

FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO

DESPESAS COM PESSOAL – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

PROCESSO N° : 495866/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL
INTERESSADO : BIHL ELERIAN ZANETTI
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 81/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Aplicação de recursos do Fundo Municipal do Idoso. Contratação temporária. Ações e programas previstos no art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018. Atendimento à pessoa idosa. Possibilidade. Conhecimento e resposta nos seguintes termos: É possível a aplicação de recursos do Fundo Municipal do Idoso para o custeio de despesas referentes à contratação temporária de pessoal, por prazo determinado, direcionada à execução de ações, programas e projetos relativos ao atendimento à pessoa idosa, conforme art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, desde que observadas as seguintes condicionantes: a) A contratação se enquadre nas hipóteses autorizativas de contratação temporária de pessoal previstas na legislação municipal; b) Haja prévia deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos do Fundo Municipal pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa; c) Não sejam utilizados recursos decorrentes de repasses do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, nos termos do parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018; d) Inexistente vedação na legislação local.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Campina Grande do Sul, Sr. Bihl Elerian Zanetti, na qual faz o seguinte questionamento:

O TCE/PR entende juridicamente possível a aplicação de recursos de Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa para o custeio de despesas relativas ao pagamento de pessoal (recursos humanos), contratado por prazo determinado, mediante processo seletivo simplificado, para execução das finalidades relacionadas ao atendimento à pessoa idosa, previstas no art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, que não justificam a ampliação do quadro permanente e/ou a terceirização do serviço, desde que haja prévia aprovação do Plano de Aplicação pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, bem como, esteja em consonância com os eixos norteadores do Plano Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa?

À peça nº 4, foi anexado parecer jurídico elaborado pela Procuradoria Geral do Município, enfrentando o tema.

A consulta foi recebida pelo Despacho nº 1268/21 (peça nº 6), que determinou

o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno¹.

Por meio da Informação nº 97/21 (peça nº 8), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou que, pesquisando a jurisprudência desta Corte de Contas, não foram identificadas decisões com efeito normativo a respeito do tema.

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao disposto no art. 252-C do Regimento Interno², a unidade informou, no Despacho nº 975/21 (peça nº 10), que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias a ela vinculadas.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 3365/21 (peça nº 11), na qual entendeu pela possibilidade de utilização de recursos do Fundo Municipal do Idoso para custeio de despesas decorrentes da contratação temporária de pessoal para execução de atividades autorizadas no art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, desde que atendidas determinadas condições (fls. 4-5):

Ante o exposto, esta Unidade opina pela resposta à questão formulada pelo município consulente no sentido de que é possível a contratação temporária de pessoal valendo-se de recursos do Fundo Municipal da Pessoa Idosa para cumprimento das ações, programas e projetos previstos no art. 5º do Decreto Federal nº 9569/2018, desde que seja comprovado, via execução orçamentária e financeira do Fundo Municipal do Idoso registrada nos autos do processo administrativo do certame, que não estão sendo empregados quaisquer recursos repassados pelo Fundo Nacional do Idoso para pagamento das despesas de pessoal respectivas, em cumprimento ao parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9569/2018, sob pena de possível invalidação das admissões e/ou aplicação de multas aos responsáveis. A contratação por meio do PSS deve estar aderente às hipóteses da Lei de Contratação Temporária do município e contar com prévia aprovação no Plano de Aplicação de responsabilidade do Conselho Municipal do Idoso, nos termos do arts. 6º e 7º da Lei Federal nº 8842/1994.

Por meio do Parecer nº 217/21 (peça nº 12), o Ministério Público de Contas apontou, inicialmente, que o Conselho Municipal do Idoso é o órgão colegiado responsável por assegurar a implementação da política municipal do idoso, “de modo que quaisquer ações relativas aos idosos, se não propostos pelo Conselho Municipal, deve por ele ser deliberado e sua decisão acatada pelas autoridades municipais”, aduzindo, assim, que a contratação de pessoal pretendida pelo Município, com recursos do Fundo Municipal, deve ser deliberada pelo Conselho

1 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016).

2 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

Municipal e ter por ele aprovado o seu plano de aplicação, além de estar em consonância com a Política Municipal do Idoso.

Destacou o órgão ministerial, ainda, no tocante à contratação temporária, que as hipóteses autorizativas devem estar previstas em lei municipal, apontando que a Lei nº 4/1989³, de Campina Grande do Sul, remete os casos de contratação temporária a ato do Poder Executivo, de modo que “caso não haja outra lei municipal posterior que melhor regulamente as situações excepcionais que autorizam a contratação temporária, a contratação de pessoal pretendida pelo município pode violar o inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal”, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ao final, opinou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, acompanhando o entendimento da unidade técnica, pela possibilidade de utilizar os recursos do Fundo Municipal do Idoso, com as seguintes condicionantes:

- i) os recursos não podem ter origem federal; ii) o plano municipal do idoso preveja a atividade pelo qual necessita da contratação de pessoal; iii) haja prévia deliberação do Conselho Municipal do Idoso; iv) o plano de aplicação seja aprovado pelo Conselho; e v) que a hipótese de contratação temporária esteja expressamente prevista em lei municipal que regula a contratação temporária.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da consulta, vez que formulada em tese, por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa de dúvida a respeito de matéria jurídica de competência da Corte.

A presente consulta versa acerca da possibilidade de aplicação de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa para o custeio de despesas referentes à contratação temporária de pessoal para a execução de ações e programas relacionados ao atendimento à pessoa idosa.

De início, vale destacar que o Fundo Municipal do Idoso se enquadra na definição de fundo especial, o qual é conceituado pelo art. 71 da Lei Federal nº 4.320/64 como “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”.

O referido fundo, que deve ser instituído por lei, destina-se a atender ações, políticas e programas voltados à promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa

³ Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a adotar a contratação de pessoal por tempo determinado, para o desempenho de atividade considerada temporária e de excepcional interesse público, assim declarada pelo Prefeito Municipal.

idosa, sendo que os recursos que o compõem provêm de diversas fontes, tais como da dotação orçamentária do governo, de transferências provenientes das diferentes esferas federativas, de doações de pessoas físicas ou jurídicas, dedutíveis do Imposto de Renda nos termos da Lei nº 12.213/2010, de multas aplicadas na forma do Estatuto do Idoso, da aplicação dos recursos no mercado financeiro, bem como de outras formas de captação⁴.

Conforme apontado no parecer jurídico local (peça nº 4) e na Instrução nº 3365/21, da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 11), os recursos captados devem ser aplicados exclusivamente em ações, programas, projetos e atividades voltados ao atendimento da pessoa idosa, nos termos do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, sob orientação e supervisão do Conselho Municipal do Idoso, por meio de um plano de aplicação de recursos, aprovado pelo referido órgão, e que deve estar em consonância com a política municipal do idoso.

Estabelece o art. 5º do referido Decreto que:

Art. 5º Os recursos dos fundos nacional, estaduais, distrital e municipais da pessoa idosa serão aplicados em conformidade com os princípios e as diretrizes da política nacional da pessoa idosa, e serão destinados exclusivamente para a manutenção, o financiamento ou o custeio de despesas relacionadas a:

- I - ações, projetos e programas de natureza intersetorial destinados à proteção, à promoção e à defesa dos direitos da pessoa idosa;
- II - ações, projetos, programas e serviços complementares e articulados com as políticas públicas que tenham como beneficiária direta a pessoa idosa;
- III - ações, projetos e programas que promovam o acesso das pessoas idosas às atividades de esporte, cultura, turismo e lazer;
- IV - melhoria da acessibilidade para a população idosa nos ambientes institucionais;
- V - campanhas de utilidade pública destinadas à promoção, à proteção e à defesa dos direitos da pessoa idosa;
- VI - monitoramento e avaliação de ações, projetos, programas e serviços destinados à população idosa;
- VII - estudos, estatísticas e pesquisas na área do envelhecimento;
- VIII - programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos que tenham como foco as especificidades do atendimento à população idosa;
- IX - estruturação dos centros de cuidados diurnos e das entidades de atendimento à pessoa idosa;
- X - realização de conferências nacionais, estaduais, distritais e municipais dos direitos da pessoa idosa; e
- XI - monitoramento local das ações, dos projetos e dos programas que tenham recebido recursos do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, quando necessário. (grifo nosso)

Quanto aos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa (nacional, distrital, estaduais e municipais), trata-se, nos termos dos arts. 6º e 7º da Lei Federal nº 8.842/1994⁵,

4 Cartilha “Fundo do Idoso – Orientações para os Conselhos”, da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa”. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/cartilhaFundoAtualizada.pdf>>. Acesso em: 20/01/2022.

5 Referida lei dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e cria o Conselho Nacional do Idoso, dentre outras providências.

de órgãos permanentes, deliberativos e constituídos de forma paritária por representantes de órgãos e entidades públicas e da sociedade civil, aos quais compete “a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito de suas instâncias político-administrativas”.

Nessa linha, constitui prerrogativa do Conselho Municipal do Idoso, segundo apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, deliberar acerca da utilização dos recursos do Fundo Municipal, aprovando o respectivo plano de aplicação.

Especificamente no tocante à utilização de recursos do Fundo Municipal para o pagamento de despesas com pessoal, cumpre ressaltar que o parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018 expressamente proíbe o pagamento de servidores federais, estaduais ou municipais com recursos provenientes do Fundo Nacional da Pessoa Idosa. Veja-se:

Art. 5º (...) Parágrafo único. É vedado o pagamento de servidores ou empregados públicos federais, estaduais, distritais ou municipais com recursos provenientes do Fundo Nacional da Pessoa Idosa.

Dessa forma, conforme reconhecido no parecer jurídico local (peça nº 4, fl. 9), “as receitas do fundo municipal que sejam decorrentes de repasse do Fundo Nacional da Pessoa Idosa não poderão ser utilizadas para o fim de custeio de despesa relativa ao pagamento de pessoal (...) por expressa vedação legal”.

Nesse ponto, entendo oportuno o alerta da unidade técnica no sentido de que, a fim de dar transparência e evitar desvio de finalidade na aplicação de verbas oriundas do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, deverão os jurisdicionados demonstrar e comprovar, nos autos do processo administrativo do Processo Seletivo Simplificado (PSS), via execução orçamentária e financeira do Fundo Municipal do Idoso, que não estão sendo empregados recursos repassados pelo Fundo Nacional para pagamento das despesas de pessoal decorrentes do certame, em cumprimento ao parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9569/2018, sob pena de possível invalidação das admissões e/ou aplicação de multas aos responsáveis.

Ademais, importante ressaltar que a legislação municipal também poderá prever, em princípio, vedação similar à da norma supramencionada, de modo que a eventual aplicação dos recursos na finalidade ora questionada deverá ser necessariamente precedida de criteriosa análise da legislação local que disciplina o Fundo Municipal do Idoso e a utilização dos seus recursos.

Saliente-se que tal exame não se mostra cabível em sede de processo de consulta - diante da necessidade de oferecimento de resposta “em tese” por parte deste Tribunal -, devendo ser realizado casuisticamente, conforme a legislação de cada ente municipal.

Assim, desde que não haja vedação na legislação local, que não sejam utilizados recursos provenientes de repasses do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, e que haja prévia deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos pelo Conselho Municipal do Idoso, acompanho os pareceres uniformes no sentido de não vislumbrar óbices à utilização de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa para o custeio de contratação temporária de pessoal, para fins de execução de atividades previstas no art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018.

Cumpra registrar ainda, conforme bem apontou a Coordenadoria de Gestão Municipal, que a contratação via processo seletivo simplificado deverá estar em consonância com as hipóteses autorizativas expressamente previstas na lei municipal que disciplina a contratação temporária, sendo que tais situações devem representar, cumulativamente, uma necessidade temporária e de excepcional interesse público.

Nessa esteira, salientou a unidade técnica que o Supremo Tribunal Federal

item considerado inconstitucionais leis que estabelecem hipóteses demasiadamente abrangentes e genéricas de contratação temporária, sem especificar qual a real necessidade ou situação de emergência que seria fundamento para se dispensar o concurso público e se realizar a contratação temporária (ADI 3.116 e 2.125)(peça nº 11, fl. 4).

Ainda no tocante a este ponto, deixo, respeitosamente, de consignar o alerta do Ministério Público de Contas quanto à Lei Municipal nº 4/1989, de Campina Grande do Sul, por verificar que o município possui legislação posterior que trata do tema (Lei nº 93/2009)⁶, entendendo, ademais, que a análise das hipóteses de contratação temporária especificamente previstas na legislação do ente consulente extrapolaria os limites deste expediente de consulta.

Portanto, a presente consulta deve ser respondida nos seguintes termos:

É possível a aplicação de recursos do Fundo Municipal do Idoso para o custeio de despesas referentes à contratação temporária de pessoal, por prazo determinado, direcionada à execução de ações, programas e projetos relativos ao atendimento à pessoa idosa, conforme art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, desde que observadas as seguintes condicionantes:

- a) A contratação se enquadre nas hipóteses autorizativas de contratação temporária de pessoal previstas na legislação municipal;
- b) Haja prévia deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos do Fundo Municipal pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa;
- c) Não sejam utilizados recursos decorrentes de repasses do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, nos termos do parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018;

6 Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/campina-grande-do-sul/lei-ordinaria/2009/10/93/lei-ordinaria-n-93-2009-dispoe-sobre-contratacao-por-tempo-determinado-para-atender-a-necessidade-temporaria-de-excepcional-interesse-publico-nos-termos-do-inciso-ix-do-art-37-da-constituicao-federal-e-da-outras-providencias-2009-12-18-versao-original>>. Acesso em: 20/01/2022.

d) Inexistia vedação na legislação local.

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

É possível a aplicação de recursos do Fundo Municipal do Idoso para o custeio de despesas referentes à contratação temporária de pessoal, por prazo determinado, direcionada à execução de ações, programas e projetos relativos ao atendimento à pessoa idosa, conforme art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, desde que observadas as seguintes condicionantes:

a) A contratação se enquadre nas hipóteses autorizativas de contratação temporária de pessoal previstas na legislação municipal;

b) Haja prévia deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos do Fundo Municipal pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa;

c) Não sejam utilizados recursos decorrentes de repasses do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, nos termos do parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018;

d) Inexistia vedação na legislação local.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, §1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em Conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - É possível a aplicação de recursos do Fundo Municipal do Idoso para o custeio de despesas referentes à contratação temporária de pessoal, por prazo determinado, direcionada à execução de ações, programas e projetos relativos ao atendimento à pessoa idosa, conforme art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, desde que observadas as seguintes condicionantes:

a) A contratação se enquadre nas hipóteses autorizativas de contratação temporária de pessoal previstas na legislação municipal;

b) Haja prévia deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos do Fundo Municipal pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa;

c) Não sejam utilizados recursos decorrentes de repasses do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, nos termos do parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018;

d)Inexista vedação na legislação local; e

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 2 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência