o Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio, poderia configurar renúncia de receita não autorizada?

Resposta: Sim. Pelos princípios da Legalidade e indisponibilidade do interesse público, sendo necessário prévia autorização legislativa, em cuja lei sejam especificados os precatórios que se pretenda negociar, além de inclusão da renúncia no anexo próprio da Lei Orçamentária Anual. Há ainda a necessidade de que o Município comprove não ter obtido êxito no procedimento licitatório para cessão do crédito com deságio inferior ao oferecido pelo Estado;

III) a eventual adesão do município ao plano de Acordo Direto de Precatórios junto ao Estado do Paraná encontraria óbice na Lei Federal n.º 8666/93, porque poderia ser considerada uma espécie de alienação de bens da administração pública, ou, conforme artigo 17, III, ‘d’ da referida Lei, estaria abarcada nas hipóteses de dispensa de licitação, uma vez que se trata de venda de títulos na forma da legislação pertinente?

Resposta: A adesão não encontra óbice na Lei Federal n.º 8.666/1993, uma vez que seu art. 17, II, “d” se aplica a outros tipos de títulos, emitidos pelos próprios entes públicos para a obtenção de receitas, sendo vedada a dispensa de licitação para a alienação de precatórios;

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

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

Sala das Sessões, 10 de julho de 2019 - Sessão nº 23.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

SUBSÍDIOS

AGENTE POLÍTICO – REVISÃO GERAL ANUAL – ÍNDICES – CÁLCULO

PROCESSO Nº : 101631/18
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE QUATRO BARRAS
 INTERESSADO : GILSON RODRIGUES CORDEIRO
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2126/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Recomposição do subsídio dos agentes políticos do Poder Legislativo e do Poder Executivo face à Revisão geral anual da remuneração de servidores. Consoante já respondido no Acórdão nº 5537/15 – STP, é possível a utilização de datas-bases distintas, com aplicação do percentual apurado no respectivo período, caso mantida a unidade de índice. Possibilidade de adoção de percentuais distintos de revisão para cada Poder, desde que de maneira motivada e respeitada a autonomia orçamentária e administrativa de cada Poder. Pelo conhecimento da consulta, com extinção do processo, em razão da existência de prévio pronunciamento deste Tribunal com efeito normativo.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada por Gilson Rodrigues Cordeiro, representante legal da Câmara Municipal de Quatro Barras, contendo os seguintes questionamentos:

1. Em havendo revisão geral anual dos servidores públicos, o índice inflacionário aplicado para estes deverá ser estendido à recomposição dos subsídios dos agentes políticos, ainda que a revisão geral e a recomposição não ocorram na mesma data?
2. O índice inflacionário fixado no ato que estabelece os subsídios para os poderes Executivo e Legislativo poderá ser substituído por outro índice oficial do governo para recomposição ou atualização dos valores no momento do pagamento?
3. Na possibilidade de alteração, o índice substituto poderá ser aplicado levando-se em conta o período inflacionário decorrido nos 12 meses anteriores à alteração?
4. Na hipótese de recomposição inflacionária dos agentes políticos ocorrer em data posterior à revisão geral anual dos servidores públicos, o índice oficial de reposição estabelecido no ato fixatório dos subsídios poderá ser substituído pelo índice concedido aos servidores municipais?

Após intimação determinada pelo Despacho nº 139/18 – GCFAMG, foi juntado pelo consulente o Parecer jurídico emitido por sua assessoria (Peça 10).

O Parecer emitido pela Assessoria do Consulente respondeu aos questionamentos formulados defendendo a necessidade de ser respeitado o estabelecido

no ato de fixação dos subsídios, de modo que não se poderia simplesmente entender para os agentes políticos o índice de revisão concedido ao funcionalismo. Em relação aos subsídios dos agentes políticos do legislativo destacou que, em respeito princípio da anterioridade, o ato que alterar o índice em uma legislatura só tem eficácia na legislatura subsequente. Defendeu ainda que, em caso de alteração do índice inflacionário, o novo índice deve respeitar o período acumulativo de 12 meses. Conclusivamente, manifestou-se no sentido de que, desde que respeitado o princípio da anterioridade, é possível a substituição do índice de recomposição inflacionária pelo índice concedido aos servidores na revisão geral anual (peça 03 complementado à peça 10).

A Consulta foi recebida no Despacho 241/18 - GCFAMG (Peça 11).

Em cumprimento aos artigos 175-D, § 2º, inciso V c/c artigo 313 § 2º do RITC/PR, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 31/18 (peça 12), noticiou haver encontrado em seu acervo, manifestação específica deste Tribunal sobre o tema, contida no Acórdão nº 5537/15 - STP, assim ementado:

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

Submetido à apreciação técnica, recebeu a Instrução nº 749/19 - GCM (peça 15), que opinou pela emissão das seguintes respostas aos questionamentos:

- 1 – O percentual aplicado para a recomposição dos subsídios poderá ser diferente do aplicado aos servidores, respeitada a inflação de cada período, e desde que seja utilizado o mesmo indexador, nos termos do Acórdão nº 5537/15-Tribunal Pleno.
- 2 e 3 - Não é possível que o índice inflacionário seja substituído por outro índice no momento da implementação da revisão ou recomposição. Caso o índice seja alterado, o mesmo deverá aplicado apenas para o período posterior a alteração.
- 4 - O ato fixatório dos subsídios dos agentes políticos deve adotar sempre o mesmo índice aplicado à revisão geral anual dos servidores municipais.

No Parecer nº 128/19, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento da consulta, e pela resposta nos seguintes termos:

1) Em havendo revisão geral anual dos servidores públicos, a revisão dos subsídios dos agentes políticos deverá observar o mesmo índice de apuração da variação inflacionária, resguardada a iniciativa de cada Poder, e ainda que a revisão ocorra em datas distintas;

2) Em caso de previsões legais discrepantes, a revisão geral anual dos agentes políticos deverá utilizar o índice aplicado à revisão da remuneração dos servidores públicos, como imposição do princípio da isonomia e em cumprimento à determinação constitucional de unidade de índice (art. 37, X, da Constituição);

3) Observada a unidade de índice, a revisão poderá ser aplicada em períodos distintos e, ainda, em percentual distinto para cada Poder, desde que haja motivação expressa, e limitada à variação inflacionária apurada no período.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, regulamentado pelo art. 311 a 316 do Regimento Interno deste Tribunal, encontram-se satisfeitos os requisitos legais de admissibilidade para que se conheça da consulta formulada.

No mérito, com a devida vênia às conclusões técnica e ministerial, entendo que a consulta repisa questionamentos já esclarecidos por esta Corte de Contas no Acórdão nº 5537/15 – STP que, respondendo questionamento formulado pela Câmara Municipal de São José dos Pinhais, tratou detalhadamente da necessidade de utilização do mesmo índice inflacionário, nos termos do art. 37, X, da Carta da República, elucidando, dessa forma, todas as perguntas formuladas pelo atual consulente.

Assim, tendo em vista que tanto a recomposição dos subsídios como a revisão geral anual encontram seu fundamento constitucional no art. 37, X da Carta Constitucional, submetendo-se ao regime jurídico de identidade de índice, nos termos da fundamentação da consulta já respondida por este Tribunal:

a regra esculpida no inciso X, do Art. 37, estabelece mesma data e índice da revisão geral anual de remuneração e subsídios em relação aos agentes políticos e servidores públicos, buscando, portanto, evitar a concessão de revisão geral apenas aos primeiros em detrimento dos demais servidores, evitando casuísmos.

Pondero, entretanto, por uma interpretação sistemática do dispositivo denotando que a revisão da remuneração dos servidores do Poder Executivo Municipal e a revisão dos Vereadores deve se dar na mesma data e sem distinção de índices, assim como a revisão da remuneração dos servidores do Poder Executivo e os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários, ressaltando, contudo, que poderá haver distinção de percentuais, mas não a distinção de índices (INPC, IPCA, etc.).

Pois, a adoção de indicadores distintos (índices) pelos Poderes Executivo e Legislativo do Município concederia tratamento desigual a agentes públicos lato sensu (abrangidos os agentes políticos) que se encontram em condições semelhantes.

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 desdobramen-

1 Responsável técnica: Vivian Feldens Cetenaeski (TC 514640)

tos 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.

De fato, as conclusões acima tratam de repisar o que consta do art. 37, X, da Carta da República:

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;

Por fim, destacando que as alusões instrutivas quanto ao contido na Instrução Normativa nº 72/2012, deste Tribunal, em seu artigo 3º², em nada modificam as conclusões alcançadas por este Tribunal no Acórdão nº 5537/15 – STP, entendendo que deve ser dado conhecimento do referido julgado com força normativa ao consulente, com a extinção do feito sem julgamento, nos termos do art. 313, § 4º do RITCE-PR.

2 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;
- II - recomposição ou atualização: o acréscimo do valor nominal dos subsídios por incorporação do índice inflacionário **em momento futuro à revisão geral**, tendo em vista o descasamento da extensão da data-base dos servidores e o período de atualização dos **subsídios** dos Agentes Políticos;
- III - reajuste: o acréscimo nos vencimentos cujo valor seja maior que o índice inflacionário e não tenha fundamento no art. 37, X, da Constituição Federal;
- IV - refixação: a fixação de novo valor do subsídio por força da expressa revogação de dispositivo ou ato legal que o tenha fixado anteriormente.

Parágrafo único. A hipótese descrita no inciso III não se aplica ao subsídio dos Agentes Políticos eletivos em geral, não se aplicando, ainda, o inciso IV, aos subsídios dos Vereadores, por força dos princípios da anterioridade e da inalterabilidade incidente sobre o valor dos subsídios destes, excluindo-se para esse efeito unicamente a possibilidade de atualizações limitadas à variação da perda inflacionária, visando a manutenção, à época do pagamento, da expressão monetária do valor original fixado.

2.1 DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

conhecer a Consulta formulada pelo Câmara Municipal de Quatro Barras, através de seu representante legal, Sr. Gilson Rodrigues Cordeiro e, considerando tratar de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, nos termos do Acórdão nº 5537/15 – STP, dar ciência da referida decisão com efeitos normativos, extinguindo o processo sem julgamento, nos termos do art. 313, § 4º do RITCE-PR.

determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

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

3 DA DECISÃO

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

I. conhecer a Consulta formulada pelo Câmara Municipal de Quatro Barras, através de seu representante legal, Sr. Gilson Rodrigues Cordeiro e, considerando tratar de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, nos termos do Acórdão nº 5537/15 – STP, dar ciência da referida decisão com efeitos normativos, extinguindo o processo sem julgamento, nos termos do art. 313, § 4º do RITCE-PR.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

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

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

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

Sala das Sessões, 31 de julho de 2019 – Sessão nº 26.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

TERCEIRIZAÇÃO

SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO – PREFEITURA MUNICIPAL REFORMULAÇÃO DE CARREIRAS – DESPESAS COM PESSOAL CÁLCULO

PROCESSO N° : 562019/18
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CIANORTE
 INTERESSADO : CLAUDEMIR ROMERO BONGIORNO
 RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1476/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Terceirização de atividades “meio”. Prévio procedimento licitatório. Possibilidade. Súmula 331 TST. Artigo 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo senhor Claudemir Romero Bongiorno, Prefeito do Município de Cianorte, buscando os seguintes esclarecimentos:

1. Tendo em vista a regra de realização de concurso público inculpada no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e considerando que os Municípios necessitam ver satisfeitas, além das atividades “fim”, desempenháveis por servidores efetivos e que são implementadas no interesse da coletividade, a realização de atividades “meio”, como por exemplo serviços de limpeza e conservação, poderiam ser, estas, objeto de terceirização através da realização de procedimento licitatório respectivo?
2. Em sendo afirmativa a resposta anterior, seria possível que essa terceirização fosse implementada simultaneamente à adequação e/ou reformulação da Lei de Plano de Cargos e Carreiras do ente municipal tendente à supressão de tais funções (limpeza e conservação) das atribuições de cargos públicos eventualmente já existentes ou à declaração de extinção dos mesmos?
3. Em sendo afirmativas as respostas anteriores, os gastos relativos à terceirização dos serviços de limpeza e conservação deverão ser incluídos como despesas de pessoal previstas no caput do artigo 169 da Constituição Federal e artigo 19 da Lei Complementar n.º 101/2000?

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 3802/18) se manifestou no seguinte sentido:

- 1 – Sim. Tratando-se de atividade meio, tal como é a prestação de serviços de limpeza e manutenção, admite-se a terceirização.
- 2 – Sim. Pois não existe óbice de que a terceirização se dê simultaneamente com a reformulação das carreiras municipais, desde que a supressão se dê em cargos referentes à atividade meio.

3 – Não. Se os cargos ou empregos públicos forem extintos e as atividades até então desempenhadas por profissionais efetivos forem passíveis de terceirização (não incidência do regime constitucional de cargos/empregos públicos), os contratos administrativos correspondentes não integrarão o conceito de substituição de servidores/empregados e, por conseguinte, não comporão o cálculo da despesa total com pessoal. O art. 18 § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal expende que apenas os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal.

O Ministério Público de Contas (Parecer n.º 999/18) corroborou o entendimento da unidade técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Acompanho as manifestações uniformes da CGM e do MPC, para responder as questões nos seguintes termos:

1) Tendo em vista a regra de realização de concurso público insculpida no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e considerando que os Municípios necessitam ver satisfeitas, além das atividades-fim, desempenháveis por servidores efetivos e que são implementadas no interesse da coletividade, a realização de atividades-meio, como por exemplo serviços de limpeza e conservação, poderiam ser objeto de terceirização através da realização de procedimento licitatório respectivo?

Sim. Tratando-se de atividade meio, tal como é a prestação de serviços de limpeza e manutenção, admite-se a terceirização.

2) Em sendo afirmativa a resposta anterior, seria possível que essa terceirização fosse implementada simultaneamente à adequação e/ou reformulação da Lei de Plano de Cargos e Carreiras do ente municipal tendente à supressão de tais funções (limpeza e conservação) das atribuições de cargos públicos eventualmente já existentes ou à declaração de extinção dos mesmos?

Sim, pois não existe óbice para que a terceirização ocorra simultaneamente com a reformulação das carreiras municipais, desde que a supressão se dê em cargos referentes à atividade meio.

3) Em sendo afirmativas as respostas anteriores, os gastos relativos à terceirização dos serviços de limpeza e conservação deverão ser incluídos como despesas de pessoal previstas no caput do artigo 169 da Constituição Federal e artigo 19 da Lei Complementar nº 101/2000?”

Não. Se os cargos ou empregos públicos forem extintos e as atividades até então desempenhadas por profissionais efetivos forem passíveis de terceirização (não incidência do regime constitucional de cargos/empregos públicos), os con-

tratos administrativos correspondentes não integrarão o conceito de substituição de servidores/empregados e, por conseguinte, não comporão o cálculo da despesa total com pessoal. O art. 18 § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que apenas os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Transitada em julgado a decisão, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

3 DA DECISÃO

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

1 – Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, responder as questões nos seguintes termos:

I) Tendo em vista a regra de realização de concurso público insculpida no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e considerando que os Municípios necessitam ver satisfeitas, além das atividades-fim, desempenháveis por servidores efetivos e que são implementadas no interesse da coletividade, a realização de atividades-meio, como por exemplo serviços de limpeza e conservação, poderiam ser objeto de terceirização através da realização de procedimento licitatório respectivo?

Sim. Tratando-se de atividade meio, tal como é a prestação de serviços de limpeza e manutenção, admite-se a terceirização.

II) Em sendo afirmativa a resposta anterior, seria possível que essa terceirização fosse implementada simultaneamente à adequação e/ou reformulação da Lei de Plano de Cargos e Carreiras do ente municipal tendente à supressão de tais funções (limpeza e conservação) das atribuições de cargos públicos eventualmente já existentes ou à declaração de extinção dos mesmos?

Sim, pois não existe óbice para que a terceirização ocorra simultaneamente com a reformulação das carreiras municipais, desde que a supressão se dê em cargos referentes à atividade meio.

III) Em sendo afirmativas as respostas anteriores, os gastos relativos à terceirização dos serviços de limpeza e conservação deverão ser incluídos como despesas de pessoal previstas no caput do artigo 169 da Constituição Federal e artigo 19 da Lei Complementar n.º 101/2000?”

Não. Se os cargos ou empregos públicos forem extintos e as atividades até então desempenhadas por profissionais efetivos forem passíveis de terceirização (não incidência do regime constitucional de cargos/empregos públicos), os contratos administrativos correspondentes não integrarão o conceito de substituição de servidores/empregados e, por conseguinte, não comporão o cálculo da despesa total com pessoal. O art. 18 § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que apenas os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

2 – determinar, após o trânsito em julgado da decisão, 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, 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, 29 de maio de 2019 - Sessão nº 17.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

VERBA HONORÁRIA REMUNERATÓRIA

PROCURADOR MUNICIPAL – REMUNERAÇÃO – SUBSÍDIO – TETO REMUNERATÓRIO

PROCESSO Nº : 81588/17
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU
 INTERESSADO : ASSOCIACAO IGUACUENSE DE PROCURADORES MUNICIPAIS AIPM, INES WEIZEMANN DOS SANTOS, ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO PARANÁ
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1457/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Remuneração de Procurador Municipal. Honorários de sucumbência. Inovação do Código de Processo Civil, prevendo a possibilidade de regulamentação legal de atribuição dessa verba aos advogados públicos. Entendimento já manifestado por este Tribunal no Acórdão nº 803/08 – STP. Possibilidade de combinação da verba com a remuneração por subsídio. Teto constitucional aplicável: o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, consoante posicionamento do STF no RE nº 663.696/MG.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pela Prefeita em exercício do Município de Foz do Iguaçu, acerca da fixação da remuneração dos Procuradores Municipais. Foram formulados os seguintes questionamentos:

1. Com a criação do novo Código de Processo Civil, que instituiu os honorários de sucumbência, quanto ao pagamento dessa verba, é possível a aplicação do teto remuneratório do subsídio de Desembargador de Tribunal de Justiça ou se aplica o teto remuneratório do Prefeito Municipal aos Procuradores Municipais?
2. Os procuradores do Município devem ser obrigatoriamente remunerados por subsídios, conforme previsão contida no art. 135 da Constituição Federal?
3. Há compatibilidade da remuneração ou do subsídio com a verba honorária de sucumbência, ou seja, os Procuradores Municipais e o Procurador Geral do Município tem direito à percepção da verba honorária de sucumbência, mesmo nas carreiras nas quais já foi instituído o subsídio como forma de remuneração, nos termos do art. 39, §4º, da Constituição Federal?

Foram acostados aos autos: 1) Lei Complementar municipal nº 256/16 (Peça 04); 2) Lei municipal nº 4.103/13 (Peça 05); 3) Resposta à Consulta nº 11/2013, do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Peça 06); 4) Parecer nº 01/2017, da Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu (Peça 07); 5)

Parecer nº MPTC/6460/2011, acerca das vantagens que integram o teto remuneratório e o limite de remuneração dos procuradores Municipais e defensores públicos, em resposta à Consulta formulada pelo Município de Florianópolis (Peça 08); 6) Informativo “Migalhas”, de 02 de fevereiro de 2017, noticiando que “maioria do STF decide que teto remuneratório de procuradores municipais é o subsídio de desembargador de TJ” (Peça 09); 7) Voto GC-1 11589/2014, do Gabinete do Conselheiro Aluísio Gama de Souza, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Itaguaí, no processo TCE-RJ N° 234.601-9/13 (Peça 10).

O Parecer emitido pela Assessoria Técnica Especial do Consulente concluiu que

quanto ao teto remuneratório dos procuradores municipais, há que se aplicar o teto remuneratório do desembargador de Tribunal de Justiça e os Procuradores do Município se incluem dentre as carreiras que devem ser obrigatoriamente remuneradas por subsídios contida no art. 135 da Constituição Federal, não havendo incompatibilidade na cumulação de percepção dos honorários advocatícios sucumbenciais com os subsídios/remuneração percebidos pela categoria (Peça 07, p. 12).

A Consulta foi recebida mediante o Despacho 164/17 - GCFAMG (Peça 12).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, em cumprimento aos artigo 175-D, § 2º, inciso V c/c artigo 313 § 2º do RITC/PR, na Informação nº 20/17 (Peça 13), noticiou não haver encontrado prejulgados ou decisões específicas sobre o tema no âmbito deste Tribunal. Indicou, contudo, o Acórdão nº 803/08-TP, como precedente apto a servir de base para as questões postas na presente consulta, apesar da posterior edição da Lei Estadual nº 18.748/2016¹. Mencionou também o RE 663696-MG, de repercussão geral já reconhecida, que discute a aplicação do limite do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça Estadual aos advogados públicos municipais.

Submetido à apreciação técnica, recebeu o Parecer nº 1289/17 - COFAP (Peça 14), de lavra da Analista de Controle Jurídico, Camila Loureiro Sachsida Mellinger, que opinou com a formulação das seguintes respostas aos questionamentos:

- a) Por previsão expressa da Constituição Federal e pelo princípio federativo, o teto remuneratório a ser aplicado aos Procuradores Municipais é o subsídio do Prefeito, ressalvando-se alteração posterior de entendimento quando do julgamento definitivo, pelo Supremo Tribunal Federal, do RE n. 663.696/MG;
- b) remuneração dos Procuradores Municipais deve ser fixada por meio de subsídio;

1 Súmula: Dispõe sobre a distribuição das verbas de sucumbência, de natureza privada e alimentar, entre integrantes da carreira de Procurador do Estado e da carreira especial de Advogado do Estado, em extinção.

c) Os Procuradores Municipais têm direito à percepção da verba honorária de sucumbência, mesmo nas carreiras nas quais já foi instituído o subsídio como forma de remuneração

A Associação Iguazuense de Procuradores Municipais, com fundamento no artigo 119 do Código de Processo civil, solicitou ingresso nos autos, na qualidade de terceiro interessado, e a juntada de novos documentos que entendeu pertinentes para o deslinde do feito (Peças 18 até 33)², o que foi deferido mediante o Despacho nº 759/17 – GCFAMG (Peça 35).

Após apreciação dos documentos juntados, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal ratificou na íntegra o posicionamento inicialmente exarado, consoante Parecer nº 1639/17 – COFAP (Peça 41)

No Parecer nº 5102/17, de lavra do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE, Dr. Flávio de Azambuja Berti, manifestou-se o órgão ministerial pelo conhecimento da consulta, e pela resposta à consulta nos seguintes termos:

- a) Seguindo a tendência de julgamento definitivo do RE n. 663.696/MG, pelo Supremo Tribunal Federal, o teto remuneratório a ser aplicado aos Procuradores Municipais é o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça;
- b) A remuneração dos Procuradores Municipais deve ser fixada por meio de subsídio;
- c) Os Procuradores Municipais têm direito à percepção da verba honorária de sucumbência, mesmo nas carreiras nas quais já foi instituído o subsídio como forma de remuneração.

Inobstante incluído em pauta para julgamento (Peça 43), foi dela retirado a fim de atender o pleito da Seccional do Paraná da Ordem dos Advogados do Brasil, de participação no feito na qualidade de *amicus curiae* (Peça 49).

2 Peça 19 – Procuração;
Peças 20 até 24 – Estatuto da Associação Iguazuense de Procuradores Municipais;
Peça 25 – Edital de Convocação e Ata da Assembleia Geral Ordinária da Associação Iguazuense de Procuradores de 03/08/2016;
Peça 26 até 28 – Registro de Ata, Edital de Convocação e Ata da Assembleia Geral Extraordinária de 31/10/2016;
Peça 29 – Voto GC-2 52297/2013, do Gabinete do Conselheiro José Gomes Graciosa, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em Consulta formulada pela Prefeitura de Duque de Caxias, no processo TCE-RJ nº 202.841-1/13;
Peça 30 – Voto GC-1 11589/2014, do Gabinete do Conselheiro Aluisio Gama de Souza, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Itaguaí, no processo TCE-RJ Nº 234.601-9/13 (já reproduzido à Peça 10);
Peça 31 - Parecer nº MPTC/6460/2011, acerca das vantagens que integram o teto remuneratório e o limite de remuneração dos procuradores Municipais e defensores públicos, em resposta à Consulta formulada pelo Município de Florianópolis (já reproduzido à Peça 08);
Peça 32 – Parecer do Professor Carlos Mário da Silva Velloso, datado de 23 de junho de 2010;
Peça 33 – Parecer do Professor Daniel Sarmento, intitulado “Interpretação constitucional dos limites remuneratórios dos procuradores municipais”, emitido em 07 de outubro de 2015.

Procedida a intimação da entidade de classe, manifestou-se ela por intermédio de memoriais (Peça 59), nos quais defendeu, em síntese, a titularidade dos honorários de sucumbência por atuação de advogados públicos, sem a apresentação de novos motivos ou documentos que justificassem a submissão do feito à reapreciação técnica ou ministerial.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, encontram-se satisfeitos os requisitos legais de admissibilidade para que se conheça da consulta formulada.

A matéria tratada diz respeito ao sistema remuneratório dos servidores públicos, pertencendo assim à competência deste Tribunal. Ademais, restou demonstrada a legitimidade da autoridade consulente, os quesitos e delimitação da dúvida foram formulados em tese e de forma objetiva, tendo ainda sido acostado a manifestação prévia de órgão da assessoria local.

Preliminarmente à apreciação pontual dos questionamentos formulados, parece-me necessário restabelecer a premissa acerca da possibilidade de atribuição dos honorários de sucumbência aos procuradores e advogados públicos, consoante já há muito firmado por esta Corte de Contas, em resposta à Consulta nº 1319-6/08 do Chefe do Poder Executivo Estadual, e na qual foi decidido:

CONSULTA – QUESTIONAMENTOS ACERCA DA POSSIBILIDADE DE QUE OS PROCURADORES DO ESTADO E ADVOGADOS DO QUADRO ESPECIAL RECEBAM HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA – POSSIBILIDADE, DESDE QUE EXISTA LEI LOCAL – NO ESTADO DO PARANÁ OS PROCURADORES TÊM A LEI DO FUNDO ESPECIAL DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO – OS ADVOGADOS POSSUEM APENAS UM DECRETO – IMPOSSIBILIDADE DE RECEBER HONORÁRIOS APENAS COM FUNDAMENTAÇÃO EM DECRETO – POSSIBILIDADE DE OS PROCURADORES RECEBEREM O PRÊMIO DE PRODUTIVIDADE, EM FACE DA EXISTÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS – NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE REMUNERAÇÃO POR MEIO DE SUBSÍDIOS.³
(Acórdão nº 803/08)

Tal decisão, que reconheceu expressamente a possibilidade de atribuição dos honorários de sucumbência a advogados e procuradores públicos, desde que ex-

3 Destaco que tal decisão foi modificada em parte pelo Acórdão 869/09, que deu efeitos infringentes para alterar apenas o 'item 3' da decisão, reconhecendo a existência de lei regulamentadora da distribuição de honorários de sucumbência aos advogados do Estado do Paraná.
"EMENTA: Embargos de declaração – existência de erro de fato na decisão atacada – possibilidade de concessão de efeitos infringentes – falsa percepção da realidade – acórdão entendeu inexistente lei existente – acolhimento dos embargos, com efeitos modificativos".

pressamente previsto em lei, foi proferida sob a égide do antigo Código de Processo Civil⁴ e da ainda vigente Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia)⁵.

Naquele julgado deixei assente, inclusive com base em portentoso posicionamento jurisprudencial, que

embora os honorários de sucumbência integrem o patrimônio público (seja qual for o ente) – conforme decisões do STJ⁶ –, nada obsta que o

4 Art. 20. A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios. Esta verba honorária será devida, também, nos casos em que o advogado funcionar em causa própria.

§ 1º O juiz, ao decidir qualquer incidente ou recurso, condenará nas despesas o vencido.

§ 2º As despesas abrangem não só as custas dos atos do processo, como também a indenização de viagem, diária de testemunha e remuneração do assistente técnico.

§ 3º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez por cento (10%) e o máximo de vinte por cento (20%) sobre o valor da condenação, atendidos:

a) o grau de zelo do profissional;

b) o lugar de prestação do serviço;

c) a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço.

5 Dos Honorários Advocatícios

Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convenacionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.

(...)

Art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.

Art. 24. A decisão judicial que fixar ou arbitrar honorários e o contrato escrito que os estipular são títulos executivos e constituem crédito privilegiado na falência, concordata, concurso de credores, insolvência civil e liquidação extrajudicial.

§ 1º A execução dos honorários pode ser promovida nos mesmos autos da ação em que tenha atuado o advogado, se assim lhe convier.

§ 2º Na hipótese de falecimento ou incapacidade civil do advogado, os honorários de sucumbência, proporcionais ao trabalho realizado, são recebidos por seus sucessores ou representantes legais.

~~§ 3º É nula qualquer disposição, cláusula, regulamento ou convenção individual ou coletiva que retire do advogado o direito ao recebimento dos honorários de sucumbência. (Vide ADIN 1.194-4)~~

(...)

6 À época, mencionei os seguintes julgados para evidenciar o entendimento jurisprudencial:

1. A questão controvertida consiste em saber se o procurador municipal, na condição de representante judicial do município, tem direito autônomo aos honorários advocatícios de sucumbência fixados nos embargos à execução e, por consequência, se é admissível a compensação da verba honorária com o débito da municipalidade objeto da execução.

2. ...

3. Os honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedor o ente público, não constituem direito autônomo do procurador judicial, porque integram o patrimônio público da entidade. Logo, é legítima a compensação determinada pelo juízo de origem.

4. ..." (RECURSO ESPECIAL Nº 668.586 - SP (2004/0079147-1) – RELATORA: MINISTRA DENISE ARRUDA)

1. ...

2. Diversamente do demandante privado vencedor, quando os honorários profissionais, de regra, constituem direito patrimonial do advogado, tratando-se de ente estatal não pertencem ao seu procurador ou representante judicial. Os honorários advenientes integram o patrimônio

Ente Público venha a editar uma lei local determinando que os honorários de sucumbência sejam rateados entre os Procuradores.

Após a prolação do Acórdão nº 803/08, entrou em vigor o Novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que assim tratou o tema dos honorários advocatícios sucumbenciais para advogados públicos: “Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor. (...) § 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.”

Portanto, a partir da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil, tornou-se legalmente expressa a possibilidade de regulamentação do recebimento de honorários por advogados públicos, corroborando inclusive o entendimento já firmado no relato do Acórdão nº 803/08.

Contudo, tal inovação legislativa não teve o condão de alterar a titularidade da verba honorária sucumbencial devida quando vencedora a fazenda pública. Nas causas em que é defendido o erário, encontram-se em defesa o patrimônio público e o conjunto de prerrogativas atribuídas com primazia e privilégios ao Estado, na condição de guardião do bem comum, razão pela qual os honorários sucumbenciais continuam integrando o patrimônio público, como forma de recomposição do erário.

Sobre a titularidade pública das verbas sucumbenciais nas causas em que é vencedora a Fazenda Pública, é relevante repisar o entendimento adotado e mantido pelo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. DEVIDO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES RECURSAIS. SERVIDOR PÚBLICO. REENQUADRAMENTO. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DO DIREITO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 85/STJ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. BACEN. VERBA QUE INTEGRA O PATRIMÔNIO DA AUTARQUIA.

1. O acórdão recorrido julgou a lide de modo fundamentado e coerente, não tendo incorrido em nenhum vício que desse ensejo aos embargos de declaração e, por conseguinte, à violação do art. 535 do Código de Processo Civil.
2. O Superior Tribunal de Justiça tem o entendimento de que a prescrição da pretensão de enquadramento atinge o próprio fundo de direito, uma vez que constitui ato único de efeitos concretos. Precedentes.
3. A titularidade dos honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedora a Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou as autarquias, as fundações instituídas

público. Diferente a destinação patrimonial, sendo indisponível o direito aos honorários em favor da Fazenda Pública, vencido o litigante privado, mesmo sem a apresentação de contestação, decorrente da sucumbência, é impositiva a condenação em honorários advocatícios, fixados conforme os critérios objetivos estabelecidos expressamente (art. 20 e §§ 1º e 3º, CPC).

... (RESP 147221/RS; Fonte DJ DATA: 11/06/2001 PG: 00102JBCC VOL. 00192 PG: 00239RSTJ VOL. 00154 PG: 00052 Relator Min. MILTON LUIZ PEREIRA (1097) Ementa Tributário. Denúncia Espontânea. Multa Indevida (Art. 138, CTN)).

pelo Poder Público, ou as empresas públicas, ou as sociedades de economia mista, não constitui direito autônomo do procurador judicial, porque integra o patrimônio público da entidade. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 789.684/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2015, DJe 10/02/2016)⁷

Ademais, deve ser levado em consideração que, diferentemente dos advogados privados, os advogados públicos, ao ingressarem no serviço público mediante concurso, aderem ao regime jurídico próprio da carreira, o qual inclui necessariamente a previsão de sua remuneração. E a remuneração do cargo público poderá ou não ser integrada pela repartição de honorários sucumbências, nos termos da lei.

O regime jurídico administrativo ao qual se submetem os advogados públicos, assim como todos os demais servidores, tem suas diretrizes quanto à remuneração fixadas no art. 39, caput e § 1º, da CF/88, que prevê:

\Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

- I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II - os requisitos para a investidura;
- III - as peculiaridades dos cargos.

Sobre a regulamentação constitucional do sistema remuneratório, é esclarecedora a lição extraída da obra revisada de Hely Lopes Meireles:

(...) o sistema remuneratório ou a remuneração em sentido amplo da Administração direta e indireta para os servidores da ativa compreende as seguintes modalidades: a) subsídio, constituído de parcela única e perti-

7 Veja-se também, nesse sentido:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. EMPRESA PÚBLICA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA. VERBA INTEGRANTE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DO ENTE ESTATAL.

1. Preceitua o art. 4º da Lei 9.527/97 que as “disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista”.

2. Os honorários de sucumbência, quando devidos aos entes estatais, visam recompor o patrimônio público da entidade, não configurando verba individual, mas sim pública.

2. “A jurisprudência desta Corte tem apontado no sentido de que a titularidade dos honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedora a Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou as autarquias, as fundações instituídas pelo Poder Público, ou as empresas públicas, ou as sociedades de economia mista, não constituem direito autônomo do procurador judicial, porque integram o patrimônio público da entidade” (REsp 1.213.051/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8/2/2011).

4. Recurso especial provido.

(REsp 1247909/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2013, DJe 09/10/2013)

nente, como regra geral, aos agentes políticos; **b) remuneração, dividida em (b1) vencimentos, que corresponde ao vencimento (no singular, como está claro no art. 39, § 1º, da CF, quando fala em “fixação dos padrões de vencimento”) e às vantagens pessoais (que, como diz o mesmo art. 39, § 1º, são os demais componentes do sistema remuneratório do servidor público titular de cargo público na Administração direta, autárquica e fundacional), e em (b2) salário, pago aos empregados públicos da Administração direta e indireta e regidos pela CLT, titulares de empregos públicos, e não de cargos públicos**⁸⁹ (grifei)

Portanto, quanto a fixação das remunerações que não configurem subsídio (art. 39, § 4º da CF/88¹⁰), a Constituição prevê que serão compostas de uma parte fixa e irredutível - padrão do cargo público (ou vencimento) – e de outras variáveis, que são vantagens conferidas também por lei específica, destinadas a remunerar um especial trabalho desempenhado, ou o exercício das funções do cargo em condições extraordinárias.

8 MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004. P. 451/452.

9 Da mesma obra podem ser extraídos os conceitos doutrinários de vencimento, vencimentos, e vantagens pecuniárias, todos relevantes para elucidar o tema:

“Vencimentos – Vencimentos (no plural) é espécie de remuneração e corresponde à soma do vencimento e das vantagens pecuniárias, constituindo a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício ao cargo público. Assim, o vencimento (no singular) correspondente ao padrão do cargo público fixado em lei, e os vencimentos são representados pelo padrão do cargo (vencimento) acrescido dos demais componentes do sistema remuneratório do servidor público da Administração direta, autárquica e fundacional. Esses conceitos resultam, hoje, da própria Carga Magna, como se depreende do art. 39, § 1º, I, c/c o art. 37, X, XI, XII e XV.
(...)”

Os vencimentos – padrão e vantagens – só por lei específica (reserva legal específica) podem ser fixados ou alterados (art. 37, X), segundo as conveniências e possibilidades da Administração. A EC 19 manteve a irredutibilidade assegurada pela Constituição de 1988 e esclareceu que ela só se aplica ao subsídio e aos vencimentos (aqui empregado com o significado de remuneração) dos ocupantes de cargos públicos e empregos públicos. (...)”

Vantagens irretiráveis do servidor só são as que já foram adquiridas pelo desempenho efetivo da função (pró labore facto) ou pelo transcurso do tempo de serviço (ex facto temporis); nunca, porém, as que dependem de um trabalho a ser feito (pro labore faciendo), ou de um serviço a ser prestado em determinadas condições (ex facto officii), ou em razão da anormalidade do serviço (propter laborem), ou, finalmente, em razão de condições individuais do servidor (propter personam) .

“As vantagens pecuniárias podem ser concedidas tendo-se em vista unicamente o tempo de serviço, como podem ficar condicionadas a determinados requisitos de duração, modo e forma da prestação de serviço (vantagens modais ou condicionais). As primeiras tornam-se devidas desde logo e para sempre com o só exercício do cargo pelo tempo fixado em lei; as últimas (modais ou condicionais), exigem, além do exercício do cargo, a ocorrência de certas situações, ou o preenchimento de determinadas condições ou encargos estabelecidos pela Administração”. Idem, *ibidem*, p. 462.

10 § 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.**

São também premissas expressas no sistema remuneratório constitucionalmente previsto a necessidade de lei específica para fixar ou majorar o valor dos vencimentos – tanto para o vencimento padrão como para as vantagens transitórias –, bem como a necessária obediência ao “teto constitucional”, nos precisos termos do art. 37, X e IX, da Carta Constitucional, respectivamente:

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;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Assim, tendo-se por supedâneo o regime jurídico administrativo a que se submetem os advogados públicos, a possibilidade de que os honorários de sucumbência lhes sejam atribuídos como parcela de sua remuneração decorrerá, necessariamente, de uma opção legislativa de cada ente público contratante, como forma de composição da remuneração atribuída à carreira.

Portanto, a previsão contida no art. 85, § 19, do Código de Processo Civil pátrio, norma jurídica de eficácia contida, e que depende de regulamentação por cada ente contratante de advogados, não teve nem tem o condão de derogar o regime jurídico administrativo ao qual se submetem todos os servidores públicos.

Considerando tais premissas – da manutenção da titularidade pública da verba sucumbencial, quando vencedora a fazenda pública, e submissão dos advogados públicos ao regime jurídico administrativo próprio da carreira que integram – necessário estabelecer que eventual regulamentação a ser procedida para sua distribuição encontra limites objetivos, diretamente relacionados à conformação do regime jurídico ao qual se submetem os servidores públicos, dentre os quais destaca-se o acima já transcrito art. 37, XI, que fixa o “teto remuneratório”.

Ou seja, mesmo nos casos em que a lei regulamentadora da remuneração dos advogados públicos estabeleça que a respectiva remuneração será composta por uma parte variável decorrente da atribuição/distribuição de eventuais honorários de sucumbências devidos ao erário, deverá ser respeitado o teto constitucional, situação sobre a qual inclusive já se manifestou expressamente o Supremo Tribunal Federal¹¹:

EMENTA Embargos de declaração em recurso extraordinário monocraticamente decidido. Conversão em agravo regimental, conforme pacífica orientação desta Corte. Procuradores municipais. Artigo 42 da Lei municipal nº 10.430/88. Teto remuneratório. Não recepção pela Constituição Federal de 1988. Honorários advocatícios. Precedentes.

1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que o art. 42 da Lei Municipal nº 10.430/88 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 no ponto em fixou teto para a remuneração bruta, a qualquer título, dos servidores públicos municipais.

2. Os honorários advocatícios devidos aos procuradores municipais, por constituírem vantagem conferida indiscriminadamente a todos os integrantes da categoria, possuem natureza geral, razão pela qual se incluem no teto remuneratório constitucional.

3. Agravo regimental não provido.

11 Entre os julgados e pareceres identificados, vale reproduzir, pela pertinência, os seguintes: “Incidente de declaração de inconstitucionalidade. Lei nº 6.385/2003, do Município de Maringá. Honorários de sucumbência recolhidos aos cofres públicos nas causas em que o Município é vencedor.

Destinação de parte dessa receita aos procuradores municipais. Inexistência de inconstitucionalidade. A ordem constitucional vigente não veda a destinação, aos procuradores municipais, de receita decorrente de arrecadação de honorários sucumbenciais nas causas em que o Município é vencedor, desde que haja, como no caso, lei formal assim estabelecendo e **seja respeitado o teto remuneratório constitucional**”.

(TJPR, Órgão Especial, IncDInc. N 356.441-6/05, Redator para o Acórdão Des. Rabello Filho, j. em 18.11.2011)

“EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE DE RECEBIMENTO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS POR PROCURADORES MUNICIPAIS. DECISÃO PROFERIDA PELO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA TRIBUNAL QUE ENTENDEU PELA POSSIBILIDADE SE CUMPRIDOS REQUISITOS. EXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA NESSE SENTIDO E OBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTE DO STF. LEI MUNICIPAL Nº 2.824/2007 QUE AUTORIZA O RATEIO ENTRE OS PROCURADORES. REQUISITOS ATENDIDOS. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO.

- A ordem constitucional vigente não veda a destinação, aos procuradores municipais, de receita decorrente de arrecadação de Município é vencedor, desde que haja, como no caso, lei formal assim estabelecendo e seja respeitado o teto remuneratório constitucional. (TJPR, Órgão Especial, IncDInc. nº 356.441- 6/05, j. em 18.11.2011). (TJPR - 5ª C. Cível - AC - 1332254-2 - Paranaguá - Rel.: Carlos Mansur Arida - Unânime - J. 11.08.2015)

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPUGNAÇÃO DA PRÁTICA DE RECEBIMENTO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS PELOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE GUARATUBA. EXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO LEGAL (LEI MUNICIPAL Nº 1.207/2006 ALTERADA PELA LEI Nº 1.212/2006) QUE AMPARA O RATEIO DA VERBA ENTRE OS ADVOGADOS PÚBLICOS. REGULAÇÃO DE MATÉRIA QUE ESTÁ INSERIDA NA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS PARA LEGISLAREM SOBRE INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, CF). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO PREVISTO NO ART. 37, XI DA CF. PRECEDENTE DO STF E DO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA E. TJPR. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA MANTIDA. (TJPR - 5ª C. Cível - RN - 1542626-5 - Guaratuba - Rel.: Carlos Mansur Arida - Unânime - J. 27.09.2016)

(RE 380538 ED, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 26/06/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-160 DIVULG 14-08-2012 PUBLIC 15-08-2012)

Portanto, caso a legislação específica, acolhendo o permissivo contido no art. 85, § 19 do novo Código de Processo Civil Pátrio, consagre a distribuição dos honorários de sucumbência que vierem a ser devidos ao Município, entre os integrantes da carreira de advogado, o recebimento desse acréscimo estipendiário estará limitado pelo teto constitucional estabelecido para todos os servidores públicos, nos termos do art. 37, XI, da Carta da República.

Nessa hipótese, os honorários, após orçamentariamente recebidos pelo ente público, deverão ser distribuídos ou rateados entre os integrantes da carreira, nos termos legalmente estabelecidos.

Por fim, deve ser reconhecido que regulamentação legal do regime jurídico remuneratório de advogados públicos que não inclua na respectiva remuneração nenhuma forma de distribuição de honorários sucumbenciais, não viola o art. 85, § 19 do novo Código de Processo Civil Pátrio.

Consoante acima exposto, a assunção ao cargo de advogado/procurador importa também a assunção ao regime jurídico aplicável, inclusive com a regulamentação legal atinente à remuneração, que pode ou não prever a distribuição de honorários de sucumbência. Nesse sentido, não é demais lembrar que a verba honorária, inclusive para os advogados da área privada, é um *direito disponível*, como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal ao declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 24 da Lei nº 8.906/1994.

Estabelecidas tais premissas, passo ao exame dos questionamentos formulados pelo consulente.

Quanto aos quesitos postos, entendo que a consulta merece resposta nos termos sugeridos pela unidade técnica, segundo as razões que passo a expor:

1. Com a criação do novo Código de Processo Civil, que instituiu os honorários de sucumbência, quanto ao pagamento dessa verba, é possível a aplicação do teto remuneratório do subsídio de Desembargador de Tribunal de Justiça ou se aplica o teto remuneratório do Prefeito Municipal aos Procuradores Municipais?

Quanto ao primeiro dos questionamentos, houve dissenso entre a manifestação técnica e o opinativo ministerial, havendo a primeira defendido a submissão da remuneração ao teto remuneratório do Prefeito Municipal aos Procuradores Municipais e o *Parquet* sustentado a aplicação do teto remuneratório do subsídio de Desembargador de Tribunal de Justiça.

Contudo, a questão foi reconhecida como de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do Recurso Extraordinário nº 663.696/MG:

REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TETO REMUNERATÓRIO (CF, ART. 37, XI). PROCURADORES MUNICIPAIS. LIMITE DO SUBSÍDIO DO PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO DISPOSITIVO. PRETENSÃO DE APLICAÇÃO DA EXCEÇÃO TAMBÉM PARA OS ADVOGADOS PÚBLICOS MUNICIPAIS. LIMITE DO SUBSÍDIO DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. QUESTÃO CONSTITUCIONAL COM REFLEXOS INDIRETOS NA ESFERA JURÍDICA DOS PROCURADORES DE TODOS OS ENTES MUNICIPAIS DA FEDERAÇÃO. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL SOB OS ÂNGULOS JURÍDICO E ECONÔMICO (CPC, ART. 543-A, § 1º). (REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 663.696 MINAS GERAIS)

Decidida a questão pelo Supremo Tribunal Federal, interprete por excelência do Texto Constitucional, com a fixação da tese de que o teto remuneratório a ser observado pelos Procuradores Municipais é o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, este deve ser o limite à ser observado no âmbito municipal.

De acordo com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 41/2003, devem ser incluídas, no cômputo dessa remuneração, todas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Contudo, não se olvide que o teto constitucional é apenas o limite máximo, que não pode ser ultrapassado na previsão legislativa da remuneração dessa categoria de servidores públicos, devendo os princípios da isonomia e da equidade ser levados em consideração pelas Câmaras legislativas municipais¹² na fixação da remuneração de todos os servidores públicos municipais.

2) Os procuradores do Município devem ser obrigatoriamente remunerados por subsídios, conforme previsão contida no art. 135 da Constituição Federal?

Sobre a figura do subsídio, ensina Marçal Justen Filho:

A Emenda Constitucional n.19/98 adotou a figura do “subsídio” para assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia, nos termos do § 4º do art. 39. No passado, era usual a fixação de um “vencimento-base” de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo. Essa situação produzia reflexos indiretos, na medida em que a remuneração desses agentes era o teto para a remuneração devida ao restante dos servidores.

12 CF/88.

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; [\(Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Para superar essas dificuldades, foi alterada a composição da remuneração de cargos e funções de mais elevada hierarquia, impondo-se a fixação de uma parcela única (subsídio), abrangente tanto da remuneração-base como substitutiva de eventuais vantagens pecuniárias de outra ordem.

O art. 39, § 8º, da Constituição facultou que a lei atribuísse o regime de subsídio a outras categorias de servidores públicos, organizados em carreira. In: JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 934.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, ao tratar do tema assevera:

O dispositivo básico para se entender a ideia de subsídio é o § 4º do artigo 39, introduzido pela emenda Constitucional nº 19/98, que prevê como “parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (...)

Ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como ocorreria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.

Com isso, ficam derogadas, para os agentes que percebam subsídios, todas as normas legais que prevejam vantagens pecuniárias como parte da remuneração.

(...)

No entanto, embora o dispositivo fale em parcela única, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda. Com efeito, mantém-se, no artigo 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo público (o que exclui os que exercem mandato eletivo e os que ocupam emprego público, já abrangidos pelo artigo 7º), fará jus a: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% a do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.

In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2013. p.610,611.

A unidade técnica, no que tange a este questionamento, sustenta que, havendo determinação constitucional de que os Advogados da União e Procuradores Federais e Estaduais devam ser remunerados por meio de subsídio, a mesma regra deve, em razão do princípio da simetria, ser aplicada aos Procuradores Municipais, posicionamento este corroborado integralmente pelo órgão ministerial, segundo se depreende de seu opinativo:

Tratando-se de advocacia pública, tem-se que a remuneração dos procuradores municipais deverá seguir as normas que disciplinam o subsídio dos servidores públicos, consubstanciada no art. 37, § 4º, da Carta Mag-

na, por força do art. 135 da Constituição. Ademais, muito embora a Constituição tenha regulado tão-somente a advocacia pública no âmbito da União, Estados-membros e Distrito Federal, tem-se que os municípios não possuem ampla liberdade para estruturar a advocacia pública municipal, considerando que possuem autonomia administrativa relativa, competindo aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Devem, pois, respeitar os princípios e diretrizes constitucionais, consoante determina o princípio da simetria. (Peça 42, p. 05)

Com a redação que lhes deu a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, determinam os dispositivos referidos no opinativo:

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.

(...)

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.

Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º.

As Sessões II e III, de que trata o artigo 135, encontram-se no Capítulo IV da Constituição Federal, que trata “Das funções essenciais à Justiça”, e tratam, respectivamente, “Da Advocacia Pública” e “Da Advocacia”.

Portanto, acompanhando as manifestações técnica e ministerial, entendo que os Procuradores municipais devem ser remunerados mediante subsídio, em atendimento ao que prescreve o art. 39, § 4º, combinado ao art. 135, da Carta Constitucional, interpretados com a aplicação do princípio da simetria.

3. Há compatibilidade da remuneração ou do subsídio com a verba honorária de sucumbência, ou seja, os Procuradores Municipais e o Procurador Geral do Município têm direito à percepção da verba honorária de sucumbência, mesmo nas carreiras nas quais já foi instituído o subsídio como forma de remuneração, nos termos do art. 39, §4º, da Constituição Federal?”

No que tange à terceira questão, é importante destacar que o próprio texto constitucional, inobstante se refira a “parcela única” quando trata da figura do subsídio, não derroga as normas previstas no art. 7º, que consagram o direito a décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário, adicional de férias e licença à gestante, evidenciando a permissão constitucional para o pagamento de outras vantagens juntamente com o subsídio.

No caso particular dos honorários de sucumbência, não podem ser considerados como vencimento base, vez que serão recebidos ou não, conforme apresen-

tem-se situações em que a fazenda pública se consagre vencedora em procedimentos judiciais, sendo-lhe então devidos os honorários sucumbenciais.

A previsão legal de pagamento dos honorários advocatícios aos advogados públicos, dessa forma, apresenta-se como um incentivo à diligência desses profissionais na defesa do interesse público, não desvirtuando o sistema remuneratório do subsídio, e apresentando-se compatível com a previsão contida no art. 85, § 19, do novo Código de Processo Civil e com o regime remuneratório instituído pela Emenda Constitucional nº 19/98.

Tal entendimento, inclusive, apenas reforça o posicionamento já fixado por este Tribunal na apreciação da Consulta nº 13196/08, que, acerca da possibilidade de percepção pelos Procuradores do Estado de honorários de sucumbência, respondeu que, havendo lei local, é possível o rateio dos honorários de sucumbência, sendo também permitida a percepção de prêmio de produtividade, desde que existentes critérios objetivos.

Por tais razões, corroboro as conclusões alcançadas pela unidade técnica e pelo órgão ministerial, no sentido de que os honorários advocatícios sucumbenciais podem ser pagos juntamente com o subsídio fixado aos Procuradores municipais.

Por fim, em deferência aos memoriais apresentados pela Ordem dos Advogados do Brasil, sessão Paraná, trago a discussão desse plenário o questionamento trazida pelo órgão de classe, mas que não foi objeto da consulta em exame, e que diz respeito ao enfrentamento das discussões travadas sobre se as verbas honorárias seriam um direito próprio dos procuradores públicos assim como o são para os advogados autônomos.

A corrente defendida pela entidade de classe é a de que as verbas sucumbenciais não seriam verba pública, mas sim privada, de titularidade dos procuradores públicos.

Não acompanho tão entendimento. Entendo que as verbas sucumbenciais decorrentes de processos nos quais é parte ente público consistem em receita pública e sua destinação aos procuradores públicos depende de expressa previsão legal. A forma dessa distribuição, se é por fundo ou por atribuição direta a cada profissional, é questão que deve ser fixada pela lei local que atribui à verba aos procuradores públicos.

Repiso que a discussão pretendida pela OAB/PR extrapola o objeto de apreciação da presente consulta, que não tem por objeto definir se a receita de sucumbência tem natureza privada ou pública e se o direito à sua percepção é autônomo para os procuradores públicos.

Contudo, menciono a existência da uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - a [ADI 6053](#) - proposta pela Procuradoria Geral da República, que discute precisamente a

constitucionalidade do art. 85, § 19, do Código de Processo Civil, e a natureza, pública ou privada, das verbas honorárias sucumbenciais de processos em que é parte ente público. Referido processo foi colocado em pauta, pelo STF, em 21 de maio desse ano.

2.1 DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná conhecer a Consulta formulada pela Prefeita interina de Foz do Iguaçu, Sra. Inês Weizemann dos Santos, CPF 577.264.699-00, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

a) De acordo com a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n. 663.696/MG, de repercussão geral, a remuneração dos procuradores municipais encontra-se submetida ao teto dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, que equivale a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) A remuneração dos Procuradores Municipais deve ser fixada por meio de subsídio;

c) Se a lei de regulamentação do cargo assim dispuser, os Procuradores Municipais têm direito à percepção da verba honorária de sucumbência, mesmo nas carreiras nas quais tenha sido instituído o subsídio como forma de remuneração.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

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

b) o encerramento do Processo.

3 DA DECISÃO

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

I. conhecer a Consulta formulada pela Prefeita interina de Foz do Iguaçu, Sra. Inês Weizemann dos Santos, CPF 577.264.699-00, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

a) De acordo com a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n. 663.696/MG, de repercussão geral, a remuneração dos procuradores municipais encontra-se submetida ao teto dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, que equivale a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

a) A remuneração dos Procuradores Municipais deve ser fixada por meio de

subsídio;

b) Se a lei de regulamentação do cargo assim dispuser, os Procuradores Municipais têm direito à percepção da verba honorária de sucumbência, mesmo nas carreiras nas quais tenha sido instituído o subsídio como forma de remuneração.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

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

b) o encerramento do Processo.

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

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

Sala das Sessões, 29 de maio de 2019 – Sessão nº 17.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

VERBA REMUNERATÓRIA

SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL – PODER LEGISLATIVO – REMISSÃO PODER EXECUTIVO

PROCESSO Nº : 608708/17
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO : EDSON BATTILANI
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1843/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Indagação a respeito da possibilidade de fixação de verba remuneratória a servidores da Câmara Municipal, mediante simples remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo. Inviabilidade jurídica. Manifestações uniformes. Necessidade de lei específica, nos termos da Constituição Federal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Campo Mourão, através de seu então Presidente, Sr. Edson Battilani, por meio da qual apresentou o seguinte questionamento:

Há violação do art. 37, X, da Carta Magna vigente, na hipótese de fixação de verba remuneratória afeta a servidores do Poder Legislativo, por lei de iniciativa do Poder Legislativo, que faça remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo?

A Diretoria Jurídica do Órgão emitiu parecer nos seguintes termos (peça 4):

(...) referido art. 37, X da Carta Magna vigente não contempla, ao menos expressamente, tal hipótese de fixação de verba remuneratória de servidores pertencentes ao Poder Legislativo, por lei de iniciativa deste, que faça remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo, o que resultaria em ofensa ao princípio da legalidade (art. 37 da Constituição Federal).
Todavia, percebe-se que há possibilidade de se extrair o entendimento de que haveria autorização implícita no art. 37, X da Carta Magna vigente para que a lei de iniciativa deste, que faça remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo, para fixação de verba remuneratória de servidores pertencentes ao Poder Legislativo, uma vez que restaria preservado o princípio da independência e separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

A Lei nº 1085/97 - que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores do Município de Campo Mourão, bem como de suas autarquias e fundações, e a Lei nº 3809/17 - que dispõe sobre o plano de carreira e organiza a estrutura administrativa dos servidores do Poder Legislativo municipal, foram anexadas às peças processuais.

ais 5 e 6, respectivamente.

Por intermédio dos Despachos nº 1617/17 (peça 8) e nº 1705/17 (peça 12), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 108/17 (peça 11), assinalou ter encontrado duas decisões em sede de Consulta que tangenciam o tema: Acórdão nº 273/16-STP, ref. Processo nº 28978-8/15 e Acórdão nº 5537/15-STP, ref. Processo nº 57743-7/14.

A então Coordenadoria de Fiscalização Municipal sugeriu que a resposta fosse, em síntese, assim apresentada (Instrução nº 3374/17, peça 14):

a) a fixação de verba remuneratória de servidores do Legislativo não pode ser automática ou remissiva a Lei de outro Poder, exigindo LEI ESPECÍFICA para sua concessão em caráter geral, devendo prever o indexador, o índice e o período aplicáveis, sob pena de testilha ao art. 2º, art. 29, incisos V e VI, art. 37, incisos X e XI e art. 39, § 4º, da Carta Fundamental (...).

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 386/18 (peça 17), acompanhou o opinativo técnico, propondo a seguinte resposta:

(...) a fixação de verba remuneratória de servidores do Legislativo não pode ser automática ou remissiva a Lei de outro Poder, exigindo lei específica e de iniciativa da Câmara Municipal, sob pena de testilha ao art. 2º, art. 29, incisos V e VI, art. 37, incisos X e XI e art. 39, § 4º, art. 169, § 1º, inc. I, da Constituição Federal, observadas às exigências contidas na lei de diretrizes orçamentárias bem como as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais¹, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

O questionamento versa acerca da possibilidade jurídica de se fixar verba remuneratória a servidores do Legislativo, por lei de iniciativa deste Poder, que faça remissão à lei de iniciativa do Executivo, sem que haja ofensa ao artigo 37, inciso

1 Lei Complementar Estadual nº 113/2005:
Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.
Regimento Interno do TCE/PR:
Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.

X, da Carta Magna.

A Constituição Federal dispõe, atinente ao tema:

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;

Em tal dispositivo, denota-se o destaque ao princípio da reserva legal, na medida em que há a exigência expressa de que a remuneração dos servidores públicos seja regulada mediante lei. Já o termo “lei específica” significa que o assunto deve ser tratado sem misturá-lo com matérias diversas, independentemente de se tratar de lei ordinária ou complementar.

O princípio da reserva legal possui maior densidade do que o da legalidade, pois este último pode ser atendido não apenas com a expedição de lei formal, mas, também, pela simples atuação da Administração dentro da esfera imposta pelo legislador.

Importante ressaltar que as regras concernentes ao processo legislativo dispostas na Constituição Federal devem ser obrigatoriamente observadas no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, haja vista o princípio da simetria e a interligação com o princípio da separação e independência dos Poderes.

O princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 2º² da Lei Fundamental e eleito pelo constituinte originário como uma de suas cláusulas pétreas³, tem relação com outro, o da indelegabilidade de atribuições, que preceitua que as atribuições asseguradas pela competência constitucionalmente estabelecida não poderão ser delegadas de um Poder a outro, existindo a possibilidade, entretanto, que cada Órgão possua funções típicas (inerentes à sua essência), e atípicas (do Órgão, mas sem ser de sua essência, notadamente como atividades-meio). As atividades típicas realçam a independência de cada Poder e, de outro viés, as atípicas enfatizam a harmonia que deve existir para o desempenho satisfatório de todos.

2 Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

3 CF/88, art. 60, § 4º, III: Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes.

Assim, nas esferas estadual, distrital e municipal podem ser adotadas as mesmas espécies legislativas⁴ dispostas na Carta Magna; porém, quando de sua elaboração deverão ser observados os contornos do processo legislativo estabelecido constitucionalmente, no que concerne aos procedimentos, às deliberações, à iniciativa, entre outros.

A iniciativa consiste no primeiro momento oficial do processo legislativo. Segundo a CF/88, compete privativamente à Câmara dos Deputados a iniciativa de lei para fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções de seus serviços internos (artigo 51, inciso IV⁵, parte final); o mesmo se aplica ao Senado Federal (artigo 52, inciso XIII⁶, parte final).

Por força do princípio da simetria, os artigos 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, da Carta Republicana, são aplicáveis ao Legislativo municipal e, em se tratando da fixação ou alteração dos vencimentos dos servidores, exige-se a edição de lei formal.

Sendo assim, eventual fixação de verba remuneratória a servidores do Legislativo, por lei de iniciativa deste, que faça simples remissão à lei de outro Poder (no caso o Executivo), não observaria o princípio da reserva de iniciativa, que emana diretamente do princípio da separação e independência dos Poderes. Há impossibilidade jurídica, portanto, na cogitação da existência de autorização implícita para tal no artigo 37, inciso X, da CF/88.

Nesse sentido, as seguintes decisões do Pretório Excelso:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

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

4 CF/88, art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

5 Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...)

- IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

6 Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...)

- XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

II - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

(...)

(ADI 3369 MC, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2004, DJ 18-02-2005 PP-00005 EMENT VOL-02180-04 PP-00782 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 116-124 RTJ VOL-00192-03 PP-00901).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL.

O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral.

O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes.

(...)

(ADI 2075 MC, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, Julgado em 07/02/2001, DJ 27-06-2003 PP-00031 EMENT VOL-02116-02 PP-00238).

O artigo 169, § 1º, inciso I, da Carta Republicana deve ser observado, notadamente quanto à exigência de prévia dotação orçamentária suficiente:

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

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

Acrescento que, como bem destacado pela unidade técnica e pelo Órgão Ministerial, o pagamento das verbas remuneratórias está condicionado à dotação orçamentária específica, de modo que eventual concessão de aumento deve obediência à Lei de Diretrizes Orçamentárias, com previsão no orçamento, e cumprimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na medida em que o artigo 37, inciso X, da CF/88 trata tanto da remuneração dos servidores públicos quanto dos subsídios dos agentes políticos e diante da ampla possibilidade de análise jurídica acerca do assunto dos subsídios, face à delimitação do tema desta Consulta acrescento apenas que a revisão geral anual, direcionada a servidores e agentes políticos, sem distinção de índices, não pode ser automática, exigindo-se lei específica para sua concessão em caráter geral, de iniciativa, no presente caso, da Câmara Municipal, de conformidade com o artigo 29, inciso V⁷, da Carta Magna.

Ante o exposto, com base nas razões supra e acompanhando as manifestações uniformes, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

A verba remuneratória a servidores do Poder Legislativo não pode ser fixada por lei que faça remissão à de outro Poder, exigindo-se lei específica e de iniciativa da Câmara Municipal, sob pena de afronta à Constituição Federal, notadamente aos seus artigos 2º e 37, inciso X, devendo ser observadas as exigências contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

7 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;

3 DA DECISÃO

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

I – Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

A verba remuneratória a servidores do Poder Legislativo não pode ser fixada por lei que faça remissão à de outro Poder, exigindo-se lei específica e de iniciativa da Câmara Municipal, sob pena de afronta à Constituição Federal, notadamente aos seus artigos 2º e 37, inciso X, devendo ser observadas as exigências contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II – determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Escola de Gestão Pública, para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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

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

Sala das Sessões, 03 de julho de 2019 - Sessão nº 22.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Vice-Presidente no exercício da Presidência

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Emenda Constitucional n. 102, de 26 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 27 set. 2019	Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Emenda Constitucional n. 101, de 3 de julho de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 jul. 2019	Acrescenta § 3º ao art. 42 da Constituição Federal para estender aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o direito à acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, inciso XVI.
Emenda Constitucional n. 100, de 26 de junho de 2019 Publicada no D.O.U. de 26 jun. 2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

1.2 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 27 set. 2019 - Edição extra	Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências.
Lei n. 13.876, de 20 de setembro de 2019 Publicada no D.O.U. de 23 set. 2019	Dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.
Lei n. 13.875, de 20 de setembro de 2019 Publicada no D.O.U. de 23 set. 2019	Altera o § 2º do art. 63 da 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), para tratar dos prazos de exercício da profissão para participação nas eleições dos membros dos órgãos da OAB.

<p>Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019 Publicada no D.O.U. de 20 set. 2019 - Edição extra</p>	<p>Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 13.872, de 17 de setembro de 2019 Publicada no D.O.U. de 18 set. 2019</p>	<p>Estabelece o direito de as mães amamentarem seus filhos durante a realização de concursos públicos na administração pública direta e indireta dos Poderes da União.</p>
<p>Lei n. 13.871, de 17 de setembro de 2019 Publicada no D.O.U. de 18 set. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar e aos dispositivos de segurança por elas utilizados.</p>
<p>Lei n. 13.870, de 17 de setembro de 2019 Publicada no D.O.U. de 18 set. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para determinar que, em área rural, para fins de posse de arma de fogo, considera-se residência ou domicílio toda a extensão do respectivo imóvel.</p>
<p>Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019 Publicada no D.O.U. de 5 set. 2019 - Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).</p>
<p>Lei n. 13.868, de 3 de setembro de 2019 Publicada no D.O.U. de 4 set. 2019</p>	<p>Altera as Leis nºs 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias.</p>
<p>Lei n. 13.867, de 26 de agosto de 2019 Publicada no D.O.U. de 27 ago. 2019</p>	<p>Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública, nas condições que especifica.</p>
<p>Lei n. 13.866, de 26 de agosto de 2019 Publicada no D.O.U. de 27 ago. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, para tratar do sigilo das denúncias formuladas ao Tribunal de Contas da União.</p>
<p>Lei n. 13.865, de 8 de agosto de 2019 Publicada no D.O.U. de 9 ago. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para dispensar o habite-se na averbação de construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de 5 (cinco) anos em área ocupada predominantemente por população de baixa renda.</p>
<p>Lei n. 13.864, de 8 de agosto de 2019 Publicada no D.O.U. de 9 ago. 2019</p>	<p>Dá nova redação ao § 1º do art. 26 da Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, que institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário.</p>

Lei n. 13.863, de 8 de agosto de 2019 Publicada no D.O.U. de 9 ago. 2019	Altera a Lei nº 12.302, de 2 de agosto de 2010, para modificar a exigência de habilitação para o exercício da atividade de instrutor de trânsito.
Lei n. 13.862, de 30 de julho de 2019 Publicada no D.O.U. de 31 jul. 2019	Dispõe sobre a carteira de identidade funcional dos membros do Poder Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Lei n. 13.861, de 18 de julho de 2019 Publicada no D.O.U. de 19 jul. 2019	Altera a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, para incluir as especificidades inerentes ao transtorno do espectro autista nos censos demográficos.
Lei n. 13.858, de 11 de julho de 2019 Publicada no D.O.U. de 11 jul. 2019 - Edição extra	Altera o Anexo V à Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019.
Lei n. 13.857, de 11 de julho de 2019 Publicada no D.O.U. de 11 jul. 2019 - Edição extra	Altera a Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências”.
Lei n. 13.856, de 8 de julho de 2019 Publicada no D.O.U. de 9 jul. 2019	Cria a Universidade Federal do Norte do Tocantins, por desmembramento de campus da Fundação Universidade Federal do Tocantins.
Lei n. 13.855, de 8 de julho de 2019 Publicada no D.O.U. de 9 jul. 2019	Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que “Institui o Código de Trânsito Brasileiro”, para dispor sobre transporte escolar e transporte remunerado não licenciado.
Lei n. 13.853, de 8 de julho de 2019 Publicada no D.O.U. de 9 jul. 2019	Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências.

1.3 DECRETOS

Decreto n. 10.029, de 26 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 27 set. 2019	Autoriza o Banco Central do Brasil a reconhecer como de interesse do Governo brasileiro a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior e o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior.
Decreto n. 10.028, de 26 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 27 set. 2019	Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019.
Decreto n. 10.025, de 20 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 23 set. 2019	Dispõe sobre a arbitragem para dirimir litígios que envolvam a administração pública federal nos setores portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário, e regulamenta o inciso XVI do caput do art. 35 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, o § 1º do art. 62 da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e o § 5º do art. 31 da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017.
Decreto n. 10.024, de 20 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 23 set. 2019	Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

Decreto n. 10.014, de 6 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 9 set. 2019	Altera o Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.
Decreto n. 10.010, de 5 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 6 set. 2019	Altera o Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992, que institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX.
Decreto n. 10.009, de 5 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 6 set. 2019	Institui a Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social.
Decreto n. 10.008, de 5 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 6 set. 2019	Dispõe sobre a qualificação da Empresa Gestora de Ativos S.A. - Emgea no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.
Decreto n. 10.007, de 5 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 6 set. 2019	Dispõe sobre a qualificação da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.
Decreto n. 10.006, de 5 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 6 set. 2019	Altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, para dispor sobre a subordinação administrativa de empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização ao Ministério da Economia.
Decreto n. 10.004, de 5 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 6 set. 2019	Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares.
Decreto n. 10.003, de 4 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 5 set. 2019	Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
Decreto n. 10.001, de 3 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 4 set. 2019	Dispõe sobre o Comitê Deliberativo das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo e a Comissão Técnica de Avaliação das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo.
Decreto n. 10.000, de 3 de setembro de 2019 Publicado no D.O.U. de 4 set. 2019	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
Decreto n. 9.997, de 30 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 30 ago. 2019 - Edição extra	Altera o Decreto nº 9.992, de 28 de agosto de 2019, que determina a suspensão da permissão do emprego do fogo de que trata o Decreto nº 2.661, de 8 de julho de 1998, no território nacional pelo prazo de sessenta dias.
Decreto n. 9.995, de 29 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 30 ago. 2019	Altera o Decreto nº 6.814, de 6 de abril de 2009, que regulamenta a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação - ZPE.
Decreto n. 9.993, de 29 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 30 ago. 2019	Altera o Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, que dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Superior do Cinema.
Decreto n. 9.992, de 28 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 29 ago. 2019	Determina a suspensão da permissão do emprego do fogo de que trata o Decreto nº 2.661, de 8 de julho de 1998, no território nacional pelo prazo de sessenta dias.
Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 29 ago. 2019	Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.

Decreto n. 9.989, de 26 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 27 ago. 2019	Altera o Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019, que dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc no âmbito da administração pública federal.
Decreto n. 9.987, de 26 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 27 ago. 2019	Dispõe sobre o Conselho Consultivo do Patrimônio Museológico.
Decreto n. 9.986, de 26 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 27 ago. 2019	Altera o Decreto nº 9.468, de 13 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.
Decreto n. 9.985, de 23 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 23 ago. 2019 - Edição extra	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem e para ações subsidiárias nas áreas de fronteira, nas terras indígenas, em unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas da Amazônia Legal na hipótese de requerimento do Governador do respectivo Estado.
Decreto n. 9.984, de 22 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 23 ago. 2019	Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND de ações ordinárias de emissão do Banco do Brasil S.A. excedentes à manutenção do controle acionário da União.
Decreto n. 9.983, de 22 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 23 ago. 2019	Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Disseminação do Building Information Modelling e institui o Comitê Gestor da Estratégia do Building Information Modelling.
Decreto n. 9.981, de 20 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 21 ago. 2019	Altera o Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas.
Decreto n. 9.978, de 20 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 21 ago. 2019	Dispõe sobre o Fundo PIS-PASEP e institui o Conselho Diretor do Fundo PIS-PASEP.
Decreto n. 9.977, de 19 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 20 ago. 2019	Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto.
Decreto n. 9.976, de 19 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 20 ago. 2019	Dispõe sobre o Conselho de Participação em Fundos Garantidores de Risco de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas e em Operações de Crédito Educativo.
Decreto n. 9.971, de 14 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 15 ago. 2019	Altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016.
Decreto n. 9.970, de 14 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 15 ago. 2019	Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial.
Decreto n. 9.964, de 8 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 9 ago. 2019	Altera o Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, para dispor sobre critérios, procedimentos e responsabilidades para regulação e fiscalização da Certificação de Biocombustíveis e do lastro do Crédito de Descarbonização da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio.
Decreto n. 9.957, de 6 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 7 ago. 2019	Regulamenta o procedimento para relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário de que trata a Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017.
Decreto n. 9.954, de 5 de agosto de 2019 Publicado no D.O.U. de 6 ago. 2019	Dispõe sobre a qualificação do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

Decreto n. 9.950, de 31 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 1º ago. 2019	Institui o Comitê de Patrocínios do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal.
Decreto n. 9.947, de 31 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 1º ago. 2019	Altera o Decreto nº 5.798, de 7 de junho de 2006, que regulamenta os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, de que tratam os art. 17 ao art. 26 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.
Decreto n. 9.944, de 30 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 31 jul. 2019	Dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho e institui a Comissão Tripartite Paritária Permanente.
Decreto n. 9.943, de 30 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 30 jul. 2019 - Edição extra	Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019, e o Decreto nº 9.702, de 8 de fevereiro de 2019, que delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica.
Decreto n. 9.941, de 26 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 26 jul. 2019	Dispõe sobre o Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia.
Decreto n. 9.940, de 24 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 25 jul. 2019	Altera o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200).
Decreto n. 9.938, de 24 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 25 jul. 2019	Institui a Comissão Técnica do Inventário Nacional da Diversidade Linguística.
Decreto n. 9.937, de 24 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 25 jul. 2019	Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.
Decreto n. 9.936, de 24 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 25 jul. 2019	Regulamenta a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, que disciplina a formação e a consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito.
Decreto n. 9.933, de 23 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 24 jul. 2019	Dispõe sobre o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação.
Decreto n. 9.931, de 23 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 24 jul. 2019	Institui o Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual.
Decreto n. 9.930, de 23 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 24 jul. 2019	Altera o Decreto nº 7.559, de 1º de setembro de 2011, que dispõe sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura.
Decreto n. 9.929, de 22 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 23 jul. 2019	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc e sobre o seu comitê gestor.
Decreto n. 9.928, de 22 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 23 jul. 2019	Institui o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis.
Decreto n. 9.927, de 22 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 23 jul. 2019	Dispõe sobre o Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM.
Decreto n. 9.926, de 19 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 22 jul. 2019	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas.
Decreto n. 9.921, de 18 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 19 jul. 2019	Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática da pessoa idosa.

Decreto n. 9.920, de 18 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 19 jul. 2019	Institui o Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Acesso da República Federativa do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.
Decreto n. 9.919, de 18 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 19 jul. 2019	Transfere o Conselho Superior do Cinema para a Casa Civil da Presidência da República e altera o Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, que dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Superior do Cinema.
Decreto n. 9.916, de 18 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 19 jul. 2019	Dispõe sobre os critérios gerais a serem observados para a ocupação de cargos em comissão e funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto n. 9.910, de 10 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 11 jul. 2019	Altera o Decreto nº 9.305, de 13 de março de 2018, que dispõe sobre a composição e as competências do Conselho de Participação do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e trata da integralização de cotas do Fundo Garantidor do Fies pela União.
Decreto n. 9.906, de 9 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 9 jul. 2019 - Edição extra	Institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado.
Decreto n. 9.905, de 8 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 9 jul. 2019	Regulamenta o art. 3º da Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016, que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural.
Decreto n. 9.904, de 8 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 9 jul. 2019	Altera o Decreto nº 6.761, de 5 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a aplicação da redução a zero da alíquota do imposto sobre a renda incidente sobre os rendimentos de beneficiários residentes ou domiciliados no exterior.
Decreto n. 9.903, de 8 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 9 jul. 2019	Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos.
Decreto n. 9.902, de 8 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 9 jul. 2019	Altera o Anexo ao Decreto nº 6.871, de 4 de junho de 2009, que regulamenta a Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, que dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas.
Decreto n. 9.901, de 8 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 9 jul. 2019	Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto n. 9.898, de 2 de julho de 2019 Publicado no D.O.U. de 2 jul. 2019 - Edição extra	Altera o Decreto nº 9.493, de 5 de setembro de 2018, que aprova o Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 216, 26 de setembro de 2019 Publicado no D.O.E. de 26 set. 2019	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 163, de 29 de outubro de 2013, que institui no Estado do Paraná o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte.
Lei Complementar n. 215, de 1º de julho de 2019 Publicada no D.O.E. de 1º jul. 2019	Repristina a Lei Complementar nº 154, de 10 de janeiro de 2013, que instituiu o Fundo Especial de Modernização da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

2.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 19.939, 24 de setembro de 2019 Publicada no D.O.E. de 24 set. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a obrigação das empresas concessionárias de rodovias em atividade no Estado do Paraná de realizar o resgate e a assistência veterinária de emergência de animais acidentados nas rodovias e estradas por elas administradas, e dá outras providências</p>
<p>Lei n. 19.937, 24 de setembro de 2019 Publicada no D.O.E. de 24 set. 2019</p>	<p>Acrescenta dispositivo na Lei nº 19.766, de 26 de dezembro de 2018, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2019.</p>
<p>Lei n. 19.935, 24 de setembro de 2019 Publicada no D.O.E. de 24 set. 2019</p>	<p>Institui, no âmbito do Estado do Paraná, o Fundo Especial do Sistema Único de Segurança Pública do Estado do Paraná e o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme específica.</p>
<p>Lei n. 19.934, 24 de setembro de 2019 Publicada no D.O.E. de 24 set. 2019</p>	<p>Altera dispositivos da Lei nº 16.189, de 22 de julho de 2009, que autoriza concessão de subvenção econômica, com recursos do FDE, para a Agência de Fomento do Paraná S.A., sob a modalidade de equalização de taxas de juros em operações de crédito para interessados em aderir ao Programa Bom Emprego Pequena Empresa, conforme específica.</p>
<p>Lei n. 19.926, de 11 de setembro de 2019 Publicada no D.O.E. de 11 set. 2019</p>	<p>Acresce o inciso V ao art. 2º da Lei nº 18.573, de 30 de setembro de 2015, que instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná.</p>
<p>Lei n. 19.925, de 6 de setembro de 2019 Publicada no D.O.E. de 6 set. 2019</p>	<p>Dispõe sobre a obrigatoriedade do fornecedor de disponibilizar ao consumidor o acesso a informações sobre empreendimentos imobiliários de sua titularidade.</p>
<p>Lei n. 19.924, de 2 de setembro de 2019 Publicada no D.O.E. de 6 set. 2019</p>	<p>Obriga as concessionárias de pedágio a afixar o Cronograma de Obras do Programa de Exploração do Lote previsto no contrato com o Governo do Estado.</p>
<p>Lei n. 19.923, de 30 de agosto de 2019 Publicada no D.O.E. de 30 ago. 2019</p>	<p>Altera dispositivo na Lei nº 17.555, de 30 de abril de 2013, que instituiu, no âmbito do Estado do Paraná, as diretrizes para a política estadual de proteção dos direitos da pessoa com Transtorno do Espectro Autista.</p>
<p>Lei n. 19.920, de 30 de agosto de 2019 Publicada no D.O.E. de 30 ago. 2019</p>	<p>Institui a Campanha Estadual de Prevenção ao Desaparecimento de Crianças.</p>
<p>Lei n. 19.917, de 30 de agosto de 2019 Publicada no D.O.E. de 30 ago. 2019</p>	<p>Acresce o parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 18.994, de 19 de abril de 2017, que disciplina a utilização dos termos “cartório” e “cartório extrajudicial”.</p>
<p>Lei n. 19.913, de 30 de agosto de 2019 Publicada no D.O.E. de 30 ago. 2019</p>	<p>Autoriza o Poder Executivo a conceder a exploração do uso, total ou parcial, de áreas destinadas ao uso público nas Unidades de Conservação, no âmbito do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 19.912, de 30 de agosto de 2019 Publicada no D.O.E. de 30 ago. 2019</p>	<p>Estabelece as condições para implementação da revisão geral concedida pela Lei nº 18.493, de 25 de junho de 2015.</p>
<p>Lei n. 19.904, de 31 de julho de 2019 Publicada no D.O.E. de 31 jul. 2019</p>	<p>Altera a Lei nº 17.437, de 21 de dezembro de 2012, que dispõe sobre o prazo para envio de cobrança por parte das empresas públicas e privadas situadas no Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 19.901, de 22 de julho de 2019 Publicada no D.O.E. de 22 jul. 2019</p>	<p>Limita a remuneração mensal do Governador do Estado estabelecida pela Lei nº 15.433, de 15 de janeiro de 2007, em R\$ 33.763,00 (trinta e três mil, setecentos e sessenta e três reais), até o mês de dezembro de 2022.</p>

Lei n. 19.889, de 22 de julho de 2019 Publicada no D.O.E. de 22 jul. 2019	Altera dispositivos da Lei nº 19.777, de 18 de dezembro de 2018 que dispõe sobre a reinstauração das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, decorrentes de atos normativos editados pelo Estado do Paraná, publicados no Diário Oficial Executivo até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.
Lei n. 19.883, de 9 de julho de 2019 Publicada no D.O.E. de 9 jul. 2019	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2020.
Lei n. 19.878, de 3 de julho de 2019 Publicada no D.O.E. de 3 jul. 2019	Proíbe a exploração do gás de xisto no Estado do Paraná pelo método de fratura hidráulica - fracking.

2.3 DECRETOS

Decreto n. 2834, 20 de setembro de 2019 Publicado no D.O.E. de 20 set. 2019	Altera dispositivos do Decreto nº 2659, de 09 de setembro de 2019 [que cria a Política de Governança de Benefícios Fiscais do Estado do Paraná].
Decreto n. 2758, de 19 de setembro de 2019 Publicado no D.O.E. de 19 set. 2019	Regulamenta o Fundo de Equalização do Microcrédito, instituído pela Lei nº 16.357, de 23 de dezembro de 2009.
Decreto n. 2.674, de 10 de setembro de 2019 Publicado no D.O.E. de 10 set. 2019	Institui o Plano Paraná Mais Cidades – PPMC.
Decreto n. 2672, de 9 de setembro de 2019 Publicado no D.O.E. de 9 set. 2019	Reajusta em 2,76% o auxílio-transporte instituído pela Lei nº 17.657, de 12 de agosto de 2013.
Decreto n. 2671, de 9 de setembro de 2019 Publicado no D.O.E. de 9 set. 2019	Altera o caput do art. 2º do Decreto nº 4.512, de 22 de julho de 1998 [que dispõe sobre o auxílio-alimentação concedido aos servidores da Administração Direta do Poder Executivo].
Decreto n. 2659, de 6 de setembro de 2019 Publicado no D.O.E. de 9 set. 2019	Cria a Política de Governança de Benefícios Fiscais do Estado do Paraná.
Decreto n. 2.575, de 30 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 30 ago. 2019	Estabelece prazos e procedimentos para o cumprimento dos deveres instrumentais à gestão e controle de contas do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Decreto n. 2.572, de 30 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 30 ago. 2019	Altera a redação do caput do art. 1º, do Decreto nº 2.734, de 10 de novembro de 2015 [que dispõe sobre o novo regulamento do Sistema de Registro de Preços].
Decreto n. 2.570, de 30 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 30 ago. 2019	Institui, no âmbito do Estado do Paraná, o Programa de Conversão de Multas Ambientais para infrações emitidas pelo órgão estadual integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e adota outras providências.
Decreto n. 2.569, de 30 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 30 ago. 2019	Cria o Conselho de Ação Solidária - CAS.
Decreto n. 2.568, de 30 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 30 ago. 2019	Instituiu grupo de trabalho para a realização de estudos, estratégias e propostas afetas as questões de produção social da moradia.
Decreto n. 2.548, de 26 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 26 ago. 2019	Regulamenta o recebimento de doações e comodatos de bens, exceto imóveis, bem como de doações de direitos e serviços, sem ônus ou encargos, pelos órgãos da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Serviços Sociais Autônomos do Estado do Paraná; institui o Certificado de Atendimento ao Paraná do Amigo Zeloso – CAPAZ.

Decreto n. 2.539, de 21 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 21 ago. 2019	Altera dispositivos ao Decreto nº 2.428, de 14 de agosto de 2019 [que regulamenta a Lei Complementar nº 104, de 7 de julho de 2004 que dispõe sobre as diárias de servidores...].
Decreto n. 2.498, de 21 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 21 ago. 2019	Cria a Superintendência Geral do Esporte e adota outras providências.
Decreto n. 2.492, de 21 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 21 ago. 2019	Altera o Decreto nº 6.489, de 16 de março de 2010, que institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM-PR.
Decreto n. 2.485, de 21 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 21 ago. 2019	Dispõe sobre a vedação ao nepotismo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, direta e indireta.
Decreto n. 2.484, de 21 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 21 ago. 2019	Estabelece o rol de documentos necessários para a posse e exercício em cargo de provimento em comissão e os procedimentos a serem adotados para o desligamento de agentes públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo ou em comissão no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, direta e indireta.
Decreto n. 2.464, de 21 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 21 ago. 2019	Revoga do Decreto nº 4.583, de 13 de julho de 2016 [que trata do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Paraná].
Decreto n. 2.432, de 15 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 15 ago. 2019	Cria o Comitê Permanente de Desburocratização.
Decreto n. 2.428, de 14 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 14 ago. 2019	Regulamenta a Lei Complementar nº 104, de 7 de julho de 2004 que dispõe sobre as diárias de servidores e estabelece normas para o deslocamento dos servidores civis e militares da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo e aqueles contratados em caráter temporário.
Decreto n. 2.395, de 14 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 14 ago. 2019	Insero o inciso VIII ao art. 1.º do o Decreto nº 4.189, de 25 de maio de 2016 [que define competências e procedimentos para a realização de despesas da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná].
Decreto n. 2.338, de 7 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 7 ago. 2019	Cria a Superintendência Geral de Ação Solidária e adota outras providências.
Decreto n. 2.337, de 7 de agosto de 2019 Publicado no D.O.E. de 7 ago. 2019	Revoga os Decretos nºs 4.633, de 19 de julho de 2016 [que estabelece a margem de distribuição relativa ao fornecimento de gás natural canalizado destinado à planta de geração de energia elétrica ...] e 7.835, de 22 de setembro de 2017 [que altera o art. 2.º do Decreto nº 4.633/2016].
Decreto n. 2.199, de 31 de julho de 2019 Publicado no D.O.E. de 31 jul. 2019	Autoriza as Instituições Estaduais de Ensino Superior - IEES a contratar docentes em regime especial CRES, nos termos deste Decreto.
Decreto n. 2.173, de 23 de julho de 2019 Publicado no D.O.E. de 23 jul. 2019	Introduz alterações no Decreto nº 6.434, de 16 de março de 2017, que dispõe sobre o Programa Paraná Competitivo e disciplina os procedimentos para o enquadramento.
Decreto n. 2.137, de 22 de julho de 2019 Publicado no D.O.E. de 22 jul. 2019	Autoriza a Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná - CELEPAR disponibilizar à Controladoria Geral do Estado – CGE, dados e informações armazenados nos bancos de dados dos sistemas de tecnologia da informação utilizados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

Decreto n. 2.133, de 22 de julho de 2019 Publicado no D.O.E. de 22 jul. 2019	Institui a Rede de Integração para Desenvolvimento de Projetos de Infraestrutura em Transporte no Paraná e dá outras providências.
Decreto n. 2.108, de 22 de julho de 2019 Publicado no D.O.E. de 22 jul. 2019	Dá nova redação ao inciso VI do art. 4º do Decreto 1.953, de 5 de julho de 2019 [que regulamenta dispositivos da Lei nº 19.811, de 2019, quanto à composição e competências do Conselho do Programa de Parcerias do Paraná e de sua Unidade Gestora e aos procedimentos para contratação das parcerias no âmbito do Programa].
Decreto n. 1.953, de 5 de julho de 2019 Publicado no D.O.E de 5 jul. 2019	Regulamenta dispositivos da Lei nº 19.811, de 2019 [que o Programa Parcerias do Paraná], quanto à composição e competências do Conselho do Programa de Parcerias do Paraná e de sua Unidade Gestora e aos procedimentos para contratação das parcerias no âmbito do Programa, e dá outras providências.
Decreto n. 1.952, de 5 de julho de 2019 Publicado no D.O.E de 5 jul. 2019	Dispõe sobre a criação de grupo de trabalho para elaboração do Plano Estadual do Gás, contendo as diretrizes para a concessão dos serviços de que trata a Lei Complementar nº 205, de 7 de dezembro de 2017 [que dispõe sobre os serviços de distribuição de gás canalizado no Estado do Paraná, de que trata o art. 9º da Constituição Estadual].
Decreto n. 1.839, de 3 de julho de 2019 Publicado no D.O.E de 3 jul. 2019	Altera, na forma que especifica, o Decreto nº 3.878, de 13 de abril de 2016, que regulamenta os § 1º e 2º do art. 4º da Lei nº 18.664, de 22 de dezembro de 2015 [que atualiza o valor das obrigações de pequeno valor, para fins do disposto nos §§ 3º e 4º do art. 100 da Constituição Federal].

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução n. 73, de 27 de agosto de 2019 Publicada no D.E.T.C. de 29 ago. 2019	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.
Resolução n. 72, de 3 de julho de 2019 Publicada no D.E.T.C. de 12 jul. 2019	Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

3.2 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

Instrução de Serviço n. 130, de 27 de agosto de 2019 Publicada no D.E.T.C. de 29 ago. 2019	Altera a Instrução de Serviço nº 113/2017, que dispõe sobre a regulamentação do serviço de atendimento a usuários (Service Desk) da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI.
---	--

3.3 NOTAS TÉCNICAS

Nota Técnica n. 6, de 7 de agosto de 2019 – CGF Publicada no D.E.T.C. de 8 ago. 2019	Revoga a Nota Técnica nº 05/2019 - CGF/TCE-PR.
Nota Técnica n. 5, de 1º de julho de 2019 – CGF Publicada no D.E.T.C. de 2 jul. 2019	Dispõe sobre a forma de instrução a ser adotada pelas Coordenadoras nos processos de contas de gestão, inclusive diante do Tema de Repercussão Geral nº 835 do Supremo Tribunal Federal.

3.4 PORTARIAS SELECIONADAS

<p>Portaria n. 894, de 2 de setembro de 2019 Publicada no D.E.T.C. de 15 set. 2019</p>	<p>Torna público para fins do disposto no artigo 156, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, os segmentos da Administração Pública Estadual, para o quadriênio 2019/2022, na forma dos anexos I e II, ficando, em consequência, revogada a Portaria nº 865/2018</p>
--	--

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>

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:

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

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

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.

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

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

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

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

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 simples, sem pontos.

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, 250 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 6023/2018. 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: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/1989) resumo (NBR 6028/2003) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).

www.tce.pr.gov.br

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

JULHO/SETEMBRO 2019

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 25

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