

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

DOUTRINA

A dinâmica dos princípios em matérias de licitações e contratos administrativos e o vetor axiológico da razoabilidade

A "trimbiose" entre Estado, Governo e Administração Pública: o orçamento público como instrumento de efetivação

NOTICIÁRIO

Emissão automática de pareceres acelera registro de aposentadorias

Conselheiro Caio Marcio aposenta-se

Liberação de verba à CAP S.A. é objeto de investigação

Resolução define critérios para escolha de conselheiro

Ensino a distância beneficia gestores de todo o Paraná

Geradores permitem atendimento contínuo aos jurisdicionados

Lixo deve integrar os orçamentos municipais

Protesto de CDAs aumenta arrecadação dos municípios

Módulo de obras públicas tem facilidade para jurisdicionado

Sancionado marco regulatório do terceiro setor

WWW.TCE.PR.GOV.BR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 9

JUL/SET 2014

REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português

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

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

CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

Conselho Editorial:

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

Presidente
Vice-Presidente
Secretária

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

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

[SUMÁRIO

EDITORIAL	8
TCE NOTÍCIAS	11
Emissão automática de pareceres acelera registro de aposentadorias...	12
Conselheiro Caio Marcio aposenta-se	13
Liberação de verba à CAP S.A. é objeto de investigação	14
Resolução define critérios para escolha de conselheiro	16
Ensino a distância beneficia gestores de todo o Paraná	17
Geradores permitem atendimento contínuo aos jurisdicionados	18
Lixo deve integrar os orçamentos municipais	19
Protesto de CDAs aumenta arrecadação dos municípios	20
Módulo de obras públicas tem facilidade para jurisdicionado	21
Sancionado marco regulatório do terceiro setor	22
DOCTRINA	25
A dinâmica dos princípios em matérias de licitações e contratos administrativos e o vetor axiológico da razoabilidade	26
RIBEIRO, Tiago Moraes	
A "trimbiose" entre estado, governo e administração pública: o orçamento público como instrumento de efetivação	46
OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de	
ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de	

JURISPRUDÊNCIA	65
ACÓRDÃOS	66
Auxílio-Saúde	66
Servidores comissionados	
Cargos - Acumulação	71
Vereador - Procurador jurídico da Câmara Municipal	
Contrato administrativo	94
Concessão da exploração de rodovias	
Convênios administrativos	112
Prestação de serviços de iluminação pública	
Regime próprio de previdência social	127
Extinção - Recursos Financeiros - Tesouro municipal	
Servidor público	137
Reenquadramento entre cargos distintos	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	145
REVISTA DIGITAL DO TCE-PR - ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO	153

[EDITORIAL

O Tribunal de Contas do Paraná, consciente de que a informação é elemento fundamental para a sociedade, publica a sua Revista Digital, correspondente ao trimestre de julho a setembro de 2014.

Conhecer a lei, as normas, as boas práticas e ser contemporâneo das mudanças ambientais são requisitos que pavimentam o caminho da gestão eficiente e garantem o atendimento tempestivo das demandas do cidadão.

A Revista, pela relevância de seu conteúdo, se apresenta como instrumento de qualificação dos quadros da administração pública e tem como base trazer temas que possibilitem aplicação no cotidiano do gestor.

Pelo seu democrático teor, a publicação consolida-se como ferramenta de difusão do conhecimento, da pesquisa e da análise de questões que servem como orientação para a administração eficiente e atenta às demandas da coletividade.

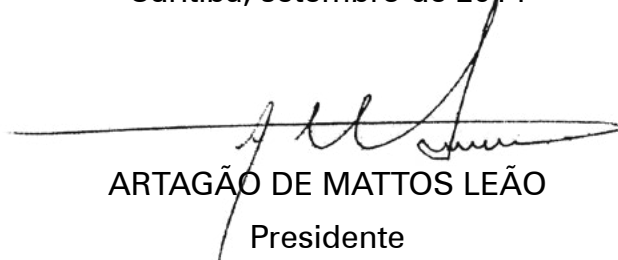
Neste número, o leitor tem à sua disposição, além da oportuna sessão Noticiário, artigos que, no capítulo Doutrina, revelam matérias de importância para o bom encaminhamento das ações do poder público.

Tome-se por exemplo o trabalho de Tiago Moraes Ribeiro, Analista de Controle do Tribunal, que aborda o tema “ A Dinâmica dos Princípios em Matérias de Licitações e Contratos Administrativos e o Vetor Axiológico da Razoabilidade”, onde evidencia a relevância do estudo e do significado da legislação atinente àquela matéria.

Por sua vez, o Professor Doutor Antonio Gonçalves de Oliveira, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná e de Programa de Pós-Graduação, e a Analista de Controle do Tribunal, Cristhian Carla Bueno de Albuquerque, trazem o denso texto “ A ‘trimbiose’ entre Estado, Governo e Administração Pública: o Orçamento Público como Instrumento de Efetivação”, em que analisam o documento orçamentário como base essencial para a materialização do Estado a partir da administração pública.

Tenho a convicção de que a Revista Digital do Tribunal de Contas do Paraná é veículo afinado com as modernas diretrizes de gestão pública e de diálogo com a sociedade.

Curitiba, setembro de 2014



ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente





[TCE NOTÍCIAS]



TCE NOTÍCIAS

Emissão automática de pareceres acelera registro de aposentadorias

A aprovação das aposentadorias dos servidores públicos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) ficou mais rápida. O órgão de controle externo passou a emitir pareceres automatizados em processos desse tipo. As informações são encaminhadas pelo Sistema Integrado de Atos de Pessoal (Siap),

ferramenta eletrônica que permite o processamento, edição e assinatura do parecer em até dez minutos - pelo menos um quarto do tempo normal.

O fato representa uma conquista importante na agilização do trâmite processual na Corte. Em 2013, o TCE autuou 9.390 processos envolvendo



Presidente Artagão: conquista importante

atos de inativação. Destes, 5.329 foram encaminhados pelo governo estadual e 4.061 pelos municípios. Para que sejam consideradas válidas, as aposentadorias no setor público paranaense devem obter registro no Tribunal, que faz a análise de sua legalidade.

Pelo método tradicional, processos de aposentadoria mais complexos podem demandar até um dia inteiro de trabalho para que o analista emita um parecer, aprovando ou não o ato. Afinal, são inúmeros os itens que ele deve avaliar. "Essa agilidade maior é possível porque o Siap faz diversos cálculos e aplica, automática e eletro-

nicamente, várias regras dos requisitos de aposentadoria", explica Roberto Carlos Bossoni Moura, diretor de Controle de Atos de Pessoal do TCE.

A emissão automatizada de pareceres utiliza dois sistemas, criados pelo próprio Tribunal: o Siap e o Agen (Analisador Genérico). Com eles, muitas avaliações de requisitos que eram feitas manualmente pelo analista passam a ser feitas automaticamente, com base nos dados certificados pela entidade jurisdicionada - aquela que presta contas ao TCE - e alguns cruzamentos de dados.

Conselheiro Caio Marcio aposenta-se

O conselheiro Caio Marcio Nogueira Soares despediu-se do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) na sessão plenária do último dia 3 de agosto. Seu substituto no Conselho será um auditor da Casa, escolhido pelo governador Beto Richa, a partir de uma lista tríplice enviada pelo Tribunal.

Ao longo de 13 anos e meio de trabalho - como auditor e, depois, conselheiro -, Caio Soares participou de 983 sessões deliberativas do

órgão de controle, nas quais relatou 12.751 processos. Exerceu os cargos de vice-presidente (no ano de 2008) e corregedor-geral do Tribunal (no biênio 2009-2010).

Ao final da sessão extraordinária na qual foram julgadas as contas de 2013 do governador do Estado, os conselheiros e auditores presentes, e também o procurador-geral do Ministério Público de Contas, Michael Reiner, destacaram a contribuição do conselheiro para a história do

Tribunal. Enfatizaram a inteligência, lealdade e o caráter do conselheiro.

Na sessão do dia 14 de agosto, em que foi aprovada a concessão

de sua aposentadoria, o Conselheiro Nestor Baptista e o Presidente Artagão de Mattos Leão enalteceram a atuação do colega em toda sua vida pública.



Soares: 13 anos de bons serviços prestados ao controle externo das contas públicas

Liberação de verba à CAP S.A. é objeto de investigação

O TCE instaurou Tomada de Contas Extraordinária para apurar eventual dano ao erário na liberação de verbas, por parte da Fomento Paraná, à CAP S.A. - Sociedade de Propósito Específico criada para gerir as

obras no Estádio Joaquim Américo Guimarães, a "Arena da Baixada".

A decisão foi tomada durante votação e aprovação do Relatório nº 9 da Copa. Com 77 páginas, o

documento, divulgado pelo TCE em outubro do ano passado, apontava que o orçamento líquido da reforma e ampliação da praça esportiva estava em R\$ 265,2 milhões. O valor, à época, era R\$ 80,6 milhões maior que os R\$ 184,6 milhões previstos inicialmente, em julho de 2012. A menos de três meses do prazo então previsto para a conclusão das obras, revelava o documento, não havia definição de quem custearia o adicional. Atualmente, a estimativa é de que o empreendimento tenha custado cerca de R\$ 330 milhões.

Na proposta de voto, aprovada pelos demais membros do Tribunal Ple-

no, o relator do processo, conselheiro Nestor Baptista, assinala que a Fomento Paraná teria deixado de aplicar as penalidades previstas no Contrato assinado com a CAP S.A., em face do inadimplemento da SPE em relação ao pagamento de parcela de juros vencida.

Além disso, o agente financeiro não teria reavaliado a Nota Técnica nº 12-2007. Foi ela que embasou a aprovação do financiamento regulado pelo Contrato 02/2012. A ausência de reavaliação ocorreu mesmo após "alteração significativa do valor do orçamento para reforma e ampliação do Estádio Joaquim Américo Guimarães", escreve o relator.



Ausência de reavaliação ocorreu mesmo após alteração significativa do orçamento para reforma e ampliação da "Arena"

Resolução define critérios para escolha de conselheiro

A Edição nº 944 do Diário Eletrônico do TCE publicou a [Resolução nº 47](#), que estabelece os parâmetros para a composição de lista tríplice de auditores para o preenchimento da vaga de conselheiro do Tribunal, segundo o critério de merecimento. A lista será enviada ao governador do Estado para a escolha do subs-

tituto do conselheiro Caio Nogueira Soares, aposentado recentemente.

A Resolução, aprovada pelo Tribunal Pleno, é inovadora e não encontra similar no âmbito nacional. “Trata-se de um regramento democrático e republicano, que dá à sociedade segurança na escolha de mem-



Para a definição dos critérios de merecimento, serão observados os parâmetros definidos na Resolução nº 47/2014

bros alinhados aos princípios da boa governança pública”, festeja o presidente do TCE, conselheiro Artagão de Mattos Leão. A composição dos nomes da lista tríplice será definida

em sessão extraordinária do Pleno, cuja data será definida brevemente.

A elaboração da lista obedecerá ao critério de merecimento, dispon-

do a Resolução que os Conselheiros, quando da votação, deverão levar em conta parâmetros referentes a trabalho e produtividade, atividades especiais, aperfeiçoamento técnico e adequação da conduta a padrões éticos, de acordo com informações que serão prestadas pela Corregedoria Geral, referentes a cada um dos auditores.

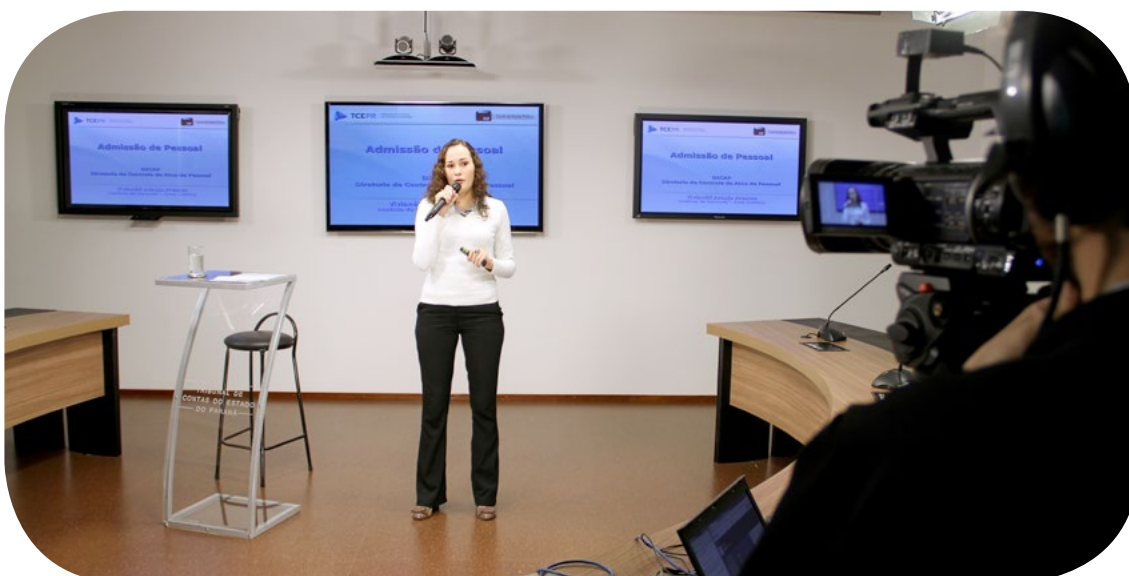
Ensino a distância beneficia gestores de todo o Paraná

De forma inédita, gestores públicos de todo o Paraná puderam acompanhar, pela internet, ao vivo e em alta definição, a transmissão de um curso de capacitação emitido a partir das dependências do TCE. A tecnologia empregada foi desenvolvida pelo próprio Tribunal.

O feito aconteceu no dia 12 de agosto. Com abertura do diretor geral, Angelo Bizineli, o curso versou sobre "Admissão de Pessoal - Con-

siderações Gerais". A capacitação abordou o Sistema Integrado de Atos de Pessoal, ferramenta eletrônica que agiliza a análise e a emissão de parecer sobre admissões e aposentadorias no serviço público paranaense.

"Esta iniciativa atende a duas determinantes da atual administração: investimento em tecnologia e capacitação dos servidores públicos", destaca o presidente da Corte, conselheiro Artagão de Mattos Leão.



Vivianéli Araújo Prestes, da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, falou sobre "Admissão de Pessoal – Considerações Gerais"

A terceira diretriz do seu mandato de dois anos à frente do TCE é imprimir maior rapidez ao trâmite processual.

Além da fiscalização do dinheiro público, o Tribunal tem atuado na ca-

pacitação e orientação dos gestores. Para tanto, vem investindo em tecnologia, especialmente no modelo de Ensino a Distância (EaD).

Geradores permitem atendimento contínuo aos jurisdicionados

Órgãos e entes públicos que enviam informações contábeis, financeiras e orçamentárias ao TCE não correrão mais risco de perder prazos devido a quedas de energia. A Casa comprou dois geradores Gruger, com potência de 125 KvA - quilovolt ampère. A licitação foi de R\$ 687,8 mil, valor que compreende equipamento e manutenção, por um ano.

As máquinas garantirão o funcionamento dos dois data-centers do órgão em situações de queda de energia, evitando a descontinuidade no atendimento aos jurisdicionados. Atualmente, o Tribunal possui 100 servidores, que armazenam as prestações de contas de cerca de 5.250 órgãos e entidades públicos e privados.



Como os dados e informações encaminhados pelos órgãos e entes públicos ficam armazenados em data-centers, a estabilidade no fornecimento de energia é fundamental

Temperatura

Com a adoção do processo eletrônico, em 2009, todos os autos em trâmite no TCE foram digitalizados. Atualmente, todos os processos de prestação de contas dão entrada eletronicamente no Tribunal.

Se trouxe avanços no atendimento aos jurisdicionados, o processo eletrônico gerou riscos. Entre eles, a falta de energia. Como os dados e

informações encaminhados pelos órgãos e entes públicos fiscalizados pelo TCE ficam armazenados em data-centers, a estabilidade no fornecimento de energia elétrica é fundamental.

Eletricidade permite o funcionamento dos sistemas de refrigeração, que mantêm estável a temperatura dos servidores. Isso significa dizer que os geradores elétricos garantem a manutenção dos vários serviços demandados pelos jurisdicionados.

Lixo deve integrar os orçamentos municipais

O Tribunal de Contas determinou que os 399 municípios paranaenses incluam, no orçamento de 2015, recursos para melhorar as condições do destino final do lixo ur-

bano. A LOA de 2015 deve ser aprovada até o final deste ano legislativo.

Comandada pelo Ministério Público de Contas (MPC) e pela Diretoria



Iniciativa do TCE visa atender à Política Nacional de Resíduos Sólidos, Instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010

de Contas Municipais, a iniciativa do TCE visa atender à Política Nacional de Resíduos Sólidos. Instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010, a PNRS determina que, desde o último dia 2 de agosto, nenhum município brasileiro poderia despejar os resíduos em lixões a céu aberto. Essa proibição também está prevista na Lei Estadual nº 12.493, em vigor desde 2009.

"Como órgão fiscalizador do gasto público e no âmbito de sua competência, o Tribunal de Contas pode colaborar na verificação, do ponto de vista orçamentário, da implantação efetiva de ações que solucionem

esse grave problema ambiental nos municípios paranaenses", afirma o diretor de Contas Municipais, Akichide Walter Ogasawara.

A procuradora Kátia Regina Puchaski lembra que a gestão do lixo e do patrimônio ambiental é uma das ações prioritárias do atual Plano Estratégico do MPC. "Mais do que punir, nosso objetivo é orientar. Queremos que o lixo deixe de ser visto como problema e se torne uma possibilidade de arrecadação. Com pouco investimento, o resíduo sólido pode gerar energia e receita", acredita a procuradora, que coordena o tema no MPC.

Protesto de CDAs aumenta arrecadação dos municípios

A determinação do TCE para que as prefeituras municipais efetuem o protesto em cartório das Certidões de Dívida Ativa (CDAs) provocou um aumento de 72% no recolhimento das sanções no segundo trimestre deste ano, em relação ao mesmo período de 2013.

O número de sanções recolhidas passou de 363 para 623 no último trimestre, representando o recolhimento de R\$ 807.986,90 para os cofres municipais e estadual, num

período de três meses. O valor médio recolhido foi de R\$ 1.296,93.

A determinação do TCE data do dia 27 de março. O protesto das CDAs em cartório torna mais rápida a cobrança dos valores originados em favor da administração pública a partir de decisões tomadas pela Corte.

O Tribunal emitiu um comunicado aos órgãos e entes estaduais e municipais, para que façam o protesto em cartório das decisões tran-

sitadas em julgado pelo TCE, após a inscrição em dívida ativa. O órgão de controle externo também aconselha a administração pública a fazer acordos com os cartórios, para que as custas sejam pagas somente no ato de quitação das dívidas.



O número de sanções recolhidas passou de 363 para 623 no último trimestre, representando o recolhimento de R\$ 807 mil

Módulo de obras públicas tem facilidade para jurisdicionado

Buscando possibilitar o adiantamento das remessas mensais das prestações de contas do exercício de 2013 ao Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal (SIM-AM), o TCE dividiu em dois estágios a aplicação das regras de conteúdo e consistência de dados e informações relativas ao módulo de Obras Públicas: de “aviso” para “erro”.

Pela expectativa do Tribunal, esta fragmentação dará maior dinamismo à recuperação das inadimplências de fechamentos do SIM-AM 2013. Além disso, proverá condições para análise de Gestão Fiscal da execução orçamentária de 2013 e, assim, a instrução técnica da emissão da Certidão Liberatória a partir de 6 setembro.

Para esclarecimentos, os gestores municipais devem acessar a Nota Informativa SIM/AM nº 30. A consulta

pode ser feita pela aba “Municipal”, existente no Portal do TCE na internet (www.tce.pr.gov.br).



Fragmentação dará maior dinamismo à recuperação das inadimplências de fechamentos do SIM-AM 2013

Sancionado marco regulatório do terceiro setor

Os gestores públicos devem estar atentos. No último dia 31 de julho, a presidente da República, Dilma Rousseff, sancionou a [Lei Federal nº 13.019/2014](#), que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público.

A lei, que começa a vigorar em 1º de novembro de 2014, também define diretrizes para a política de fo-

mento e de colaboração com organizações da sociedade civil, institui os instrumentos “Termo de Colaboração” e “Termo de Fomento” e altera as Leis nº 8.429/1992 e 9.790/1999.

Com o novo regramento, as ONGs serão obrigadas a participar de processos seletivos, por meio de chamada pública. Também terão de cumprir uma série de exigências, como a comprovação de experiência no serviço a ser prestado. As regras visam evitar o favorecimento de grupos e

impossibilitar a escolha de entidades sem preparo técnico e estrutura para a realização de projetos e prestação de serviços de caráter público.

A diretora da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong), Vera Masagão, comemorou a aprovação da lei. Se-

gundo ela, sua sanção é um ponto de chegada e, ao mesmo tempo, de partida, pois permitirá a concretização de iniciativas como a democratização e o incentivo a doações, o aperfeiçoamento do sistema tributário, a organização de um sistema de certificações e avanços na transparência.



Lei, que começa a vigorar em 1º de novembro, define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil





[DOUTRINA]

A dinâmica dos princípios em matérias de licitações e contratos administrativos e o vetor axiológico da razoabilidade



RIBEIRO, Tiago Moraes¹

Analista de Controle – TCE-PR
Graduado em Direito - UFPA

Pós-Graduado em Direito Público – Univ. Anhanguera-Uniderp

RESUMO

Aborda o princípio da razoabilidade, evidenciando a relevância do estudo e da importância de uma interpretação axiológica da legislação atinente a licitações e contratos administrativos, visualizando como tal princípio se insere no contexto decisório do Tribunal de Contas da União. Estuda o tema, no sentido de se conferir à temática de contratações públicas a concretização do interesse público, denotando que o instituto da licitação pública não pode ser visto de um fim em si mesmo, mas como instrumental para realização de uma contratação eficiente/eficaz. Analisa a práxis interpretativa da corte de contas federal como fator pedagógico, visando vincular a Administração Pública à obediência e à juridicidade (noção mais ampla do que a legalidade estrita), tendo como pano fundo a efetivação dos princípios constitucionais administrativos, bem como as respectivas consequências da observância de uma visão holística do direito público.

1 INTRODUÇÃO

A noção de licitação pública (ou contratação direta - dispensa e inexigibilidade), em qualquer de suas modalidades, implica na realização de um procedimento administrativo formal do qual a Administração Pública se vale para adquirir produtos e/ou contratar serviços imprescindíveis ao bom funcionamento do aparelho estatal.

¹ Contato: tiago.ribeiro@tce.pr.gov.br.



A obrigatoriedade de licitar é uma exigência insculpida na Constituição Federal, art. 37, inciso XXI, que tem como regulamentação básica a Lei nº 8.666/93, sendo que em seu art. 3º se estabelece um plexo axiológico mínimo a ser observado nas contratações públicas ao enunciar que:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública 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 lhe são correlatos.

Ao ser positivado um plexo mínimo, os princípios ganham relevância não apenas por sua posição estrutural, visto que há a possibilidade formal de influenciar todo o sistema, impondo ao conjunto de normas certas diretrizes axiológicas, logo as suas aptidões funcionais são capazes de dinamizar a prática administrativa aquisitiva².

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 59.

Denota-se assim que seu aspecto fundamental não é por ser exatamente a “gênese” das demais normas, mas porque todas elas serão interpretadas e aplicadas à luz desse conjunto harmônico aquisitivo público.

O conceito de princípio extrai-se dessa ideia, refletindo o mesmo como mandamento nuclear de um sistema, alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido coerente³. Arremata Marçal Justen Filho:

Lembre-se, ademais, que “os princípios da ação agrupam as ações, colocando-as ao interno de certas rubricas gerais, com a consequência de que, a partir daquele momento, as ações pertencentes à mesma categoria devem ser consideradas ou tratadas do mesmo modo”. Portanto, o princípio permite solucionar conflitos não previstos explicitamente no corpo legislativo. Incidirá o postulado de que situações ou controvérsias similares deverão ser resolvidas segundo a linha fornecida pelo princípio aplicável (JUSTEN FILHO, 2009, p. 59).

Logo, o papel condicionante à atuação administrativa exercida pela razoabilidade decorre da noção primária de que o administrador público deve pautar sua atuação aos ditames da lei. No entanto, a própria lei concede ao administrador certa liberdade de ação, uma parcela de discricionariedade, para adequar a diversidade de acontecimentos da vida administrativa à vontade legal.

Considerando que o legislador não pode e não consegue detalhar ao máximo cada procedimento administrativo das organizações públicas, surge então desse quadro fático a base finalística da discricionariedade ao administrador público.

Assim, ao possibilitar o uso da discricionariedade ao gestor público, a legislação, regra geral, não delinea essa discricionariedade em parâmetros os mais objetivos possíveis, o que pode dar ensejo a abusos e arbitrariedades, pois se sabe que ela não é ilimitada.

Nesse diapasão, exsurge a razoabilidade como agente catalizador, permitindo uma discricionariedade *coerente e harmônica*, dentre duas ou mais soluções postas ao administrador público, todas válidas para o direito.

Portanto, a lei permite que o gestor público decida, motivadamente, acerca da conveniência e oportunidade das práticas dos atos de contratação pública, pela escolha de seu objeto e respectiva valoração de seus motivos. Ou seja, o administrador tem um espaço de decisão que lhe foi outorgado em lei, onde poderá apreciar o motivo e o objeto⁴, dois dos elementos constitutivos dos atos administrativos.

Nota-se que a razoabilidade elucida uma ponderação de valores entre o interesse público e a importância que terá a casuística na solução de cada caso concreto. Portanto, a razoabilidade é um exercício de bom senso, ou seja, os atos estatais devem ser providos de um mínimo de sustentabilidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar do bom senso, declara que:

(...) a administração, ao atuar no exercício de discricionariedade, terá de obedecer a critérios aceitáveis, do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida (MELLO, 2002, p. 68).

O princípio da razoabilidade revela uma relação estrutural com a técnica de ponderação de bens, interesses, princípios e valores, servindo como *aio*⁵ a

4 Os elementos motivo e objeto constituem o mérito administrativo. Em suma, todo e qualquer ato administrativo é composto por cinco elementos: competência, finalidade, forma - são vinculados, isto é, vêm expressamente previstos em lei, não havendo qualquer margem de liberdade - motivo e objeto. A discricionariedade incide sobre os dois últimos elementos o que permite ao administrador, frente a um caso concreto, e dentro dos parâmetros legais, adotar o ato administrativo que considerar mais oportuno e conveniente para satisfazer o interesse público.

5 A palavra "aio" ou "tutor" (Nova Versão Internacional da Bíblia) vem de uma palavra grega que quer dizer, literalmente, "uma pessoa que conduz uma criança". Osaios na época de Paulo foram servos responsáveis pela proteção dos filhos de seus senhores, levando-os para a escola, corrigindo-os, etc. Não foram os professores, nem os pais, mas serviam para cuidar da criança. É claro que esta função foi temporária. Quando o filho chegou à maioridade, não estava mais sujeito ao aio. Em Gálatas, Paulo mostra que as pessoas que estavam sujeitas à lei de Moisés no passado não permanecem subordinadas a este "aio". Ele afirma que a lei cumpriu sua função temporária. Por isso, ela não tem o mesmo domínio depois da chegada da fé em Cristo. Ele disse: "Mas,

proscrição de eventual subjetivismo estatal, bem como condutor de determinadas valorações imprescindíveis quando do confronto de bens e interesses igualmente tutelados pelo ordenamento jurídico.

Assim, a razoabilidade objetiva compatibilizar os meios e os fins, de modo que se evitem lesões aos direitos fundamentais por restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, sem torná-la dogmática a ponto de substituir o espírito da lei pela vontade do intérprete, tendo como parâmetro de aferição os valores do homem médio.

2 A INTER-RELAÇÃO DOS PRÍNCÍPIOS ADMINISTRATIVOS E A BUSCA DE UMA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EFICIENTE/EFICAZ

Di Pietro (2009, p. 351) elucida que não há uniformidade entre os doutrinadores na indicação dos princípios informativos da licitação. Todavia, aponta a autora que a primeira observação a ser retirada do dispositivo constitucional em comento é no sentido de que a própria licitação constitui-se em um princípio a que se vincula a Administração Pública, pois ela “decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público⁶ e que se

antes que viesse a fé, estávamos sob a tutela da lei e nela encerrados, para essa fé que, de futuro, haveria de revelar-se. De maneira que a lei nos **serviu de aio** (grifo nosso) para nos conduzir a Cristo, a fim de que fôssemos justificados por fé. Mas, tendo vindo a fé, já não permanecemos subordinados ao aio” (Gálatas 3:23-25). O aio representa a lei revelada através de Moisés (os Dez Mandamentos e diversas outras regras dadas aos judeus). A fé representa o evangelho de Jesus Cristo. As boas novas de salvação em Cristo já foram reveladas, e ninguém precisa guardar as leis do Velho Testamento. Logo a lei mosaica foi meio, e não fim.

- 6 “O princípio da indisponibilidade do interesse público também exige que as empresas estatais, embora regidas pelo direito privado, se submetam à licitação, uma vez que administram recursos total ou parcialmente públicos. A exigência decorre também da Constituição, por força do já mencionado artigo 37, XXI, e do artigo 22, XXVII, que dá à União competência para estabelecer normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades, para as Administrações Públicas Diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, III. Este último dispositivo, também alterado pela Emenda nº 19, prevê que as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de

constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá de escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público” (DI PIETRO, 2009, p. 352).

José Manoel Caixeta, referenciando Pereira Junior, ressalta que “o dispositivo legal transcrito não mereceu unânime aprovação por parte dos doutrinadores”, uma vez que:

Pondere-se que o art. 3º da Lei nº 8.666-93 não seguiu inspiração de todo feliz ao reunir os princípios a que afetam as licitações e contratações públicas (contrato administrativo). A uma, porque não os hierarquizou, a duas, porque não os sistematizou; a três, porque não os distinguiu, tanto que repetiu princípios com nomes diversos - isonomia e igualdade, moralidade e probidade administrativa (PEREIRA JUNIOR, apud, CAIXETA, 2004, p. 19).

Em que pese essa ressalva, acreditamos que a falta de maior rigor técnico quanto à concepção positiva de todos os eventuais marcos axiológicos no sistema da Lei nº 8.666/93 não o vulnera, o fortalece, na medida que permite um diálogo sistemático e constante com todo o sistema normativo que marca o direito público, pois a natureza complexa da disciplina da matéria de contratações públicas requer uma análise técnica e pontual, visando adaptar o plexo normativo à casuística do objeto licitado/contratado.

Marçal Justen Filho anota com a peculiaridade que lhe é própria sobre esse aspecto que:

Os institutos da licitação e do contrato administrativo envolvem normas de diversa natureza (Direito Administrativo, Direito Civil, Direito Comercial, Direito Penal, Direito Financeiro, Direito Processual Penal etc.) A disciplina normativa das licitações e contratos administrativos é integrada não apenas pela atual Lei nº 8.666. O núcleo primordial da disciplina encontra-se na Constituição Federal, que consagra os princípios e normas fundamentais acerca da organização do Estado e do desenvolvimento da atividade da Administração. Em virtude do princípio da constitucionalidade (hierarquia das leis), a disciplina das licitações e contratos administrativos deve ser procurada primeiramente na Constituição. Mesmo quando se

serviços sejam regidas por estatuto jurídico que disponha, entre outras coisas, sobre licitação e contratação, com observância dos princípios da Administração Pública. Isto significa que, com a nova redação do dispositivo constitucional, as empresas estatais vão poder dispor de procedimento próprio para suas licitações. Mas não estão dispensadas de observar os princípios da licitação” (DI PIETRO, 2009, p. 352).

recorra à legislação inferior deve ter-se em vista a superioridade da Constituição. Em inúmeras passagens, a atual Lei restringe-se a repetir preceitos constitucionais - como não poderia deixar de ser. Em outros casos, há silêncio ou omissão da Lei. Isso não pode ser interpretado como afastamento dos comandos constitucionais. A incompatibilidade entre a Lei e a Constituição se soluciona através da aplicação da última.

Também podem ser encontradas regras em outros diplomas, envolvendo temas relevantes para o direito das licitações e contratações administrativas. A matéria de capacidade jurídica e de fato encontra-se subordinada ao Código Civil, que também dispõe sobre a atividade empresarial, o comerciante individual e as sociedades mercantis; há regras no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172-65) acerca de quitação de tributos e regularidade da situação fiscal etc. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 13-14).

Sob o enfoque da justeza material, a redação da matriz-legal de incidência dos princípios consubstanciada no art. 3º da Lei nº 8.666/93 não encerra um tipo fechado, contudo, se torna um verdadeiro canal de comunicação e aplicação de outros diplomas legais, inclusive de direito privado, de maneira subsidiária, desde que haja compatibilidade com as peculiaridades do regime de direito público, visando, assim, evitar infrações aos princípios típicos desse ramo, pois:

violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua mesma (MELLO, 2002, p. 750).

Tal fato ocorre, pois o estudo dos princípios demanda uma análise holística sobre sua compreensão enquanto práxis administrativa reveladora da eficiência, permitindo ao Estado desembolsar o mínimo possível e, ao mesmo tempo, assegurar que todos tenham acesso, em nível de igualdade, aos negócios firmados pela Administração Pública. Depreende-se, então, que emana uma visão sistêmica do núcleo de certeza positiva do conceito de "norma geral"⁷ sobre licitações e contratos administrativos, permitindo uma coerência e uniformização do sistema.

7 Art. 1º Esta Lei estabelece **normas gerais** (grifo nosso) sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Assim, a imposição de um modelo de licitação e contratação administrativa, a ser obrigatoriamente observado por todos os entes federativos, pauta-se não só pelo viés normativo, já que compreende também a aplicação dos princípios administrativos⁸, visando instrumentalizar um critério finalístico, o qual se orienta basicamente em dois motivos:

Há, por um lado, a necessidade de assegurar a padronização mínima na atuação administrativa de todos os entes federativos, inclusive daqueles integrantes da Administração indireta. Essa padronização mínima é indispensável como instrumento de **realização do valor da segurança** (grifo nosso). Se cada ente estatal consagrasse institutos e *soluções* distintas para as suas licitações e contratações administrativas, o resultado seria a inviabilidade da ampla competição e o surgimento de obstáculos ao livre acesso às contratações administrativas. Por outro lado, existe a necessidade de padronização para assegurar a **efetividade do controle por órgãos externos e pela própria comunidade** (grifo nosso). A proliferação de regimes licitatórios distintos impediria a adoção de soluções gerais aplicáveis em todas as licitações, o que exigiria o desenvolvimento de instrumento de controle próprios e específicos (JUSTEN FILHO, 2009, p. 15-16).

Estabelecida a diretriz valorativa que marca todo o regime de contratação pública, sua aplicação envolve necessariamente ponderação do gestor público, uma vez que os princípios licitatórios não se revelam numa solução unívoca, aplicável de modo uniforme. Requer a necessária adequação às circunstâncias e aos valores inerentes a determinado objeto licitado na situação concreta.

Todavia, é importante registrar que não se devem marginalizar as regras típicas das licitações para se considerar os princípios (sejam eles os da economicidade, da razoabilidade, da vinculação ao instrumento convocatório, etc.) como panaceia para todas as dificuldades práticas quando do julgamento e/ou apreciação dos atos aquisitivos pelos órgãos de controle interno e/ou externo.

Princípios e regras apresentam relevância equivalente para a construção da ordem jurídica. Mais ainda, a existência de regras se destina a ampliar a certeza e a segurança do Direito, assegurando uma solução dotada de maior margem de previsibilidade. Partindo de uma visão conciliatória, Justen Filho declara que,

8 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 15.

(...) a Lei nº 8.666 poderia ter optado pela pura e simples edição dos princípios contemplados no art. 3º, *caput*, sem qualquer previsão mais minuciosa sobre o procedimento licitatório. Se essa tivesse sido a opção legislativa, haveria uma grande margem de autonomia para o aplicador adotar a solução concreta que lhe parecesse mais adequada em cada caso. Essa não foi a opção legislativa. Além dos princípios, foram vinculadas regras. A esmagadora maioria das normas da Lei nº 8.666/93 é composta de regras. Tais regras deverão ser interpretadas à luz dos princípios, mas daí não se segue a irrelevância delas. Todo o aplicador da Lei nº 8.666 está vinculado ao respeito das regras. Essas ponderações refletem a rejeição a uma concepção difundida, no sentido de que o princípio seria juridicamente mais relevante do que a regra. Assim não o é. (...) Aliás, a Lei nº 8.666 preocupou-se intensamente em consagrar regras sobre a disciplina licitatória, visando a reduzir a margem de indeterminação na aplicação concreta de seus dispositivos. A existência dessas regras é de vital importância para a segurança jurídica de todos os envolvidos (JUSTEN FILHO, 2009, p. 59-60).

É inegável que a positivação dos princípios na Lei de Licitações enriquece os objetivos-fins da contratação pública, bem como facilita o cumprimento e respectiva implementação do controle dos atos estatais aquisitivos.

O caráter instrumental e de vigor prático que resulta dessa circunstância resulta na facilidade de dedução prática das normas gerais (incluindo os princípios) que lhe dão cumprimento⁹; delimita a elaboração das leis estaduais e municipais, bem como dos regulamentos internos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e entidades sob controle estatal, de forma a evitar que componham subsistemas incompatíveis com o da lei federal¹⁰; bem como nos permite fixar os pontos centrais para a interpretação de todo o conjunto normativo relativo à licitação pública¹¹. De se destacar que os princípios inter-relacionam-se, criando condições em que não se pode falar de um deles isoladamente¹², sem que se atinja a seara coberta por um outro.

9 CAIXETA, J. M. **Os princípios administrativos aplicáveis às licitações públicas**: a doutrina dominante e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. 2004. 91 f. Monografia (Especialista em Controle Externo, Área Auditoria Governamental) - Instituto Serzedello Côrrea, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004. p. 19.

10 Ibid., p. 19.

11 Ibid., p. 19.

12 "É essencial ter em vista que os princípios não apresentam natureza absoluta. Justamente porque traduzem valores, seria despropositado eleger um princípio (e um valor) como superior e absoluto. Para ser mais preciso, existe apenas um único valor que apresenta dimensão diferenciada: trata-se da dignidade da pessoa. Todos os demais valores são decorrência dele. Por isso, o princípio jurídico fundamental é o da intangibilidade de dignidade da pessoa. Os diferentes valores são manifestações de preserva-

De modo geral, o instituto das licitações públicas rende subserviência aos princípios expressos no art. 3º da Lei nº 8.666/93, conduzindo a um *status* elevado à hermenêutica da Lei. Todavia, é natural que o sistema em que se insere a mencionada legislação não contempla apenas princípios expressos, mas outros abstratamente previstos em nosso sistema, cuja concretização poderá ser reclamada em determinado caso concreto, podendo até mesmo ser dotado de maior peso relativo em determinada situação, em comparação com os princípios positivados.

O dispositivo em questão sintetiza o espírito da Lei, no âmbito da licitação. Havendo dúvida sobre o *iter* formal e/ou material a ser seguido adota-se a opção integrativa, ou seja, o intérprete deverá recorrer às diversas soluções possíveis, dentro do campo de compatibilidade com os princípios do art. 3º.

Se existir mais de uma solução compatível com ditos princípios, deverá prevalecer¹³ aquela que esteja mais de acordo com os ditames constitucionais ou que os efetive de modo mais intenso e amplo¹⁴.

Infere-se que, além dos princípios expressos, portanto explícitos, existem ainda outros não mencionados diretamente, mas implícitos pelo sentido da lei. São, nos dizeres do art. 3º da Lei nº 8.666/93, os chamados *princípios correlatos*.

Com isso, as licitações públicas e contratações administrativas formam um campo profícuo para a concretização dos princípios jurídicos, bem como denotam os respectivos obstáculos práticos que a ela se impõem, já que uma

ção da dignidade da pessoa. Os princípios jurídicos são normas orientadas a preservar os diferentes aspectos da dignidade humana. A multiplicidade de interesses e a pluralidade de sujeitos existentes em sociedade não podem ser ignoradas. A realização da dignidade de um sujeito não pode ser produzida às custas do sacrifício da dignidade alheia. Existem muitos interesses protegidos e isso não autoriza a destruição de valores fundamentais. Promover a concretização dos princípios significa, necessariamente, conjugar os diversos valores e interesses, de modo a realizar a todos do modo mais intenso e satisfatório." (JUSTEN FILHO, 2009, p. 60).

13 Essa diretriz deve nortear a atividade tanto do administrador quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem se submeter-se a eles. O julgador, ao apreciar conflitos derivados de licitações, encontrará a solução através desses princípios, mas respeitando todas as regras adotadas.

14 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 59.

liturgia rígida dos procedimentos, por si só, não caracteriza a licitação, pois a *instrumentalidade* marca sua gênese. Marçal Justen Filho pontua que:

Daí se segue, primeiramente, que a licitação é um instrumento jurídico para a realização de valores fundamentais e a concretização dos fins impostos à Administração. Portanto, a licitação não apresenta fins em si próprios. É imperioso ter em vista que a realização das formalidades próprias à licitação não satisfaz, de modo automático, os interesses protegidos pelo Direito. Existe uma espécie de “presunção” jurídica. Presume-se que a observância das formalidades inerentes à licitação acarretará a mais adequada e satisfatória realização dos fins buscados pelo Direito. Mas isso não autoriza transformar a licitação numa espécie de solenidade litúrgica, em que se ignora sua natureza teológica. Dito em outras palavras, o administrador e o intérprete têm o dever de verificar, em cada caso, se as solenidades escolhidas realizam de modo efetivo e concreto os valores protegidos pelo Direito (JUSTEN FILHO, 2009, p. 58).

Pela sua natureza qualificada, aos princípios confere-se uma superconstitucionalidade. Daí não ser incomum verificar-se serem eles dotados de uma rigidez superior às regras infraconstitucionais. E, por isso mesmo, a sua inobservância tem consequências mais sérias que aquelas decorrentes do descumprimento de regulações jurídicas. Desse entendimento, cresce a importância da verificação de possíveis infrações aos princípios administrativos quando da realização de licitações e contratações públicas, logo:

(...) será reprovável a adoção de procedimentos que, embora absolutamente conformes ao texto legislativo, produzam o sacrifício dos interesses estatais ou gerem resultados absurdos. Isso não equivale a afirmar que o operador jurídico poderia ignorar a Lei de Licitações, mediante a invocação da inadequação das soluções legislativas. Sempre será possível encontrar uma interpretação que realize, de modo mais satisfatório, os interesses protegidos pelo Direito. Nenhum aplicador pode escolher a alternância hermenêutica que deixe de realizar satisfatoriamente esses valores, que são os **princípios norteadores** (grifo nosso) da atividade administrativa e a proteção à isonomia (JUSTEN FILHO, 2009, p. 58).

Depreende-se que os princípios informativos das regras licitatórias não podem ser examinados isoladamente, devendo se aplicar a regra da hermenêutica da implicabilidade dos princípios¹⁵. Indica-se o inter-relacionamento entre eles, de modo que não se interpreta e aplica um único princípio, isola-

15 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 59.

damente. Devem considerar-se os princípios conjugadamente e evitar que a aplicação de um produza a ineficácia dos outros e/ou fuja do interesse material perseguido por determinada contratação.

3 DO DESCABIMENTO DA APLICAÇÃO ISOLADA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

De todo o exposto, até o presente momento, é forçoso concluir, portanto, que todo certame deve ser justo, racional e atender à equidade, visando com isso não elaborar exigências desmedidas, sem justificação técnica, incoerentes, desproporcionais, excessivas, inadequadas ou desnecessárias.

Sob o prisma genérico, o caso concreto sempre apresenta inovações e complexidades imprevistas e imprevisíveis. O interprete será obrigado, por isso, a examinar o caso concreto e avaliar os macrovalores a realizar e em que medida.

Somado a isso, nota-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), como Entidade de Fiscalização Superior (EFS), tem a tarefa de desenvolver seus métodos e procedimentos para uma fiscalização que tenha como objetivos a economicidade, a eficiência e a eficácia, não havendo restrição para acolher outros que ajudem a assegurar a boa gestão¹⁶. Nesse contexto, insere-se a aplicação da *razoabilidade*, como uma dessas formas de aprimoramento do controle externo, uma vez que a atuação do TCU também reconhece a insuficiência da fiscalização tradicional pautada em conceitos de auditoria contábil¹⁷.

16 ALVES, André Hiroshi Hayashi. **O papel do TCU na análise e avaliação da gestão pública: um estudo com base em abordagens de políticas públicas**. 2004, 120 f. Monografia (Especialista em Controle Externo, Área de Análise e Avaliação da Gestão Pública) - Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004. p. 16.

17 Compreende o exame dos registros e documentos e na coleta de informações e confirmações, mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto. Objetivam obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, em seus aspectos mais relevantes, a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período

Considera-se, então, necessária a agregação de novos elementos decisórios na práxis dos órgãos de controle, com vistas a programar objetivos específicos das auditorias, as quais visam modernamente garantir o uso adequado e eficaz de recursos públicos, bem como o desenvolver uma gestão financeira saudável, cuja, execução e respectiva comunicação de informações ao público em geral constituem-se no novo paradigma do controle interno e/ou externo efetivo¹⁸.

Tal fato se deve, ao Estado ter ampliado suas atividades para setores sociais e econômicos além dos limites da estrutura financeira tradicional, impondo uma árdua tarefa ao gestor público, pois o mesmo deve produzir uma espécie de “hierarquia de valores” para determinados incidentes que ocorram com o objeto licitado, não prescindindo uma liberação em face do Direito posto.

Infere-se que se deve prestigiar a instrumentalidade das normas jurídicas (e não apenas das formas) em relação aos fins a que se orientam¹⁹. De forma a excluir interpretações que tornem inúteis as finalidades buscadas pela Lei nº 8.666/93.

Percebe-se que se o ordenamento consagra certos valores e ao mesmo tempo impõe regras como forma de sua materialização. Veda-se ao gestor público adotar interpretação desnaturadora dos princípios explícitos e implícitos das contratações públicas, uma vez que todos os princípios possuem força normogenética, constituindo-se num bloco de metas a ser observado, revelando-se um verdadeiro amálgama jurídico. Nesse sentido anota Raquel Melo Urbano de Carvalho:

administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas. Tem por objeto, também, verificar a efetividade e a aplicação de recursos externos, oriundos de agentes financeiros e organismos internacionais, por unidades ou entidades públicas executoras de projetos celebrados com aqueles organismos, com vistas a emitir opinião sobre a adequação e fidedignidade das demonstrações financeiras.

- 18 ALVES, André Hiroshi Hayashi. **O papel do TCU na análise e avaliação da gestão pública: um estudo com base em abordagens de políticas públicas**. 2004, 120 f. Monografia (Especialista em Controle Externo, Área de Análise e Avaliação da Gestão Pública) - Instituto Serzedello Côrrea, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004. p. 15.
- 19 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 61.

os princípios, sendo norma, têm, assim como as regras, aplicação imediata em casos concretos. No entanto, somente aos princípios reconhece-se a força normogenética, porquanto apenas estes são fundamento e dão origem às regras. Não se trata, portanto, de meros valores dispostos no ordenamento, mas de normas das quais resultam prescrições de comportamentos e que repercutem na formação das demais normas jurídicas (CARVALHO, 2008, p. 31).

Denota-se que a razoabilidade valida apenas as interpretações concretamente adequadas à realização dos valores consagrados no ordenamento e vivenciados pela sociedade.

Assim, por exemplo, exigência legal, que por descuido não consta do edital, é razoável e plenamente crível que a Administração, em diligência, visando evitar a repetição do procedimento, oficie ao órgão competente para verificar a regularidade de determinada empresa nos termos da legislação de regência de determinada atividade econômica, como decidiu a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no seguinte aresto:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA, INCLUSIVE DE VIGILÂNCIA. EMPRESA SEM AUTORIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DESSE EXIGÊNCIA NO EDITAL. IRRELEVÂNCIA. REQUISITO LEGAL PARA O FUNCIONAMENTO DE EMPRESA DE VIGILÂNCIA. LEI Nº 7.102/83 E DECRETO 89.056/83. PRESSUPOSTO INDISPENSÁVEL PARA A HABILITAÇÃO NO CERTAME. 1. Cuidando o objeto da licitação de serviços de administração penitenciária, envolvendo atividades de vigilância, não há como afastar a exigência legal de que o licitante possua autorização da Polícia Federal. 2. Ante a ausência da referida autorização nos documentos entregues pela impetrante à comissão de licitação por não constar do edital, pode e deve a Administração oficializar a Superintendência da Polícia Federal para verificar a regularidade da empresa, nos termos da legislação de regência. 3. Recurso ordinário a que se nega provimento (RMS 27922/BA, STJ - Primeira Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Julgamento: 04.08.2009, DJ: 17.08.2009).

Consiste-se em adotar interpretações respaldadas pelo princípio da razoabilidade²⁰, na medida em que uma interpretação literal não harmônica com

20 No Acórdão nº 7669/2010-1ª Câmara, TC-013.354/2006-4, rel. Min. Augusto Nardes, 16.11.2010, o TCU assentou critérios para possibilitar o aproveitamento de licitação: "o aproveitamento dos procedimentos do certame não pode ser de todo condenável". Considerou, ainda, que a medida pode até ser vista como "uma iniciativa aceitável e **bastante razoável**", tendo em vista: i. a ausência de óbice legal; ii. o fato de a obra estar concluída; iii. não ter havido qualquer manifestação contrária por parte de outras firmas

o plexo axiológico da Lei nº 8.666/93, infringe não a regra de que o edital é a “lei máxima da licitação”, mas um valor ou princípio consagrado pela ordem jurídica, *in casu*, a “vantajosidade” que aquela proposta representa naquele momento à Administração Pública.

Em matéria de contratações públicas, o princípio da razoabilidade se traduz, antes de tudo, na necessidade de equilíbrio dos fins buscados pelo Estado. A realização do princípio da isonomia deve dar-se simultânea e conjuntamente com a seleção da proposta mais vantajosa, pois não é possível privilegiar um desses dois fins como absoluto em si mesmo²¹. Pois a licitação,

busca realizar diversos fins, igualmente relevantes. Busca-se assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia. Mas a licitação também é instrumento de controle da regularidade dos gastos públicos, da regularidade da ética das condutas dos agentes públicos e dos particulares. Também se pode apontar a licitação como meio para a realização de políticas públicas, tal como acentuado a partir da vigência da Lei Complementar nº 123/2006 (JUSTEN FILHO, 2009, p. 62).

Justen Filho pondera que “todos esses princípios se conjugam e limitam entre si. Se prevalecesse exclusivamente a ideia de “vantajosidade”, a busca da “vantagem” poderia conduzir a Administração a opções arbitrárias ou abusivas”²². Poderia se verificar verdadeira confusão entre os interesses²³ primários e secundários da Administração, segue-se que a meta é ser obter a

*interessadas; iv. não ter resultado, dessa ação, prejuízo ao erário; v. ter sido expedido o devido parecer favorável do órgão jurídico para o aproveitamento do certame; vi. Ter ocorrido a emissão de nova autorização do ordenador de despesa em face à existência de recursos suficientes no orçamento”. Acresceu que “se, porventura, houve ofensa aos princípios da legalidade, da isonomia e da transparência, como assevera a unidade técnica”, por outro lado, **“outros princípios de igual relevância foram preservados, como os da economicidade, da razoabilidade e da finalidade, princípio este, aliás, pelo qual se entende que a norma administrativa, no caso, o estatuto das licitações, deve ser interpretada e aplicada de forma que melhor garanta a realização do fim público a que se dirige”**. Ao final, o relator votou pela improcedência da representação, no que foi acompanhado pelos demais ministros.*

21 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 62.

22 Ibid., p. 62.

23 Interesses primários são os interesses da coletividade como um todo, por sua vez interesses secundários, que o Estado (pelo só fato de ser sujeito de direitos) poderia ter como qualquer outra pessoa, isto é, independentemente de sua qualidade de servidor de interesses de terceiros.

proposta mais vantajosa, porém selecionar a proposta mais vantajosa não é suficiente para validar a licitação.

A obtenção da vantagem em si não autoriza violar direitos e garantias individuais e/ou procedimentais. Deve-se ser selecionada a proposta mais vantajosa, e, além disso, respeitar os princípios norteadores do sistema jurídico, em especial o da isonomia²⁴.

A identificação da melhor solução para o caso concreto deverá ser feita sob intensa influência do princípio razoabilidade, pois quando o Direito fornecer uma solução específica, predeterminada em rigor, haverá redução da liberdade do gestor público. Ter-lhe-á sido subtraída (ou, quando menos, reduzida) a faculdade de escolha entre diversas alternativas.

A solução do caso concreto sempre envolve interpretação²⁵ da norma abstrata e individualização de seus efeitos para a situação real. Essa operação terá de ser norteadada pelo princípio da razoabilidade em sua concepção sistémico-ampliativa, não reducionista, já que nenhuma lei exaure integralmente a liberdade do interprete-aplicador o que deriva da própria textura aberta da linguagem, pois:

24 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 63.

25 No Acórdão nº 434/2010, TC-007.521/2009-3, rel. Min. Aroldo Cedraz, 09.02.2010, o TCU interpretou o conceito de “quadro permanente”, previsto no art. 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, nos seguintes termos: “Sobre o tema lembrou o relator o conteúdo do subitem 9.2.2.3 do Acórdão nº 727/2009, por meio do qual o Plenário determinou ao Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior que, nos futuros procedimentos licitatórios realizados pelo órgão, *“abstenha-se de exigir do licitante a comprovação de possuir no quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional habilitado detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes ao do objeto a ser licitado, admitindo a possibilidade de comprovação do vínculo do responsável técnico também por meio de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum”*. Segundo a unidade técnica que atuou no feito, *“tal exigência impõe um ônus desnecessário às empresas, na medida em que seriam obrigadas a manter entre seus empregados um número muito maior de profissionais ociosos, sob pena de inabilitação”*. Acompanhando proposição do relator, deliberou a Segunda Câmara no sentido de expedir determinação corretiva à Fiocruz em relação aos futuros procedimentos licitatórios realizados pela entidade. Precedentes citados: Acórdãos nºs 1547/2008 e 727/2009, ambos do Plenário.

cada expressão legislativa demandará interpretação, impondo ao aplicador não apenas o encargo da revelação do significado semântico dos vocábulos, mas em especial o dever de considerar o ordenamento jurídico em sua integralidade, os fins buscados pelo Direito e pela sociedade e assim por diante (JUSTEN FILHO, 2009, p. 62).

Permitir a incidência isolada do princípio da razoabilidade nas licitações/contratos administrativos corresponderia a supor atividade meramente mecânica do agente administrativo, o que não ocorre²⁶.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redefinição no conteúdo da legalidade com o aparecimento do princípio da juridicidade acarreta alguns reflexos no âmbito da discricionariedade administrativa. Observa-se uma redução do conteúdo do mérito administrativo, elemento até então livre de apreciação por meio de controle, seja ele jurisdicional, seja ele via controle externo.

26 Nesse sentido ver Acórdão nº 6235/2010-2ª Câmara, TC-019.632/2010-0, rel. Min-Subst. André Luís de Carvalho, 26.10.2010, onde o TCU assentou, de maneira excepcional sobre a possibilidade da participação, em certames licitatórios, de entidades sem fins lucrativos, nos seguintes termos: Representação oferecida ao TCU apontou supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 2/2010, realizado pelo Museu de Astronomia e Ciências Afins - MAST, tendo como objeto a contratação de empresa especializada na “prestação de serviços de apoio administrativo, envolvendo o fornecimento de mão-de-obra para os cargos de recepcionista, supervisor, copeira, mensageiro, reprografista e motorista”. A representante alegou que a licitante vencedora, a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e Trabalhador - Abradecont, não poderia ter incluído, em sua proposta de preços, a previsão de lucro, “já que a mesma é entidade sem fins lucrativos. Ao provisionar valores a título de lucro e também beneficiar-se da isenção do pagamento de impostos, a licitante quebra o princípio da isonomia do certame licitatório”. A representante também acostou aos autos o Acórdão nº 5.555/2009-2ª Câmara, por meio do qual fora expedida a seguinte determinação à Fundação Oswaldo Cruz: “não habilite em seus certames licitatórios para a contratação de serviços de terceirização ou assemelhados, como o Pregão Eletrônico 90/2009, entidades civis sem fins lucrativos, pois não há nexo de relação entre o objeto social dessas entidades e os serviços a serem prestados, considerando que terceirização de mão-de-obra não se coaduna com a natureza jurídica de tais entes, por se caracterizar como ato de comércio com finalidade econômica;”. Em sua instrução, a unidade técnica salientou que a questão da participação de associações sem fins lucrativos em certames licitatórios ainda se encontra sob análise no TCU, isso porque o aludido Acórdão nº 5.555/2009-2ª Câmara foi objeto de pedido de reexame. **Em respeito aos princípios da busca da melhor proposta para a administração pública e do caráter competitivo da licitação, o relator entendeu que “não seria razoável condenar a conduta do pregoeiro que aceitou a participação da Abradecont no Pregão Eletrônico nº 2/2010, até porque não há posicionamento definitivo deste Tribunal que impeça o ingresso de entidades filantrópicas nos certames licitatórios”. Ao final, o relator propôs e o Colegiado decidiu considerar improcedente a representação.**

Nesse contexto moderno e ao mesmo tempo pouco explorado pela doutrina pátria, nota-se que a razoabilidade torna-se um instrumento de trabalho que permite ao TCU não somente apreciar a legalidade do gerenciamento financeiro e patrimonial dos recursos públicos, mas, também, a efetividade na concepção, implementação e avaliação dos programas gerenciados pelo governo federal, situando tal práxis no universo da emergente teoria administrativa, calcada na teoria dos princípios e na constitucionalização do Direito Administrativo, a qual vem impondo uma releitura dos clássicos institutos de Direito Público, tais como interesse público, legalidade, participação popular, prevalência dos direitos fundamentais, dentre outros.

Nota-se que a releitura proposta neste ensaio ganha ares legislativos com a possibilidade de alteração da Lei nº 8.666/93, através do Projeto de Lei nº 1.292/95 denotando, assim, que a racionalização do certame aquisitivo é uma possibilidade crível a ser prestigiada para uma administração pública menos burocrática, capaz de viabilizar a correção de problemas estruturais e permitir a atribuição de uma objetividade e razoabilidade no exercício da atividade administrativa de compras públicas visando exteriorizar de maneira fundamentada, os critérios de decisão em cada caso concreto, tendo, primordialmente, o interesse coletivo como alvo, em um claro alinhamento com o escopo de pluralismo principiológico da licitação aqui tratado.

Buscou-se, então, verificar como os aspectos doutrinários e jurisprudenciais tradicionais, apesar de funcionarem como importantes tópicos argumentativos, não podem ser tomados como critérios únicos para solucionar os problemas verificados perante a realidade fática, sobressaindo a importância do estudo do critério axiológico da razoabilidade como vetor interpretativo e de justiça, permitindo ao gestor público liberdade de atuação, desde que motivadamente.

Por isso é que a solução para os impasses que possam decorrer da aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos devem ser norteadas por um critério justo e ético, não só por meio de fontes doutrinárias e jurisprudenciais clássicas, embora tragam elas argumentos tópicos importantes para tanto; deve-se recorrer, acima de tudo, ao postulado da razoabilidade, não

podendo ele, entretanto, ser tomado como critério único e casuístico apto a solucionar os problemas verificados perante a realidade fática. Deve ele ser holisticamente considerado dentro do conjunto do direito posto.

REFERÊNCIAS

ALVES, André Hiroshi Hayashi. **O papel do TCU na análise e avaliação da gestão pública: um estudo com base em abordagens de políticas públicas**. 2004, 120 f. Monografia (Especialista em Controle Externo, Área de Análise e Avaliação da Gestão Pública) - Instituto Serzedello Côrrea, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: mar. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência ; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

CAIXETA, J. M. **Os princípios administrativos aplicáveis às licitações públicas: a doutrina dominante e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 2004. 91 f. Monografia (Especialista em Controle Externo, Área Auditoria Governamental) - Instituto Serzedello Côrrea, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de direito administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 5. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

A "trimbiose"¹ entre estado, governo e administração pública: o orçamento público como instrumento de efetivação



OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de²

Mestre em Administração - UPM

Doutor em Engenharia de Produção - UFSC

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - DAGEE/CT e Programa de Pós-Graduação
Pesquisador e Líder do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Desenvolvimento - UTFPR/CNPq

RESUMO

O princípio da continuidade do Estado materializa-se por intermédio do Governo e da Administração Pública. O Orçamento Público, por sua vez, é instrumento de gestão essencial para tal materialização com espectro para além dos limites da ciência da administração tomando corpo também na ciência jurídica transitando pelo Direito administrativo e constitucional. Com este entendimento este trabalho, em linha com o objetivo de verificar como se dá a pertinência do pressuposto de que o orçamento público é um instrumento essencial para a materialização do Estado a partir da Administração Pública, responde à seguinte questão norteadora: O orçamento público pode ser entendido como ferramenta de gestão essencial para a efetivação "trimbiótica" entre o Estado, o Governo e a Administração Pública no atendimento ao princípio da continuidade do Estado? O método utilizado quanto aos fins fundamenta-se na pesquisa exploratória e explicativa e quanto aos meios, na investigação bibliográfica e documental. Como resultado foi possível consta-

1 Trimbiose: ligação existente entre os três elementos, povo, território e governo; executivo, legislativo e judiciário; Estado, Governo e Administração Pública, para a satisfação do interesse público e do bem comum.

2 Contato: agoliveira@utfpr.edu.br.



ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de³

Oficial de Gabinete – TCE/PR

Especialista em Direito Administrativo – Instituto Romeu Felipe Bacellar

Mestranda em Planejamento e Governança Pública - PGP/UTFPR

Pesquisadora junto ao Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Desenvolvimento - UTFPR/CNPq

tar uma amplitude de entendimentos e aplicabilidade do Orçamento Público para além das fronteiras da Administração, eivando-se de juridicidade constitucional justificando-se a sua essencialidade para a materialização do Estado por meio da efetivação das Políticas Públicas operacionalizadas pelo governo por intermédio da Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

O Estado, ente abstrato legitimado pelo povo para sob a égide de um governo, agir em seu nome num determinado território, é gerido pela Administração Pública que tem no orçamento público, instrumento fundado constitucionalmente, como, talvez, sua principal ferramenta de gestão.

Nesse matiz, o orçamento aplicado ao setor público, coloquialmente entendido como “orçamento público”, em suas variadas aplicações na administração pública, assume características que impactam diversos setores do Estado em nível político, econômico e até social.

³ Contato: cristhian.albuquerque@tce.pr.gov.br

Na esteira deste entendimento, considerando a limitação e o objetivo perseguidos por este estudo, tem-se a seguinte questão problema a ser respondida: O orçamento público pode ser entendido como ferramenta de gestão essencial para a efetivação “trimbiótica” entre o Estado, o Governo e a Administração Pública no atendimento ao princípio da continuidade do Estado?

Consoante à problematização na qual se insere este estudo, em busca de resposta à questão de pesquisa, busca-se então a confirmação (ou refutação) para o seguinte pressuposto de estudo: “o orçamento público é instrumento essencial para a materialização e efetividade do Estado”.

É então nesse terreno do Direito Administrativo/Constitucional “frequentado” simbioticamente pelo entes aqui mencionados (Estado, Governo e Administração Pública) e pelo orçamento público em suas diversas dimensões, fonte fecunda para inúmeros outros estudos em variadas áreas do conhecimento - destaque para a jurídica, administração pública e ciências políticas e sociais -, que se pauta este estudo, o qual tem por objetivo geral: verificar como se dá a pertinência do pressuposto de que o orçamento público é um instrumento essencial para a materialização do Estado a partir da Administração Pública amalgamando-se de forma simbiótica para o atendimento do bem comum de seu povo sob a “batuta” de um governo (daí a “trimbiose”).

Ademais, entre os variados estudos realizados acerca desta fértil temática, este trabalho justifica-se a partir de um ponto centrado na compreensão do orçamento como instrumento eivado de juridicidade, pois muito se fala e ouve sobre a questão orçamentária nos meios de comunicação (inclusive como justificativas dos governantes pelos seus feitos ou não feitos), e mesmo assim, é senso comum que a sociedade (povo – um dos elementos essenciais do Estado), acionista “majoritária” (*shareholder*) da *res*-pública, não participa ativamente da sua elaboração e do controle de sua execução, delegando (e não cobrando) sua participação por meio do Poder Legislativo.

Outro fator de significativa relevância acerca do assunto é a sua dimensão política (de poder) levada a cabo na arena política do parlamento (Poder

Legislativo) em “confrontação” com o Poder Executivo que, nos moldes da legislação vigente, é a fonte seminal da proposta orçamentária.

Sendo o parlamento a casa do povo, então parece lógico afirmar que este povo tem participação na construção do orçamento, o que de fato não se observa, haja vista, conforme senso comum, a constatação de que a discussão, votação e aprovação da proposta orçamentária (Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo – conforme *caput* e inciso II do artigo 24 e artigo 165 da Constituição Federal) acaba sendo, na maioria das vezes, moeda de troca visando ao atendimento de interesses particulares e/ou partidários, em detrimento ao atendimento do princípio da continuidade do Estado, o qual deve ser perene e sustentável visando sempre à promoção do bem comum e o desenvolvimento de seu povo, materializando-se por meio da Administração Pública.

Também eiva-se de relevância (talvez o fato que mais justifica a relevância do tema proposto), todo o assentamento constitucional dado a ele (orçamento público) em diversos trechos positivados na Carta Maior da República brasileira, com destaque para o título VI que versa sobre a tributação e sobre o orçamento, reservando o seu capítulo II às finanças públicas, cuja seção II (abarcada pelos artigos 165 a 169), versa exclusivamente sobre o orçamento; sem falar, também, da relevância dada à matéria nos trechos que versam sobre a organização dos poderes, destacando-se as atribuições dos poderes legislativo e executivo (título IV, capítulo I e II, respectivamente).

Neste cenário de constitucionalidade, observa-se nas lições de Assis (2009 e 2012) que, não obstante a Constituição da República estabelecer, considerando o disposto na ainda vigente Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), as diretrizes gerais do processo orçamentário em seus artigos 165 a 169, é a doutrina que estuda os princípios que integram tal processo e interagem entre si visando o efetivo subsídio à Administração Pública na sua materialização do Estado.

Assim, justifica-se então o desenvolvimento deste estudo, o qual, respeitada a sua limitação enquanto recorte teórico, busca tratar o orçamento no espectro da essencialidade simbiótica entre o Estado, o Governo e a Administração Pública.

Metodologicamente este estudo, consoante a busca pela resposta à questão de pesquisa e ao objetivo proposto, norteou-se pela taxionomia descrita por Vergara (2004, p. 46-50), fundamentando-se quanto aos fins na pesquisa exploratória e explicativa; e quanto aos meios, na investigação bibliográfica e documental.

Cumprir destacar nas palavras da autora (VERGARA, 2004) que a investigação do tipo exploratória, contrário ao senso comum, não pode ser confundida com leitura exploratória, uma vez que aquela é realizada em área cuja geração do conhecimento é dinâmica em função das mutações sofridas/promovidas pela sociedade. Nesse mesmo matiz alerta ainda a autora que, por sua natureza de sondagem, inicialmente não se fundamenta em hipóteses, daí a proposição do pressuposto fundante deste estudo.

Neste mesmo diapasão, este trabalho também é explicativa por que, conforme mostra a taxionomia proposta, pesquisas desta natureza tem como principal objetivo tornar algo inteligível justificando-lhe os motivos, esclarecendo quais e como determinados fatores contribuem ou não para a ocorrência de determinado fenômeno.

Já a pesquisa de ordem bibliográfica (quanto aos meios) é representada (VERGARA, 2004, p. 48) pelo estudo sistematizado desenvolvido com base no material publicado acessível ao público em geral, tratando-se de importante instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa.

No matiz da pesquisa bibliográfica, este estudo tem como referência a fundamentação encontrada em artigos científicos publicados em revistas científicas impressas e/ou disponibilizadas eletronicamente na rede mundial de computadores (internet), livros e teses disponibilizadas.

Já no que pertine à pesquisa documental que nas lições de Vergara (2004, p. 57) se fundamenta em levantamentos extraídos de documentos regulatórios oficiais publicados, esta se deu a partir de manuais, Leis, Decretos, Resoluções e Portarias (e demais normas) disponíveis nas duas ca-

sas do Congresso Nacional e/ou no Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).

Do exposto, na busca da resposta à questão de pesquisa e do atingimento ao objetivo proposto, aderente à metodologia “desenhada” e seguida, este trabalho divide-se em quatro seções/partes, sendo a primeira delas esta introdução, às quais se somam as referências bibliográficas que sustentam o estudo em seu todo.

A segunda seção/parte discorre sobre o Estado, o Governo e a Administração Pública, mostrando que esses três “entes”, embora autônomos entre si, são simbióticos no que se refere à relação entre o Estado e o bem comum de seu povo, o que se dá a partir do atendimento ao princípio da continuidade do Estado, possibilitado pela Administração Pública como elo da corrente executiva entre os destacados entes a partir do orçamento público como ferramenta de gestão.

Na terceira seção são mencionados os desafios contemporâneos da gestão pública para a materialização das políticas públicas de Estado e de Governo.

Finalmente a quarta seção traz as conclusões e recomendações, seguidas das referências bibliográficas que sustentaram o estudo. Nesta parte final, como resultados obtidos por este recorte, respeitados melhores juízos, resumidamente pode-se inferir que o Orçamento Público pode ser entendido como instrumento essencial (de contornos jurídicos) para o embricamento simbiótico entre o Estado, o Governo e a Administração Pública, na materialização da função primaz do Estado que é a promoção do bem comum de seu povo.

Não obstante, dado o reconhecimento da limitação deste estudo enquanto recorte teórico e da infinitude da ciência, a última seção traz ainda sugestões para o desenvolvimento de novos estudos acerca da temática, valorizando sua fertilidade como campo de estudo ainda a ser explorado.

2 "TRIMBIOSE" - ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado enquanto ente abstrato, nas palavras de Cruz, Marques e Ferreira (2009), "é uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território".

Para melhor compreensão da relevância do que compreende a finalidade do Estado, buscando em Dallari (1998, p. 107) tem-se que ele como sociedade política " (...) tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares".

(...) assim, pois, pode-se concluir que o fim do Estado é o bem comum, entendido este como conceituou o Papa João XXIII, como sendo o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da pessoa humana. Mas se essa mesma finalidade foi atribuída à sociedade humana no seu todo, não há diferença entre ela e o Estado? Na verdade, existe uma diferença fundamental, que qualifica a finalidade do Estado: este busca o bem comum de certo povo, situado em determinado território. Assim, pois, o desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes desse povo é que deve ser o seu objetivo, o que determina uma concepção particular de bem comum para cada Estado, em função das peculiaridades de cada povo (DALARI, 1998, p. 107).

Nessa mesma ordem de entendimentos são valorizadas as palavras de Matias-Pereira (2010a, p. 60) ao ecoar em sintonia com Soares (2008, p. 73) que o Estado "é o local no qual o cidadão exerce a cidadania (...), portanto, deve ter como propósito melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social de cidadania".

No matiz do entendimento acerca da definição e finalidades do Estado, Oliveira, Carvalho e Correa (2013), ratificando a expectativa das pessoas (povo de um determinado território soberano) asseveram que, em especial no Brasil, a Carta Magna da República, imperativa fonte primária (originária) de nosso ordenamento jurídico, regula que o Estado brasileiro tem por finalidades precípua assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a

liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, elevando-os ao nível de valores supremos da sociedade.

São relevantes também as contribuições de Coelho (2009, p. 15) ao afirmar que o Estado, de forma convergente aos demais entendimentos aqui colacionados, trata-se de “(...) organização que exerce o poder supremo sobre o conjunto de indivíduos que ocupam um determinado território, (...) Estado e poder são dois termos indissociáveis”.

O entendimento da indissociabilidade entre Estado e poder consubstancia-se nos pensamentos de Max Weber⁴ trazidos por Coelho (2009, p. 16). Registre-se que para o sociólogo alemão, o que caracteriza o Estado é o monopólio do exercício **legítimo** da força em uma sociedade.

Os entendimentos de Bobbio⁵ *apud* Coelho (2009, p. 17) acrescem ao caráter monopolista de Estado trazido por Weber, mais duas características distintivas do poder estatal. São elas:

Universalidade: o Estado toma decisões em nome de toda a coletividade que ele representa, e não apenas da parte que exerce o poder.
Inclusividade: em princípio, nenhuma esfera da vida social encontra-se fora do alcance da intervenção do Estado. Isso, no entanto, não significa que o Estado tenha de intervir ou regular tudo – apenas os Estados totalitários tem essa pretensão –, mas que é prerrogativa do Estado definir as áreas em que irá ou não intervir, conforme o tempo, as circunstâncias e o interesse público.

Já Montesquieu⁶ (COELHO, 2009, p. 17) alerta para o fato de que o caráter inclusivo e monopolista do Poder do Estado não o impede de exercer suas diferentes funções por meio de diferentes instituições.

4 Sociólogo, historiador e político alemão (1864 – 1920). Disponível em: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1166.html>. Acesso em: 10 abr. 2013.

5 Filósofo, escritor e senador vitalício italiano (1909 – 2004). Disponível em: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1166.html>. Acesso em: 10 abr. 2013.

6 Charles-Louis de Secondat, Jurista e filósofo francês (1689 – 1755), conhecido como barão de Montesquieu. Foi um dos grandes filósofos políticos do iluminismo influente nas áreas da filosofia da história e do direito constitucional. Autor de O espírito das leis, livro fundamental da filosofia política contemporânea. Disponível em: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1166.html>. Acesso em: 10 abr. 2013.

Para o pensador iluminista francês (Montesquieu), formulador da teoria da separação funcional dos poderes (*check and balances*), o Estado possui três funções fundamentais, sendo todas as suas ações decorrentes de uma, ou mais dessas funções. De forma simplista são elas:

Legislativa: produzir as leis e o ordenamento jurídico necessários à vida em sociedade.

Executiva: assegurar o cumprimento das leis.

Judiciária: julgar a adequação, ou inadequação dos atos particulares (e estatal) às leis existentes.

E o Governo? Sem se imiscuir na filosofia política do governo (fecundo tema para novos estudos) tem-se em Coelho (2009, p. 19) que, não obstante vários entendimentos de que ele (o governo) representa uma função política dentro do Estado, é de fato materializado na função executiva cujo poder se tangibiliza por intermédio da Administração Pública, visando àquela inclusividade lecionada por Bobbio.

Na mesma direção, Fernandes e Oliveira (2011) inferem que, desde o surgimento do Estado na formação atual (moderna) composto pela tríade: território, povo e governo, há uma demanda crescente por parte dos cidadãos (*shareholders* – “acionista” do Estado) pelo provimento deste “ente” às suas demandas mínimas, em contrapartida às contribuições exigidas por ele para a manutenção e continuidade da máquina pública.

Registre-se, porém, que na opinião daqueles autores (FERNANDES e OLIVEIRA, 2011) a efetivação da manutenção em destaque só é possível com a existência de vultosa monta de recursos (orçamento público – objeto central deste trabalho, estudado numa visão multidimensional) recebidos na forma de receitas e aplicados na execução das despesas. Desta maneira, o Estado mostra-se como o garantidor dos direitos do cidadão enunciados na Constituição federal, prestando serviços com qualidade, eficiência e eficácia, sempre se adequando às necessidades da sociedade, que se encontra em permanente mudança.

Mas como o Estado se materializa nessa condição de garantidor dos direitos de seus *shareholders*, prestando serviços com qualidade, eficiência e

eficácia, a partir da definição e implementação de políticas públicas visando ao atendimento do princípio da continuidade direcionado ao bem comum dos cidadãos, se adequando às constantes mudanças da sociedade?

A resposta para o referido questionamento é simples e direta: por intermédio da Administração Pública que pode, dentre as diversas acepções possíveis à sua conceituação, objetivamente ser entendida como sendo o meio por intermédio do qual os governantes devem agir para cumprir os deveres do Estado, promovendo a sua continuidade e assegurando os direitos e bem estar dos cidadãos.

Obviamente, nesta discussão acerca da Administração Pública, não pode faltar a contribuição de Di Pietro (2011, p. 54-55) que a taxionoma em dois sentidos: o estrito e o objetivo.

Em sentido Estrito, nas palavras da citada autora, a Administração Pública compreende: “(i) em sentido subjetivo: as pessoas jurídicas e agentes públicos que exercem a função administrativa e (ii) em sentido objetivo: a atividade administrativa exercida por aqueles entes”.

Destaque-se ainda que nesses sentidos (Estrito:subjetivo/objetivo) a Administração Pública é objeto do Direito Administrativo, enquanto que o Governo e a função política acabam sendo objeto do Direito Constitucional (DI PIETRO, 2011, p. 55).

No mesmo diapasão a autora (DI PIETRO, 2011, p. 55) leciona que a Administração Pública em sentido objetivo “abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; correspondente à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo”, destacando, dentre outras: o fomento e o serviço público.

Não obstante, Justen Filho (2005, p. 447) inclui nas funções dastacadas por Di Pitero, também a função de regulação, uma vez que segundo seu entendimento “(...) a regulação econômico-Social consiste na atividade estatal

de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo”.

Assim Fernandes e Oliveira (2011) em linha com o até aqui colacionado, fundamentados em Matias-Pereira (2010a, p. 60) trazem a lume a definição do objetivo principal da Administração Pública como sendo “a promoção da pessoa humana e do seu desenvolvimento integral em liberdade. Para isso, deve atuar de maneira eficiente, eficaz e efetiva para viabilizar e garantir os direitos do cidadão que estão consagrados na Constituição do país”.

Ora, aquele objetivo creditado à Administração Pública, comandada executivamente pelo governo, mostra-se muito próximo daquele pertinente ao Estado, culminando então num forte imbricamento entre os conceitos e finalidades desses “três” entes convergindo ao objetivo comum de prover e atender às necessidades dos cidadãos, observando-se o princípio da legalidade, sem se furtar aos princípios da boa gestão empregados no setor privado, os quais, numa visão capitalista, em sua maioria de forma instrumental, visam o lucro a partir da utilização eficiente dos recursos humanos, materiais e financeiros empregados (FERNANDES e OLIVEIRA, 2011).

Máxime então que, neste cenário, como fonte sugestiva para futuros estudos, ganha força a governança e seus princípios que, não obstante serem originários da visão corporativa privada aplica-se também à Administração Pública, principalmente quando inerentes à transparência (*disclosure*) e a prestação de contas dos feitos públicos (*accountability*), tornando o usuário (administrado) um partícipe da gestão fazendo-a, então, de forma democrática (CORREA e OLIVEIRA, 2011).

Corroborando-se a proximidade simbiótica entre Estado, Governo e Administração Pública, operacionalizada como função executiva do verbo governar, Cruz, Marques e Ferreira *apud* (OLIVEIRA, CARVALHO e CORREA, 2013) lecionam que “a ação do Estado para o suprimento das demandas da coletividade está condicionada a disponibilidade de recursos públicos”.

É neste cenário que a Administração Pública como objeto do Direito Administrativo (DI PIETRO, 2011), apoiada principalmente na Contabilidade (planejamento e controle) e no Direito (legalidade), ganha força como instrumento útil ao processo de gestão com atuação sobre o Orçamento Público (elaboração, execução, controle e avaliação, inclusive quanto á qualidade do gasto público), que é o instrumento multidimensional utilizado para definir a quantidade e a destinação dos recursos gerados e consumidos pelo Estado na gestão de res-pública.

3 DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA GESTÃO PÚBLICA PARA A MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ESTADO E DE GOVERNO

Falar em desafios da gestão pública no mundo contemporâneo não dista do que se fala quanto aos desafios atinentes à administração privada, não obstante as finalidades específicas de cada um desses dois ramos da ciência administrativa. Uma voltada ao lucro e a outra à concretização dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente aos administrados.

Nos dois ramos (público e privado) é a dinâmica da sociedade que orienta o surgimento dos mencionados desafios, visto que a demanda social pelos serviços e produtos gerados no ambiente econômico é infinita (haja vista a dinâmica) e, obviamente, sendo os recursos (humanos, financeiros e de capital) finitos, gera-se aí os chamados fatores limitantes (gargalos) a serem transpostos pelo gestor visando à geração do retorno esperado pela sociedade proprietária do capital investido (acionista nas empresas privadas; e contribuinte – administrado – no âmbito da Administração Pública).

Desta forma observa-se em Matias-Pereira (2010a, xi) que os desafios da gestão pública contemporânea “são decorrentes das mudanças de paradigmas no mundo, consubstanciadas nas transformações que a denominada ‘sociedade do conhecimento’ ou ‘economia da informação’ ou ‘sociedade da informação’ está promovendo no mundo”.

E mais, nesse mesmo diapasão destaca também o autor que:

(...) o ritmo [sic], do processo de globalização, numa velocidade cada vez maior, especialmente com a utilização das redes digitais, está provocando e exigindo mudanças profundas nos Estados-nação, nos governos e nas administrações públicas e na sociedade, nos âmbitos: local, regional, nacional e global, que vão além das esferas econômica, social e ambiental (MATIAS-PEREIRA, 2010a, XI).

Sabidamente, surgido o problema busca-se então a solução. Assim é a ciência. Aliás, a sabedoria popular ratifica este entendimento com o velho ditado: “após a tempestade vem a bonanza”. Isso é uma verdade!

Na arte de administrar não é diferente, pois o surgimento de novos paradigmas que afetam a dinâmica social, necessariamente leva o gestor e a ciência a desenvolverem e implementarem novas técnicas e ferramentas que contribuem para a superação do “novo” desafio. Para tanto, em nível de Brasil (pode-se também expandir em nível mundial), basta fazer uma pequena regressão em relação à evolução da telefonia, à extração de petróleo, à indústria automobilística, etc. e ver o quanto se mudou (adequação aos novos paradigmas) nas últimas décadas.

No ambiente público não é diferente, os paradigmas surgem em função dos anseios da sociedade e a Administração/Gestão pública vê-se então compulsada à (re)adequar-se ao “novo” momento.

Assim consoante à consequência do surgimento de novos paradigmas, Matias-Pereira (2010a, xi) leciona que:

(...) são os responsáveis por criar turbulências e as condições para os grandes avanços históricos da humanidade, como, por exemplo, os gerados pela primeira e segunda revolução industrial⁷. A análise dos novos paradigmas revela a dimensão e o alcance provocados pelas transformações tecnológicas, organizacionais, geopolíticas, informacionais, comerciais e econômico-financeiras e suas inter-relações com os âmbitos institucionais, culturais, sociais e ambientais no planeta.

7 A Revolução Industrial começou na Inglaterra e de forma acelerada se espalhou por todo o mundo civilizado. De 1780 a 1860 ocorreu a primeira revolução industrial ou revolução do carvão e ferro; e de 1860 a 1914 aconteceu a segunda revolução industrial ou revolução do aço e da eletricidade. A revolução industrial somente começou a ganhar velocidade ao longo do século XIX. (MATIAS-PEREIRA, 2010, XI).

Neste ambiente de mudanças, não poderia ser diferente, estão o Estado, o Governo e a Administração Pública – some-se a eles também a sociedade.

Especificamente quanto à Administração Pública, entendida como um elo entre o Estado (por meio de um governo) e a sociedade, esta tem como grande desafio moldar-se à “nova” realidade mundial, pautada na inovação tecnológica, na economia da informação, na sociedade do conhecimento e na regulação infra e constitucional (destaque para as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000), para atender às demandas e os direitos assegurados pela sociedade, com destaque especial para o direito fundamental a boa Administração Pública, que vem tomando corpo no mundo acadêmico.

Num parênteses, sem se aprofundar no assunto que representa um fértil campo para novos estudos, tem-se que o Direito Fundamental à Boa Administração Pública pode ser entendido como a garantia do cidadão a uma administração pública cumpridora de seus deveres constitucionais que potencializa e garante a gestão democrática da *res-pública* por meio da participação social com plena responsabilidade.

Para atender aos anseios da sociedade de forma aderente ao princípio da continuidade do Estado, este “ente” materializa tal atendimento por meio do governo e da Administração Pública, desenvolvendo e implementando políticas públicas.

Para tanto o principal instrumento de gestão norteador das decisões estatais é o orçamento público, que tem como espectro uma amplitude muito maior do que a instrumentalidade da gestão, uma vez que por tratar-se de um sistema composto de três leis: (i) Plano Plurianual (PPA); (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), também é eivado de substantividade política (arena legislativa) e jurídica (limitação da legalidade que possibilita o controle, inclusive o social, sobre as ações do governante/Administração Pública).

4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho foi desenvolvido tomando por base a fundamentação teórica aliada à observação empírica acerca do orçamento público como instrumento essencial à gestão da *res-pública*, pertencente às áreas da ciência jurídica (instrumento de direito) e da Administração Pública (instrumento de gestão).

Espera-se que a produção e suscitações dele resultante incentivem acadêmicos e executivos das áreas envolvidas conscientizando-os quanto à importância de se entender e enxergar o orçamento público em toda a sua extensão e potencialidade, e como meio de alcançar os objetivos do Estado por intermédio de seus governantes e da Administração Pública enquanto elo “trimbiótico” destes com a sociedade, pois, dessa forma, quando essa visão for por eles assimilada, o processo de implementação de políticas públicas (de Estado e/ou de governo) terá mais efetividade em direção ao atendimento do princípio da continuidade do Estado visando ao bem comum de seu povo.

Estruturalmente o trabalho, respeitadas as suas limitações, a partir da literatura estudada e da legislação pertinente, dissertou sobre o Estado, Governo e Administração Pública e do Orçamento Aplicado ao Setor Público na sua multidimensionalidade e essencialidade para a gestão da *res-pública*.

Constatou-se que tradicionalmente o orçamento público tomou a conotação de peça de controle político das finanças públicas, motivado pela evolução do liberalismo econômico contrário ao crescimento das despesas públicas, o que, por óbvio determinaria o aumento da necessidade arrecadatória do Estado para materializar-se perante seu povo “acionista (*shareholders*)”, proporcionando-lhes o bem comum fundado no constitucionalismo brasileiro.

Parece claro então o entendimento do orçamento público enquanto instrumento de gestão, face à sua aplicabilidade como subsídio ao processo de decisão caminhando de “braços dados” com o planejamento, que por sua vez pode ser entendido como algo de maior espectro que contempla os planos pactuados pelo governo/administração pública visando

ao atendimento do princípio da continuidade do Estado, no sentido de promover o bem comum dos cidadãos que são seus “acionistas” e, por conseguinte, “proprietários” da *res-pública*.

É fato que além dos assentamentos constitucionais, a matéria orçamentária encontra força e vigor em outras normas aplicáveis, com destaque para a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, que estabelece as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a qual é a norma de maior relevância em discussão e elaboração orçamentária que, não obstante sua “antiguidade” temporal é ainda contemporânea nessa matéria, tendo sido literalmente, inclusive, em grande parte, recepcionada no texto constitucional de 1988.

Outra lei que merece todo o destaque na matéria, sendo reconhecida como um “divisor de águas” na gestão fiscal do Estado Brasileiro nos três níveis federados, sendo inclusive adotada como paradigma positivo em outros Estados mundo afora, é a valorizada e propalada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Pelo até aqui registrado, respeitados melhores e fundamentados juízos, perseguido o objetivo proposto, infere-se, em resposta a questão de pesquisa, que o Orçamento aplicado ao Setor Público (Orçamento Público) pode sim ser entendido e estudado como instrumento essencial (de contornos jurídicos) para o embricamento simbiótico entre o Estado, o Governo e a Administração Pública, na materialização da função primaz do Estado que é a promoção do bem comum de seu povo.

Finalmente, mesmo reconhecendo sua limitação enquanto recorte teórico acredita-se que este trabalho tenha contribuído com a temática ao preencher um pequeno espaço de uma lacuna na literatura das áreas das ciências jurídicas que não valorizam o orçamento aplicado ao setor público em suas fundamentações doutrinárias, não obstante toda a “discussão” aqui espelhada.

Assim, fica a expectativa de que esta contribuição venha suscitar e estimular o desenvolvimento de novos estudos e uma maior valorização do estudo acerca do Orçamento Público em sua multidimensionalidade, não só na ciência administrativa (Administração pública), mas também na Jurídica (Direito Administrativo e Constitucional) e Política (arena legislativa), reconhecimento este que contribuirá para a elevação do orçamento público ao reconhecimento como instrumento essencial de desenvolvimento social e sustentabilidade do Estado, “detentor” *mor* da *res*-pública.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. **Processo legislativo e orçamento público: função de controle do parlamento**. 2009, 299 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. **Processo legislativo e orçamentário público: função e controle do parlamento**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 3 maio 2013.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento- MTO: versão 2013**. Brasília, 2012. 179 p.

COELHO, Ricardo Correa. **Estado, governo e mercado**. Brasília: UFSC/CAPES/UAB, 2009.

CRUZ, Cláudia Ferreira; MARQUES, Alessandra Lima; FERREIRA, Araceli Cristina de Souza. Informações ambientais na contabilidade pública: reconhecimento de sua importância para a sustentabilidade. **Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 10-23, jul./dez. 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. Órgãos públicos. In: _____. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, Caprici Matzenbacher; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. Por que governança na administração pública? In: SICITE - Seminário de Iniciação Científica e Tecnológica da UTFPR, 16., 2011, Ponta Grossa. **Anais**. Ponta Grossa, PR : UTFPR, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança pública e governabilidade: accountability e disclosure possibilitadas pela contabilidade aplicada ao setor público como instrumento de sustentabilidade do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 91-104, jan./mar. 2013.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.





[JURISPRUDÊNCIA*]

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

ACÓRDÃOS

AUXÍLIO-SAÚDE SERVIDORES COMISSIONADOS

PROCESSO Nº : 895423/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA



ACÓRDÃO Nº: 3985/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Auxílio-Saúde. Possibilidade de pagamento aos servidores comissionados.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Exmo. Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná, Desembargador Guilherme Luiz Gomes, sobre a possibilidade de concessão do auxílio-saúde aos servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, com a respectiva autorização legal.

O Parecer Jurídico que instrui o expediente concluiu pela possibilidade de pagamento do benefício aos ocupantes de cargos em comissão, destacando que a Constituição Federal, em seu artigo 6º, elenca a saúde dentre os direitos sociais e, em seu artigo 96, estabelece a competência do Tribunal de Justiça para dispor sobre a remuneração de seus servidores, respeitada a necessidade de elaboração de projeto de lei. Afirmou, ainda, que a matéria já foi objeto de regulamentação por parte de outros órgãos do Poder Judiciário, conforme regulamentação administrativa do Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca relacionou algumas decisões desta Corte, proferidas em consultas, que interessariam ao estudo do tema: Acórdão nº 4897/13, Acórdão nº 382/12, Acórdão nº 298/10, Acórdão nº 917/08, Acórdão nº 1217/12, Acórdão nº 1608/11, Acórdão nº 296/06 e Acórdão nº 1108/06 (Informação nº 23/14, peça nº 6).

Em seguida, o feito foi remetido à 6ª Inspeção de Controle Externo, unidade técnica responsável pela fiscalização da entidade consulente, superintendida pelo Conselheiro Durval Amaral, a qual corroborou o entendimento da assessoria jurídica do consulente, concluindo que “o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná possui competência privativa para, discricionariamente, propor à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, a alteração pretendida na presente consulta” (Informação nº 1/14, peça 9).

Da mesma forma, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Parecer n.º 5106/14) manifestou-se pela possibilidade de se instituir o benefício “mediante específica previsão legal, inexistindo razão jurídica que justifique a diferenciação entre os servidores públicos efetivos e comissionados na sua percepção.”

Alegou também que o entendimento adotado por esta Corte no Acórdão nº 917/08-Pleno, com força normativa, no qual se decidiu pela impossibilidade de instituição de auxílio-saúde aos servidores efetivos e comissionados, não deverá mais prevalecer, considerando-se, na sistemática atual,

que a universalidade do acesso à saúde, não impede que o Estado, atuando administrativamente como tomador de serviços (empregador, em sentido *lato*), implante benefício destinado a ressarcir os custos suportados pelos seus servidores com saúde.

É o Relatório, passo a decidir.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

O Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná questionou esta Corte de Contas sobre a possibilidade de se estender o pagamento do auxílio-saúde aos servidores comissionados.

O auxílio-saúde consiste em benefício de caráter indenizatório, que irá ressarcir parcialmente o servidor de despesas com planos privados de saúde.

Sobre a possibilidade de pagamento do benefício aos servidores efetivos não pairam mais dúvidas.

Conforme mencionado no Parecer Ministerial, o próprio consulente, no exercício das suas funções institucionais próprias, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 880501-2, proposta pelo Ministério Público Estadual em face da Lei nº 16.954/2011, que institui o benefício aos magistrados e servidores efetivos do Poder Judiciário, estabelecendo o entendimento de que o auxílio-saúde não interfere no direito à saúde de todos os cidadãos, nem no dever do Estado de garantir a promoção da saúde para todos¹.

1 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 16.954/2011 QUE INSTITUIU AUXÍLIO SAÚDE A MAGISTRADOS E SERVIDORES EFETIVOS, ATIVOS E INATIVOS DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 1º, III E 167 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INEXISTÊNCIA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (TJ-PR, Órgão Especial, ADI nº 880501-2, Rel. Des. Jesus Sarrão, DJ 11/04/2013)

Como bem expôs o *parquet*, o referido auxílio decorre da garantia social prevista no artigo 6^o da Constituição Federal, sendo pago aos servidores pelo Estado, enquanto na qualidade de empregador, não se confundindo com a garantia constitucional de acesso universal à saúde.

Por este aspecto, entendo que não há óbice para que o benefício seja estendido aos servidores comissionados, observando-se a necessidade de previsão legal e a disponibilidade orçamentária.

Como bem ponderou o órgão ministerial, esta Corte já se manifestou anteriormente, nos autos n^o 272274/07, que tratam de consulta com força normativa, pela impossibilidade de instituição de auxílio-saúde aos servidores efetivos e comissionados.³

Entretanto, cumpre anotar que tal posicionamento já foi superado no âmbito desta própria Corte, quando da análise da consulta formulada pela Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, nos autos n.º 483691/11,⁴ ocasião em que o plenário manifestou-se pela possibilidade de implantação de plano ou auxílio-saúde para servidores municipais, excluídos os agentes políticos.

Em razão do caráter normativo da consulta, o mesmo entendimento poderá ser aplicado aos demais órgãos da esfera municipal e estadual, ressaltando-se que a definição de servidor público abrange efetivos e comissionados, não se vislumbrando incompatibilidade do referido benefício com o vínculo precário.

Diante do exposto, conclui-se que o benefício poderá ser estendido aos servidores comissionados, desde que haja previsão legal e disponibilidade orçamentária.

Assim, pelos fundamentos acima expostos, no que se refere ao questionamento proposto, acompanhando os opinativos da unidade instrutiva e do

2 Artigo 6^o - "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição"

3 Acórdão n^o 917/08 – Pleno (Rel. Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca). Consulta formulada pela Câmara Municipal de Londrina.

4 Acórdão n^o 382/12 - Relator Conselheiro Hermas Eurides Brandão.

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VOTO para que a Consulta seja respondida no seguinte sentido:

“O auxílio-saúde poderá ser concedido aos servidores exclusivamente comissionados, observada a necessidade de lei e previsão orçamentária”.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:

Responder a **Consulta no seguinte sentido:**

O auxílio-saúde poderá ser concedido aos servidores exclusivamente comissionados, observada a necessidade de lei e previsão orçamentária.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e os Auditores IVENS ZSCHOERPER LINHARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

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

Sala das Sessões, 26 de junho de 2014 – Sessão nº 21.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

CARGOS - ACUMULAÇÃO

VEREADOR - PROCURADOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL

PROCESSO Nº : 880683/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE JOAQUIM TÁVORA
INTERESSADO : IREMAR CARLOS DA SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES



ACÓRDÃO Nº 3970/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Cumulação de cargo efetivo de assessor jurídico de Câmara Municipal com mandato eletivo de Vereador. Conhecimento e resposta em tese.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo então Presidente da Câmara Municipal de Joaquim Távora, senhor Iremar Carlos da Silva, acerca da possibilidade de acumulação do mandato de Vereador com o de advogado concursado da Câmara.

Destaca o consulente que a fim de evitar irregularidades, o advogado solicitou afastamento do cargo efetivo para atuar como legislador tendo optado, contudo, pela remuneração do cargo efetivo.

Informou ainda que realizou consulta pessoal e verbal à representante legal do Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro, Sra. Kele Cristiani Diogo Bahena, Promotora de Justiça do Núcleo de Santo Antônio da Platina, que emitiu opinião verbal contrária à acumulação dos cargos, bem como de seus vencimentos.

Indaga a consulente:

- a) Pode ser deferida a cumulação do cargo efetivo de advogado da Câmara Legislativa com o de vereador?
- b) Poderia acumular os respectivos vencimentos?
- c) Há infração dos princípios constitucionais, norma constitucional ou infraconstitucional no caso de cumulação das funções e vencimentos, havendo compatibilidade de horários?
- d) Quais seriam as providências e/ou recomendações, em tese, que poderiam ser tomadas?
- e) Em não sendo possível a cumulação, no caso de opção pelo exercício da vereança, mas recebimento da remuneração do cargo de servidor público, o vereador tem direito às vantagens do cargo, mesmo estando afastado das funções por conta da vereança?

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local que concluiu pelo afastamento do cargo efetivo e pagamento da remuneração sem a vantagem do cargo, com a conseqüente consulta a este Tribunal para obtenção de melhor orientação.

O feito foi distribuído em 11 de dezembro de 2013 a este Conselheiro. Conhecida e recebida a consulta, determinei a sua tramitação.

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 111/13 – peça 06) destacou 12 decisões dessa Corte sobre o tema, porém, das ementas destacadas, não se vislumbra nenhum caso específico de cumulação de mandato de vereador com o de advogado concursado do Legislativo Municipal.

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução 18/14 – peça 07), após detalhado relatório, assegurou que o Parecer apresentado pela Assessoria Jurídica da Câmara não merece reparos, uma vez que destacou bem a vedação que impede o exercício simultâneo da função de advogado com o cargo eletivo.

Destacou o papel do vereador nas atividades relacionadas ao parlamento, bem como na fiscalização, gestão e controle da administração municipal e suas políticas públicas, reforçando assim que o exercício de ambas as funções e cumulação de cargos e vencimentos/subsídios, não sobrevivem aos princípios da juridicidade, moralidade e ao princípio republicano.

Ressaltou ainda haver afronta aos princípios da impessoalidade e imparcialidade, em razão do conflito existente entre o interesse público e o interesse particular.

Com isso afirmou que o exercício simultâneo ou cumulação das duas funções implica no vilipêndio ao interesse público, o que significa dizer que sua atuação estaria também a transgredir o princípio da finalidade e a nulidade ou mitigação da relevante atuação parlamentar.

Salientou as funções do vereador e buscou demonstrar a incompatibilidade delas com o exercício da função de Procurador do Município.

Aduziu que a vedação contida no Estatuto da Advocacia tem seu núcleo na potencialidade do tráfico de influência decorrente do cargo de vereador.

Lembrou que, em regra, os procuradores jurídicos têm normativa administrativa exigindo que o exercício da advocacia se dê de forma exclusiva e tempo integral.

Destacou doutrina de comentários ao Estatuto da Ordem de 1994 em que a Ordem dos Advogados do Brasil, enfrentando a questão dos procuradores e diretores jurídicos nas instituições públicas, tem admitido o exercício

da advocacia exclusivamente no âmbito de suas atribuições institucionais, vedando qualquer outro, mesmo em causa própria.

Evidenciou o regramento acerca da acumulação de cargos insculpido na Constituição Federal.

Assegurou que *realizando-se uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico (Constituição, Código Civil, Lei nº 8.906/94 e Instrução Normativa nº 72/2012), é juridicamente impossível a cumulação entre a função de vereador com a de procurador jurídico da Câmara Municipal.*

Por fim, respondeu às questões formuladas da seguinte forma:

- a) Não é possível a cumulação do cargo efetivo de procurador jurídico da Câmara Municipal com o de vereador porque a Constituição não permite a percepção de qualquer benefício além do subsídio e a disponibilidade de horário não deve ser interpretada restritivamente (comparecimento a sessões legislativas), mas à efetiva necessidade do parlamentar se dedicar à defesa dos interesses da comunidade municipal em tempo integral. Além disso, ainda que o consulente não tenha mencionado, regra geral os procuradores jurídicos são contratados para exercer a função com exclusividade para a entidade pública, o que lhe impediria a cumulação de funções e vencimentos;
- b) haveria sim violação a normas constitucionais (art. 37, incisos XI, XVI e XVII; 38, incisos II e III 39, § 4º, da Constituição) e infraconstitucionais (art. 28 e 30, da Lei nº 8.906/94; art. 15, da Instrução Normativa nº 72/2012 e art. 884, do Código Civil) com a cumulação das funções e vencimentos, pois o procurador jurídico (servidor) teria que manter as duas funções para que não incidisse em enriquecimento ilícito e a relevância das funções do município implica num grau de influência tão significativa que o princípio da juridicidade (legalidade constitucionalizada), da igualdade de oportunidades, da impessoalidade, da imparcialidade, da autonomia e independência exigidas pelo exercício da vereança e da moralidade restariam seriamente comprometidos;
- c) as providências ou recomendações que devem ser tomadas com a impossibilidade de cumulação das funções e vencimentos e, vindo o postulante a optar pelo exercício da vereança, conforme se observa da consulta, consiste no impedimento/vedação ao exercício da advocacia (procurador jurídico) enquanto detentor do cargo eletivo, podendo perceber os vencimentos do cargo de servidor público (procurador jurídico), caso mais favorável, sem a percepção das vantagens do cargo de edil (inteligência do art. 39, § 4º, CR e Instrução Normativa nº 72/2012).

O Ministério Público de Contas (Parecer 5816/14 – peça 08) considerando que os precedentes desta Corte não abrangem o caso específico de servidor da própria Câmara quando eleito Vereador, bem como a minudente análise e Parecer da Diretoria de Contas Municipais manifestou-se pela resposta como vertido na manifestação da unidade técnica.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO¹ E VOTO

A Consulta foi recebida por este Relator, em razão de preenchidos os pressupostos legais para sua tramitação (Despacho 3541/13 – peça 05).

Quanto ao mérito, temos:

2.1 Do exercício da vereança e das disposições constitucionais

Sabe-se que preenchidas as condições de elegibilidade (capacidade eleitoral passiva) estabelecidas no art. 14, §3º, da Constituição Federal, qualquer cidadão poderá pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular², podendo cumulá-lo com outro cargo público, desde que observadas as prescrições constitucionais.

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

Assim preleciona Raul de Mello FRANCO JÚNIOR:

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

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

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

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

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

Quanto à cumulação de *um* cargo público com o mandato de Vereador não há dúvidas. Essa Corte já se manifestou por diversas vezes, conforme precedentes destacados na Informação da Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (peça 06), pela possibilidade, desde que haja compatibilidade de horários.

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

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

[Vereador. Acúmulo de cargos] Havendo compatibilidade de horários, o servidor receberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do mandato eletivo. Não existindo, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe

3 FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. Servidor Público no Exercício da Vereança: Uma Reflexão Acerca das Incompatibilidades Constitucionais para o Exercício de Mandato Eletivo e a Situação do Servidor Público Eleito Vereador. *Interesse Público IP* Belo Horizonte, n. 22, ano 5 Novembro/Dezembro 2003. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=50734>. Acesso em: 30 out. 2013.

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

(...)

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

facultado optar pela remuneração conveniente (inciso II do art. 38 da CF/88). (...) Como se vê, no âmbito municipal, permitiu o art. 38, III, da Lex Mater, que o servidor perceba as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo desde que haja compatibilidade de horários; se não forem conciliáveis os horários para o exercício do mandato e do cargo, será aplicada a norma relativa ao prefeito, ou seja, afastamento do cargo, emprego ou função, assegurada a opção pela remuneração conveniente. (...). Com tais argumentos, e nos termos do disposto no inciso III do art. 38 da Carta Magna, admite-se a cumulação para o caso do servidor público eleito vereador, havendo compatibilidade de horários, quando, então, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo. (...) (Consulta n. 680568. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 13/08/2003)⁵. (grifei)

O que o Constituinte fez foi criar regras e condições de observância obrigatória para tal cumulação. Assim, a ressalva no caso fica por conta da obrigatória observância dos critérios constitucionais da compatibilidade de horários e do teto remuneratório⁶ que deverá ser obrigatoriamente respeitado. Embora essas condições estejam bem delineadas no texto constitucional, devendo ser acrescentada ainda a restrição imposta por força do art. 29, IX⁷, da Carta Federal, a aparente possibilidade de acumulação deve ser cuidadosamente analisada.

A consulta ora em análise questiona a possibilidade de cumulação do mandato de Vereador com um cargo público efetivo de advogado, da própria Câmara Legislativa Municipal, motivo pelo qual devemos ingressar na legislação específica que regulamenta tal profissão.

5 *In*: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1424.pdf>. Acesso em: 08 de novembro de 2013.

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

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 promulgara, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

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

2.2 Do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei Federal nº 8.906/94)

As regras que regulam as proibições no exercício da advocacia encontram guarida no comumente chamado Estatuto dos Advogados que dispõe:

Art. 28. A **advocacia é incompatível**, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades:

I - chefe do Poder Executivo e membros da Mesa do Poder Legislativo e seus substitutos legais;

II - membros de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais e conselhos de contas, dos juizados especiais, da justiça de paz, juízes classistas, bem como de todos os que exerçam função de julgamento em órgãos de deliberação coletiva da administração pública direta e indireta; ([Vide ADIN 1127-8](#))

III - ocupantes de cargos ou funções de direção em Órgãos da Administração Pública direta ou indireta, em suas fundações e em suas empresas controladas ou concessionárias de serviço público;

IV - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a qualquer órgão do Poder Judiciário e os que exercem serviços notariais e de registro;

V - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a atividade policial de qualquer natureza;

VI - militares de qualquer natureza, na ativa;

VII - ocupantes de cargos ou funções que tenham competência de lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos e contribuições parafiscais;

VIII - ocupantes de funções de direção e gerência em instituições financeiras, inclusive privadas.

§ 1º A incompatibilidade permanece mesmo que o ocupante do cargo ou função deixe de exercê-lo temporariamente.

§ 2º Não se incluem nas hipóteses do inciso III os que não detenham poder de decisão relevante sobre interesses de terceiro, a juízo do conselho competente da OAB, bem como a administração acadêmica diretamente relacionada ao magistério jurídico. (sem grifos no original)

(...)

Art. 30. São **impedidos** de exercer a advocacia:

I - os servidores da administração direta, indireta e fundacional, contra a Fazenda Pública que os remunere ou à qual seja vinculada a entidade empregadora;

II - os membros do Poder Legislativo, em seus diferentes níveis, contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público.

Parágrafo único. Não se incluem nas hipóteses do inciso I os docentes dos cursos jurídicos. (sem grifos no original)

Com relação à diferença entre tais espécies de proibição o próprio Estatuto se encarregou de conceituá-las: “Art. 27. A incompatibilidade de-

termina a proibição total, e o impedimento, a proibição parcial do exercício da advocacia”.

Assim sendo, verifica-se que a proibição total do exercício da advocacia em concomitância com o mandato de Vereador restringe-se aos membros da Mesa do Poder Legislativo. A Mesa, segundo Hely Lopes Meirelles⁸ “é o **órgão da Câmara Municipal, geralmente constituída por um presidente, um vice-presidente, um ou mais secretários e tesoureiro, se necessário, eleitos entre os vereadores em exercício, observado o critério de representação proporcional, na forma que dispuser o regimento interno**”.

Dessa forma, denota-se que no caso em análise não há que se falar em incompatibilidade, uma vez que essa só atinge os membros da mesa diretiva e seus substitutos legais – para os quais a proibição é total.

Assente-se ainda que os suplentes dos membros da Mesa Diretora também sofrem tais restrições.

Acompanhando o raciocínio exposto de que a incompatibilidade só atinge os Membros da Mesa Diretora do Legislativo Municipal, bem como seus suplentes, várias são as manifestações do Órgão de Classe dos Advogados, em seu âmbito federal. Vejamos:

DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

1. RECURSO N. 49.0000.2012.003291-0/PCA. Recte: Pier Gustavo Berri, OAB/SC 29055. Recdo: Conselho Seccional da OAB/Santa Catarina. Relator: Conselheiro Antonio Pimentel Neto (TO). EMENTA PCA/083/2012. INTEGRANTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL. ATIVIDADE INCOMPATÍVEL COM A ADVOCACIA. EX VI INCISO I DO ARTIGO 28 DO ESTATUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os membros da 1ª Câmara do CFOAB, à unanimidade de votos, em conhecer do recurso e negar-lhe provimento, nos termos do voto do relator. Impedido de votar o Representante Seccional da OAB/SC. Brasília, 3 de julho de 2012. Marcus Vinícius Furtado Coêlho, Presidente. Antonio Pimentel Neto, Relator. (DOU. 26/09/2012, S. 1, p. 153)

8 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 607.

2. Recurso nº 2007.08.06090-05. Recorrente: Elisabete Ritter de Vargas Silva OAB/RS 30.854. Recorrido: Conselho Seccional da OAB/Rio Grande do Sul. Relator: Conselheiro Almino Afonso Fernandes (MT). Ementa PCA/077/2008. O artigo 28, inciso I, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, torna incompatível o exercício da advocacia aos integrantes de Mesa Diretora do Poder Legislativo, bem assim de seus substitutos legais. Ao 2º Secretário de Câmara Municipal é vedado o exercício da advocacia. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os membros da Primeira Câmara do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, à unanimidade de votos em conhecer e negar provimento ao recurso nos termos do voto do Conselheiro Relator. Impedido de votar o representante da Seccional OAB/RS. Brasília, 19 de maio de 2008. Agesandro da Costa Pereira, Presidente “ad hoc” da Primeira Câmara. Almino Afonso Fernandes, Conselheiro Relator. (DJ, 18.12.2008, p. 507)

No mesmo sentido, encontramos manifestação do Tribunal e Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo:

1. **E-3.160/05 – IMPEDIMENTO E INCOMPATIBILIDADE - VEREADOR - MEMBRO DA MESA DA ASSEMBLÉIA DA CÂMARA.** Se apenas vereador, vogal de corpo legislativo municipal, estará o advogado impedido parcialmente (EAOAB-30) de exercer a advocacia contra ou em prol das pessoas, empresas e entidades enumeradas no inciso II do art. 30, porém, livre, para o exercício da advocacia nas mais situações ou casos, respeitados sempre os limites éticos do CED. Porém, se um vereador for eleito Presidente da Câmara, Corpo Legislativo do Município, ou Membro da Mesa da Assembleia Municipal torna-se respectivamente Presidente e Membro de uma Mesa do Poder Legislativo (Municipal) e, compreensivelmente, transmuda a situação no tocante ao exercício da profissão, para caso de incompatibilidade, vedando-se em absoluto - sem qualquer ressalva ou exceção - exercer a advocacia, enquanto perdurar a situação ou status legislativo, que engendra incompatibilidade (EA-28-I), sem distinção ou exceção a nível ou espécie de poder. Em qualquer poder legislativo dos vários níveis da União, engendra incompatibilidade a advogados que componham a respectiva mesa, inclusive substitutos legais e mesmo que, temporariamente, não exerçam funções. É a lei. É também um fundamento ético por demais visível e facilmente compreensível. Precedentes: E-1349 - E-1680 - E-1744 -E-2083 - E-2439 * Fund. EAOAB – (Art.28-I). **V.U., em 19/05/05, do parecer e ementa do Rel. Dr. ERNESTO LOPES RAMOS – Rev. Dr. GUILHERME FLORINDO FIGUEIREDO – Presidente Dr. JOÃO TEIXEIRA GRANDE.**
RELATÓRIO – É consulta enviada pelo dd. presidente da Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de São Paulo - endereçada ao e. presidente do TED da Seccional, solicitando informação sobre se advogado devidamente inscrito nos quadros da OAB poderá fazer parte da Mesa da Câmara, na função de tesoureiro. Em síntese, é a consulta que a subseccional transmite à e. presidência do Tribunal de Ética e Disciplina, que a repassou a esta Turma Deontológica.
PARECER – Visivelmente, a questão colocada prende-se com o tema das incompatibilidades e dos impedimentos, matéria do

pelouro da e. Comissão de Seleção, sem embargo de, em não poucas oportunidades, ter sido solicitada esta Turma Deontológica a manifestar-se sobre o assunto, a levar a entender que, uma vez mais - quanto mais não fora pela origem ou fonte da consulta - seja a resposta merecida e de se a dar a tal respeito.

Já se disse antes, em voto de lavra própria, que, quando o inciso II do 30 do EAOAB refere que estão impedidos de exercer a advocacia os membros do Poder Legislativo, avança que o impedimento se coloca nos seus diferentes níveis, não estabelecendo distinções, portanto, entre os vários legislativos que se escalonam e hierarquizam no território da União: federal, estadual e o municipal ou camarário, do qual - do último - parece tratar a consulta, posto que damos por entendido a referência à Mesa da Câmara como sendo da Câmara Municipal local.

Aquele inciso II do art. 30 tem configurada a situação de advogado, regularmente inscrito, que se elege (o elegem) para uma Câmara Legislativa, no território da União, pouco importando área geográfica ou de competência e nível hierárquico desse órgão legiferante que, nessa situação - a advogado - passa a ficar impedido de exercer a advocacia, parcialmente, no sentido (relendo a norma) de que:

“Art. 30 São impedidos de exercer a advocacia:

I ... (*omissis*) ...

II os membros do Poder Legislativo, em seus diferentes níveis, contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público”, cuja disciplina se vê projetada em inúmeros precedentes desta Casa.

A consulta, porém, não se desenha nos limites daquele apontado inciso da norma. Ela desloca da situação ali pintada, do art. 30 transcrito (parcialmente), para uma zona mais densa, no tocante a restrições ou vedações. Realmente, quando um vereador - membro da Câmara Legislativa Municipal - se candidata à Mesa da Câmara, seus pares vereadores que o elegeram, o guindam e elevam, retirando-o do grupo ou corpo de vogais, membros da Câmara (vereadores), para o transformar, elevar, a Membro da Mesa da Assembleia Legislativa.

E, então, se antes, enquanto vereador, já o deputado municipal estaria impedido de exercer a advocacia, nos termos da norma que se transcreveu, agora, a zona de conflito, entre o ‘status’ político-legislativo municipal e o exercício da advocacia se adensa, na medida em que a projeção social e influência do hipotético eleito se amplia. A ‘ratio’ da norma é por demais evidente: efetivamente, tem em vista a vedação do clientelismo, o tráfico de influências, em uma palavra, a captação de clientes, da concorrência entre advogados que, no caso de impedimento e incompatibilidade, se objetiva cercear, quando essa concorrência - desleal por certo - advenha ou possa admitir-se que advenha da situação de maior prestígio, de maior influência ou posição política de um profissional, em detrimento dos mais profissionais seu colegas.

Pare-se um pouco, para lembrar a distinção entre impedimento e incompatibilidade (EA-27) que, quanto ao primeiro já ficou delineada: advogado impedido pode exercer livremente a profissão, menos a favor ou contra determinadas entidades ou pessoas, pela especial ligação ou vínculo que os relacione ou a que se encontre ligado. O impedimento traduz-se, então, numa proibição parcial do exercício profissional: o advogado está proibido, impedido, de

advogar contra ou em prol de pessoas ou entidades definidas, mas livre no exercício, fora dessa área de restrições, apontadas na lei.

A incompatibilidade revela, traduz uma vedação mais profunda, que se projeta e objetiva na proibição absoluta do exercício da advocacia, naturalmente, enquanto durar aquela situação incompatível com tal exercício. Sai-se da incidência do art. 30 do EAOAB para a zona mais drástica do art. 28 que - na parte que interessa ao esclarecimento da consulta - valerá, transcrever (parcial):

“Art. 28 A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades:

I - chefe do Poder Executivo e membros da Mesa do Poder Legislativo e seus substitutos legais;

II - ... (*omissis*) ...”, onde se subsume, sem o menor esforço exegético, a situação da consulta, em que se configura um advogado inscrito apontado a ocupar uma Mesa da Câmara Municipal, Legislativo local. E, neste caso, tanto o presidente da Câmara (da Mesa) quanto seus colegas vereadores, integrando a Mesa da Assembleia, estarão incompatibilizados com o exercício da profissão de advogado, naturalmente quando forem - como se toma para hipótese de argumento - advogados.

Em breve: se vereador, membro do Poder Legislativo, está o advogado impedido de exercer a advocacia contra ou a favor das entidades enunciadas (art. 30) já, depois, se eleito membro da Mesa da Câmara, passa a ‘status’ político-legislativo que o impede absolutamente (incompatibiliza) para o exercício da advocacia, enquanto permanecer a situação, mesmo - adita o § 1º do art 28 “que o ocupante do cargo ou função deixe de exercê-lo temporariamente” e tão abrangente que atinge até ou “seus substitutos legais” (art. 28-I).

Neste sentido, as ementas E-1680/98, E-2307/2001 e E-2349-2001.

Nesse contexto destaca-se que *a mens leges [Estatuto da Advocacia]* foi que o advogado exerça a sua profissão com absoluta independência e isenção sob qualquer circunstância e que o exercício de algumas funções não propicie a angariação de clientela, facilitação decorrente do exercício de cargo público⁹, sob pena de, se assim não o fizer, incorrer em crime tipificado no Código Penal cujo *nomen juris* é **advocacia administrativa**¹⁰.

9 AZEVEDO, Flávio Olímpio de. **Estatuto da advocacia comentado**. <http://www.direitocom.com/estatuto-da-advocacia-comentado/titulo-i-da-advocacia-do-artigo-1-ao-43/capitulo-vii-das-incompatibilidades-e-impedimentos-do-artigo-27-ao-artigo-30/artigo-27o-ao-30o> Acesso em: 20 de maio de 2014.

10 **Advocacia administrativa**
Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:
Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.
Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo:
Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa.

Entretanto, observe-se que tais decisões não tratam especificamente do caso de um advogado, na qualidade de servidor público, exercer concomitantemente tal cargo efetivo com o exercício do mandato eletivo de Vereador.

Conclui-se, portanto, que um advogado não poderá exercer um cargo eletivo de Vereador em concomitância com suas funções se, no exercício da vereança, ele fizer parte da mesa diretiva.

Todavia, a restrição de impedimento não faz ressalva ou limitação apenas aos Dirigentes da Casa, abarcando **todos** os membros do Poder Legislativo, reduzindo o seu campo de atuação e vedando a advocacia pró ou contra as pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público, de qualquer nível, independente da esfera a pertença o parlamentar¹¹, conforme decisões da Segunda e da Sexta Turmas do Superior Tribunal de Justiça¹².

11 ALVES, Marcus Alexandre. [O impedimento dos membros do Poder Legislativo para o exercício da advocacia e a interpretação do artigo 30, inciso II, da Lei 8.906/1994](http://jus.com.br/artigos/28109). *Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 3961, 6 maio 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/28109>>. Acesso em: 20 de maio de 2014. Leia mais: <http://jus.com.br/artigos/28109/o-impedimento-dos-membros-do-poder-legislativo-para-o-exercicio-da-advocacia-e-a-interpretacao-do-artigo-30-inciso-ii-da-lei-8-906-1994#ixzz32Mh0ie4y>

12 PROCESSUAL CIVIL - EXERCÍCIO DA ADVOCACIA - AÇÃO AJUIZADA CONTRA O INSS - ADVOGADO DA AUTORA ELEITO VEREADOR - IMPEDIMENTO - ART. 30, II, DA LEI 8.906/94.

1. Nos termos do art. 30, II, da Lei 8.906/94, todos os membros do Poder Legislativo, independentemente do nível a que pertencerem - municipal, estadual ou federal - são impedidos de exercer a advocacia contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público.

2. Precedentes da Seção de Direito Público.

3. Recurso conhecido, mas não provido.

(REsp 639.268/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/06/2008, DJe 18/08/2008)

RECURSO ESPECIAL. VEREADOR MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE ADVOCACIA CONTRA AUTARQUIA FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Em sendo o advogado detentor de mandato eletivo (vereador municipal), não pode atuar em juízo como representante da parte em pleito contra o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, por se tratar este de pessoa jurídica de direito público, autarquia federal. Precedentes.

2. Recurso improvido.

(REsp 554.134/MG, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, SEXTA TURMA, julgado em 23/08/2005, DJ 14/11/2005, p. 410).

Antes, lembremos que as atribuições dos vereadores são precipua-mente legislativas, embora exerçam ainda funções de controle e de fiscalização de determinados atos do Executivo, de julgamento de infrações político-administrativas do prefeito e de seus pares; e pratiquem restritos atos meramente administrativos nos assuntos de economia interna da Câmara, quando investidos em cargos da Mesa ou em funções transitórias da administração da Casa. (...) A atribuição precípua do vereador é a apresentação de projetos de atos normativos à Câmara, com a conseqüente participação na sua discussão e votação¹³.

Já, a assessoria jurídica das Câmaras compreende, *grosso modo*, uma vez que tais definições devem ser feitas em regimento interno, a consultoria e assessoria aos Membros do Poder Legislativo, bem como às Comissões existentes, a elaboração de pareceres em licitações e apreciação da constitucionalidade dos projetos de lei apresentados, a defesa do Órgão perante o Poder Judiciário, bem como a proposição de demandas judiciais em seu nome, entre outras funções.

Tomando por base as funções acima destacadas, denota-se que há restrição legal ao exercício concomitante do serviço público de advogado (assessor da Câmara) com o exercício do ofício de vereador, por razões de incompatibilidade de funções. Questiona-se: Como seria a isenção de um Vereador que propõe um projeto de lei e, ele mesmo na qualidade de assessor jurídico da Câmara, aprecia o seu projeto opinando pela constitucionalidade, legalidade ou utilidade pública dele?

Com isso, os conflitos de interesses ficam evidentes, implicando no comprometimento da independência da função de parlamentar em relação à independência do exercício das funções de assessor jurídico da Câmara, originando assim, um conflito institucional. Importa lembrar que *a compatibilidade está a serviço da eficiência funcional*¹⁴.

13 MEIRELLES, Hely Lopes. *op. cit.*, p. 595/596.

14 FRANCO JÚNIOR, *op. cit.*

Embora não haja afronta direta a um texto legal ou ao texto constitucional, verifica-se que a cumulação ora questionada colide com os princípios insculpidos na Carta Federal de 1988, sendo inconcebível, sob a perspectiva de tais preceitos constitucionais, a simultaneidade do exercício das funções de legislador municipal com as funções inerentes ao cargo de assessor jurídico da Casa Legislativa do Município.

Nesse passo, importa destacar os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.¹⁵

Ao assim proceder, princípios como os da legalidade, moralidade, finalidade e eficiência, bem como o direito fundamental à boa administração pública seriam contrariados.

Utilizando ainda o escólio de Celso Antônio tem-se que a afronta ao princípio da legalidade se dá em contraposição aos desmandos dos governantes, já que a própria Constituição preceitua que todo poder emana do povo e, ao Poder Legislativo, foi concedida tal representação. Por isso ele deve, pessoalmente, definir na lei e na conformidade da Constituição os interesses públicos e os meios e modos de perseguir-los¹⁶.

A moralidade seria turbada caso se verifique que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia

15 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 903.

16 Idem. p. 89.

comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa¹⁷.

O princípio da finalidade em relação ao espírito da lei e o princípio da eficiência ligando-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso¹⁸.

Por fim, o direito fundamental à boa administração pública (entendido como direito à administração eficiente e eficaz, proporcional e cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas) acarreta o dever de observar, nas relações administrativas, a totalidade dos princípios constitucionais¹⁹.

Em razão de todos esses princípios é que se entende impossível a cumulação perquirida.

Destaquem-se ainda outras decisões relacionadas aos impedimentos dos advogados²⁰:

1. **IMPEDIMENTO – VEREADOR – POSSIBILIDADE - IMPEDIMENTO PARCIAL DE ADVOGAR CONTRA OU A FAVOR DO PODER PÚBLICO NO QUE SE REFERE À ADVOCACIA CONTENCIOSA E CONSULTIVA – IMPEDIMENTO QUE ALCANÇA O CARGO DE PROCURADOR JURÍDICO MUNICIPAL – IMPOSSIBILIDADE DA CONCOMITÂNCIA DO CARGO DE VEREADOR COM O DE PROCURADOR JURÍDICO MUNICIPAL.** Advogado eleito vereador está impedido de advogar, nas áreas contenciosa e consultiva, incluída a lavratura de pareceres, contra ou a favor de “pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público”. Inteligência do art. 30, II, do EAOAB. Como procurador jurídico municipal, que foi eleito vereador, tem por dever a defesa do Poder Público. O impedimento o alcança, ainda que exerça atividade meramente consultiva. Impossibilidade, assim, da concomitância dos cargos de ve-

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 79.

18 MEDAUAR, ODETE. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 128.

19 FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 96.

20 Tribunal de Ética da OAB/SP. In: http://www2.oabsp.org.br/asp/tribunal_etica/pop_ementasano.asp?ano=2005. Acesso em 20 de maio de 2014.

reador e procurador jurídico municipal. Proc. E-3.156/2005 – v.u., em 19/05/2005, do parecer e ementa do Rel. Dr. FÁBIO DE SOUZA RAMACCIOTTI – Rev. Dr. RICARDO GARRIDO JÚNIOR – Presidente Dr. JOÃO TEIXEIRA GRANDE. (sem grifos no original)

2. **INCOMPATIBILIDADE – IMPEDIMENTO – VICE-PREFEITO NOMEADO DIRETOR DE DEPARTAMENTO JURÍDICO DE MUNICÍPIO – ADVOGADO ASSESSOR DA CÂMARA MUNICIPAL – AJUIZAMENTO DE MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O PODER LEGISLATIVO – ADVOGADOS NOMEADOS ASSESSORES JURÍDICOS DE PREFEITURA.** A incompatibilidade do vice-prefeito em exercer a advocacia assenta-se na virtualidade da substituição, como doutrina Paulo Luiz Neto Lobo. Como também ocupa o cargo de diretor de departamento jurídico do município, nascem – segundo José Cretella Júnior e José Cretella Neto -, os fundamentos da incompatibilidade, a saber: o de criar constrangimento para o Poder Judiciário e prejuízo para os cidadãos e o de captar causas e clientes, em virtude da posição ocupada. Os cargos de assessor da Câmara Municipal como o de assessor de Município produzem o impedimento (art. 30, I, da Lei nº 8.906/94). Assessor da Câmara que, quando vereador, ajuizou mandado de segurança contra o Poder Legislativo local, processo esse ainda tramitando, não pode advogar, para a Câmara, naquele processo. O advogado não pode advogar contra literal disposição de lei (art. 34, VI, da Lei nº 8.906/94), não pode provocar a nulidade do processo (inciso X do art. 34 da mesma lei) e deve saber que há o crime de patrocínio simultâneo (parágrafo único do art. 355 do Código Penal). **Proc. E-3.120/2005 – v.u., em 17/03/2005, do parecer e ementa do Rel. Dr. JOSÉ ROBERTO BOTTINO – Ver. Dr. FÁBIO KALIL VILELA LEITE – Presidente Dr. JOÃO TEIXEIRA GRANDE. (sem grifos no original)**

Dessa forma, é possível concluir que:

- 1) Advogado e Membro da Mesa Diretiva do Poder Executivo: há incompatibilidade para o exercício da advocacia (Art. 28, I, do EAOAB);
- 2) Advogado e Membro do Poder Legislativo: há impedimento para o exercício da advocacia contenciosa e consultiva, contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público (Art. 30, II, do EAOAB);
- 3) Servidor Público Municipal (Procurador Jurídico do Município) e Vereador: há restrição conforme decisões já destacadas. Logo, com mais razão, há limitação para o exercício concomitante das funções de assessor jurídico concursado da Câmara Municipal com o mandato de Vereador, motivado pelo comprometimento da independência do exercício de ambos os ofícios e fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade.

Assim, responde-se a presente Consulta nos seguintes termos:

a) *Pode ser deferida a cumulação do cargo efetivo de advogado da Câmara Legislativa com o de vereador?*

✕ Não, uma vez que são funções não acumuláveis, em razão da afronta a princípios constitucionais que originam um possível comprometimento da independência do exercício de ambos os cargos, fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade no desempenho das atividades.

b) *Poderia acumular os respectivos vencimentos?*

✕ Não, já que as funções não são acumuláveis.

c) *Há infração dos princípios constitucionais, norma constitucional ou infraconstitucional no caso de cumulação das funções e vencimentos, havendo compatibilidade de horários?*

✕ Como visto no item 2.1., havendo compatibilidade de horários não há que se falar em infração aos princípios constitucionais, não sendo, contudo, o caso em análise.

d) *Quais seriam as providências e/ou recomendações, em tese, que poderiam ser tomadas?*

✕ Considerando que as respostas às Consultas emanadas por este Tribunal são sempre em tese, reafirma-se o entendimento de que um assessor jurídico da Câmara, concursado, não pode cumular seu vínculo efetivo com o mandato de Vereador, em razão do comprometimento da independência do exercício de ambos os cargos e fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade.

e) *Em não sendo possível a cumulação, no caso de opção pelo exercício da vereança, mas recebimento da remuneração do cargo de servidor público, o vereador tem direito às vantagens do cargo, mesmo estando afastado das funções por conta da vereança?*

- ✘ Tal questionamento é de resposta precisa impossível, já que sua análise é casuística, refugindo da seara das Consultas, não podendo ser fornecida em tese. Contudo, há possibilidade de esclarecimento de alguns benefícios gerais, que são inerentes à função e independem da avaliação específica do servidor. Quanto a isso, bem destacou Raul de Mello Franco Júnior²¹: Operado o afastamento, o servidor ainda tem o direito de contar com alguns benefícios: a) pode optar pela sua remuneração (a que vinha percebendo até então) ou pelo subsídio do mandato eletivo; b) seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, como se permanecesse na carreira, exceto para fins de promoção por merecimento; c) pode se valer dos benefícios previdenciários referentes à sua ocupação administrativa, vez que os valores serão determinados como se no exercício do cargo estivesse.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecer a Consulta formulada por IREMAR CARLOS DA SILVA, então Presidente da Câmara Municipal de Joaquim Távora, CNPJ nº 77.778.785/0001-52, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1) Pode ser deferida a cumulação do cargo efetivo de advogado da Câmara Legislativa com o de vereador?

- ✘ Não, uma vez que são funções não acumuláveis, em razão da afronta a princípios constitucionais que originam um possível comprometimento da independência do exercício de ambos os ofícios, fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade no desempenho das atividades.

2) Poderia acumular os respectivos vencimentos?

- ✘ Não, já que as funções não são acumuláveis.

- 3) *Há infração dos princípios constitucionais, norma constitucional ou infraconstitucional no caso de cumulação das funções e vencimentos, havendo compatibilidade de horários?*
- ✘ Como visto no item 2.1., havendo compatibilidade de horários não há que se falar em infração aos princípios constitucionais, não sendo, contudo, o caso em análise.
- 4) *Quais seriam as providências e/ou recomendações, em tese, que poderiam ser tomadas?*
- ✘ Considerando que as respostas às Consultas emanadas por este Tribunal são sempre em tese, reafirma-se o entendimento de que um assessor jurídico da Câmara, concursado, não pode cumular seu vínculo efetivo com o mandato de Vereador, em razão do comprometimento da independência do exercício de ambos os cargos e fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade.
- 5) *Em não sendo possível a cumulação, no caso de opção pelo exercício da vereança, mas percebimento da remuneração do cargo de servidor público, o vereador tem direito às vantagens do cargo, mesmo estando afastado das funções por conta da vereança?*
- ✘ Tal questionamento é de resposta precisa impossível, já que sua análise é casuística, refugindo da seara das Consultas, não podendo ser fornecida em tese. Contudo, há possibilidade de esclarecimento de alguns benefícios gerais, que são inerentes à função e independem da avaliação específica do servidor. Quanto a isso, bem destacou Raul de Mello Franco Júnior²²: Operado o afastamento, o servidor ainda tem o direito de contar com alguns benefícios: a) pode optar pela sua remuneração (a que vinha percebendo até então) ou pelo subsídio do mandato eletivo; b) seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, como se permanecesse na carreira, exceto para fins de promoção por merecimento; c) pode se valer dos benefícios previdenciários referentes à sua ocupação administrativa, vez que os valores serão determinados como se no exercício do cargo estivesse.

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

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

3 DA DECISÃO

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

I. conhecer a Consulta formulada por IREMAR CARLOS DA SILVA, então Presidente da Câmara Municipal de Joaquim Távora, CNPJ nº 77.778.785/0001-52, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) Pode ser deferida a cumulação do cargo efetivo de advogado da Câmara Legislativa com o de vereador?

- ✘ Não, uma vez que são funções não acumuláveis, em razão da afronta a princípios constitucionais que originam um possível comprometimento da independência do exercício de ambos os ofícios, fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade no desempenho das atividades.

b) Poderia acumular os respectivos vencimentos?

- ✘ Não, já que as funções não são acumuláveis.

c) Há infração dos princípios constitucionais, norma constitucional ou infraconstitucional no caso de cumulação das funções e vencimentos, havendo compatibilidade de horários?

- ✘ Como visto no item 2.1., havendo compatibilidade de horários não há que se falar em infração aos princípios constitucionais, não sendo, contudo, o caso em análise.
- d) *Quais seriam as providências e/ou recomendações, em tese, que poderiam ser tomadas?*
 - ✘ Considerando que as respostas às Consultas emanadas por este Tribunal são sempre em tese, reafirma-se o entendimento de que um assessor jurídico da Câmara, concursado, não pode cumular seu vínculo efetivo com o mandato de Vereador, em razão do comprometimento da independência do exercício de ambos os cargos e fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade.
- e) *Em não sendo possível a cumulação, no caso de opção pelo exercício da vereança, mas recebimento da remuneração do cargo de servidor público, o vereador tem direito às vantagens do cargo, mesmo estando afastado das funções por conta da vereança?*
 - ✘ Tal questionamento é de resposta precisa impossível, já que sua análise é casuística, refugindo da seara das Consultas, não podendo ser fornecida em tese. Contudo, há possibilidade de esclarecimento de alguns benefícios gerais, que são inerentes à função e independem da avaliação específica do servidor. Quanto a isso, bem destacou Raul de Mello Franco Junior: *Operado o afastamento, o servidor ainda tem o direito de contar com alguns benefícios: a) pode optar pela sua remuneração (a que vinha percebendo até então) ou pelo subsídio do mandato eletivo; b) seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, como se permanecesse na carreira, exceto para fins de promoção por merecimento; c) pode se valer dos benefícios previdenciários referentes à sua ocupação administrativa, vez que os valores serão determinados como se no exercício do cargo estivesse.*

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

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

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

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

Sala das Sessões, 26 de junho de 2014 – Sessão nº 21.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

CONTRATO ADMINISTRATIVO CONCESSÃO DA EXPLORAÇÃO DE RODOVIAS

PROCESSO Nº : 840955/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS
DELEGADOS DE INFRA-ESTRUTURA DO PARANÁ
INTERESSADO : ANTONIO JOSE CORREIA RIBAS
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA



ACÓRDÃO Nº 3765/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Contrato administrativo de concessão de rodovias. Parâmetros técnicos a serem observados para a manutenção e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Alinhamento aos critérios estabelecidos pela ANTT e TCU

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a este Tribunal pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná – AGEPAR – acerca de questões recorrentes com as quais tem se deparado relativamente à aplicação de normas legais e contratuais aos contratos de prestação de serviços e obras sob sua atuação, especialmente na área de infraestrutura de transportes terrestres, à luz da orientação do Poder Executivo, dessa E. Corte de Contas e dos demais órgãos de controle externo, notadamente do

Tribunal de Contas da União, das Agências reguladoras federais e Ministério da Fazenda no que respeita aos serviços federais que foram delegados à administração e gestão deste Estado, emergindo dúvidas quanto ao melhor posicionamento a ser por ela adotado.

As questões formuladas foram:

1. Na hipótese de contratos administrativos e, notadamente de concessão, e eventuais termos de aditamentos, virem a ter sua validade e vigência questionados judicialmente, e que não tenha ainda decisão terminativa de mérito declarando sua nulidade, nem acautelatória suspendendo seus efeitos, decorrentes de controle judicial ou de órgão de controle externo, pergunta-se: esse E. Tribunal de Contas entende que esses contratos e seus termos de aditamento são válidos, aptos a produzir efeitos, obrigando as partes e terceiros? Direitos e obrigações decorrentes destes instrumentos são exigíveis e oponíveis? Nestas circunstâncias, é possível à Administração contratante, administrativamente, se contrapor à aplicação desses instrumentos?
2. Em contratos administrativos, notadamente de concessão consideradas suas peculiaridades e natureza, as premissas e parâmetros técnicos mínimos a serem utilizados para a recomposição do equilíbrio econômico financeiro são aqueles previstos em contrato e respectivos aditamentos? É pertinente à Administração contratante impor parâmetros diferentes dos constantes do contrato e seus aditamentos em vigor? No que tange tais premissas e parâmetros técnicos mínimos, esse E. Tribunal entende possível a aplicação, aos contratos fiscalizados por essa Agência, das diretrizes emanadas pelo Tribunal de Contas da União nos Acórdãos n°s 988/2004 - Processo 006.931/2002, 1563/2004 - Processo 001.912/2004-8; 1121/2005 – Processo 006.322/2003-6 e 2857.40.2010 - Processo 001.059/2003-7?
3. Com vistas à manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato, esse Tribunal de Contas entende serem aplicáveis os meios e metodologia constantes da nota técnica n° 169/2010 e da Resolução n. 3651/2011 ambos da ANTT, bem como dos termos das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, especificamente nos Acórdãos n° 2154/2007, n° 250/2008 e n° 2927/2011-P, todos proferidos no processo n° 26.335/2007-4, e ainda do Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n° 108 COGTL/SEAE/MF do Ministério da Fazenda, notadamente considerando que as rodovias que integram o Programa de Concessão no Estado do Paraná foram delegadas pela União?

O pleito encontra-se instruído com parecer da Assessoria Jurídica da AGEPAR (peça 02), que a respeito da questão 1, sustenta que, ainda que estejam sendo questionados judicialmente, contratos e seus aditamentos nesta situação são plenamente válidos e produzem efeitos até que sobrevenha de-

cisão judicial acautelatória ou terminativa de mérito em sentido contrário, respeito ao princípio da segurança jurídica de observância nas relações jurídicas estabelecidas entre a Administração e o particular contratado.

Em resposta à questão 2 sustenta a Assessoria Jurídica da Agência que, na hipótese de haver desequilíbrio econômico-financeiro, para sua recomposição devem ser utilizados os parâmetros contidos nos contratos e seus termos de aditamento. Entretanto, entende que qualquer outro mecanismo pode ser introduzido, desde que se apresente como melhor solução para o atendimento eficiente do interesse público envolvido, por acordo entre as partes, e instrumentalizado em novo termo de aditamento contratual.

No quesito 3 a Assessoria Jurídica entende que, especialmente nos casos de prestação de serviços delegados pela União, para fins de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, é de rigor a aplicação da metodologia e dos meios para sua recomposição já sedimentados pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente daqueles previstos na Resolução nº 3.651/2011 da ANTT. Adverte, no entanto, que se aplicam apenas para investimentos decorrentes de novas obrigações não previstas originalmente no contrato.

Traz à baila, ainda, importante histórico relativo ao Programa de Concessões Rodoviárias deste Estado, noticiando o contexto da formalização dos aditamentos havidos naqueles contratos.

A presente Consulta distribuída a este Relator, que inicialmente, remeteu o processo à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca desta Casa (peça 7).

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, em cumprimento aos artigos 166, X e 313 § 2º do Regimento Interno desse Tribunal, informou que não há qualquer Consulta, Prejulgado, Súmula ou Uniformização de Jurisprudência nesta Corte de Contas acerca do tema ora discutido (peça 9).

Com base nessas informações, a Consulta foi recebida (peça 10) por se tratar de tema relevante, ainda que envolva caso concreto. Em seguida o

processo foi remetido à 3ª Inspeção de Controle Externo (3ICE), Diretoria de Contas Estaduais (DCE) e Ministério Público de Contas (MPC).

Por meio da Informação nº 09/2014 (peça 13), a 3ª Inspeção de Controle Externo após um relato acerca do histórico das concessões de rodovias no Estado do Paraná, bem como da criação e atribuições da AGEPAR, consignou que:

Os contratos de concessão celebrados pelo Estado do Paraná preveem a aplicação da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no artigo 175 da Constituição Federal; da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências; da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, que autoriza a União a delegar aos Municípios e Estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais; da Portaria Federal nº 368/GM; da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, no que couber.

Asseverou ainda que,

(...) no caso do Programa de Concessão de Rodovias oriundo de Convênio de delegação com o Governo Federal, do qual resultaram os contratos de concessão assinados em 1997, há que ser respeitado o que restou estabelecido em relação à competência e obrigações das partes contratantes, além da legislação federal neles referida e decisões emanadas pelas entidades constitucionalmente incumbidas do controle externo (...).

Destacou, por derradeiro, que “as partes envolvidas devem buscar as soluções objetivando determinar as obrigações, direitos e formas de execução das disposições contratuais que entenderem vigentes, cabendo à AGEPAR o auxílio neste processo amigável, dirimindo conflitos e regulando o que for necessário”.

Por sua vez, a Diretoria de Contas Estaduais, por meio da Instrução nº 36/14 (peça 14), enfrentou as questões formuladas na presente Consulta e as respondeu, em síntese, nos seguintes termos:

1. Os contratos e termos de aditamento são válidos, aptos a produzir efeitos, obrigando as partes e terceiros até que se tenha uma decisão judicial ou medida acautelatória em sentido contrário;

2. As premissas e parâmetros técnicos mínimos a serem adotados para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro deverão estar estabelecidos nos instrumentos contratuais e nos termos aditivos. No entanto, poderá a Administração adotar critérios e premissas distintas, desde que devidamente justificadas, de acordo com art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93. Opinou, ainda, serem plenamente aplicáveis as diretrizes expedidas pelo Tribunal de Contas da União;
3. Os meios e metodologias constantes da nota técnica nº 169/2010 e da Resolução nº 3651/2011, ambos da ANTT, bem como os termos das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União e também o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 108 do Ministério da Fazenda poderão ser aplicadas com o fito de garantir a manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato;

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 7671/2014 (peça 15), opinou pelo não conhecimento da presente Consulta em virtude de versar sobre caso concreto que é objeto de 2 (dois) processos de auditoria em trâmite perante esta Corte de Contas, o que implicaria em um prejulgamento da matéria.

Sucessivamente, o “Parquet” pugnou pela conversão da presente Consulta em Prejulgado, nos termos do art. 79 da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

Por fim, no caso de não acolhimento dos pleitos formulados, o Ministério Público requereu que, antes de qualquer enfrentamento de mérito, a presente Consulta fosse analisada pela Comissão de servidores instituída pela Portaria nº 437/2013.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifico a legitimidade do Consulente para formular pleitos desta natureza, conforme artigo 39, I, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, bem como a escoreita instrução do processo, razão pela qual, a presente Consulta merece ser conhecida e respondida.

Em que pese nosso respeito pelas considerações lançadas pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, divirjo das recomendações sugeridas, no sentido de que a presente Consulta não merece ser conhecida, à medida que há necessidade de resposta aos quesitos formulados tendo em vista que esta Corte de Contas ainda não se manifestou acerca deste tema, mesmo que se trate de caso concreto, conforme os termos do §1º do art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005,

Assim, entendo que, em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, encontram-se satisfeitos os requisitos para que se conheça da presente Consulta.

As dúvidas da Consulente, corretamente formuladas em tese, remetem à interpretação das regras contidas em contratos de concessão, e seus aditamentos, de serviços delegados pela União na área de infraestrutura de transportes terrestres, à luz da legislação vigente, das orientações dos órgãos de controle a que se submetem, especialmente do Tribunal de Contas da União, da Agência Nacional de Transportes Terrestres e do Ministério da Fazenda.

Some-se a isso o fato de que os quesitos formulados, como já consignado, envolvem relevante interesse público, o que possibilita a manifestação desta Corte de Contas, consoante §1º do art. 38 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Ultrapassadas essas considerações preliminares, enfrento as dúvidas formuladas pela Consulente.

2.1 Da vigência dos contratos e termos de aditamento submetidos à tutela jurisdicional

No que tange à vigência dos contratos, a dúvida que se põe é sobre a eficácia e exigibilidade das obrigações contidas em contrato ou termo de aditamento contratual que eventualmente tenha sua validade questionada em Juízo.

Contrato de concessão, como qualquer contrato administrativo, é ato bilateral e a relação jurídica estabelecida é regida por uma série de princípios e normas jurídicas, os quais visam garantir a estabilidade da relação.

A tutela da segurança jurídica, do ato jurídico perfeito, da confiança e expectativa legítimas e da boa-fé nas relações jurídico-administrativas se inserem nesse contexto.

O princípio da segurança jurídica é qualificado pela doutrina como um princípio nuclear na medida em que, ao informar critérios de interpretação e de integração, confere coerência geral ao sistema jurídico.

Esse destacado papel do princípio da segurança jurídica em qualquer ordenamento jurídico elevou-o ao *status* de princípio geral do Direito, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. (...) Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas de imediatidade das situações, cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma certa estabilidade nas situações destarte constituídas.¹

Referido autor defende o princípio da segurança jurídica como sendo o maior de todos os princípios gerais de direito: “Por força do sobredito princípio cuida-se de evitar alterações surpreendentes que instabilizem a situação

1 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 124.

dos administrados e de minorar os efeitos traumáticos que resultem de novas disposições jurídicas que alcançariam situações em curso.”²

A noção de Estado de Direito Democrático está intimamente ligada ao princípio da segurança jurídica, prestigiado por nossa Constituição por meio de vários institutos como os do ato jurídico perfeito, direito adquirido e coisa julgada, intangíveis até mesmo por lei nova.

Dúvida não há que contratos administrativos, pelas características que possuem, subsomem-se a esse plexo normativo positivo, de tal modo que apenas decisão judicial pode desconstituí-lo e, em consequência, desobrigar as partes e terceiros, ainda que em caráter acautelatório, limitando o pleno exercício de autotutela da Administração Pública.

A mera propositura de demanda judicial com vistas à extinção de ato administrativo tido como supostamente viciado não tem o condão por si só de infirmar sua validade que, pela sua natureza – ato administrativo que é, é presumida pelo ordenamento jurídico.

Com maior razão se vê esvaziado o exercício de tal poder inerente à Administração Pública nas hipóteses em que ela própria tenha escolhido submeter a matéria ao Judiciário em prejuízo do seu poder de autotutela.

Com efeito, essa prejudicialidade decorre logicamente do fato de que a Administração tem o dever de observar a coerência de seus atos, evitando-se qualquer contradição, bem como, por consequência, suas decisões devem guardar previsibilidade. Como bem levantado pela Assessoria Jurídica da Consultante, trata-se do princípio da proibição do *venire contra factum proprium*, corolário dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da boa-fé.

Portanto, uma vez submetido ao controle judicial, e sendo detentor da universalidade da jurisdição, somente ao Poder Judiciário caberá decidir sobre a legalidade ou a consonância das condutas públicas ao ordenamento

² Idem. p. 87.

jurídico vigente. Por isso mesmo, no curso da demanda, inexistindo qualquer medida acautelatória suspendendo seus efeitos, os atos ou contratos administrativos questionados continuam plenamente válidos e eficazes, obrigando as partes e sendo oponíveis a terceiros.

Em resumo, no cenário posto pela Consulta, para a desconstituição de qualquer obrigação contratual, porque eventualmente padecente de vícios quanto à sua legalidade, é necessário socorrer-se ao Poder Judiciário, constituído com a finalidade de garantir a legalidade e estabilidade das relações jurídicas. E, somente o Judiciário, após regular processo, poderá em caráter acautelatório e, portanto, provisório, suspender os efeitos de determinadas obrigações, ou definitivamente afastá-las, após trânsito em julgado de decisão declaratória de nulidade.

Sem amparo em decisão judicial, a inobservância do pressuposto da vinculação às condições editalícias, da proposta originária e dos termos estabelecidos em contrato e aditamentos é ilegal, causando indesejável instabilidade jurídica nas relações estabelecidas pela Administração com particulares.

2.2 Aplicação de critérios técnicos mínimos para verificação do equilíbrio econômico-financeiro. Mecanismos e meios para recomposição na hipótese da determinação de novas obrigações contratuais. Aplicação das regras contidas na Resolução ANTT nº 3651/2011 e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União

Quanto ao questionamento 2, a preocupação posta reside nas premissas e parâmetros técnicos mínimos que podem e devem ser utilizados para verificação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e para sua recomposição e se é possível ao Poder Concedente impor, administrativamente, parâmetros estranhos aos previstos no contrato e seus aditamentos vigentes.

No que respeita à conseqüente recomposição ante o desequilíbrio verificado – quesito 3, a dúvida é quanto aos meios e a própria metodologia a

ser aplicada, questionando-se a possibilidade da utilização de um ou de vários meios ou metodologias, como por exemplo, o fluxo de caixa marginal e extensão contratual para a ocorrência de novas obrigações, conforme orientação contida em dispositivo regulatório emanado da ANTT na Resolução n. 3651 /2011 e pelo Tribunal de Contas da União, especificamente nos procedimentos TC 026.335/2007-4 e TC 032.304/2012-9.

Equilíbrio econômico-financeiro ou equação econômico-financeira é “ a relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação assegurada pela Administração”³ e deve permanecer intangível ao longo de toda a vigência do contrato, salvo por acordo entre as partes, visto que ela acolheu a proposta feita pelo privado em consonância com as condições do certame, à época da contratação.

Nesse sentido, destaca-se clássica lição de Hely Lopes Meirelles⁴ :

Equilíbrio financeiro: o equilíbrio financeiro, ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou, ainda, equação financeira, do contrato administrativo é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto do ajuste. Essa relação encargo-remuneração deve ser mantida durante toda a execução do contrato, a fim de que o contratado não venha a sofrer indevida redução nos lucros normais do empreendimento. Assim, ao usar do seu direito de alterar unilateralmente as cláusulas regulamentares do contrato administrativo, a Administração não pode violar o direito do contratado de ver mantida a equação financeira originalmente estabelecida, cabendo-lhe operar os necessários reajustes econômicos para o restabelecimento do equilíbrio financeiro. Trata-se de doutrina universalmente consagrada, hoje extensiva a todos os contratos administrativos.

Com esse norte, a Constituição da República, em seu artigo 37, consagrou princípios a serem observados pela Administração e expressamente determinou o dever de observar e manter as condições efetivas da proposta (art. 37, inc. XXI).

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *in* **Direito Administrativo**, São Paulo: Atlas, 20. ed., 2007. p. 256.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed., São Paulo: Malheiros, 2001. p. 197.

Respeitando essa diretriz constitucional, as normas infraconstitucionais reafirmaram o princípio da preservação da equação econômico-financeira, tanto no artigo 65 da Lei de Licitações – Lei 8.666/93, quanto nos artigos 9º e 10º da Lei de Concessões – Lei 8.987/95 que aqui transcrevo:

Art. 65 Os contratos regidos por essa lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II- por acordo das partes

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 2º *Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.*

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

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

O respeito ao equilíbrio econômico-financeiro nos contratos é ainda expresso no art. 35 da lei 9074/95:

Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Do plexo jurídico normativo se verifica que a recomposição da equação econômico-financeira do contrato só ocorre quando o desequilíbrio contratual resultar de (i) Fato da Administração (e.g. Alteração unilateral ou descumprimento de obrigações contratuais pelo contratante); (ii) Fato do Príncipe, como aumento de tributos ou alteração de política cambial ou (iii) median-

te a ocorrência de força maior ou caso fortuito, interferências imprevisíveis como, no caso das concessões de rodovias, o surgimento de rotas de fugas à cobrança de pedágio (Teoria da Imprevisão). A doutrina os classifica como eventos de álea extraordinária.

Os demais eventos, como o ganho ou a perda de produtividade, aumentos ou reduções dos custos das concessionárias, alterações no cenário macroeconômico, alteração no volume de tráfego previsto inicialmente, variação dos preços dos insumos iniciais, são caracterizados como álea ordinária, e não determinam o reequilíbrio econômico-financeiro.

Assim, dado o delineamento conferido por nosso ordenamento jurídico às Concessões, a prestação dos serviços é desempenhada pelo concessionário por sua conta e risco (art. 2º, inciso III da Lei 8.987/1995), ou seja, tanto pode colher proveitos ou experimentar prejuízos em função de sua capacidade empresarial.

No entanto, não se pode desconsiderar que nos contratos de concessão, porque envolvem muitos riscos, como o vulto das quantias a serem investidas, a sua longa duração, a natureza da atividade, a complexidade da execução, se torna mais difícil fazer uma previsão adequada do equilíbrio contratual no momento de sua celebração.

Além disso, o interesse público é dinâmico, exigindo adaptações no objeto do contrato celebrado, seja para ampliá-lo ou reduzi-lo, seja para incorporar técnicas mais eficientes para sua execução. E, ainda, em razão da sua natureza, esse interesse é indisponível, obrigando a Administração a buscar constantemente a equivalência material do contrato firmado.

Assim, o tema do equilíbrio econômico-financeiro dos ajustes firmados pela Administração Pública, ganhou especial relevo nos contratos de concessão, mostrando-se essencial a definição de um projeto equilibrado para as partes contratantes, de forma a garantir o sucesso da concessão, com a prestação adequada e eficiente do serviço ao usuário, respeitando-se a modicidade tarifária e os ganhos legítimos da Concessionária.

E a experiência até agora havida em concessões, de fato, aponta no sentido de ser imprescindível, mais e mais, a indicação clara nos contratos de critérios técnicos mínimos para apurar a ocorrência de eventuais desequilíbrios econômico-financeiros; bem como a indicação dos meios e da metodologia mais adequados para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de ajustes desta natureza como segurança jurídica não apenas aos usuários e ao Poder Concedente, mas também ao Concessionário.

Nesse cenário, é válido considerar o precedente do E. Tribunal de Contas da União havido no caso de concessão de rodovias no Paraná trazido à colação pela Consulente. Trata-se do TC 026.335/2007-4, no qual foram proferidos os Acórdãos nº 2154/2007; nº 250/2008 e nº 2927/2011- P, e que orientaram a regulamentação feita pela ANTT, por meio da Resolução nº 3651/2011 até então vigente.

Com a significativa alteração do cenário econômico na última década, o TCU, por meio do Acórdão 2.154/2007-TCU-Plenário, prolatado em 10/10/2007, no intuito de averiguar a experiência até então vivida nos contratos da primeira etapa do programa de rodovias do Governo Federal - contratos esses que são contemporâneos àqueles assinados pelo Governo do Estado do Paraná - determinou à ANTT a realização de estudos sobre o equilíbrio do contrato em face da rentabilidade contratual – taxa interna de retorno (TIR) e a adoção de providencias na hipótese de desequilíbrio, com fixação de nova rentabilidade.

Essa decisão abriu espaço para um relevante e prolongado debate acerca da possibilidade de se promover a revisão contratual em virtude das mudanças econômicas, sobretudo da redução do custo de oportunidade praticada no mercado, em benefício dos usuários e sem onerar o erário.

É de se observar importante fato havido em adição a esse contexto. Todos os contratos de concessão rodoviária então firmados no Paraná vieram a ser alterados unilateralmente pelo governo estadual, com redução em torno de 50% das tarifas básicas, em 1998, apenas um mês após o início da cobrança dos pedágios.⁵

⁵ Vide histórico apresentado em Parecer da lavra de Luiz Gonzaga de Mello Belluzo; e parecer da MCM Consultores Associados, ambos publicados na obra Teoria e Prática

As Concessionárias, alegando restrições de receitas experimentadas com a alteração unilateral havida, demandaram e obtiveram medida judicial liminar desobrigando-as de investir em serviços de recuperação e em obras de melhoria de ampliação de capacidade (OMAC) (duplicações e terceiras faixas) das rodovias, enquanto perdurasse o debate. Tais empresas deveriam manter somente a conservação e a manutenção das vias.⁶

Como decorrência, foi acordado e celebrado em 2000, novo termo de aditamento contratual, retomando os patamares originais das tarifas, estabelecendo novos cronogramas de investimentos e voltando ao equilíbrio econômico-financeiro inicial contratado, fundamentado por pareceres jurídicos e técnicos.

Os citados pareceres jurídicos e técnicos⁷ evidenciam que houve quebra da financiabilidade dos projetos por interferência do ato unilateral de 1998.

Considerando esses fatos, assim como noticiados, me parece claro que o ato do governo estadual que aumentou substantivamente a percepção de riscos dos agentes financiadores, não pode ser confundido com a assunção dos riscos financeiros contratados inicialmente (evento de álea ordinária), especialmente se, como consequência de tal ato, advém a negativa e o encarecimento dos empréstimos de longo prazo.

Dado esse cenário, cuida-se, em meu entender, de quebra de financiabilidade dos projetos por força de um ato unilateral, e, *fato da administração* que é, se caracteriza como álea extraordinária e exige a recomposição do equilíbrio contratual, nos termos da legislação aplicável.

do Equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos de Concessão de Rodovias: O Caso do Anel de Integração do Paraná, Org. Carvalho, André Castro. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 70-74; e 147 e ss.

6 Vide Contratos de Concessão de Rodovias: Artigos, Decisões e Pareceres Jurídicos, pp. 159 e seguintes. E, ainda, Teoria e Prática do Equilíbrio Econômico-financeiro dos Contratos de Concessão de Rodovias: O Caso do Anel de Integração do Paraná, 77 a 127.

7 Artigos publicados *in* Contratos de Concessão de Rodovias: Artigos, Decisões e Pareceres Jurídicos; e Teoria e Prática do Equilíbrio Econômico-financeiro dos Contratos de Concessão de Rodovias: O Caso do Anel de Integração do Paraná.

Assim, considerando os precedentes do Tribunal de Contas da União e a Resolução ANTT nº 3651/2011 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) alterada pela Resolução nº 4339/2014, de aplicação ao caso do Paraná dada a composição dos serviços delegados, que inclui rodovias federais, para fins de verificação do equilíbrio do contrato é possível, ainda, utilizar a metodologia denominada “fluxo de caixa marginal”⁸ para reequilíbrio dos novos investimentos e serviços, ou suplementações de serviços previstos no PER (Programa de Exploração da Rodovia), de todos os contratos de concessão rodoviária em vigor, mesmo aqueles já assinados, desde que seja de comum acordo entre as partes.

Por fim, quanto aos meios para a materialização da recomposição do equilíbrio econômico do contrato, entendo ser plenamente possível a aplicação de todos aqueles admitidos em nosso ordenamento jurídico, conforme entendimento já assentado pela doutrina e que assim resume Luís Roberto Barroso⁹, *litteris*:

O contrato de concessão rodoviária envolve a remuneração da concessionária mediante tarifa paga pelos usuários do serviço público concedido. Nessas condições, o(s) meio(s) a ser(em) eleito(s) para garantir o reequilíbrio da relação contratual deve(m) necessariamente importar na concessão de alguma vantagem/direito adicional à concessionária, capaz de compensar sua perda patrimonial – seja de forma imediata, seja diluída no tempo - , sem que isso atrapalhe a boa prestação do serviço (interesse dos usuários) ou acarrete aumento tarifário em patamares incompatíveis com a sua indispensável modicidade.

8 “O fluxo de caixa marginal é o mecanismo desenvolvido para recompor a relação econômico-financeira na hipótese de inclusão de novos investimentos, entendidos como quaisquer obras e serviços não constantes no PER, bem como na hipótese de sua inexecução. O fluxo de caixa marginal é projetado considerando os fluxos dos dispêndios marginais resultantes do evento que ensejou a recomposição e os fluxos das receitas marginais necessárias para o reequilíbrio econômico-financeiro. Para fins de determinação dos fluxos dos dispêndios marginais, serão utilizados critérios de mercado para estimar o valor dos investimentos, custos e despesas resultantes do evento que deu causa ao reequilíbrio.” (Garcia, Leonardo Lopes. **Alocação de riscos, reajuste e revisão tarifária nas concessões de rodovias federais**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2433031.PDF>>)

9 BARROSO, Luís Roberto. O contrato de concessão de rodovias: particularidades, alteração e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Alterações dos contratos de concessão rodoviária. In: **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro** - Edição Especial. Rio de Janeiro, 2012.

Em síntese, dúvida não há que tais precedentes aqui levantados são de aplicação plena aos casos de concessão no Paraná, especialmente no que tange aos serviços delegados pela União por Convênio.

Havendo desequilíbrio econômico-financeiro, para sua verificação devem ser utilizadas as premissas e os parâmetros contidos nos contratos e seus termos de aditamento e, considerando que integram o Programa de Concessões, em maior parte, rodovias federais delegadas ao Estado pela União, para fins da manutenção do equilíbrio desses contratos de concessão de rodovias, entendendo ser de rigor a aplicação da metodologia e dos meios já sedimentados pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente daqueles previstos na Resolução nº 3.651/2011 da ANTT, mas apenas para investimentos decorrentes de novas obrigações não previstas originalmente no contrato.

Outros mecanismos até podem ser introduzidos, desde que se apresentem como melhor solução para o atendimento eficiente do interesse público envolvido, por acordo entre as partes, e instrumentalizado em novo termo de aditamento contratual.

Diante do exposto, presentes os pressupostos de admissibilidade, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta formulada pela AGEPAR - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná e, adotando em parte a Informação da 3ª ICE e a integralidade da Instrução da Diretoria de Contas Estaduais, no mérito, para que seja respondida nos seguintes termos:

- (i) os contratos de concessão e seus termos aditivos são válidos, são eficazes, obrigam as partes e terceiros, pois a concessão de serviços públicos só se extingue caso ocorra uma das hipóteses descritas nos incisos do artigo 35 da Lei nº 8.987/95;
- (ii) até que seja proferida decisão judicial os contratos administrativos e seus aditivos permanecem vigentes, eis que, a decisão judicial é o instrumento jurídico que irá determinar a vigência e validade dos contratos administrativos e aditivos questionados;
- (iii) a Administração contratante somente poderá se contrapor à aplicação

dos contratos e aditivos caso ocorram as hipóteses previstas nos artigos 35 e seguintes da Lei nº 8.987/95 e nos artigos 78 e 79 da Lei nº 8.666/93; **(iv)** quanto ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, a Administração apenas poderá adotar parâmetros e premissas distintas dos previstos nos contratos se houver motivo que não seja calcado no poder discricionário da Administração, devendo tal justificativa estar alicerçada na alínea “d”, do inciso II, do artigo 65 da Lei nº 8.666/93; **(v)** é possível a aplicação aos contratos de concessão de rodovias as diretrizes expedidas pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 988/2004, 1563/2004, 1121/2005, 2154/2007, 2857/2010, e 2927/2011- P), bem como na Resolução nº 3.651/2011 da ANTT e alterações havidas pela Resolução nº 4339/2014, mas apenas para investimentos decorrentes de novas obrigações não previstas originalmente no contrato.

3 DA DECISÃO

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

Conhecer da presente Consulta formulada pela AGEPAR - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná e, adotando em parte a Informação da 3ª ICE e a integralidade da Instrução da Diretoria de Contas Estaduais, no mérito, para que seja respondida nos seguintes termos:

- (i)** os contratos de concessão e seus termos aditivos são válidos, são eficazes, obrigam as partes e terceiros, pois a concessão de serviços públicos só se extingue caso ocorra uma das hipóteses descritas nos incisos do artigo 35 da Lei nº 8.987/95;
- (ii)** até que seja proferida decisão judicial os contratos administrativos e seus aditivos permanecem vigentes, eis que, a decisão judicial é o instrumento jurídico que irá determinar a vigência e validade dos contratos administrativos e aditivos questionados;

(iii) a Administração contratante somente poderá se contrapor à aplicação dos contratos e aditivos caso ocorram as hipóteses previstas nos artigos 35 e seguintes da Lei nº 8.987/95 e nos artigos 78 e 79 da Lei nº 8.666/93; (iv) quanto ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, a Administração apenas poderá adotar parâmetros e premissas distintas dos previstos nos contratos se houver motivo que não seja calcado no poder discricionário da Administração, devendo tal justificativa estar alicerçada na alínea “d”, do inciso II, do artigo 65 da Lei nº 8.666/93; (v) é possível a aplicação aos contratos de concessão de rodovias as diretrizes expedidas pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 988/2004, 1563/2004, 1121/2005, 2154/2007, 2857/2010, e 2927/2011- P), bem como na Resolução nº 3.651/2011 da ANTT e alterações havidas pela Resolução nº 4339/2014, mas apenas para investimentos decorrentes de novas obrigações não previstas originalmente no contrato.

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

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 12 de junho de 2014 – Sessão nº 20.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

PROCESSO Nº : 248464/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS
INTERESSADO : JOSE OLEGARIO RIBEIRO LOPES
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 4472/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Contratação de serviços de manutenção do sistema de iluminação Pública. Formalização de convenio entre municípios interessados. Impossibilidade. Necessidade de utilização de instrumentos jurídicos adequados e que mantenham a autonomia Municipal. Possibilidade de formalização de Consórcio intermunicipal.

1 DO RELATÓRIO

O Prefeito do Município de Congonhinhas, Sr. José Olegário Ribeiro Lopes, considerando as atuais políticas públicas sobre iluminação pública, e as Resoluções da ANEEL, especialmente a Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010, que determinou que as Concessionárias de Energia Elétrica devem, até 14 de janeiro de 2014, transferir todo o ativo (postes, lâmpadas, reatores, etc.), aos Municípios respectivos, os quais, a partir de então, passam a ser responsáveis por toda a manutenção da estrutura da iluminação pública municipal, formula os seguintes questionamentos a esta Corte de Contas:

1. Considerando-se as alterações advindas de Resoluções da ANEEL e de políticas públicas sobre iluminação pública, com transferência de ativos aos Municípios, é possível o Município firmar Convênios com outros Municípios vizinhos visando a prestação de serviços de manutenção, operacionalização, modernização, expansão, eficiênciação

etc. do sistema de iluminação pública de suas áreas respectivas?

2. Pode o Município que centralizar a arrecadação dos repasses de verbas dos demais entes locais (arrecadados por meio da CIP/COSIP) contratar, via licitação, empresa especializada na manutenção da iluminação pública, que fique responsável por toda a iluminação desses Municípios?

Em atendimento ao disposto no inc. IV, do art. 38, da LC/PR 113/05, foi acostado o Parecer Jurídico subscrito por José Antonio Bueno, OAB/PR 20.775-B (Peças 03/07), o qual esclarece que a consulta originou-se de discussões havidas em face da busca de soluções para a operacionalização e manutenção das redes de iluminação pública, face às referidas mudanças havidas na legislação pátria, desde a publicação do art. 149 – A, da CF/88.

Contrapondo o modelo antigo, no qual a manutenção das redes de iluminação pública é/era feita diretamente com as concessionárias distribuidoras de energia elétrica, o parecerista apresenta a conjuntura atual, fixada pela Resolução ANEEL¹, na qual os Municípios ou contratam empresa privada, detentora de equipamentos, conhecimento, etc., para prestar tais serviços de manutenção, ou os prestam diretamente.

Assim, a partir da transferência do ativo imobilizado em serviço, os serviços de manutenção e expansão da rede de iluminação pública, que antes eram realizados pela própria distribuidora de energia (no caso do Paraná, a COPEL), passarão a ser atribuição dos respectivos Municípios. Estes, diretamente ou através de empresa contratada, terão que atuar na operação e manutenção de lâmpadas, luminárias, reatores, braços e condutores, permanecendo a responsabilidade com as concessionárias de energia apenas sobre postes, transformadores e redes de energia. (Peça 3, p. 10)

1 A Resolução ANEEL nº 479/12, estabeleceu, em seu Art. 21. A elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade do ente municipal ou de quem tenha recebido deste a delegação para prestar tais serviços.

§ 1º. A distribuidora pode prestar os serviços descritos no caput mediante celebração de contrato específico para tal fim, ficando a pessoa jurídica de direito público responsável pelas despesas decorrentes.

§ 2º A responsabilidade de que trata o caput inclui todos os custos referentes à ampliação de capacidade ou reforma de subestações, alimentadores e linhas já existentes, quando necessárias ao atendimento das instalações de iluminação pública, observado o disposto nos §§ 1º a 4º do art. 43. (Redação dada pela Resolução Normativa ANEEL nº 479, de 03.04.2012)

Apresenta então as diversas formas jurídicas através das quais entender ser possível a prestação desses serviços no sistema jurídico pátrio, passando pela concessão (nos termos do art. 175 da CF/88, e Lei 8.987/95), pela permissão, pelo estabelecimento de parcerias público-privadas, pelos contratos da Lei 8.666/93, e, por fim, chegando à execução direta dos serviços pelo ente público.

Destaca que para os municípios de pequeno porte os custos decorrentes da manutenção da rede de iluminação pública são consideravelmente mais altos em relação aos municípios de grande porte, e afirma que o valor final dos serviços *“é o que deve preponderar na escolha da Administração por uma ou outra forma de execução do objeto, sempre atendendo, claro, todos os outros requisitos imanentes às licitações e contratos.”* (Peça 6, p. 1)

Trata então do estabelecimento de consórcios públicos, nos termos da Lei 11.107/2005, entre Municípios próximos, em situação similar, objetivando atender os interesses comuns na manutenção de suas redes de iluminação pública, com diminuição dos respectivos custos.

Sobre o procedimento para o estabelecimento dos consórcios, esclarece:

... a formação de um consórcio, unindo vários Municípios com interesses comuns na realização/contratação de serviços de manutenção da iluminação pública de suas respectivas áreas envolve, simplistamente, duas fases distintas: primeiro, a formação do consórcio, com a constituição de uma pessoa jurídica distinta, que englobaria todos os Municípios interessados; segundo, a contratação, por meio de licitação, de empresa apta a atender aos anseios do consórcio, ou seja, de todos os Municípios. Veja-se que as duas fases citadas possuem contratos diferenciados: o consórcio, com conjugação de interesses; e a contratação de empresa privada, via licitação, com interesses contrapostos. (Peça 6, p. 8/9)

E conclui: *“Percebe-se facilmente que a formação de um consórcio público não é tarefa simples, ainda mais se nenhum dos Municípios interessados na atuação conjunta possui qualquer experiência na implementação desse tipo de contrato”*, e conclui aduzindo que

(...) não havendo novas prorrogações de prazo para a tomada dos ativos da iluminação pública pelos Municípios na forma da

Resolução da ANEEL (prazo limite: 31 de jan. 2014), dificilmente os Municípios contarão com tempo hábil à formação de um consórcio, desde sua fase gestacional (Peça 6, p. 9)

Por fim, trata como alternativa para a solução da questão, a utilização de Convênio intermunicipal, o qual, em seu entender, seria figura jurídica apta a reunir diversos municípios interessados para, através da junção de esforços, “melhor gerir, operar, manter, expandir, tornar mais eficiente, modernizar, etc., o sistema de iluminação pública dos entes conveniados.” (Peça 7, p. 4)

Conclui, contudo, que a solução mais satisfatória e eficiente “está na formação de um consórcio intermunicipal que envolva o repasse de verbas para um dos Municípios integrantes do convênio, para que esse centralize a prestação dos serviços”. (Peça 7, p. 4)

Recebidos os autos e encaminhados à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, em conformidade com a previsão do art. 313, § 2º, do RITCE/PR, esta apresentou a Informação 20/13 (Peça 10), na qual aduz não haver encontrado resposta específica acerca do tema consulta, sem prejuízo de arrolar outras decisões desta Corte que pudessem eventualmente se assemelhar ao tema proposto.

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução 2892/13, Peça 12) analisando o tema proposto, diverge das conclusões do Parecer Municipal, apresentando as seguintes respostas aos questionamentos formulados:

- a) De maneira ampla, tendo em vista a generalidade deste questionamento, é possível afirmar que os Municípios podem firmar Convênios Administrativos para prestarem os serviços de sua competência, havendo cooperação, colaboração, coordenação e parceria entre seus partícipes;
- b) Não é possível a existência de um Convênio nestes moldes, uma vez que um município não pode ser responsável pela prestação de serviço de competência de outros municípios. A figura do Convênio Administrativo serve para que haja parceria entre seus participantes. No caso de Convênios intermunicipais, estes servem para que os municípios desenvolvam obras ou serviços de interesse comum, e não para atribuir a um deles a responsabilidade pela execução de serviços de competência de outros. Admitir isto configuraria descentralização de serviço público para outro ente federativo, hipótese inconcebível no direito pátrio. (Peça 12, p. 6/7)

A Diretoria de Análise de Transferências, chamada a opinar, consoante Despacho nº 2991/13 – GCFAMG (Peça 14) manifestou-se nos termos do Parecer 224/13 – DAT (Peça 15) no qual respondeu a Consulta nos seguintes termos:

Não é possível que o Município firme com outros Municípios vizinhos convênio visando à prestação de serviços de iluminação pública, mediante o qual, o Município executor centraliza a arrecadação dos repasses de verbas dos demais entes locais (arrecadados por meio da CIP/COSIP) e contrata empresa terceirizada para prestação do serviço ficando responsável por toda a iluminação dos Municípios Convenientes, eis que, a elaboração do instrumento implicaria em ofensa ao artigo 18, caput e 30, inciso V da Constituição Federal; artigo 134 e seus incisos e artigo 140, inciso II da Lei Estadual 15.608/2007 e artigo 5º, §3º da Resolução 28/2011 – TCE/PR. (Peça 15, p. 14)

O Ministério Público de Contas (Parecer Ministerial 329/14 - Peça 16) aliando-se às manifestações da DCM e da DAT, opinou pela impossibilidade de formação de convênio nos moldes propostos, destacando a possibilidade de constituição de Consórcio Público para os fins almejados pelo consulente, nos termos da Lei Federal nº. 11.170/05.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, encontram-se satisfeitos os requisitos para que se conheça das consultas formuladas.

Preliminarmente

Não é possível passar pelo tema em exame, sem expor, ainda que de maneira sucinta, inconformismo com as regras decorrentes da EC que criou o 149-A, e as subsequentes normas de regulamentação da ANEEL. Isso porque consta do Parecer que fundamenta a Consulta, a seguinte informação:

Levantamento realizado pela FNP com 54 municípios de 17 Estados indica o seguinte:

A responsabilidade pela manutenção dos ativos da iluminação pública nos municípios pesquisados está distribuída da seguinte forma:

23 pelo próprio município e 31 pela distribuidora de Energia elétrica. Dos municípios que são responsáveis pela manutenção dos pontos de iluminação pública, 11 o fazem por meio de empresa terceirizada, 10 com equipe do próprio município, 02 de forma híbrida, ou seja, com funcionários do município e empresa terceirizada. O custo médio da manutenção por ponto de iluminação considerando esse universo pesquisado, é o seguinte:
Cerca de R\$ 1,50 quando realizada pelas distribuidoras;
Cerca de R\$ 10,00 quando realizada pelas prefeituras por meio de empresas terceirizadas;
Cerca de R\$ 24,50 quando realizada por equipe da própria prefeitura.” (Peça 6, p. 2)²

Das informações reproduzidas acima evidencia-se que as normas postas não estão promovendo justiça social, mas agravando seriamente um quadro já de grandes dificuldades encontradas pelos municípios que, em sua grande maioria, não dispõe de riqueza suficiente para a sua própria manutenção, e agravando também a condição de vida dos cidadãos, de quem é cobrada a CIP/COSIP, e para os quais será disponibilizado o serviço de iluminação pública.

Ora, apresenta-se absolutamente irracional a decisão política de transferir aos Municípios a execução dos serviços ali mencionados, aumentando, sem qualquer vantagem de melhoria de qualidade de vida à população, o já tão alto “custo Brasil”. Alterações jurídicas como estas, impostas por uma Agência de Regulação, aparentemente sem trazer quaisquer vantagens ao bem comum, devem ser questionadas e revistas, competindo aos poderes públicos locais as necessárias diligências a fim de buscar impedir ou reverter os prejuízos públicos que certamente decorrerão da implementação das trágicas alterações normativas em comento.

Mérito

O tema em exame, corretamente formulado em tese, trata da possibilidade de o Município estabelecer convênio com outras municipalidades vizinhas com vistas a prestação dos serviços de manutenção da rede de iluminação pública. A realização do convênio teria por finalidade a centralização, por

2 O Parecerista informa como fonte: Nota técnica 004/2012 – SRC/ANEEL – anexo II – Relatório de análise das Contribuições referentes à audiência pública ap. no 049/2011 – 2ª fase (art. 218 – Iluminação Pública. Agência Nacional de Energia Elétrica. 2011.). p. 86. Também disponível em <http://www.fup.org.br/noticias.jsf?id=1167>.

um único Município, dos recursos arrecadados por ele próprio e pelos demais partícipes a título de CIP/COSIP (contribuição social de iluminação pública) a fim de viabilizar a contratação, via licitação, de empresa especializada para a execução do referido serviço em todos os Municípios envolvidos.

A finalidade de tal pactuação seria a de atingir a maior vantagem possível quando da contratação de empresas prestadoras do serviço, uma vez que, segundo sustenta o consulente, a realização de um único contrato para prestação de serviços no território de todos os Municípios convenientes implicaria a redução de custos e, conseqüentemente, a contratação por preços menores. Em suma, tem-se a intenção do Município de associar-se a outros municípios próximos, com o objetivo, nobre, de otimizar e efficientizar a prestação de serviços relacionados à manutenção e expansão da rede de iluminação pública.

Ainda que o questionamento formulado não tenha esclarecido exatamente de que modo a parceria a ser formalizada através de Convênio iria ser estruturada, duas questões podem, sem qualquer margem de dúvida, ser respondidas negativamente, a saber: 1) não é possível ao Município, através de Convênio, validamente centralizar a arrecadação dos repasses de verbas dos demais municípios (arrecadados por meio da CIP/COSIP); 2) não é possível ao Município, de forma juridicamente válida, centralizar a licitação e a consequente contratação, de empresa especializada na manutenção da iluminação pública, que fique responsável por toda a iluminação desses Municípios, pelas razões a seguir expostas.

1) Primeiramente, no que tange à possibilidade de delegação da capacidade para a cobrança e administração de recursos tributários, especificamente da CIP/COSIP, contribuição social, e portanto, tributo, estabelecido nos termos do art. 149-A, da CF/88, não é juridicamente viável através do estabelecimento de Convênio.

A capacidade tributaria ativa, que é a aptidão para figurar no polo ativo da obrigação tributária, pode ser transferida a outro ente público³. Contudo, tal

³ Conforme previsto no artigo 7 do CTN: "A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços,

transferência ou delegação somente pode ocorrer validamente através de lei em sentido estrito, nos termos da garantia insculpida no art. 150, I, da CF/88⁴.

Dessa feita, não é possível que, através da formalização de Convênio, o Município venha a “centralizar a arrecadação dos repasses de verbas dos demais entes locais”.

2) Também para a realização da licitação, e subsequente contratação de empresa terceirizada para a realização dos serviços de manutenção da rede pública de iluminação, com vistas a atender os ditames constitucionais e legais, é necessário que figurem como licitantes e contratantes todos os entes públicos interessados, diretamente ou através de figura jurídica que legalmente os represente, como é o caso do consórcio.

O sujeito do ato administrativo é sempre aquele a quem a lei atribui competência⁵ para a prática do ato. No caso em exame, a competência para a prestação dos serviços em análise foi outorgada pela Constituição Federal, nos termos do art. 30 da CF/ 88, que estabelece:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

A competência, consoante entendimento unanime da doutrina pátria, decorre de lei, é inderrogável, contudo, admite delegação ou avocação, como bem ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra.

4 Nos termos do art. 150, da CF/88, “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados e aos Municípios: I - Exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.”

5 Competência, entendida como o “conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo”. In: DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 211.

Aplicam-se à competência as seguintes regras:

1. Decorre sempre da lei, não podendo o próprio órgão estabelecer por si, as suas atribuições;
2. **É inderrogável, seja pela vontade da Administração, seja por acordo com terceiros; isso porque a competência é conferida em benefício do interesse público;**
3. Pode ser objeto de delegação ou de avocação, desde que não se trata de competência conferida a determinado órgão ou agente, com exclusividade, pela lei.⁶

Também a lei federal 9.784/99, que Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, ao tratar da competência, estabelece: “Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.”

A competência para a prestação dos serviços em exame foi atribuída aos Municípios pátrios pela Constituição Federal, e a sua delegação não é juridicamente admissível. Portanto, a pretensão do consulente de realizar licitação e a contratação de serviços de competência de outros entes públicos, em nome próprio, esbarra na norma constitucional de atribuição de competência. Nesse sentido, a manifestação da Diretoria de Análise de Transferências:

Segundo o modelo sugerido na consulta, em um primeiro momento os Municípios partícipes transferem a sua competência sobre serviços de iluminação pública relativos aos seus espaços territoriais a um único Município executor e, num segundo momento, este Município executor delega a execução do serviço à empresa terceirizada. Trata-se, em verdade, de hipótese inconcebível no sistema de competências constitucionais instituído pela Carta Magna, uma vez que, não se pode admitir a transferência pelo Município, por meio de convênio, da sua própria competência para que outra municipalidade firme contratos de prestação de serviços de iluminação pública sobre seu respectivo espaço territorial. Esse artifício implicaria na renúncia à competência prevista na Constituição Federal, eis que, a cada Município cabe o controle do serviço de interesse local dentro de seu território. (Peça 15, p. 9)

Portanto, da interpretação sistemática depreende-se que não é possível aos municípios validamente transferir a outro Município, através de Convênio, a competência nem para licitar, nem para contratar os serviços públicos necessários para a prestação de serviços de manutenção, operacionalização, modernização, expansão, eficientização etc. do sistema de iluminação pública.

Além das questões apresentadas acima, relevante apontar os demais entraves legais à formalização de Convênio, nos termos apresentados pelo Consulente.

O primeiro deles decorre do caráter permanente dos serviços a serem prestados. O objeto do Convênio deve ser sempre específico e delimitado no tempo, com possibilidade de aferição de resultados esperados, com previsão de início e fim, de plano de trabalho e cronograma de desembolso.

Por outro lado, a prestação de serviços de manutenção da rede de iluminação pública tem caráter permanente e não se amolda a característica de transitoriedade dos Convênios.

Um segundo ponto adicional diz respeito à vedação legal contida no art. 140, inciso II da lei estadual 15.608/2007, que dispõe: “no convênio é vedado o transpasse, cessão ou transferência a terceiros da execução do objeto do convênio” o que ocorreria no caso em exame à medida que o Município executor, ao contratar empresa especializada para a prestação do serviço, estaria transferindo a execução do objeto do convênio em sua integralidade” (Peça 15, p. 12)

Terceiro argumento adicional contrário a utilização de Convênio, decorre da normatização desta Corte, contida na Resolução 28/2011, que dispõe sobre a formalização, execução, fiscalização e prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito municipal e instituir o Sistema Integrado de Transferências – SIT, e que estabelece: “Art. 5º A administração pública somente poderá celebrar ato de transferência comprovando a prévia previsão e disponibilidade orçamentária e financeira, devendo apresentar os critérios técnicos estabelecidos para fixação dos tomadores de recursos.”

Em suma, a figura do Convênio não contém os elementos necessários e suficientes para garantir o controle dos atos administrativos envolvidos nos procedimentos de licitação e contrato, assim como prescinde de elementos que permitam a qualquer dos entes públicos interessados reaver prejuízos decorrentes de eventual má gestão, prestação inadequada dos serviços, divisão desproporcional ou inadequada de custos ou mesmo desvio de recur-

sos. Inclusive, uma situação como tal apresentaria inúmeras dificuldades aos envolvidos para discutir judicialmente eventuais demandas decorrentes da licitação e do contrato a ser firmado.

E mais, ante a ausência de instrumentos jurídicos adequados, os danos eventualmente havidos ao erário decorrentes de uma tal opção, acabariam por ser atribuídos diretamente ao gestor que escolher ou que mantiver um modelo sem garantias.

Ainda que os Convênios sejam figura jurídica reconhecida no nosso sistema jurídico, o fato é que dispensa a participação do legislador na sua formalização, assim como também prescinde de garantias e regras pré-estabelecidas como essenciais para a sua formalização. E essas características impedem a sua utilização como meio de transferência de obrigações e direitos relacionados à serviços de competência dos municípios pátrios.

Por fim, saliente-se que o ordenamento jurídico pátrio prevê o estabelecimento de Consórcio Público, nos termos do art. 241 da CF/88⁷, regulamentado pela Lei 11.170/05, como figura jurídica específica que parece amoldar-se ao objetivo pretendido pelo consulente, sem os obstáculos legais apontados acima.

O estabelecimento de consórcio implica na criação de nova personalidade jurídica a ser gerida de forma associada pelos Municípios consorciados (artigo 4º, inciso XI da lei 11.170/05), ou seja, todos os Municípios integram e possuem poder de gestão sobre o Consórcio. A contratação para a prestação de serviços de iluminação pública fica a cargo de todos os Municípios consorciados, mediante gestão associada e criação de pessoa jurídica própria (artigo 2º, §3º da Lei 11.170/05). **Não há delegação de competência mas tão somente da execução dos serviços públicos de competência dos municípios.**

7 A figura do consórcio público foi incluída no Texto Magno através da Emenda Constitucional 19/98, nos termos do art. 241 da CF/88: Art. 241 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de corporação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A lei de criação do consórcio deve estabelecer toda a regulamentação necessária e imprescindível para que efetivamente se alce os objetivos pretendidos, sem criar situações de risco jurídico e econômico a quaisquer das partes envolvidas, como bem destacado no Parecer do Consulente:

O artigo 4º da lei referida [Lei Federal nº 11.170/05] estabelece as cláusulas necessárias do protocolo de intenções, entre eles: denominação, finalidade, prazo de duração e sede do consórcio; normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público; forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da federação consorciado; o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria; autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando: a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público; b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados; c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços; d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados; e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão e; o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público. (Peça 6, p. 8)

Ainda que mais trabalhoso e demorado, o estabelecimento do Consórcio Público intermunicipal tem validade jurídica e dá garantias ao Município tanto de manter o controle sobre a prestação dos serviços necessários, quanto de acompanhamento imediato do adequado dispêndio dos recursos públicos a eles vinculados.

Cumprindo observar que o prazo para os Municípios assumirem os ativos de iluminação pública, de acordo com o decidido na audiência pública nº 107/2013, de 10/12/13, passou para 31/12/2014, alterando assim novamente o cronograma de transferência previsto no art. 218 da Resolução Normativa nº 414/2010.

Se os Municípios pretendem a gestão associada de serviços públicos, inclusive com vistas à garantir a prestação adequada dos serviços, o estabelecimento de ferramentas de controle, e a garantia de continuidade dos serviços públicos, bem como evitar prejuízos aos gestores, devem utilizar-se do ferramental jurídico adequado, sendo que no ordenamento jurídico pátrio, somente a figura do consórcio público foi regulamentada, nos termos da Lei Federal 11.107/05, a qual dispõe sobre as normas gerais para o sua constituição e funcionamento.

Assim, entendo que a resposta a consulta deve ser dada nos moles apresentados pela Diretoria de Contas Municipais e pela Diretoria de Análise de Transferências, no sentido de que o Convenio não é instrumento jurídico adequado para promover a transferência de competência para a captação de recursos tributários, nem tampouco para realizar a licitação e a contratação de empresa para a prestação de serviços de manutenção, operacionalização, modernização, expansão, efficientização etc. do sistema de iluminação pública dos municípios, e ainda, para garantir o controle da execução do contrato que vier a ser firmado.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

1. conhecimento das Consultas formuladas pelo Município de Congonhinhas, CNPJ nº 75.825.828/0001-88, através de seu representante legal, Sr. Jose Olegario Ribeiro Lopes, CPF 042.099.829-20, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

Não é possível que o Município firme com outros Municípios vizinhos convênio visando à prestação de serviços de iluminação pública, mediante o qual, o Município executor centraliza a arrecadação dos repasses de verbas dos demais entes locais (arrecadados por meio da CIP/COSIP), licita e contrata empresa terceirizada para prestação do serviço ficando responsável por toda a iluminação dos Municípios Convenientes, eis que, a elaboração do instrumento implicaria delegação de competência sem fundamentação legal, em ofensa ao artigo 18, caput e 30, inciso V, e art. 150, I, da Constituição Federal; artigo 134 e seus incisos e artigo 140, inciso II da Lei Estadual 15.608/2007 e artigo 5º, §3º da Resolução 28/2011 – TCE/PR.

2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

- a) à Coordenadoria 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 das Consultas formuladas pelo Município de Congonhinhas, CNPJ nº 75.825.828/0001-88, através de seu representante legal, Sr. Jose Olegario Ribeiro Lopes, CPF 042.099.829-20, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

Não é possível que o Município firme com outros Municípios vizinhos convênio visando à prestação de serviços de iluminação pública, mediante o qual, o Município executor centraliza a arrecadação dos repasses de verbas dos demais entes locais (arrecadados por meio da CIP/COSIP), licita e contrata empresa terceirizada para prestação do serviço ficando responsável por toda a iluminação dos Municípios Convenientes, eis que, a elaboração do instrumento implicaria delegação de competência sem fundamentação legal, em ofensa ao artigo 18, caput e 30, inciso V, e art. 150, I, da Constituição Federal; artigo 134 e seus incisos e artigo 140, inciso II da Lei Estadual 15.608/2007 e artigo 5º, §3º da Resolução 28/2011 – TCE/PR.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e DURVAL AMARAL e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 7 de agosto de 2014 – Sessão nº 27.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL EXTINÇÃO - RECURSOS FINANCEIROS - TESOURO MUNICIPAL

PROCESSO Nº : 727958/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE UBIRATÃ
INTERESSADO : HAROLDO FERNANDES DUARTE
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 4473/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Extinção de Regime Próprio de Previdência. Impossibilidade de transferência dos recursos do Fundo Previdenciário em extinção ao Tesouro Municipal. Impossibilidade de amortização de dívida confessada (parte patronal) junto ao INSS com recursos oriundos do Fundo de Previdência.

1 DO RELATÓRIO

O Prefeito do Município de Ubiratã, Sr. Haroldo Fernandes Duarte, considerando a extinção do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Ubiratã – UBIRATÃ-PREV, bem como o Fundo de Previdência Municipal, através de Lei local específica, e o fato de que, até a presente data, referido Fundo ainda se encontra em plena atividade, inclusive com contabilidade descentralizada, formula os seguintes questionamentos a esta Corte de Contas:

- a) É correto e permitido que os recursos financeiros do extinto Fundo sejam transferidos para o Tesouro Municipal, e o gerenciamento dos recursos financeiros sejam geridos pela contabilidade centralizada da Prefeitura?
- b) O município (Prefeitura) pode utilizar os recursos oriundos do Fundo de Previdência para amortizar dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS?

Em atendimento ao disposto no inc. IV, do art. 38, da LC/PR 113/05, foi acostado o Parecer subscrito pelo Procurador Jurídico Aparecido Alves de Araújo, OAB/PR 34.690-B (Peças 06), o qual se pronuncia no sentido de que “os saldos das Contribuições previdenciárias decorrentes da extinção do Regime Próprio de Previdência Social sejam revertidos ao Município de Ubitatã, em conta bancária específica (fonte 550) não podendo utilizar para outra finalidade os valores aplicados e nem seus rendimentos”.

Recebidos os autos e encaminhados à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, em conformidade com a previsão do art. 313, § 2º, do RITCE/PR, esta apresentou a Informação 97/13 (Peça 11), na qual aduz não haver encontrado resposta específica acerca do tema consulta, sem prejuízo de arrolar outras decisões desta Corte que se assemelham ao tema proposto.

A Diretoria de Contas Municipais, nos termos da Instrução 4108/13 (Peça 12) analisando o tema, corroborou as conclusões do Parecer Municipal, apresentando as seguintes respostas aos questionamentos formulados:

Diante do exposto, com as cautelas, precauções e proteção que devem ser concedida aos servidores, responde-se afirmativamente à consulta formulada pelo Município de Ubitatã, pela possibilidade da assunção do saldo remanescente, com abertura de conta bancária específica (fonte 550), vedada a utilização dos recursos e respectivos rendimentos do Fundo para finalidade diversa da previdenciária (art. 2º, da Lei nº 1.724/2009), vedado inclusive o uso desses recursos para pagamento da cota patronal mensal perante o INSS ou dívidas de outra natureza.

Quanto à possibilidade do Município utilizar os recursos do Fundo de Previdência para amortizar dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS, essa amortização exigiria Lei municipal específica autorizando tais repasses (amortizações) e não ofereceria segurança de que no montante dos recursos transferidos (amortizados) não estivessem recursos de responsabilidade patronal (cota patronal) ou dívidas de natureza diversa (não previdenciária, situação esta que poderia implicar em prejuízos aos servidores, pois seria possível que nessas amortizações estivessem embutidas parcelas não previdenciárias ou não vinculadas exclusivamente a benefícios fruíveis pelos servidores.

Assim, desde que os recursos do Fundo sejam utilizados exclusivamente para pagar benefícios previdenciários, como o exige a Lei nº 1.724/2009, não há óbice à abertura de conta específica para gerir esses recursos, pois no extremo sempre será o Tesouro Municipal o ente instado a suportar os direitos previdenciários.

Após a emissão da Instrução pela unidade técnica, o Consulente tornou a peticionar (Peça 14), requerendo esclarecimentos no sentido da possibilidade ou não de o Município, mediante lei específica, amortizar dívida confessada (parte patronal) com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência extinto.

Retornaram então os autos à unidade técnica que, nos termos da Informação 997/14 – DCM (Peça 17), reiterou a manifestação anterior no sentido de que *“não pode o Município amortizar dívida confessada (parte patronal) com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência extinto, independente da existência de lei específica”*.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer 9627/14 (Peça 18) aliando-se às manifestações da DCM, opinou:

a) pela possibilidade da assunção do saldo remanescente, com abertura de conta bancária específica (fonte 550), vedada a utilização dos recursos e respectivos rendimentos do Fundo para finalidade diversa da previdenciária, vedado inclusive o uso desses recursos para pagamento da cota patronal mensal perante o INSS ou dívidas de outra natureza ; e b) impossibilidade de o Município amortizar dívida confessada referente a cota patronal com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência extinto, independente da existência de lei específica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO¹

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, encontram-se satisfeitos os requisitos para que se conheça das consultas formuladas.

Mérito

O tema em exame, corretamente formulado em tese, trata da possibilidade de o Município transferir os recursos financeiros do “extinto” Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Ubiratã para o Tesouro Municipal,

¹ Responsável Técnico: Vivian F. Cetenaeski (TC 514640)

passando o gerenciamento de tais recursos para a contabilidade centralizada da prefeitura, bem como sobre a possibilidade de tais recursos serem utilizados para amortizar a dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS.

Extrai-se do contido nos autos que o Município instituiu o regime de previdência próprio, com o respectivo Fundo, em 2001, sendo que em 31/05/2009 a lei local determinou sua extinção, passando, a partir de então, ao INSS a responsabilidade pelos benefícios previdenciários de seus servidores.

Quanto ao saldo financeiro remanescente no referido Fundo, destina-se, na forma da lei, ao custeio dos benefícios previdenciários devidos e concedidos durante a vigência do Instituto Previdenciário Municipal.

A justificativa para o questionamento encontra-se no parecer jurídico municipal, do qual se extrai tão somente que “Embora a extinção, tenha ocorrido em 2009, o saldo remanescente ainda está sendo administrado pelo extinto fundo, o que não se justifica, devido o elevado custo de administração que atinge o valor mensal de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).” (Peça 6, p.1) Observe-se que, a despeito da alegação, não há qualquer esclarecimento ou demonstrativo que evidencie a origem de referidas despesas.

Passando ao mérito do questionamento, preliminarmente entendo necessário esclarecer a impropriedade na colocação do consulente, que reputa “*extinto*” o Regime de Previdência dos servidores municipais.

De acordo com o ordenamento jurídico pátrio, o RPPS não pode ser considerado extinto simplesmente em razão de previsão expressa de lei. Enquanto houver servidores aposentados, bem como pensionistas, cujos pagamentos de proventos sejam de responsabilidade do Regime Próprio de Previdência, este regime estará em processo de extinção, ainda que os proventos de inativos e pensionistas venham a ser custeados com recursos do tesouro municipal.

De acordo com as regras previdenciárias, somente após o falecimento do último dos inativos ou pensionistas do RPPS se dará a extinção definitiva do RPPS.

E, mesmo que se encontre em extinção, o RPPS observará, em sua organização e funcionamento, o disposto na [Constituição Federal](#), na [Lei 9.717/98](#), na [Lei 10.887/2004](#), e nos Atos Normativos emanados do Ministério da Previdência Social.

Portanto, diversamente do constante do questionamento do consulente, o regime de Previdência local não pode ser considerado extinto, uma vez que, de acordo com as informações contidas na própria consulta, ainda há obrigações previdenciárias de responsabilidade do RPPS a serem cumpridas.

Não é demais repisar que, com fundamento na organização constitucional do tema, os recursos tributários de natureza previdenciária somente podem ser utilizados nessa finalidade, razão pela qual devem necessariamente ser mantidos e geridos separadamente dos demais recursos.

Observo que o tema, por diversas vezes tratado por esta Corte, sofreu alteração específica pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que incluiu o inciso XI ao art. 167, criando vedação expressa, inafastável pela legislação infraconstitucional:

Art. 167. São vedados:

(...)

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II,² para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Referido dispositivo veio reforçar ainda mais a natureza contributiva dos sistemas previdenciários pátrios.

2 Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
(...)
II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

Como decorrência legal necessária da vinculação do produto da arrecadação das contribuições previdenciárias, tem-se então a obrigatoria constituição de fundo contábil próprio para a administração dos referidos recursos, consoante fixado nos artigos 71 a 74 da Lei 4.320/67:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Dessa feita, a exigência legal da existência de fundo contábil próprio para o gerenciamento dos recursos de natureza previdenciária mantém-se até o efetivo encerramento de todas as obrigações próprias do Regime Próprio de Previdência Social do Município.

Por outro lado, e conforme cada caso concreto, pode não ser razoável a manutenção de uma estrutura própria para a administração de recursos do fundo previdenciário, não havendo óbice legal a que a lei local determine a transferência da responsabilidade pela administração do Fundo Previdenciário para a contabilidade centralizada do Município, desde que o órgão a receber tal incumbência encontre-se em condições de atender as exigências próprias relacionadas à gestão dos fundos previdenciários, mantendo-se, à evidência, a contabilidade autônoma em relação às contas do ente público (inciso IV da Portaria MPAS 4992/98)

Dessa forma, deve ser respondido ao consultante que não é correto nem permitido legalmente o encerramento do Fundo do Regime Próprio de Previdência Social, não havendo óbice a que a lei estabeleça o gerenciamento de tais recursos pela contabilidade centralizada do Município.

No que tange ao segundo questionamento, acerca da possibilidade de o município utilizar os recursos oriundos do Fundo de Previdência para amortizar dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS, a resposta é também negativa.

Independentemente de determinação da lei municipal, desde o advento da EC 20/98, **é expressamente vedada a utilização dos recursos de natureza previdenciária para finalidades diversa daquela pela qual foi arrecadada, consoante** determinação contida no art. 167, XI, da CF/88, repetido pela legislação nacional que trata do assunto. O saldo das contribuições previdenciárias decorrentes da extinção do Regime Próprio de Previdência Social somente pode ser utilizado no pagamento dos benefícios concedidos e na compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social.

A compensação financeira, prevista no art. 201, § 9º, da CF/88, é a regulamentada pela Lei 8213/91 e especificamente pela Lei Federal 9.796/99³

E é certo que a amortização de dívida confessada do Município, referente a exercícios anteriores, junto ao INSS não tem natureza de benefício previdenciário e nem tampouco de compensação financeira com o Regime Geral de Previdência. Como bem destacado pela unidade técnica, “o consulente deve levar em conta que em nenhum momento pode utilizar de recursos descontados dos servidores para fazer face a obrigações suas, sob pena da prática de crime de apropriação indébita e outros crimes específicos previstos no Código Penal (ex. art. 337-A, CP).” (Instrução nº 4108/13-DCM – Peça 12, p. 12)

Dessa feita, é inconstitucional, e portanto, vedado ao Município, amortizar dívida confessada referente a cota patronal com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência em extinção, independente da existência de lei local específica.

³ A regulamentação e os procedimentos operacionais para a realização da compensação financeira encontram-se fixados pelo [Decreto nº 3.112/99](#) e pela [Portaria MPAS nº 6.209/99](#), alterada pela [Portaria MPS nº 98/2007](#).

Por fim, não é demais destacar que o Tesouro Municipal sempre será o responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários caso os recursos do Fundo em extinção sejam insuficientes para fazer face a esses direitos e às mudanças ocorridas antes, durante e após a criação e extinção do sistema próprio, nos termos da Lei 9717/98⁴, da Lei 9.796/99⁵, e da Lei 10887/2004⁶

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

1. conhecimento da Consulta formulada pelo Município de Ubitatã, CNPJ nº 76.950.096/0001-10, através de seu representante legal, Sr. Haroldo Fernandes Duarte, CPF 960.951.728-53, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

a) É correto e permitido que os recursos financeiros do extinto Fundo sejam transferidos para o Tesouro Municipal, e o gerenciamento dos recursos financeiros sejam geridos pela contabilidade centralizada da prefeitura?

Não é correto nem permitido legalmente o encerramento do Fundo do Regime Próprio de Previdência Social, não havendo óbice a que a lei estabeleça o gerenciamento de tais recursos pela contabilidade centralizada do Município.

b) O município (Prefeitura) pode utilizar os recursos oriundos do Fundo de Previdência para amortizar dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS?

4 O art. 10, da Lei 9.717/98, estabelece: "Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social."

5 Art. 2º. (...) § 2º Na hipótese de o regime próprio de previdência de servidor público não possuir personalidade jurídica própria, atribuem-se ao respectivo ente federado as obrigações e direitos previstos nesta Lei.

6 Art. 10. A Lei no 9.717, de 27 de novembro de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) Art. 2º (...) § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

É inconstitucional, e portanto vedado ao Município, amortizar dívida confessada referente a cota patronal com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência em extinção, independente da existência de lei específica.

2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

- a) à Coordenadoria 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 da Consulta formulada pelo Município de Ubitatã, CNPJ nº 76.950.096/0001-10, através de seu representante legal, Sr. Haroldo Fernandes Duarte, CPF 960.951.728-53, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

a) É correto e permitido que os recursos financeiros do extinto Fundo sejam transferidos para o Tesouro Municipal, e o gerenciamento dos recursos financeiros sejam geridos pela contabilidade centralizada da prefeitura?

Não é correto nem permitido legalmente o encerramento do Fundo do Regime Próprio de Previdência Social, não havendo óbice a que a lei estabeleça o gerenciamento de tais recursos pela contabilidade centralizada do Município.

b) O município (Prefeitura) pode utilizar os recursos oriundos do Fundo de Previdência para amortizar dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS?

É inconstitucional, e, portanto vedado ao Município, amortizar dívida confessada referente a cota patronal com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência em extinção, independente da existência de lei específica.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e DURVAL AMARAL e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 7 de agosto de 2014 – Sessão nº 27.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

SERVIDOR PÚBLICO

REENQUADRAMENTO ENTRE CARGOS DISTINTOS

PROCESSO Nº : 896741/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE FLÓRIDA
INTERESSADO : ROSEMERY AP. LAVAGNOLLI MOLINA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3971/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Matéria de enquadramento de servidor em cargo pertencente a outra carreira. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pela Prefeita do Município de Flórida, senhora Rosenery Aparecida Lavagnolli Molina, objetivando dirimir dúvidas a respeito de enquadramento de servidor em função diversa da qual foi aprovado em concurso público.

Indaga a consulente:

Havendo dois cargos públicos criados por lei na Administração Pública com requisitos de ingresso diferentes em decorrência de diferenças de complexidade na formação profissional, quais sejam os de Auxiliar de Enfermagem – menos complexo – e de Técnico de Enfermagem – mais complexo – haja vista as informações nesse sentido oriundas do Coren – Conselho Regional de Enfermagem do Paraná – é possível promover o enquadramento de ocupantes do cargo de Auxiliar de Enfermagem no cargo de Técnico de Enfermagem, ainda mais considerando que o próprio Coren deixa clara a proibição de que o Auxiliar de Enfermagem exerça as funções do Técnico de Enfermagem e de que ambos possuem formações e atribuições diferentes?

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local que concluiu pela impossibilidade de provimento, via enquadramento, do cargo de técnico de enfermagem por ocupantes do cargo de auxiliar de enfermagem, haja vista as diferenças de formação e de atribuições existentes entre ambos, conforme informações oriundas do Coren.

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 07/14 – peça 08) relacionou 14 (quatorze) julgados desta Corte que tratam de assuntos correlatos, ressaltando, contudo a possibilidade de ter havido falha no sistema de busca.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer 651/14 – peça 11) afirmou que em razão da diferença na complexidade da formação profissional, é possível concluir que o enquadramento de servidores ocupantes do cargo de Auxiliar de Enfermagem no cargo de Técnico de Enfermagem representa forma de provimento de cargo que afronta à regra do art. 37, II, da Constituição Federal.

Assegurou que somente mediante a realização de concurso público que leve em consideração a complexidade do cargo autorizará o provimento no caso em tela, pois o cargo de Técnico em Enfermagem (escolaridade de nível médio técnico com funções mais complexas) exige escolaridade diversa da requerida para o cargo de Auxiliar de Enfermagem (escolaridade de nível médio com funções mais simples).

A fim de confirmar tal conclusão, relacionou jurisprudência nesse sentido.

Lembrou ainda da Súmula 685, do Supremo Tribunal Federal e destacou Consulta¹, em que foi questionada a legalidade da progressão funcional vertical no caso de ocupante do cargo de Auxiliar de Enfermagem para o cargo de Técnico de Enfermagem, respondida por esta Corte e que não foi relacionada pela Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, cuja decisão unânime foi pela “impossibilidade de progressão funcional vertical que implique o provimento

1 Processo 213938/13

em cargo distinto daquele em que o servidor foi inicialmente investido, por representar flagrante violação aos princípios constitucionais do concurso público e da isonomia”.

Diante disso, assegurou o entendimento de que o reenquadramento de servidores ocupantes do cargo de Auxiliar de Enfermagem para o cargo de Técnico em Enfermagem configura forma de provimento que afronta a regra do acesso aos cargos públicos mediante concurso, inserta no art. 37, II, da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas (Parecer 947/14 – peça 12) em preliminar, opinou pelo não conhecimento da consulta por se tratar de caso concreto. Porém, em atenção ao princípio da eventualidade adentrou no mérito.

Reforçou o entendimento de que não é admissível, portanto, a transposição de cargo por ascensão funcional, o que inclusive já se encontra pacificado na doutrina e na jurisprudência do excelso Supremo Tribunal Federal nas ADIN n.º 31, n.º 245 e n.º 837, dentre outras, culminando com a edição da Súmula n.º 685 do Supremo Tribunal Federal o que, em última análise, visa resguardar a isonomia aos interessados em ingressar no serviço público através da realização de concurso público.

Com isso, corroborou *in totum* o opinativo da unidade técnica desta e. Corte de Contas, pela impossibilidade de progressão funcional ou reenquadramento que signifique provimento em cargo de outra carreira diversa do cargo pelo qual se prestou concurso público.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO² E VOTO

A Consulta foi recebida por este Relator, em razão de estarem preenchidos os pressupostos legais (Despacho 3568/13 – peça 05).

² Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51682-1).

A análise minuciosa da questão proposta nos remete de imediato à decisão já exarada por esta Corte de Contas, decisão muito bem lembrada pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, que já tratou de tema análogo.

Por brevidade acato em sua totalidade os argumentos e conteúdo da decisão proferida no Acórdão 5350/13 – Tribunal Pleno, da qual, a propósito, participei da votação, no seguinte sentido:

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

Acrescentem-se apenas outros poucos argumentos no sentido de reforçar a tese da impossibilidade do enquadramento indagado pela Consulente, tendo em vista o confronto entre o que dispõe o texto constitucional e a formação profissional exigida para os cargos em comento.

Quanto à formação profissional, verifica-se que há diferença de grau de escolaridade exigido para cada uma das funções. Segundo a Classificação Brasileira de Ocupações³, disponibilizada no portal eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego do Governo Federal, tem-se:

Formação e experiência

O ingresso nas ocupações técnicas requer certificação de competências ou curso técnico em enfermagem (nível médio). Para os auxiliares de enfermagem requer-se ensino fundamental e cursos de qualificação profissional com o mínimo de quatrocentas horas-aula, podendo chegar a mil e quinhentas. A possibilidade de continuar a qualificação dependerá da conclusão do ensino médio. Atualmente, há cursos técnicos em enfermagem, organizados modularmente, com saídas intermediárias para qualificação de auxiliares de enfermagem. O requisito de entrada desses cursos é o ensino médio completo, tendo como filosofia a educação continuada, que possibilita ao auxiliar atingir o nível técnico, ao completar novos módulos de formação profissionalizante.

Ademais, a Lei nº 7.498/86 que dispõe sobre o exercício da enfermagem foi regulamentada pelo Decreto nº 94.406/87, que, além de especificar

³ <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/ResultadoFamiliaDescricao.jsf>. Acesso em 04 de junho de 2014.

as incumbências de cada atividade de enfermagem, trata também grau de instrução exigido para cada uma das formações. Ressalte-se, contudo, que esse grau de instrução constante no citado Decreto, em razão de ser anterior à Constituição Federal de 1988, deverá ser adaptado à nova realidade.

No mais, destaque-se que a proposta feita pela consulente caracteriza indubitavelmente o que se conhece por promoção vertical, denominada ascensão ou transposição, ou na terminologia utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, transferência⁴ de carreira.

A promoção vertical é uma forma de provimento no qual há ascensão funcional para o cargo de maior responsabilidade e complexidade de atribuições⁵.

Lembre-se que a Constituição Federal determina que o ingresso **na carreira** deverá ser feita através de concurso público. Assim, considerando que os cargos em questão possuem complexidades diferentes e fazem parte de carreiras distintas, embora ambas sejam da área da saúde, devem respeitar as regras impostas com relação à primeira investidura no cargo.

Da mesma forma não há que se falar em enquadramento como questionou a Interessada. Senão vejamos:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. DESVIO DE FUNÇÃO. DIREITO ADQUIRIDO À PERCEPÇÃO DE VENCIMENTOS DE CARGO SUPERIOR. NÃO EXISTÊNCIA. AFRONTA AO ARTIGO 37, INCISO II, DA CB/88. **A Constituição do Brasil não admite o enquadramento, sem concurso público, de servidor em cargo diverso daquele que é titular.** Não há direito adquirido à incorporação de vencimentos de cargo exercido de maneira irregular, em afronta às exigências contidas no artigo 37, inciso II, da Constituição de 1988. Precedentes da Corte. Agravo regimental não provido. (sem grifos no original)
(RE 311371 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Primeira Turma, julgado em 29/03/2005, DJ 15-04-2005 PP-00024 EMENT VOL-02187-04 PP-00752 RF v. 101, n. 380, 2005, p. 292-293)

4 OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Servidores públicos**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 94.

5 *Idem*.

Assim sendo, considerando a Consulta feita pelo Município de Borrazópolis (autos 213938/13), já respondida por este Tribunal, acrescida dos argumentos aqui expendidos voto pela impossibilidade do enquadramento questionado.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

2.1. conhecer a Consulta formulada pela Prefeita do Município de Flórida, senhora Rosemery Aparecida Lavagnolli Molina, CNPJ nº 75.772.400/0001-14, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, considerando a Consulta feita pelo Município de Borrazópolis (autos 213938/13), já respondida por este Tribunal, acrescida dos argumentos aqui expendidos, respondê-la nos seguintes termos:

a) pela impossibilidade do enquadramento questionado.

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

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

3 DA DECISÃO

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

I. conhecer a Consulta formulada pela Prefeita do Município de Flórida, senhora Rosemery Aparecida Lavagnolli Molina, CNPJ nº 75.772.400/0001-14, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, considerando a Consulta feita pelo Município de Borrazópolis

(autos 213938/13), já respondida por este Tribunal, acrescida dos argumentos aqui expendidos, respondê-la nos seguintes termos:

a) pela impossibilidade do enquadramento questionado.

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

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

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

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

Sala das Sessões, 26 de junho de 2014 – Sessão nº 21.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente





[LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE]

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<p>Emenda Constitucional n. 82, de 16 de julho de 2014 Publicado no D.O.U. 17 jul. 2014</p>	<p>Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.</p>
<p>Emenda Constitucional n. 83, de 5 de agosto de 2014 Publicado no D.O.U. 6 ago. 2014</p>	<p>Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.</p>

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

<p>Lei Complementar n. 146, de 25 de junho de 2014 Publicada no D.O.U. de 26 jun. 2014 - Edição extra</p>	<p>Estende a estabilidade provisória prevista na alínea b do inciso II do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias à trabalhadora gestante, nos casos de morte desta, a quem detiver a guarda de seu filho.</p>
<p>Lei Complementar n. 147, de 7 de agosto de 2014 Publicada no D.O.U. de 8 ago. 2014</p>	<p>Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006 [<i>Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte</i>], e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973 [<i>estabelece normas reguladoras do trabalho rural</i>], 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 [<i>regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária</i>], 9.099, de 26 de setembro de 1995 [<i>dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências</i>], 11.598, de 3 de dezembro de 2007 [<i>estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM...</i>], 8.934, de 18 de novembro de 1994 [<i>dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências</i>], 10.406, de 10 de janeiro de 2002 [<i>institui o Código Civil</i>], e 8.666, de 21 de junho de 1993 [<i>regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública...</i>]; e dá outras providências.</p>

1.3 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 13.004, de 24 de junho de 2014 Publicada no D.O.U. de 25 jun. 2014</p>	<p>Altera os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social.</p>
<p>Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 Publicada no D.O.U. de 26 jun. 2014 - Edição extra</p>	<p>Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 13.006, de 26 de junho de 2014 Publicada no D.O.U. de 27 jun. 2014</p>	<p>Acrescenta § 8º ao art. 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para obrigar a exibição de filmes de produção nacional nas escolas de educação básica.</p>

Lei n. 13.010, de 26 de junho de 2014 Publicada no D.O.U. de 27 jun. 2014	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
Lei n. 13.014, de 21 de julho de 2014 Publicada no D.O.U. de 22 jul. 2014	Altera as Leis nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 [<i>dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências</i>], e nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 [<i>institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais...</i>], para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar.
Lei n. 13.018, de 22 de julho de 2014 Publicada no D.O.U. de 23 jul. 2014	Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências.
Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014 Publicada no D.O.U. de 1º ago. 2014	Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil , em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.
Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014 Publicada no D.O.U. de 11 ago. 2014 - Edição extra	Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

1.4 DECRETOS

Decreto n. 8.269, de 25 de junho de 2014 Publicado no D.O.U. de 26 jun. 2014 - Edição extra	Institui o Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento e seu Comitê Gestor.
Decreto n. 8.270, de 26 de junho de 2014 Publicado no D.O.U. de 27 jun. 2014	Institui o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc e seu comitê gestor, e dá outras providências.
Decreto n. 8.293, de 12 de agosto de 2014 Publicado no D.O.U. de 13 ago. 2014	Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos.
Decreto n. 8.302 de 4 de setembro de 2014 Publicado no DOU de 5 set. 2014	Revoga o Decreto nº 6.106, de 30 de abril de 2007, que dispõe sobre a prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, e revoga dispositivos do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social.
Decreto n. 8.303 de 4 de setembro de 2014 Publicado no DOU de 5 set. 2014	Altera o Decreto nº 3.724, de 10 de janeiro de 2001, que regulamenta o art. 6º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, relativamente à requisição, acesso e uso, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, de informações referentes a operações e serviços das instituições financeiras e das entidades a elas equiparadas.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 174, de 3 de julho de 2014 Publicado no D.O.E. de 3 jul. 2014	Concede a implantação da complementação da hora atividade aos integrantes do cargo de Professor no exercício da docência da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná.
Lei Complementar n. 175, de 3 de julho de 2014 Publicado no D.O.E. de 3 jul. 2014	Altera a redação do caput do art. 24 da Lei Complementar nº 123, de 9 de setembro de 2008, que instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Quadro dos Funcionários da Educação Básica da Rede Pública Estadual do Paraná.
Lei Complementar n. 176, de 11 de julho de 2014 Publicado no D.O.E. de 14 jul. 2014	Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis estaduais.
Lei Complementar n. 177, de 18 de julho de 2014 Publicado no D.O.E. de 21 jul. 2014	Acresce incisos XII e XIII ao art. 208 da Lei nº 6.174, de 16 de novembro de 1970, que estabelece o regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná, e incisos XIII e XIV ao art. 2º e inciso III ao art. 5º, ambos da Lei Complementar nº 108, de 18 de maio de 2005, que dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado nos órgãos da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo.

2.2 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 18.129, de 3 de julho de 2014 Publicado no D.O.E. de 3 jul. 2014	Dá nova redação aos incisos VII e XII do art. 2º da Lei nº 9.579, de 22 de março de 1991, que dispõe sobre a criação, organização e competência do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente.
Lei n. 18.134, de 3 de julho de 2014 Publicado no D.O.E. de 3 jul. 2014	Dá nova redação ao caput do art. 27 da Lei nº 17.046, de 11 de janeiro de 2012, que dispõe sobre normas para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas do Paraná (Paraná Parcerias).
Lei n. 18.139, de 4 de julho de 2014 Publicado no D.O.E. de 4 jul. 2014	Dispõe sobre a destinação dos recursos de que trata a Lei Federal nº 12.858, de 9 de setembro de 2013 [<i>dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências</i>], para as áreas de educação e saúde, no âmbito do Estado do Paraná.
Lei n. 18.168, de 28 de julho de 2014 Publicado no D.O.E. de 29 jul. 2014	Dispõe sobre a obrigatoriedade do fornecimento gratuito de pulseira de identificação a crianças de até doze anos em eventos públicos realizados em locais abertos no Estado do Paraná.

Lei n. 18.172, de 31 de julho de 2014 Publicado no D.O.E. de 31 jul. 2014	Dá nova redação ao inciso II do § 3º do art. 1º da Lei nº 16.244, de 22 de outubro de 2009 [<i>autoriza o Poder Executivo realizar repasse de recursos públicos, mediante convênio, acordo ou ajuste a entidades sem fins lucrativos, declaradas de utilidade pública pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná</i>], para incluir a alternativa de os planos de aplicação poderem ser firmados por técnicos em contabilidade.
Lei n. 18.176, de 31 de julho de 2014 Publicado no D.O.E. de 1º ago. 2014	Altera os dispositivos que especifica da Lei nº 17.025, de 19 de dezembro de 2011, que autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção social ao Fundo de Desenvolvimento da Agropecuária do Estado do Paraná.
Lei n. 18.178, de 5 de agosto de 2014 Publicado no D.O.E. de 5 ago. 2014	Dispõe sobre as diretrizes para a Elaboração e Execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2015.
Lei n. 18.187, de 6 de agosto de 2014 Publicado no D.O.E. de 6 ago. 2014	Dá nova redação ao inciso XIV do art. 128 da Lei nº 6.174, de 16 de novembro de 1970, que estabelece o regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná.

2.3 DECRETOS

Decreto n. 11.334, de 12 de junho de 2014 Publicado no D.O.E. de 12 jun. 2014	Autoriza a Agência de Fomento do Paraná S/A. - FOMENTO PARANÁ a envidar medidas objetivando apoiar a recuperação econômica dos empreendedores formais e informais, além da infraestrutura dos Municípios elencados nos Decretos Estadual nº 11.301/2014 e 11.303/2014.
Decreto n. 11.429, de 24 de junho de 2014 Publicado no D.O.E. de 12 jun. 2014	Dá nova redação ao art. 1º do Decreto nº 11.192, de 28 de maio de 2014 [<i>assunção de obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do exercício financeiro de 2014</i>].
Decreto n. 11.493, de 2 de julho de 2014 Publicado no D.O.E. de 2 jul. 2014	Dispõe que o auxílio-transporte, instituído pela Lei Estadual nº 17.657, de 12 de agosto de 2013, fica reajustado em 6,28% (seis vírgula vinte e oito por cento).
Decreto n. 11.824, de 11 de agosto de 2014 Publicado no D.O.E. de 11 ago. 2014	Instituí o Programa Paraná Seguro - BID.
Decreto n. 11.843, de 11 de agosto de 2014 Publicado no D.O.E. de 11 ago. 2014	Limita a concessão de serviço extraordinário ou hora extra para os servidores da Administração Direta e Indireta do Estado.
Decreto n. 11.888, de 18 de agosto de 2014 Publicado no D.O.E. de 19 ago. 2014	Estabelece normas para a apresentação de propostas de Decretos e de Anteprojeto de Lei à deliberação do Governador do Estado e dá outras providências.
Decreto n. 11.987, de 29 de agosto de 2014 Publicado no D.O.E. de 29 ago. 2014	Estabelece os Índices de Participação dos Municípios paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução n. 46, de 12 de junho de 2014 Publicado no D.E.T.C. de 4 ago. 2014	Altera dispositivos da Resolução nº 28/2011 [<i>institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT</i>] e dá outras providências.
Resolução n. 47, de 31 de julho de 2014 Publicado no D.E.T.C. de 15 ago. 2014	Dispõe sobre os parâmetros para composição da lista tríplex de Auditores, critério merecimento, para preenchimento de vaga no cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas.

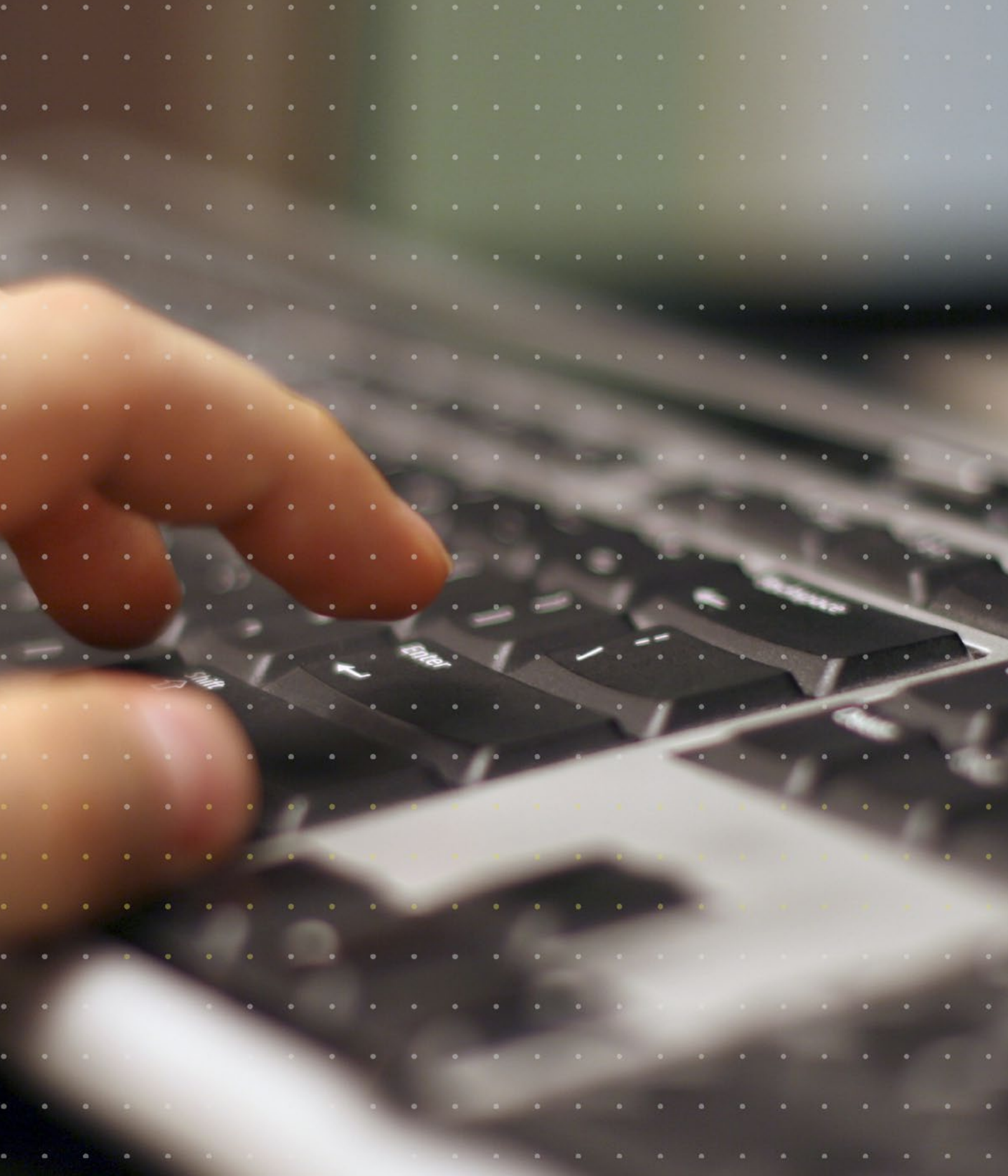
3.2 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

Instrução de Serviço n. 79, de 15 de agosto de 2014 Publicado no D.E.T.C. de 17 ago. 2014	Dispõe sobre a tramitação eletrônica dos atos iniciais dos procedimentos de fiscalização e dá outras providências.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3.3 PORTARIAS SELECIONADAS

Portaria n. 482, de 22 de agosto de 2014 Publicado no D.E.T.C. de 22 ago. 2014	Altera a composição das Câmaras deliberativas deste Tribunal de Contas, a partir de 28 de agosto de 2014.
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------





[ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO]

PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR

Através do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCE-PR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (preferencialmente, no formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCE-PR, aos cuidados de Caroline Lichtensztein: carolg@tce.pr.gov.br (Fone: 41-3350-1670/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCE-PR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atividades das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação na Revista devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCE-PR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período de tempo.

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCE-PR, a quem compete:

- proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico.
- a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;
- o controle de qualidade do material editado;
- a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

- 1 – Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.
- 2 – Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência

de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

3 – Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

3.1 – Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

4 – A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores. As provas finais não serão enviadas aos autores.

5 – As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

6 – Nos artigos observar as seguintes recomendações:

Tamanho: a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas de 1,5.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 200 palavras.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

Referências: NBR 6023/2002. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: impressa (NBR 6022/2003), elaboração de referências (NBR 6023/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/1989) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2003).

WWW.TCE.PR.GOV.BR

REVISTA DIGITAL DO TCEPR JUL/SET 2014

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 9

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

