

SERVIDOR PÚBLICO

REMUNERAÇÃO - RECURSOS - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

PROCESSO N° : 365443/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO : MARCELO BELINATI MARTINS
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 4/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Pagamento de servidor público com recursos de transferência voluntária. Impossibilidade. Lei 13.019. Exceções apenas em duas hipóteses. previsão em lei específica ou LDO.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Londrina, senhor Marcelo Belinati Martins, questionando sobre o pagamento de servidor público estadual/federal com recursos de transferência voluntária, através dos seguintes quesitos:

1. A vedação de remuneração de servidor público é extensiva a todas as esferas ou somente à esfera celebrante?
2. Caso o alcance seja somente sobre a esfera celebrante, essa proibição se estenderia, no caso de servidor municipal, a servidor de outro município?
3. A proibição atinge servidor público inativo (aposentado)?
4. E ainda, tendo em vista que o Artigo 45 da Lei nº 13.019/2014 que menciona a proibição, excetuando a seguinte hipótese: II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias, como se aplica, na prática, essa hipótese de permissão de remuneração do servidor?

Pelo Despacho 688/22-GCILB (peça 6) foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 105/22 (peça 8), indicando a existência de diversas decisões da Corte sobre a matéria consultada.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno¹. Pelo Despacho 690/22-CGF (peça 12), a CGF informou que há impacto quanto às orientações utilizadas pela área instrutiva, pelo que informou que após o julgamento os autos devem retornar à unidade para ciência e eventual adoção de medidas.

¹ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 4214/22 (peça 13), opinou pela conversão do feito em diligência eis que o parecer jurídico apresentado pelo consulente não aborda a integralidade dos quesitos.

Pelo Despacho 1127/22-GCILB (peça 14), acolhi a sugestão da CGM e determinei a intimação do consulente para que complementasse o parecer jurídico emitido pela assessoria jurídica municipal, sob pena de não conhecimento da consulta.

Novo parecer jurídico foi juntado na peça processual 19.

A CGM, na Instrução 289/23 (peça 22), sugeriu a seguinte resposta para a consulta:

Quanto às questões 1, 2 e 3:

Entende-se que, o inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 está em harmonia com o art. 37, XVI e XVII da Constituição Federal, sendo, portanto, vedado ao servidor ou empregado público de qualquer ente da federação e a qualquer título, ativo ou inativo, receber remuneração advinda dos recursos da parceria de que trata a indigitada lei.

Quanto à questão 4:

As exceções previstas no mesmo inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 serão aplicadas, na prática, conforme o que dispuser a lei específica ou a lei orçamentária mencionadas pelo mesmo dispositivo legal, respondendo-se, assim, à questão 4.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer 105/23-PGC (peça 23), corroborou integralmente a resposta sugerida pela unidade técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

Conforme relatado, o consulente visa obter orientações desta Corte a respeito do pagamento de servidor público estadual/federal com recursos de transferência voluntária.

São as perguntas do interessado:

1. A vedação de remuneração de servidor público é extensiva a todas as esferas ou somente à esfera celebrante?
2. Caso o alcance seja somente sobre a esfera celebrante, essa proibição se estenderia, no caso de servidor municipal, a servidor de outro município?
3. A proibição atinge servidor público inativo (aposentado)?
4. E ainda, tendo em vista que o Artigo 45 da Lei nº 13.019/2014 que menciona a proibição, excetuando a seguinte hipótese: II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias, como se aplica, na prática, essa hipótese de permissão de remuneração do servidor?

Pois bem. A Lei 13.019/2014 estabeleceu o marco regulatório das parcerias entre e Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

O art. 45 do referido diploma legal veda, a qualquer título, o pagamento a servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria. Transcrevo a redação do dispositivo legal:

Art. 45. As despesas relacionadas à execução da parceria serão executadas nos termos dos incisos XIX e XX do art. 42, sendo vedado:
(...)
II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

Portanto, o pagamento a servidor ou empregado público com recursos advindos de parceria é expressamente proibido. A lei traz como exceções apenas as hipóteses de permissão em lei específica ou na lei de diretrizes orçamentárias.

Em seu parecer jurídico, o consultante menciona o Decreto Federal nº 8276/16, que mitiga a vedação legal quando afirma que se aplicaria apenas a servidores e empregados públicos do órgão público celebrante.

Contudo, as exceções estão previstas em lei não incluem a possibilidade de um decreto estabelecer exceções adicionais, sob pena de ofender ao princípio constitucional da reserva legal.

Conforme bem pontuou a CGM, o princípio da reserva legal impede que um decreto restrinja o que a lei, expressamente abrangeu. Em suas palavras:

No caso o decreto – e não a lei – ampliou as hipóteses de remuneração de servidores públicos ao restringir a vedação legal apenas ao servidor ou empregado público da autoridade celebrante. A lei não fez essa restrição, embora pudesse tê-lo feito”.
E mais, a lei mesma tratou de estabelecer as exceções a tal vedação, não podendo um decreto, inaugurar mais uma.

Não é possível, portanto, uma interpretação ampliativa utilizando-se de texto normativo infralegal. Tal interpretação viola o princípio da legalidade. Nesse sentido, corroboro a conclusão do órgão ministerial:

Diversamente do que sustenta o parecer jurídico local (peças 4 e 19), o disposto no art. 27, inciso III, b, do Decreto Federal nº 8276/162 ampliou as hipóteses de remuneração de servidores públicos ao restringir a vedação legal apenas ao servidor ou empregado público da autoridade celebrante, contrariando o que preceitua o princípio da reserva legal.

Os decretos se prestam a regulamentar lei para a sua fiel execução (art. 84, V², da CF) e não tem o poder de alterar disposição legal. Portanto, a inovação trazida pelo Decreto Federal nº 8276/16 não deve prevalecer sobre a legislação de regência.

Aliás, pontue-se que o decreto tem abrangência restrita a entes da administração pública federal, não podendo ser invocado nas esferas estadual e municipal.

2 Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

V - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Ainda, o entendimento de que a vedação de remuneração se aplica a todos os servidores e empregados públicos, mesmo que de entidades públicas diferentes, é compatível com o que dispõe a Constituição Federal no art. 37, XVI e XVII.

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

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

Da leitura do dispositivo constitucional, extrai-se que a acumulação de cargos é vedada no caso de incompatibilidade de horários, mesmo que a remuneração venha de entidades públicas diferentes.

Assim, irretocável a conclusão da CGM, que responde conjuntamente aos quesitos 1, 2 e 3:

a vedação inserta no inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 se estende a todos os servidores e empregados públicos, uma vez que a lei não fez qualquer distinção, o que abrange servidores e empregados públicos de qualquer entidade da federação, bem como ativos e inativos, nos moldes do art. 37, XVI e XVII da Constituição Federal. Ao mesmo tempo, uma vez que a lei estabeleceu duas exceções para a regra (existência de lei específica ou previsão na lei orçamentária), constata-se que outras exceções não decorrem da vontade do legislador, não podendo o administrador público – ainda que por meio de decreto, portaria ou outro ato regulamentador – estabeleça outras exceções não previstas em lei.

Quanto ao quesito 4, a respeito das exceções prevista no art. 45 da Lei 13.019/2014 e sua aplicação prática, acolho como razões de decidir as conclusões da unidade técnica:

A lei de regência, 13019/14 afirma que o servidor ou empregado público pode vir a receber remuneração advinda dos recursos da parceira em duas hipóteses: caso haja previsão de lei específica ou na lei de diretrizes orçamentárias.

Ora, a lei prevê expressamente que as hipóteses de remuneração de servidor ou empregado público nos casos aqui tratados esteja prevista em lei – específica ou em lei orçamentária. Via de consequência, a forma, modo, tempo, condições e requisitos para tanto, devem ser previstos nas respectivas leis autorizadoras.

É dizer, na prática, as hipóteses de permissão de remuneração de servidor ou empregado devem ter expressa previsão em lei. E essa previsão legal é que dará as diretrizes práticas para tanto. Essa exigência, repita-se, vem do próprio inciso II do art. 45 da lei 13.019/2014.

2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Quesitos 1, 2 e 3: Entende-se que, o inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 está em harmonia com o art. 37, XVI e XVII da Constituição Federal, sendo, portanto, vedado ao servidor ou empregado público de qualquer ente da federação e a qualquer título, ativo ou inativo, receber remuneração advinda dos recursos da parceria de que trata a indigitada lei.

Quesito 4: As exceções previstas no mesmo inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 serão aplicadas, na prática, conforme o que dispuser a lei específica ou a lei orçamentária mencionadas pelo mesmo dispositivo legal.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca³ para as devidas anotações e para a CGF para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis. Em seguida, autorizo o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁴, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

I - Quesitos 1, 2 e 3: Entende-se que, o inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 está em harmonia com o art. 37, XVI e XVII da Constituição Federal, sendo, portanto, vedado ao servidor ou empregado público de qualquer ente da federação e a qualquer título, ativo ou inativo, receber remuneração advinda dos recursos da parceria de que trata a indigitada lei;

II - Quesito 4: As exceções previstas no mesmo inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 serão aplicadas, na prática, conforme o que dispuser a lei específica ou a lei orçamentária mencionadas pelo mesmo dispositivo legal;

III - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e para a CGF para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis; em seguida, autorizar o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 Regimento Interno: "Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;"

4 "Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator."

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Tribunal Pleno, 24 de janeiro de 2024 – Sessão Ordinária nº 1.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente