

REVISTA

MPC • PR

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO PARANÁ

**CENTRO
DE ESTUDOS**
MPC • PR



MAI | NOV 2020

NÚMERO 12 | ANO VII
ISSN 2359-0955

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná/ Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. - n. 12, (2020) - _ Curitiba: Ministério Público de Contas do Paraná, 2020.

Semestral

Resumo em português e inglês

Disponível em <http://www.mpc.pr.gov.br/index.php/revista-mpc-pr/>

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

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 Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

Conselho Editorial

VALÉRIA BORBA	Presidente
FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI	Membro
MICHAEL RICHARD REINER	Membro
KÁTIA REGINA PUCHASKI	Membro
ANGELA CASSIA COSTALDELLO	Membro
ÉLIDA GRAZIAN PINTO	Membro
FABRÍCIO MACEDO MOTTA	Membro
HELENO TAVEIRA TORRES	Membro
INGO WOLFGANG SARLET	Membro
JUAREZ FREITAS	Membro
MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA	Membro
MARCOS ANTÔNIO RIOS DA NÓBREGA	Membro
MARIA PAULA DALLARI BUCCI	Membro
RODRIGO LUÍS KANAYAMA	Membro
VANICE LIRIO DO VALLE	Membro

Organização: SAULO LINDORFER PIVETTA

Projeto Gráfico: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

Diagramação: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

Capa: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

Ministério Público de Contas do Estado do Paraná – Secretaria do Conselho Editorial

Praça Nossa Senhora da Salete, s/n – Centro Cívico – Curitiba – PR

Contato – centrodeestudos@mpc.pr.gov.br – Tel (41) 3350-1909

sumário

Apresentação	8
Artigos Acadêmicos	12
DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO FISCALIZATÓRIA: ACIDENTALIDADE PROVOCADA PELO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE BRUMADINHO.....	12
Renata Martins de Souza e Edimur Ferreira de Faria	
A LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO E A AMPLIAÇÃO DOS PARÂMETROS DE CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS: O DIREITO NA ERA DO CONSEQUENCIALISMO	35
Edilson Vitorelli	
SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA E POLÍTICAS PÚBLICAS	59
Fabrício Motta e Antônio Flávio de Oliveira	
OS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO: UMA ANÁLISE DO PERFIL PROFISSIONAL DO CONTROLADOR DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA-PR	81
Félix Antônio Kasteller Savi e Luciane Schulz Fonseca	
TELETRABALHO NO SETOR PÚBLICO: ESTABELECENDO OS VÍNCULOS PARA O MELHOR APROVEITAMENTO DOS SEUS BENEFÍCIOS	97
Cristiane Gonçalves Vieira	
A LEI ANTICORRUPÇÃO EXPLICADA AOS MICROEMPREENDEDORES: UMA ABORDAGEM SIMPLES SOBRE A IMPORTÂNCIA DO DIPLOMA LEGAL DE PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE	119
Ciliane Carla Sella de Almeida	
Artigos de Opinião	134
O QUE É ERRO GROSSEIRO PARA O TCU?	134
Eduardo Jordão e Conrado Tristão	
MP 966 E A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS.....	136
Paulo Modesto	
Pareceres Selecionados do MPC-PR	144
EQUIPARAÇÃO LEGAL ENTRE PROFESSORES E PEDAGOGOS PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS	144
SUJEIÇÃO DE FUNDAÇÃO PÚBLICA AOS PRECEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	155
DESCRIÇÃO LEGAL DAS ATRIBUIÇÕES DE CARGO EM COMISSÃO	162
DESPESAS DA CÂMARA MUNICIPAL COM PUBLICIDADE EM ANO ELEITO.....	166
REQUISITOS PARA INVESTIDURA EM CARGO DE TESOUREIRO E DIRETOR DE RECURSOS HUMANOS.....	171

POSSIBILIDADE DE LOCAÇÃO DE LUMINÁRIAS VIA PREGÃO PARA REORDENAÇÃO LUMINOTÉCNICA DO MUNICÍPIO..... 176

NATUREZA JURÍDICA DO PADRÃO REMUNERATÓRIO TIDE (DOCENTES DO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO SUPERIOR..... 180

CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS PLANTONISTAS E CONTABILIZAÇÃO COMO DESPESA COM PESSOAL 188

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ARTISTA 193

UTILIZAÇÃO DE RECURSOS APORTADOS PARA COBERTURA DE DÉFICIT ATUARIAL DE RPPS.... 197

Atuação Institucional do MPC-PR 202

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ÁREA DE SAÚDE: MÉDICOS PLANTONISTAS..... 202

FISCALIZAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA: MUNICÍPIOS E CÂMARAS MUNICIPAIS 241

Orientações para Envio de Artigos 280

apresentação

A 12ª edição da Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná apresenta conteúdo diversificado, sempre focado nas matérias relacionadas ao controle externo da Administração Pública. Além dos artigos acadêmicos e de opinião, a edição conta com pareceres selecionados e relatório de atuação institucional, que permitem ao leitor conhecer com mais profundidade o posicionamento jurídico do MPC-PR em matérias sensíveis.

Neste número, a Revista conta com artigos acadêmicos que abordam temas atuais e relevantes, como a responsabilidade civil do Estado por omissão na atividade fiscalizatória (analisada a partir do rompimento da barragem de Brumadinho-MG), os parâmetros da LINDB para o controle da discricionariedade administrativa, a sustentabilidade econômica, sistemas de controle interno nas Câmaras Municipais, a utilização do teletrabalho no setor público, e o desenvolvimento de programas de integridade por microempreendedores.

A respeito do tema abordado pelo artigo que abre esta edição, é importante destacar que a catástrofe verificada em Minas Gerais desencadeou rápida atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que, por determinação de seu Presidente, Conselheiro Nestor Baptista, deflagrou auditoria para avaliar a fiscalização da segurança das barragens em nosso Estado. Os trabalhos foram realizados entre 12 de abril e 10 de junho de 2019, com visitas técnicas em 10 órgãos administrativos e em 11 barragens, e culminaram na elaboração de minucioso Relatório¹. As recomendações sugeridas pela equipe técnica foram homologadas pela Corte, em processo relatado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares (processo nº 394900/19, Acórdão nº 1486/20 - Tribunal Pleno). O panorama delineado não é nada animador, e reforça a necessidade urgente de atuação dos órgãos de controle na matéria.

Na seção de artigos de opinião, são apresentadas as análises de Eduardo Jordão e Conrado Tristão (sobre o conceito de erro grosseiro para o TCU), e de Paulo Modesto (a respeito da responsabilidade de agentes públicos disciplinada pela MP 966/2020).

Os pareceres selecionados do MPC-PR incluídos nesta edição foram proferidos pela Procuradoria-Geral em processos de caráter abstrato, ou seja, que não envolvem situação concreta de controle. Nesses casos é discutida a interpretação jurídica de

¹ O Relatório de Auditoria pode ser acessado no link: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2019/6/pdf/00337404.pdf>

legislação afeta ao âmbito de atuação do controle externo, de modo que a decisão neles prolatada constitui verdadeiro norte de atuação para o jurisdicionado.

Por fim, são apresentados o relatório final do projeto “Contratações públicas na área de saúde: médicos plantonistas” e o relatório final do projeto “Fiscalização dos portais da transparência: Municípios e Câmaras Municipais”, ambos conduzidos pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná durante a gestão do Procurador-Geral Flávio de Azambuja Berti, com vários resultados positivos alcançados.

VALÉRIA BORBA

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná







**artigos
científicos**

artigos acadêmicos

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO FISCALIZATÓRIA: ACIDENTALIDADE PROVOCADA PELO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE BRUMADINHO²

OF THE CIVIL LIABILITY OF THE STATE FOR FISCALATORY OMISSION: ACCIDENTALITY CAUSED BY THE BREAKAGE OF BRUMADINHO BARRAGE

Renata Martins de Souza³
Edimur Ferreira de Faria⁴

RESUMO

O presente artigo resulta de pesquisa que teve por objetivo investigar a possibilidade de responsabilização civil do Estado no caso do rompimento das barragens de rejeitos 1, 4 e 4A da Mineradora Vale S.A., na Mina do Feijão, no Município de Brumadinho/MG. O método utilizado foi o descritivo e exploratório. A hipótese proposta foi a de que a União e o Estado de Minas Gerais são, em tese, civilmente responsáveis solidariamente pelos danos causados, mas, que no caso em tela, a responsabilidade civil de ambos é subsidiária, considerando que a Vale reconheceu ser ela responsável pelos danos decorrentes do rompimento de suas barragens. A metodologia consistiu em pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e a legislação pertinente. Após identificadas as causas, consequências e apontadas as falhas do responsável primário pela tragédia, examinou-se a teoria da responsabilidade civil do Estado, por danos extracontratuais, visando demonstrar que assim como a empresa mineradora exploradora de barragens, os entes federativos podem ser corresponsáveis pela ocorrência dos danos e pela reparação pecuniária às respectivas vítimas, se foram negligentes ao licenciar e fiscalizar a construção e operação das barragens. A conclusão é que a hipótese se confirmou.

PALAVRAS-CHAVE: rompimento de barragem de mineração; tragédia humana, ambiental e socioeconômica; responsabilidade do Estado por omissão.

ABSTRACT

The present article results from a research that had the objective of investigating the possibility of State civil responsibility in the case of the rupture of the tailings

² Artigo originalmente publicado na A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, v. 19, n. 78.

³ Doutoranda em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Brasil), Professora da Graduação em Direito da Rede Doctum, Defensora Pública do Estado de Minas Gerais. Mestre em Teoria do Direito. E-mail: renata.souza@defensoria.mg.def.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3029-4639>

⁴ Professor da Graduação e do Programa de Pós-graduação em Direito (mestrado e doutorado) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Brasil), ex-Diretor da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas, ex-Diretor da Escola de Contas e Capacitação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ex-Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo, Doutor e Mestre pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: edimurfaria@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6494-628X>

dams 1, 4 and 4A of Mineradora Vale S.A., in the Mine of Feijão, in the Municipality of Brumadinho/MG. The descriptive and exploratory method was used. The hypothesis proposed was that the Union and the State of Minas Gerais are, in theory, civilly liable jointly and severally for the damages caused, but, in the present case, their civil liability is subsidiary, considering that Vale acknowledged that it was responsible for the damages resulting from the rupture of its dams. The methodology consisted of bibliographical research, case law and relevant legislation. After identifying the causes, consequences and pointing out the failures of the primary responsible for the tragedy, the State's liability theory was examined for non-contractual damages, aiming to demonstrate that, like the mining company that exploits dams, federal entities can be co-responsible for damage and compensation for the respective victims, if they were negligent in licensing and supervising the construction and operation of the dams. The conclusion is that the hypothesis was confirmed.

KEYWORDS: mining dam rupture; human, environmental and socioeconomic tragedy; State liability for omission.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo investigar a possibilidade de responsabilização civil do Estado e sua aplicabilidade no caso do rompimento das barragens 1, 4 e 4A de rejeitos de minérios, da Mina Córrego do Feijão, de propriedade da Vale S.A., sucedido em 25 de janeiro de 2019, em Brumadinho/MG, na Região Metropolitana de Belo Horizonte. O desastre aconteceu três anos depois da tragédia em Mariana, ocorrido no dia 05 de novembro de 2015, no Município de Mariana/MG, Região Central do Estado de Minas Gerais, que causou a morte de 19 pessoas, desalojamentos de tantas outras, além de diversos outros impactos ambientais, sociais e econômicos às regiões ao longo do Rio Doce. O rompimento da barragem em Brumadinho, tido como a maior tragédia humana do País, deixou 235 pessoas mortas e 35 desaparecidas, centenas de desabrigadas, além de imensuráveis danos ambientais e socioeconômicos.

Em ambas as tragédias são apontadas falhas na fiscalização adequada das barragens por parte do Estado de Minas Gerais e de órgãos federais, havendo, inclusive, denúncia de que a Vale obteve licença em dezembro de 2018 para fazer explosões e usar equipamento pesado no complexo onde ocorreu a tragédia de Brumadinho.

Dada a relevância do tema, a presente pesquisa se propõe a estudar o regime da responsabilidade civil do Estado em desastres humanos, sociais e ambientais, como o de Brumadinho.

O problema proposto consiste na seguinte indagação: a despeito da responsabilidade da empresa Vale, envolvida diretamente pela atividade minerária, que deu causa ao acidente, a União e o Estado de Minas Gerais também são civilmente responsáveis por conduta omissiva no licenciamento de operação e na fiscalização da atividade da mineradora, principalmente no que tange às barragens?

A hipótese formalizada é a de que a União e o Estado de Minas Gerais são, em tese, civilmente responsáveis solidariamente pelos danos causados, mas que no caso em tela, a responsabilidade civil de ambos é subsidiária, considerando que a Vale reconheceu ser ela responsável pelos danos decorrentes do rompimento das barragens 1, 4 e 4A da Mina Córrego do Feijão.

O presente artigo emprega o método de pesquisa essencialmente bibliográfico, descritivo e exploratório, baseada na análise da doutrina administrativa, artigos publicados em jornais e revistas especializadas e jurisprudências que versam o tema ora proposto, e tem como referencial teórico autores como Matheus Carvalho⁵, Celso Antônio Bandeira de Mello⁶, Edimur Ferreira de Faria⁷, José dos Santos Carvalho Filho⁸, entre outros.

2. DAS CONSEQUÊNCIAS (DANOS) DOS ROMPIMENTOS DAS BARRAGENS EM BRUMADINHO E DA RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA POR PARTE DA VALE, EMPRESA MINERADORA

O rompimento das barragens de rejeitos 1, 4 e 4A da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho (MG) espalhou aproximadamente 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos por mais de 300 km por toda a região, incluindo, no mínimo 305 km do leito do Rio Paraopeba.

Segundo dados coletados 100 dias após o desastre, já haviam sido contabilizadas 235 pessoas mortas e 35 desaparecidas na lama de rejeitos espalhada na natureza em decorrência do rompimento da barragem⁹.

A barragem de rejeitos da Mina do Córrego do Feijão, explorada pela Mineradora Vale S.A., que se rompeu em Brumadinho, usava o método de alteamento a montante, o mesmo usado na barragem da Samarco, que se rompeu em Mariana, em 2015. Nesse sistema, sempre que os rejeitos atingem a capacidade máxima da barragem, a mesma passa por procedimento de elevação de seu nível por meio de degraus a montante.

2.1. DAS CAUSAS DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM EM BRUMADINHO E DA INCONTESTÁVEL RESPONSABILIDADE POR PARTE DA EMPRESA MINERADORA

De acordo com o subsecretário de Regularização Ambiental, da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais, Hidelbrando Neto, a principal causa que motivou o rompimento da barragem 1 da Mina Córrego do Feijão, de propriedade da Vale S.A., no Município de Brumadinho, teria sido o fenômeno chamado liquefação,

5 CARVALHO, Matheus. 2018. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

6 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

7 FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de direito administrativo positivo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

8 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

9 BRUMADINHO: 100 dias após rompimento, bombeiros continuam buscas por 35 vítimas. **Estado de Minas**, Geral, Belo Horizonte, 04 maio 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/04/interna_nacional,1051161/brumadinho-100-dias-apos-rompimento-bombeiros-continuam-buscas-por-3.shtml>. Acesso em: 06 maio 2019.

fato mais comum em barragens alteadas pelo método a montante, pelo fato de os alteamentos serem feitos em cima do rejeito drenado¹⁰.

O sistema de barragem a montante custa aproximadamente a metade do custo de outras espécies de barragens, mas apresenta maior risco de segurança, porque suas paredes são construídas sobre uma base de resíduos, em vez de em material externo ou em terra firme¹¹. Uma alternativa é o método a jusante, em que as paredes são construídas em terra firme, além de outras tecnologias, como a disposição do rejeito de maneira seca, em cavas ou em pilhas.

Diante de tal constatação e da tragédia ocorrida em Brumadinho, um mês após o rompimento da barragem 1 da Mina Córrego do Feijão, o Governador de Minas Gerais, Romeu Zema, sancionou a Lei n. 23.291¹², de 25 de fevereiro de 2019, resultante do Projeto de Lei n. 3.676/16 (mais conhecido como “Mar de Lama Nunca Mais”), que institui política estadual de segurança de barragens e estabelece regras mais rígidas para a atividade de mineração no estado¹³. A lei ainda terá que ser regulamentada pelo Governador do Estado, e complementarmente, por meio de resolução da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Entre as normas constantes da novel lei está a que proíbe a construção de barragens pelo chamado método a montante, bem como a determinação de que nas barragens que já utilizam tal método o empreendedor terá de descaracterizar (esvaziar) a estrutura, no caso das inativas; e promover, em até três anos, a migração para tecnologia alternativa.

A Lei em foco estabelece que as decisões estaduais devem levar em conta a Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei Federal n. 12.334¹⁴, de 20 de setembro de 2010), bem como outras leis federais e estaduais, optando sempre pela prevalência da norma mais protetiva ao meio ambiente e às comunidades potencialmente afetadas pelos empreendimentos. O texto deixa claro que o licenciamento ambiental e a fiscalização de barragens em Minas Gerais competem aos órgãos e entidades do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema).

A Lei estadual veda também a emissão simultânea de distintas licenças para diferentes fases do licenciamento ambiental. Ou seja, os empreendimentos terão que cumprir etapa por etapa do processo de liberação das Licenças Prévia, de Instalação e de

10 REUTERS. Tudo indica que barragem se rompeu por liquefação, diz autoridade de MG. **Revista Exame**, Brasil, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/tudo-indica-que-barragem-se-rompeu-por-liquefacao-diz-autoridade-de-mg/>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

11 ODILLA, Fernanda. Brumadinho: quais são os tipos de barragem e porque a Vale construiu a menos segura na mina Córrego do Feijão? **Jornal BBC News**, Brasil, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47048439>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

12 MINAS GERAIS. Lei n. 23.291 de 25 de fevereiro de 2019. Institui a política estadual de segurança de barragens. Governo do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial, 27 fev. 2019. Minas Gerais - Diário do Executivo, 26 fev. 2019, p. 1, Col. 1. Disponível em: <jornal.iof.mg.gov.br/xmliui/handle/123456789/214804>. Acesso em: 02 abr. 2019.

13 RODRIGUES, Alex. Sancionada lei que torna regras para barragens mais rígidas em MG. **Agência Brasil**, Geral, 25 fev. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-02/sancionada-lei-que-torna-regras-para-barragens-mais-rigiditas-em-mg>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

14 BRASIL. Lei n. 12.334 de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4. da Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial da União**, 21 set. 2010, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

Operação. Entre as exigências para a concessão de cada licença estão a apresentação de proposta de caução ambiental, com garantias de recuperação socioambiental em casos de acidente, e de planos de segurança e laudo de revisão do projeto.

A Agência Nacional de Mineração (ANM) editou a Portaria n. 70.389, de 17 de maio de 2017, com a seguinte ementa:

Cria o Cadastro Nacional de Barragens de Mineração, o Sistema Integrado de Gestão em Segurança de Barragens de Mineração e estabelece a periodicidade de execução ou atualização, a qualificação dos responsáveis técnicos, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento do Plano de Segurança da Barragem, das Inspeções de Segurança Regular e Especial, da Revisão Periódica de Segurança de Barragem e do Plano de Ação de Emergência para Barragens de Mineração [...].

Entre as medidas previstas na Portaria, a ANM determinou às entidades que utilizam barragens no exercício de suas atividades a desativarem e descaracterizar as barragens a montante, até 15 de agosto de 2021. Segundo a Agência, há 84 barragens desse tipo em funcionamento no País. Dessas, 43 são classificadas como de “alto dano potencial”, cujo risco de rompimento ameaça vidas e prejuízos econômicos e ambientais¹⁵.

Com cerca de 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro, a estrutura que atendia a Mina Córrego do Feijão, que se rompeu, liberou uma avalanche de lama que engoliu a área administrativa da companhia e o respectivo refeitório, na hora do almoço, com centenas de empregados da empresa. A lama atingiu, ainda, comunidades, pousada, matas, córregos e o Rio Paraopeba, extensão de 305 km, de Brumadinho até a Barragem Hidrelétrica, denominada Retiro de Baixo, no Município de Pompéu.

Falta de fiscalização e problemas no licenciamento ambiental são os dois principais aspectos citados por especialistas como potencializadores de risco para o rompimento das barragens da Vale, em Brumadinho. Ressalte-se que apesar da fiscalização da atividade de mineração e a avaliação para garantir a segurança, serem de responsabilidade da Agência Nacional de Mineração, sucessora do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o número de técnicos da Agência, capacitados para fazer as inspeções em todo o País, é insuficiente. Por isso, parte da atividade de inspeção e fiscalização é terceirizada às mineradoras, que contratam empresa para inspecionar e elaborar os respectivos laudos. Com essa política de transferência da reponsabilidade fiscalizatória, a ANM se sujeita a inspeções encomendadas e remuneradas pelas próprias mineradoras¹⁶. Essa situação pode resultar em facilidade para a ocorrência de irregularidades, por incapacidade das empresas contratadas ou por condutas corruptas de seus técnicos, com a conivência de mineradoras.

15 ESTADÃO CONTEÚDO. Proposta da ANM proíbe uso de barragens de mineração a montante no Brasil. **Época Negócios**, 18 fev. 2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/02/proposta-da-anm-proibe-uso-de-barragens-de-mineracao-montante-no-brasil.html>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

16 BBC. Fiscalização de barragens: órgão federal de controle é o 2º mais exposto a fraudes e corrupção, diz TCU. **Ambientebrasil**, 15 fev. 2019. Disponível em: <<https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2019/02/15/150456-fiscalizacao-de-barragens-orgao-federal-de-controle-e-o-2o-mais-exposto-a-fraudes-e-corrupcao-diz-tcu.html>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

Logo após o desastre, o então presidente da Vale, Fábio Schvarts, declarou¹⁷ que uma auditoria certificou a segurança da represa, em 10 de janeiro de 2019 e que uma empresa alemã, a TÜV SÜD, teria garantido sua estabilidade em setembro de 2018.

Com efeito, pouco mais de um mês antes da tragédia provocada pelo rompimento das barragens em questão, a Vale obteve autorização do governo de Minas Gerais para a execução de um projeto de expansão das minas do Córrego do Feijão, onde ocorreu o desastre, e de Jangada. Todas fazem parte do Complexo Paraopeba. No entanto as obras previstas, contrariavam algumas recomendações de segurança constantes do Relatório da consultora Tüv Süd, segundo engenheiros ouvidos pelo site de Notícias G1¹⁸. Elaborado em julho de 2018, a pedido da Vale, o laudo da companhia alemã atestou a estabilidade da estrutura, mas detectou problemas no sistema de drenagem e fez ressalvas, entre as quais, a de que a estabilidade do alteamento estava no limite de segurança conforme as normas brasileiras. O estudo recomendou à mineradora ações que aumentassem a segurança e evitassem a liquefação, fenômeno verificado quando um material rígido passa a se comportar como fluido, uma das possíveis causas do rompimento das barragens em Brumadinho.

Em virtude disso, desde já, diversos erros de gestão por parte da mineradora Vale já podem ser apontados. Segundo dados coletados pela BBC News¹⁹, a Vale previu a inundação de áreas próximas à barragem caso houvesse rompimento e mesmo assim desprezou o risco. Com efeito, as próprias instalações administrativas da Vale e o refeitório dos funcionários ficavam a jusante da barragem, logo abaixo dela, exatamente no caminho da lama em caso de rompimento. A distância era de apenas 1,6 km. Em virtude disso, a lama pegou centenas de pessoas de surpresa, na hora do almoço. Quem sobreviveu teve poucos minutos para escapar. Além da proximidade do Centro Administrativo e do refeitório, que ficavam a jusante da barragem, a pousada Nova Estância e o povoado de Vila Feterco, que abriga casas e sítios, ficavam a cerca de 2 km da barragem. Importante salientar, ainda, que apesar de terem sido instaladas sirenes nas comunidades próximas à barragem, elas não foram acionadas, segundo relato dos sobreviventes.

Além do mau funcionamento das sirenes, os moradores não foram orientados sobre rotas de evacuação em caso de desastre. A ausência de plano de contingência e evacuação ficou constatada, mesmo havendo Portaria do então Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) estabelecendo que cabe à empresa que administra as minas alertar e garantir rotas de evacuação para a população na região a jusante das barragens, pelo fato de não haver tempo para intervenção das autoridades.

17 APF. Barragem que rompeu em Brumadinho tinha sido inspecionada recentemente. **Isto É**, Tecnologia & Meio Ambiente, 23 jan. 2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/barragem-que-rompeu-em-brumadinho-tinha-sido-inspecionada-recentemente/>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

18 REUTERS. Vale pediu autorização para obras que colocavam barragem em risco; governo de MG aprovou. **Exame**, Brasil, 5 fev. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/tudo-indica-que-barragem-se-rompeu-por-liquefacao-diz-autoridade-de-mg/>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

19 PASSARINHO, Nathalia. Tragédia em Brumadinho: As 5 lições ignoradas após tragédia de Mariana. **BBC News**, Brasil, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47077083>>. Acesso em: 28 março 2019.

Outro aspecto digno de nota, além da falha no plano de ação emergencial, consiste na deficiente fiscalização da segurança de barragem por parte da empresa mineradora. Apesar da contratação de fiscais para tal fim, há suspeita de que tenha havido irregularidades nos documentos e procedimentos que atestaram a segurança das barragens da Minas do Feijão. Segundo noticiado pelo jornal Estado de Minas²⁰, a Polícia Federal trabalha com a hipótese de falsificação do laudo expedido pela consultoria Tüv Süd, que atestou a segurança da barragem que se rompeu. No mesmo âmbito, as investigações apontam que a Vale, mesmo sabendo que a represa não apresentava segurança, apresentou o laudo às autoridades. Cumpre esclarecer, inclusive, que em virtude disso, a Justiça chegou a atender a pedido do Ministério Público, determinando a prisão de engenheiros da empresa contratada pela Vale, além de funcionários da própria mineradora.

Diante da referida situação, não restam dúvidas de que deve ser atribuída à empresa Vale a responsabilidade primária sobre as consequências do rompimento da barragem em Brumadinho.

2.2. DAS CONSEQUÊNCIAS (DANOS) DO ROMPIMENTO DAS BARRAGENS

No que se refere às consequências do rompimento das barragens, cumpre registrar que até o momento já restou constatada uma desastrosa série de danos, que compreende, dentre outros: a morte de centenas de pessoas, dentre trabalhadores da Vale e moradores da comunidade afetada; no desalojamento de populações, bem como em evidente destruição e danos irreparáveis ao meio ambiente; além dos danos socioeconômicos e morais à toda região atingida direta ou indiretamente pelos rejeitos.

Com relação aos impactos ao meio ambiente, segundo dados publicados pelo jornal Estado de Minas, em fevereiro de 2019²¹, a lama que afetou animais, inclusive bovinos e equinos e casas na Cidade de Brumadinho, demarcou e devastou aproximadamente 125 hectares de florestas, segundo levantamento do Corpo de Bombeiros local. A lama que atingiu a cidade está em constante avanço por meio dos rios, afetando, mesmo que indiretamente, a vida de outros povoados que dependem da vida aquática para sobreviver. Como é o caso do rio Paraopeba, um dos afluentes do rio São Francisco e que alimenta a aldeia indígena Naô Xohã, formada por 27 famílias que têm a pesca como principal fonte de sobrevivência e alimentação. Os índios que vivem à margem do rio dependiam dos peixes que antes existiam no Rio Paraopeba e que agora estão mortos. Expressivo volume de lama atingiu a vegetação remanescente da Mata Atlântica, considerado um dos biomas de maior biodiversidade. A água antes consumida por animais diretamente no rio, se tornou

20 RONAN, Gabriel. PF vai dividir em duas partes inquérito sobre o rompimento da barragem de Brumadinho. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 20 mar. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/20/interna_gerais.1039646/pf-vai-dividir-em-duas-partes-inquerito-sobre-o-rompimento-da-barragem.shtml>. Acesso em: 2 abr. 2019.

21 GALHARDO, Thamiris. Brumadinho: entenda os danos ambientais causados pela tragédia. **Pensamento Verde**, Meio Ambiente, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/brumadinho-entenda-os-danos-ambientais-causados-pela-tragedia/>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

imprópria para consumo e reduziu a disposição de oxigênio na água, o que afetou em cheio plantas e animais aquáticos. Além disso, o solo afetado, em princípio, terá suas características alteradas, porque a lama, depois de seca, formará uma camada dura semelhante a cimento aplicado, que neutralizará a fertilidade da terra.

Além de tudo isso, a cidade de Brumadinho, que possui população aproximada de 42 mil habitantes, também teme por seu futuro econômico, de acordo com reportagem do jornal *El País*²², dada a constatação de que, atualmente, 60% da arrecadação do Município vem da mineração, que também é responsável por elevada parte da economia local. Após o rompimento da Mina Córrego do Feijão, a mineradora Vale teve suas atividades suspensas e algumas mineradoras da região também. Só a Vale, que gera cerca de 2.000 empregos entre funcionários e terceirizados, gera mais da metade da arrecadação que vem da sua atividade no Município, segundo a Prefeitura. De pequenos a grandes comerciantes, todos dependem do dinheiro que a mineradora faz circular na cidade.

Resta, pois, demonstrada a enorme gama de danos ocasionados pelo rompimento das barragens da mina em estudo.

Diante disso, desde o rompimento da barragem, diversas medidas extrajudiciais e judiciais são adotadas por autoridades federais e estaduais, visando a reparação dos prejuízos.

O Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, além de outros órgãos públicos, postulam indenizações justas para os atingidos pelo evento danoso, conforme revelado por reportagem do jornal *Estado de Minas*²³. Desde a tragédia, a Vale se comprometeu a fazer doação emergencial de 100 mil reais, de imediato, a cada família das vítimas fatais da tragédia. Além disso, durante um ano, a Vale vai pagar auxílio emergencial para todos os moradores de Brumadinho. O valor será de um salário mínimo por adulto, meio salário por adolescente e um quarto do salário mínimo por criança. Além dos moradores de Brumadinho, os pagamentos emergenciais se estendem também aos moradores em uma faixa de terreno compreendendo um quilômetro de largura iniciando-se na margem do leito do Rio Paraopeba e avançando no território marginal em toda a extensão do manancial entre o ponto em que o curso d'água recebeu os rejeitos até a Usina Hidrelétrica de Retiro Baixo, no Município de Pompéu. A concessão do pagamento considerado emergencial ocorre em virtude de a tragédia ter afetado a economia de Brumadinho como um todo (conforme visto linhas atrás) e dificultado principalmente a locomoção entre comunidades. A Vale, em princípio, entende que o valor pago emergencialmente seja deduzido do valor da indenização, que ao final, seja estabelecido. As autoridades, porém, defendem que os pagamentos de emergência referidos acima, não sejam computados como antecipação de parte das futuras indenizações individuais. A

22 MENDONÇA, Heloísa. Em luto, Brumadinho também teme por seu futuro econômico. *El País*, Brasil, Desastre de Brumadinho, 2 fev. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/01/politica/1549043753_076295.html>. Acesso em: 02 abr. 2019.

23 RONAN, Gabriel. Vale começa a pagar indenizações pela tragédia com barragem em Brumadinho. *Estado de Minas*, Gerais, Belo Horizonte, 16 mar. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/16/interna_gerais.1038549/vale-comeca-a-pagar-indenizacoes-pela-tragedia-em-brumadinho.shtml>. Acesso em: 02 abr. 2019.

prevalecer o impasse, o Judiciário deve ser acionado para dirimir o conflito, se outro método de solução de conflito não for viabilizado. A intenção é que a reparação final ocorra levando em consideração a situação de cada um de forma individual.

3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O rompimento das barragens da mina Córrego do Feijão, da gigante da mineração Vale S.A., está entre os piores desastres humanos no Planeta, noticia o jornal Estado de Minas²⁴. Com efeito, a catástrofe da Vale coloca Brumadinho no mapa mundial, localidade na qual aconteceu um dos mais graves desastres da mineração em todos os tempos.

Nada obstante a incontestável responsabilidade que deve ser atribuída à empresa mineradora, a agentes seus, empresa de consultoria e respectivos consultores, não se pode ignorar a necessidade de aferir eventual responsabilidade civil da União e do Estado de Minas Gerais também, tendo-se em vista a suposta omissão de órgãos encarregados, institucionalmente, das funções de conceder, licenciar e fiscalizar a extração de minério e operação das respectivas barragens de rejeitos, levando-se em consideração o impacto ambiental.

Como é sabido, a responsabilidade civil do Estado consiste no dever a ele atribuído de recompor os danos que causa a terceiros em razão da atividade que realiza. No entanto, dúvidas e debates ainda persistem no tocante à responsabilidade estatal em relação às hipóteses de omissão, conforme será visto adiante.

3.1. EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Esclarece Carvalho²⁵ que “é pacífico, no ordenamento jurídico brasileiro e na doutrina comparada e jurisprudência, a responsabilização do ente público pelos danos que seus agentes causam a particulares, nessa qualidade”.

Elucida Faria²⁶ que “a reponsabilidade civil do estado passou por processo mutativo na medida da evolução da sociedade e do Estado”. Assim, ao longo da história, é possível verificar o desenvolvimento que se constrói a partir da ideia de irresponsabilidade do Estado (modelo adotado pelas primeiras Constituições brasileiras), passando pelo acolhimento, por empréstimo, de teorias privatistas (baseadas no Código Civil e tendo a culpa do agente público como fundamento), até chegar ao modelo atual, momento em que se reconhece que o dever do Estado de indenizar deixou de basear-se em atuação culposa do agente público para se embasar na ideia de risco administrativo assumido pelo Estado ao exercer suas diversas atividades administrativas.

A regra adotada por muito tempo foi a da Irresponsabilidade do Estado e tinha como fundamento a soberania estatal e a infalibilidade do soberano. Com efeito, afirma

24 AYER, Flávia. Tragédia de Brumadinho está entre os piores desastres humanos do planeta. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 25 fev. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/25/interna_gerais.1033409/tragedia-de-brumadinho-esta-entre-os-piores-desastres-humanos-do-plane.shtml>. Acesso em: 02 abr. 2019.

25 CARVALHO, Matheus. 2018. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.. p. 339.

26 FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de direito administrativo positivo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 569.

Carvalho Filho²⁷, que “na metade do século XIX, a ideia que prevaleceu no mundo ocidental era de que o Estado não tinha qualquer responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes”.

Os alicerces da responsabilidade civil do Estado são lançados ao final do século XIX, oportunidade em que, segundo Faria²⁸ a irresponsabilidade estatal fora substituída pela responsabilização em situações específicas, ou seja, no caso de atuação culposa do agente. A teoria Civilista da Culpa equiparava, assim, o Estado ao particular, obrigando-o a indenizar somente pelos danos causados aos particulares nas mesmas hipóteses em que a obrigação existe para os indivíduos. Dessa forma, segundo sustenta Carvalho Filho²⁹ o Estado não poderia ser responsabilizado pelos atos de império (os que decorriam do poder soberano do Estado e eram regidos pelas normas de Direito Público) e sim apenas pelos atos que decorressem do exercício de atos de gestão.

Diante de tal cenário, o lesado não precisava identificar o agente estatal causador do dano, cabendo apenas comprovar o mau funcionamento do serviço público.

Em razão das dificuldades apresentadas pela adoção da teoria civilista de responsabilidade estatal, evolui-se para a adoção da Teoria Objetiva, elidindo o elemento subjetivo. No Estado contemporâneo, como decorrência do reconhecimento do poder dos Estados, os quais teriam de arcar com o risco natural decorrentes de suas numerosas atividades, surge a Teoria do Risco Administrativo, ainda fundamentada na responsabilidade objetiva. No cenário nacional, desde a Constituição Federal de 1946 adota-se a responsabilidade civil objetiva do Estado, na modalidade “teoria do risco administrativo, prevalecendo o entendimento de que a atuação do Estado envolve risco de dano, que lhe é inerente.

Com efeito, o art. 37, § 6º, da Constituição da República³⁰ de 1988 (CR/88), dispõe que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o agente causador do dano nos casos em que tenha agido com dolo ou culpa.

Assim, a responsabilidade civil do Estado configura-se quando constatada a conduta estatal, o dano e o nexo de causalidade entre conduta e o dano, tornando-se prescindível a demonstração de culpa.

Importante, porém, é fazer a ressalva de que embora a Constituição vigente³¹ adote a teoria da responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de direito público, fundada, principalmente, na teoria do risco administrativo, tal não implica

27 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 554.

28 FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de direito administrativo positivo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 57.

29 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 555.

30 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

31 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

dizer, conforme adverte Meirelles³² que a indenização sempre será devida, pois não se adotou no Direito brasileiro a teoria do risco integral, ressalvadas raríssimas exceções.

Em virtude, porém, de o disposto no art. 37, § 6º, da CR/88³³ não fazer menção expressa à responsabilidade estatal por omissão, tal como se dá na hipótese de suposta ausência/falha na fiscalização adequada das barragens de Brumadinho, há considerável divergência doutrinária e jurisprudencial sobre a matéria, conforme será visto a seguir.

3.2. RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR CONDUTAS OMISSIVAS

Segundo Carvalho³⁴ a responsabilidade extracontratual do Estado decorre de ação ou omissão, comportamento material ou jurídico, imputados aos agentes públicos, no exercício de suas funções, que implicam “obrigação de o poder público recompor prejuízos causados a particulares, em dinheiro”.

Conforme afirmado acima, no Brasil, em virtude da adoção da teoria do risco administrativo, é atribuído o dever de responsabilizar ao Estado ou aqueles investidos indiretamente da prestação de serviços públicos (empresas delegatárias de prestação de serviço público) pelos danos que causarem a outrem, que decorram da prestação de serviços. Assim, a responsabilidade civil do Estado por danos extracontratuais é objetiva, como regra, sendo certo que os elementos subjetivos (dolo ou culpa) somente serão aferidos para verificar eventual direito de regresso.

Entretanto, no tocante ao tema da responsabilidade civil do Estado decorrente de omissão da Administração Pública há controversa. Com efeito, a doutrina e a jurisprudência majoritária entendem que nos casos de danos causados em virtude de conduta omissiva do agente público, a entidade pública responde com fundamento na culpa civilista e não objetivamente, por entenderem que a teoria da responsabilidade objetiva se aplica apenas nos casos de ato comissivo. A conduta omissiva, justificam, não configura ato. Portanto, não se enquadra na regra constitucional.

A título exemplificativo, traz-se à colação posições de integrantes das duas correntes. Da primeira corrente: entre outros, Celso Antônio Bandeira de Mello³⁵, Diógenes Gasparini³⁶, Matheus Carvalho³⁷, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁸, Lúcia Valle Figueiredo³⁹ e Marçal Justen Filho⁴⁰. Com efeito, Carvalho⁴¹ sustenta que “o Estado

32 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 654.

33 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

34 CARVALHO, Matheus. 2018. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018. p. 341.

35 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

36 GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

37 CARVALHO, Matheus. 2018. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

38 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

39 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

40 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

41 CARVALHO, Matheus. 2018. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018. p. 349.

não pode ser um garantidor universal, não podendo ser responsável por todas as faltas ocorridas em seu território”.

Para Di Pietro⁴² a omissão do Estado há de ser ilícita, para ser capaz de gerar sua responsabilização. Seguindo a mesma trilha, Mello⁴³ afirma que:

Caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva.⁴⁴

Assim, seguindo tal raciocínio, se o Estado não deu causa ao resultado, ou seja, se não há como estabelecer um nexos causal entre a omissão estatal e o prejuízo, não se lhe pode imputar a responsabilidade pelo dano.

No mesmo sentido, apontando a necessidade de se verificar a culpa do ente estatal, Figueiredo⁴⁵ também destaca que “não há como se verificar a adequabilidade da imputação ao Estado na hipótese de omissão, a não ser pela teoria subjetiva. Não há como provar a omissão do Estado sem antes provar que houve *faute du servisse*”.

A responsabilidade subjetiva em casos de omissão é também defendida por Gasparini⁴⁶, o qual argumenta que o Estado indeniza apenas se tiver se omitido em comportamentos impostos por leis; quando há, assim, o dever legal de agir e se omite.

Adepto da mesma corrente, Justen Filho⁴⁷ sustenta que as hipóteses de dano derivado da omissão são as seguintes: aquelas em que uma norma prevê o dever de atuação e a omissão corresponde à uma infração de tal dever jurídico (considerado ilícito próprio) e aqueles em que a norma prescreve certo resultado danoso, o qual vem a se consumir em virtude da ausência da adoção das cautelas necessárias a tanto (tido como ilícito omissivo impróprio), ou seja, neste último caso, torna-se imperioso demonstrar que o atendimento ao dever de diligência teria conduzido ao impedimento da adoção das condutas aptas a gerar o dano. Nesse sentido, o julgado abaixo, proferido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. CULPA OU NEGLIGÊNCIA. AUSÊNCIA DE PROVAS. REEXAME. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL

42 DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 654.

43 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

44 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 1031.

45 FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 260.

46 GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 990.

47 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1339.

IMPROVIDO. I. Não há falar, na hipótese, em violação ao art. 535 do CPC, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que o voto condutor do acórdão recorrido apreciou fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida. II. **A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que “a responsabilidade civil do estado por condutas omissivas é subjetiva, sendo necessário, dessa forma, comprovar a negligência na atuação estatal, o dano e o nexa causal entre ambos”** (STJ, AgRg no AREsp 501.507/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 02/06/2014). Em igual sentido: STJ, REsp 1.230.155/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 17/09/2013. III. Tendo o Tribunal de origem concluído que, no caso, “analisando os documentos trazidos nos autos, estes não demonstram qualquer culpa ou negligência por parte da UFRGS, muito pelo contrário, pois existem várias licenças médicas para tratamento de saúde e procedimento de readaptação deferidos à servidora”, entender de forma contrária demandaria o reexame do conteúdo fático-probatório dos autos, o que é vedado, em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. IV. Agravo Regimental improvido. (AgRg no REsp 1345620/RS, SEGUNDA TURMA, Relator(a) Ministro(a): ASSUSETE MAGALHÃES, Julgado em 24/11/2015, Publicado no DJe em 02/12/2015).

A segunda corrente, ainda minoritária, por sua vez, defendida por Hely Lopes Meirelles⁴⁸, Yussef Said Cahali⁴⁹, Gustavo Tepedino⁵⁰ e José dos Santos Carvalho Filho⁵¹, sustenta que a responsabilidade do Estado pela omissão é sempre objetiva, compartilhando a opinião de que o ordenamento jurídico brasileiro, ao atribuir responsabilidade objetiva ao Estado, não teria feito distinção entre condutas omissivas e comissivas.

Nesse sentido, Tepedino⁵² argumenta que a teoria objetiva deve ser adotada, considerando que “não é dado ao intérprete restringir onde o legislador não restringiu, sobretudo em se tratando de legislador constituinte – *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus.*”

Seguindo a mesma trilha, Carvalho Filho⁵³ defende ser objetiva a responsabilidade do Estado nas condutas omissivas (dedicando tratamento unitário para as ações e as omissões), e o faz nos moldes do § 6º, art. 37, da CR/88⁵⁴, partindo-se da ideia de que o dispositivo mencionado não faz distinção entre condutas ativas e omissivas. Consequentemente, aduz que ao intérprete e ao aplicador do direito não cabe fazer distinções ou acréscimos que não estejam inseridos na lei, concluindo que a perquirição da culpa só é exigível nas ações de regresso do Estado contra o agente causador do dano.

48 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

49 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: RT, 2007.

50 TEPEDINO, Gustavo. **A Evolução da Responsabilidade Civil no Direito brasileiro e suas Controvérsias na Atividade Estatal**. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

51 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

52 TEPEDINO, Gustavo. **A Evolução da Responsabilidade Civil no Direito brasileiro e suas Controvérsias na Atividade Estatal**. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 91.

53 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 571.

54 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

Assim, com fundamento na teoria do risco administrativo, deve-se apenas perquirir a relação de causalidade entre o ato omissivo do agente e o dano sofrido por terceiro para comprovar a responsabilidade estatal, sendo esses elementos suficientes para responsabilizar o Estado pelo dano sofrido.

Carvalho Filho⁵⁵ ainda menciona que, em razão de o elemento marcante da responsabilidade extracontratual do Estado ser a responsabilidade objetiva, não se lhe afigura correto afirmar-se que nas condutas omissivas incidiria a responsabilidade subjetiva. Argumenta, assim, que “quando se diz que nas omissões o Estado responde somente por culpa, não se está dizendo que incide a responsabilidade subjetiva, mas apenas que se trata de responsabilidade comum, ou seja, aquela fundada na culpa, não se admitindo então a responsabilidade sem culpa”.

Da mesma forma, sustenta Meirelles⁵⁶ que o exame do § 6º, art. 37, da CR/88 revela que o constituinte estabeleceu para todas as entidades estatais e seus desmembramentos administrativos a obrigação de indenizar a vítima pelo o dano causado a terceiros, por seus servidores, independentemente da prova de culpa no cometimento da lesão, firmando, assim, o princípio objetivo da responsabilidade sem culpa pela atuação lesiva dos agentes públicos e seus delegados, mesmo nos casos de omissão.

Observe-se a seguinte decisão do STF, que reconheceu a responsabilidade civil objetiva do Estado, em decorrência de omissão:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Estabelecimento de ensino. Ingresso de aluno portando arma branca. Agressão. Omissão do Poder Público. Responsabilidade objetiva. Elementos da responsabilidade civil estatal demonstrados na origem. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. **A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que causarem a terceiros, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, tanto por atos comissivos quanto por omissivos, desde que demonstrado o nexa causal entre o dano e a omissão do Poder Público.** 2. O Tribunal de origem concluiu, com base nos fatos e nas provas dos autos, que restaram devidamente demonstrados os pressupostos necessários à configuração da responsabilidade extracontratual do Estado. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 4. Agravo regimental não provido”. (STF - ARE: 697326 RS, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 05/03/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013).

Embora a jurisprudência majoritária adote a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado em caso de omissão, parece que a melhor orientação é a sustentada pela segunda corrente, visto que, conforme alerta o Ministro Luiz Fux no julgamento

55 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 572.

56 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 653.

do RE 841526/RS, “não cabe ao intérprete estabelecer distinções onde o texto constitucional não o fez” (STF. Plenário. RE 841526/RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 30 de março de 2016 (repercussão geral). Logo, se o art. 37, § 6º, da CR/88⁵⁷, estabelece que o Estado responderá objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa condição, causarem a terceiros, basta que o nexo de causalidade se forme para que a responsabilidade surja, não exigindo a norma constitucional em questão, que a conduta estatal seja comissiva ou omissiva.

Visto isso, torna-se relevante o estudo, ainda que de forma sucinta, sobre a responsabilidade do Estado pela tragédia ocorrida em Brumadinho.

4. RESPONSABILIDADE DOS ENTES PÚBLICOS PELOS DANOS CAUSADOS EM VIRTUDE DO ROMPIMENTO DAS BARRAGENS DE REJEITOS DA VALE, EM BRUMADINHO/MG

A extração mineral é um dos fortes alicerces da economia no Estado de Minas Gerais. Apesar disso, o rompimento das barragens em Cataguases, no dia 29 de março de 2003, em Miraf, no dia 12 de janeiro de 2007, em Mariana, no dia 5 de novembro de 2015, e em Brumadinho, no dia 25 de fevereiro de 2019, revela que a ganância das mineradoras por dinheiro a qualquer custo, sem medir as consequências, e a negligência do setor público e privado implicaram inaceitáveis destruições ambiental e humana com perdas de vidas, de saúde (física e mental) e de patrimônio. O rompimento das duas primeiras barragens, na ordem citada, não provocou morte de pessoas. Entretanto, o mesmo não se pode falar em relação às duas últimas, a tragédia de Mariana provocou a morte de 19 pessoas e a de Brumadinho, conforme dados da Defesa Civil do dia 03 de maio, publicados pelo jornal Estado de Minas⁵⁸, resultou, até então, em 235 mortes, sendo que 35 pessoas ainda estão desaparecidas.

O Poder Público vem delegando, cada vez mais, a terceiros e aos empreendedores a responsabilidade sobre a boa qualidade das obras e a manutenção das mesmas, principalmente o controle das barragens de rejeitos. Essa delegação, ainda que seja juridicamente correta, não exime a União e os Estados, no presente caso, o Estado de Minas Gerais, do dever de fiscalizar, no exercício do poder de polícia.

Dessa forma, além da responsabilidade ambiental, criminal, civil e trabalhista da empresa Vale, pelo evento danoso ocorrido em Brumadinho, também se questiona acerca da responsabilidade civil e ambiental dos entes estatais, posto que embora o dano tenha sido causado diretamente pela Vale, empresa privada e pelas mineradoras nos casos citados, as mesmas ao se tornarem concessionárias para pesquisar e extrair minério, receberam por meio do mesmo ato jurídico a chancela do Estado para funcionar e exercer atividade de alto nível de periculosidade.

57 BRASIL. **Presidência da República Casa Civil**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

58 BRUMADINHO: 100 dias após rompimento, bombeiros continuam buscas por 35 vítimas. **Estado de Minas**, Geral, Belo Horizonte, 04 maio 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/04/interna_nacional,1051161/brumadinho-100-dias-apos-rompimento-bombeiros-continuam-buscas-por-35.shtml>. Acesso em: 06 maio 2019.

O direito ao meio ambiente saudável é assegurado na CR/88⁵⁹, a qual também atribui ao Poder Público juntamente com a coletividade o dever de protegê-lo, por tratar-se de bem de uso comum do povo.

Segundo Sarlet⁶⁰, a defesa do meio ambiente pode ser enquadrada no rol dos direitos de terceira dimensão, também denominados de direitos da fraternidade ou de solidariedade, os quais trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos, sendo caracterizados como direitos de titularidade coletiva ou difusa.

Compete à União administrar os recursos minerais, a indústria de proteção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais, tendo em vista que “as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra” (art. 176, da CR/88⁶¹). A CR/88⁶² ainda determina a responsabilidade dos governos em fiscalizar a atividade mineraria (art. 23, inciso XI). Com efeito, o texto constitucional atribuiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência comum para agir e exercer poder de polícia atinente à proteção ao meio ambiente e aos elementos que o integram; acrescentando a norma constitucional, que lei complementar fixará as normas para cooperação entre estes da Federação. Ainda, considerando que a referida lei complementar não foi editada até a presente data (08/05/2019), a doutrina tende a defender a tese de que a competência para o licenciamento decorre da preponderância dos interesses (ambientais) envolvidos.

Seguindo essa trilha, a legislação atinente prescreve a necessidade imprescindível de licença ambiental pelos órgãos ou entidades públicas para o exercício de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente. De fato, a Lei n. 6.938⁶³, de 31 de julho de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, listou, entre os instrumentos disponíveis para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras.

A referida licença é um dos instrumentos mais eficazes na defesa dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico; cabendo à Agência Nacional de Mineração autorizar e fiscalizar a exploração mineral, conforme será visto adiante. Deve, porém, o minerador realizar Estudo de Impacto Ambiental e elaborar planos emergenciais.

59 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

60 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 48.

61 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

62 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

63 BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de julho de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial**, 02 set. 1981, p. 16509. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

Além disso, a Política Nacional de Meio Ambiente, prevista na CR/88⁶⁴, art. 225, e regulamentada pela Lei n. 6.938⁶⁵, de 31 de julho de 1981, também adotou a teoria da responsabilidade objetiva nos casos de danos ambientais (art. 14, § 1º). Importante, ainda, mencionar que a CR/88⁶⁶ não distingue dano comum do dano ambiental. Dessa forma, em caso de danos ambientais, cabe a invocação do art. 37, § 6º, da CR/88⁶⁷.

Importante, também, é alertar para o fato de que, no que toca aos danos ambientais, sustenta a doutrina que a responsabilidade, além de objetiva, é integral e solidária, chegando Ferraz⁶⁸ a afirmar que a mesma ainda deve ser fundada na teoria do risco integral, mesmo nos casos de omissão concorrente para o dano. O autor acrescenta:

Não se pode pensar em outra malha senão a malha realmente apertada que possa, na primeira jogada da rede, colher todo e qualquer possível responsável pelo prejuízo ambiental. É importante que, pelo simples fato de ter havido a omissão, já seja possível enredar agente administrativo e particulares, todos aqueles que de alguma maneira possam ser imputados ao prejuízo provocado para a coletividade⁶⁹.

No tocante à solidariedade nos prejuízos, alerta Baracho Júnior⁷⁰, que o dever de reparação deve ser imputado à todas as pessoas que possam ser identificadas, pouco importando se tiveram participação maior ou menor que outras na concretização do dano. Nesse sentido, inclusive, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Recurso Especial n. 37.354/93-SP, no qual proferiu decisão unânime, expressando o entendimento de que a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente é solidária, alcançando os responsáveis diretos e indiretos pelo dano, ou ambos.

Com efeito, a responsabilidade por dano ambiental passa a ter dimensão de extrema relevância nos cenários social, econômico, político e jurídico por denotar, também, questão de sobrevivência humana.

A doutrina majoritária reconhece que a responsabilidade administrativa ambiental é objetiva, em razão do interesse público de preservação do meio ambiente e da necessidade de rápida reparação do dano, sendo tal responsabilidade calcada no risco integral, bem como no caráter solidário⁷¹.

64 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

65 BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de julho de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial**, 02 set. 1981, p. 16509. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

66 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

67 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

68 FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. **Revista de Direito Público**, n. 49-50, v. 10, 1997, p. 320 (apud BARACHO JÚNIOR, 1999, p. 320).

69 FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. **Revista de Direito Público**, n. 49-50, v. 10, 1997, p. 320 (apud BARACHO JÚNIOR, 1999, p. 320).

70 BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 321.

71 BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 321.

No que toca especificamente às barragens, há o marco regulatório da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) – Lei n. 12.334⁷², de 20 de setembro de 2010, que indica quais os instrumentos e os critérios para a classificação das barragens, que são categorizados por risco, por dano potencial associado e pelo seu volume, tendo por base as normas gerais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art. 6º). A PNSB, órgão federal de controle, ainda estabelece que o empreendedor é o responsável legal pela segurança de barragens. Diante disso, torna-se desde já, possível sustentar que a responsabilidade da mineradora Vale pelo desastre ocorrido em Brumadinho/MG é inquestionável e encontra-se justificada na legislação em vigor no País.

Por outro lado, no que toca aos órgãos públicos, a mesma Lei também estabelece que a fiscalização da segurança das barragens compete aos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela Lei n. 6.938⁷³, de 31 de julho de 1981, integrado por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O mesmo diploma legal ainda dispõe sobre a distribuição da fiscalização de segurança entre diversos órgãos, considerando a entidade que outorgou, concedeu ou autorizou, ou expediu a licença ambiental.

Assim, no tocante às barragens de rejeitos, a competência para fiscalizar a segurança é do órgão integrante do SISNAMA, compartilhada entre o Instituto Nacional do Meio Ambiente (IBAMA), o órgão ambiental estadual e até então ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) (Autarquia Federal que era vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME)), extinto e substituído pela Agência Nacional de Mineração (ANM), criada pela Lei n. 13.575⁷⁴, de 26 de dezembro de 2017, resultante da conversão da Medida Provisória n. 791/2017. A ANM é uma autarquia federal, vinculada ao MME, responsável pela gestão da atividade de mineração e dos recursos minerais brasileiros, exceto hidrocarbonetos e substâncias nucleares. Atuam também, subsidiariamente, a Agência Nacional de Águas (ANA), o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e o Comitê de Bacia Hidrográfica. Em Minas Gerais, a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) é a entidade estadual responsável pelo licenciamento ambiental das barragens de rejeito das mineradoras que atuam nos territórios do Estado de Minas Gerais. Além dos órgãos e entidades citados, o IBAMA, a Agência Nacional de Mineração e a FEAM são diretamente responsáveis pelo licenciamento e fiscalização das atividades das mineradoras que tenham impacto

72 BRASIL. Lei n. 12.334 de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4. da Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial da União**, 21 set. 2010, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

73 BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de julho de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial**, 02 set. 1981, p. 16509. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> (apud BARACHO JÚNIOR, 1999, p. 320).

74 BRASIL. Lei n. 13.575 de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis n. 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n. 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). **Diário Oficial da União**, 27 dez. 2017, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

na área ambiental. Tais órgãos/entidades, portanto, têm prerrogativa para expedir licenças ambientais e também para a gestão das emergências ambientais.

Em relação à barragem 1 da Mina Feijão, que se rompeu em Brumadinho, a mesma, segundo matéria do jornal O Globo⁷⁵, apresentava baixo risco de acidentes e alto potencial de danos, segundo o cadastro nacional de barragens elaborado pela ANA, com informações repassadas pela ANM e divulgado em novembro do ano de 2018, com dados referentes a 2017; o documento não incluiu a barragem da Vale em Brumadinho que se rompeu entre as 45 que possuíam notificação de risco no Brasil. Com efeito, o documento da ANA não apontava perigo de acidente para a barragem. Apesar disso, em documento entregue à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em janeiro de 2018, a Vale reconhece como um dos riscos de suas atividades a ocorrência de acidentes fatais com barragens. O trecho faz parte dos fatores de risco citados pela mineradora em seu Formulário de Referência de 2018⁷⁶.

Ademais, registre-se, que segundo dados coletados pelo jornal Estado de Minas⁷⁷, da tragédia de Mariana até a de Brumadinho, a mineradora Vale S.A. não teve nenhum de seus projetos de licenciamento ambiental recusados pelos órgãos competentes do Estado de Minas Gerais. Levantamento realizado pelo mencionado órgão de imprensa mostra que, no período, foram 33 processos da mineradora aprovados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), 13 arquivados – todos a pedido da própria Vale –, e nenhum barrado por questões técnicas ou falta de documentos. Nesse mesmo período, 88 projetos de licenciamentos apresentados por outras empresas do setor (de pequeno e médio porte) foram rejeitados pela SEMAD.

As licenças para operação na Mina Córrego do Feijão foram autorizadas pela SEMAD em 2011, portanto não entram na lista dos processos aprovados nos últimos três anos. Em agosto de 2015, a mineradora formalizou um pedido para ampliar as atividades na região das minas da Jangada e do Córrego do Feijão, processo que foi finalizado em dezembro do ano de 2018, com autorização do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), órgão ligado à SEMAD.

Diante desse contexto, é possível apontar que o rompimento das barragens em Brumadinho e os imensuráveis inúmeros danos causados eram previsíveis, sendo não só a Vale responsável, mas também as entidades e órgãos públicos federais e estaduais de Minas Gerais responsáveis pela licença e fiscalização que, no caso em exame, não adotaram, até prova em contrário, as medidas e providências necessárias para evitar o desastre. Porém, ressalte-se que o dever de licenciar e fiscalizar dos órgãos/entes

75 SACONI, João Paulo; VENTURA, Manoel. Barragem de Brumadinho tinha baixo risco de acidente, mas alto potencial de danos. **O Globo**, Brasil, 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/barragem-de-brumadinho-tinha-baixo-risco-de-acidente-mas-alto-potencial-de-danos-23401587>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

76 EM DOCUMENTO para a CVM, Vale já citava risco de morte em acidentes com barragens. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 12 fev. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/12/interna_gerais.1030030/em-documento-para-a-cvm-vale-ja-citava-risco-de-morte-em-acidentes-co.shtml>. Acesso em: 02 abr. 2019.

77 PARANAIBA, Guilherme. Da tragédia de Mariana até a de Brumadinho, Vale obteve todas as licenças pedidas em MG. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 25 mar. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/25/interna_gerais.1040803/numero-de-mortos-identificados-em-brumadinho-sobe-para-214.shtml>. Acesso em: 02 abr. 2019.

públicos, não configura hipótese de responsabilidade civil direta da União e do Estado de Minas pelo desastre, devendo ser imputada aos mesmos a responsabilidade meramente subsidiária na eventual hipótese de a empresa mineradora não dispor de recursos financeiros e patrimoniais suficientes para, de forma exclusiva, suportar os ônus da integral reparação dos danos causados, considerando, principalmente, o fato de que a Vale S.A. reconheceu a sua culpa e vem formalizando acordos com a Defensoria Pública Estadual, com os Ministérios Públicos Federal e Estadual, que têm por objeto a indenização pelos danos causados às pessoas, aos animais, aos cursos d'água, principalmente, o Rio Paraopeba e ao meio ambiente.

5. CONCLUSÃO

O rompimento das barragens de rejeitos da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho (MG), da empresa Vale S.A., está entre os piores desastres da mineração em todos os tempos. O desastre provocou a morte de centenas de pessoas. Segundo levantamento da Defesa Civil, atualizado em 4 de maio, 235 corpos de pessoas já foram encontrados e 35 ainda estão desaparecidas. Elevado número de famílias ficou desabrigado, além de diversos danos (irreversíveis) ambientais e socioeconômicos.

A pesquisa revelou falhas graves atribuídas à empresa mineradora Vale S.A. e aos órgãos/entidades do Estado de Minas Gerais e da União, responsáveis pelos procedimentos de licenciamento e de fiscalização da barragem. Com efeito, os agentes, funcionários da União e do Estado de Minas Gerais, que exercem as funções de licenciar a atividade mineraria e de monitorar as atividades da Vale e de monitorar as respectivas barragens de rejeitos, falharam na identificação e previsão da possibilidade de ocorrência de rompimento das barragens em exame, quando tinham o dever de agir para impedir ou tentar amenizar as ocorrências do dano iminente. Assim, a omissão configura infração.

Diante disso, torna-se imperioso reconhecer que a mineradora Vale, embora causadora direta do dano, não é a única que deve ser responsabilizada pelo desastre ambiental, devendo também ser avaliada a responsabilidade por omissão dos agentes públicos na hipótese sob análise.

Entre as falhas dos agentes públicos arrolam-se: autorização para construir barragens de rejeitos de alteamento a montante; não impedir a construção de refeitório, escritório e construções residenciais (comunidades habitacionais) a jusante em relação às barragens; ausência de fiscalização permanente e eficiente do comportamento das barragens ativas e inativas.

A responsabilidade civil extracontratual do Estado, nos casos de danos ambientais, encontra-se pautada na responsabilidade objetiva e na teoria do risco, conforme regra expressa na Lei n. 6.938⁷⁸, de 31 de julho de 1981, art. 14, § 1º.

78 BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de julho de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial**, 02 set. 1981, p. 16509. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

No caso sob análise, restou, de fato, identificada omissão voluntária ou por negligência da União e do Estado de Minas Gerais, fato que contribuiu para o acontecimento do evento, rompimento das barragens de rejeitos objeto deste estudo. Os entes da Federação, sabidamente, têm o dever constitucional de zelar pela proteção dos direitos fundamentais, inclusive o meio ambiente ecologicamente equilibrado garantidos pela CR/88⁷⁹. A União e o Estado de Minas Gerais inobservaram comando do texto constitucional e de leis infraconstitucionais no que tange ao desastre de Brumadinho. Por isso, deve-se reconhecer o dever de ambos de indenizar, ainda que subsidiariamente, pelos danos causados às pessoas, aos animais, aos fazendeiros, cujas propriedades às margens do Rio Paraopeba foram atingidas em decorrência da tragédia, na proporção das suas contribuições para os danos causados, visto que tinham o dever de adotar as providências necessárias para evitar a consumação dos danos ocorridos. A responsabilidade civil dos mesmos é, em tese solidária, porém, no presente caso, deve ser subsidiária, dada a constatação de que a principal causadora do dano é de fato a empresa exploradora da mina, qual seja, Vale S.A., que reconheceu a sua culpa em acordos firmados com a Defensoria Pública Estadual, os Ministérios Públicos Federal e Estadual, nos quais, vem assumindo o dever de indenizar por todos os danos causados pelos rejeitos liberados pelas barragens que se romperam na Mina do Córrego do Feijão, no Município de Brumadinho, em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

APF. Barragem que rompeu em Brumadinho tinha sido inspecionada recentemente. Isto É, **Tecnologia & Meio Ambiente**, 23 jan. 2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/barragem-que-rompeu-em-brumadinho-tinha-sido-inspecionada-recentemente/>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

AYER, Flávia. Tragédia de Brumadinho está entre os piores desastres humanos do planeta. **Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 25 fev. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/25/interna_gerais.1033409/tragedia-de-brumadinho-esta-entre-os-piores-desastres-humanos-do-plane.shtml>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BBC. Fiscalização de barragens: órgão federal de controle é o 2º mais exposto a fraudes e corrupção, diz TCU. **Ambientebrasil**, 15 fev. 2019. Disponível em: <<https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2019/02/15/150456-fiscalizacao-de-barragens-orgao-federal-de-controle-e-o-2o-mais-exposto-a-fraudes-e-corrupcao-diz-tcu.html>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.334 de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4. da Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial da União**, 21 set. 2010, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.575 de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis n. 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n. 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei

79 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019..

n. 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). **Diário Oficial da União**, 27 dez. 2017, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 6.938 de 31 de julho de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial**, 02 set. 1981, p. 16509. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRUMADINHO: 100 dias após rompimento, bombeiros continuam buscas por 35 vítimas. **Estado de Minas**, Geral, Belo Horizonte, 04 maio 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/04/interna_nacional,1051161/brumadinho-100-dias-apos-rompimento-bombeiros-continuam-buscas-por-3.shtml>. Acesso em: 06 maio 2019.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: RT, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

EM DOCUMENTO para a CVM, Vale já citava risco de morte em acidentes com barragens. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 12 fev. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/12/interna_gerais,1030030/em-documento-para-a-cvm-vale-ja-citava-risco-de-morte-em-acidentes-co.shtml>. Acesso em: 02 abr. 2019.

ESTADÃO CONTEÚDO. Proposta da ANM proíbe uso de barragens de mineração a montante no Brasil. *Época Negócios*, 18 fev. 2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/02/proposta-da-anm-proibe-uso-de-barragens-de-mineracao-montante-no-brasil.html>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de direito administrativo positivo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. **Revista de Direito Público**, n. 49-50, v. 10, 1997.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

GALHARDO, Thamiris. Brumadinho: entenda os danos ambientais causados pela tragédia. **Pensamento Verde**, Meio Ambiente, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/brumadinho-entenda-os-danos-ambientais-causados-pela-tragedia/>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDONÇA, Heloísa. Em luto, Brumadinho também teme por seu futuro econômico. **El País**, Brasil, Desastre de Brumadinho, 2 fev. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/01/politica/1549043753_076295.html>. Acesso em: 02 abr. 2019.

MINAS GERAIS. Lei n. 23.291 de 25 de fevereiro de 2019. Institui a política estadual de segurança de barragens. Governo do Estado de Minas Gerais. **Diário Oficial**, 27 fev. 2019. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, 26 fev. 2019, p. 1, Col. 1. Disponível em: <jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/214804>. Acesso em: 02 abr. 2019.

ODILLA, Fernanda. Brumadinho: quais são os tipos de barragem e porque a Vale construiu a menos segura na mina Córrego do Feijão? **BBC News**, Brasil, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47048439>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

PARANAIBA, Guilherme. Da tragédia de Mariana até a de Brumadinho, Vale obteve todas as licenças pedidas em MG. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 25 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.em.com.br/app/>>

[noticia/gerais/2019/03/25/interna_gerais.1040803/numero-de-mortos-identificados-em-brumadinho-sobe-para-214.shtml](#)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

PASSARINHO, Nathalia. Tragédia em Brumadinho: As 5 lições ignoradas após tragédia de Mariana. **BBC News**, Brasil, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47077083>>. Acesso em: 28 março 2019.

REUTERS. Tudo indica que barragem se rompeu por liquefação, diz autoridade de MG. **Exame**, Brasil, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/tudo-indica-que-barragem-se-rompeu-por-liquefacao-diz-autoridade-de-mg/>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

REUTERS. Vale pediu autorização para obras que colocavam barragem em risco; governo de MG aprovou. **Exame**, Brasil, 5 fev. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/tudo-indica-que-barragem-se-rompeu-por-liquefacao-diz-autoridade-de-mg/>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

RODRIGUES, Alex. Sancionada lei que torna regras para barragens mais rígidas em MG. **Agência Brasil**, Geral, 25 fev. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-02/sancionada-lei-que-torna-regras-para-barragens-mais-rigiditas-em-mg>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

RONAN, Gabriel. PF vai dividir em duas partes inquérito sobre o rompimento da barragem de Brumadinho. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 20 mar. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/20/interna_gerais.1039646/pf-vai-dividir-em-duas-partes-inquerito-sobre-o-rompimento-da-barragem.shtml>. Acesso em: 2 abr. 2019.

RONAN, Gabriel. Vale começa a pagar indenizações pela tragédia com barragem em Brumadinho. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 16 mar. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/16/interna_gerais.1038549/vale-comeca-a-pagar-indenizacoes-pela-tragedia-em-brumadinho.shtml>. Acesso em: 02 abr. 2019.

SACONI, João Paulo; VENTURA, Manoel. Barragem de Brumadinho tinha baixo risco de acidente, mas alto potencial de danos. **O Globo**, Brasil, 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/barragem-de-brumadinho-tinha-baixo-risco-de-acidente-mas-alto-potencial-de-danos-23401587>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

TEPEDINO, Gustavo. A Evolução da Responsabilidade Civil no Direito brasileiro e suas Controvérsias na Atividade Estatal. In: TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

A LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO E A AMPLIAÇÃO DOS PARÂMETROS DE CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS: O DIREITO NA ERA DO CONSEQUENCIALISMO¹
THE "INTRODUCTION TO BRAZILIAN LAW" STATUTE AND THE EXTENSION OF PARAMETERS DO CONTROL ADMINISTRATIVE DISCRETION: THE LAW IN AN AGE OF CONSEQUENTIALISM

Edilson Vitorelli²artigos
acadêmicos**RESUMO**

Este texto explora os horizontes do controle dos atos administrativos a partir dos novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), aprovados em 2018. A metodologia utilizada é a revisão literária interdisciplinar, partindo de textos de filosofia consequencialista como ferramenta de compreensão do teor do art. 20 da norma. Demonstra-se que a lei promove uma ampliação dos parâmetros de controle de legalidade, abandonando, em definitivo, a ideia de legalidade formal, para promover o controle de juridicidade. A LINDB passa a incluir o controle da avaliação apropriada de valores jurídicos abstratos por intermédio das consequências da decisão projetada, as quais devem compor, de modo expreso, a motivação da decisão, sob pena de nulidade. A existência e a veracidade das consequências avaliadas são sindicáveis pelos órgãos de controle, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB); controle dos atos administrativos; juridicidade e consequencialismo

ABSTRACT

This paper explores the horizons of control of governmental acts, taking as starting point the new text of the "Introduction to Brazilian Law" Statute (LINDB, in Portuguese), passed in 2018. Methodologically, I build on materials regarding consequentialist philosophy to better understand the meaning of art. 20 of the legal text. I demonstrate that the new statute broadens the parameters of control, by definitely abandoning the idea of formal legality, to promote a substantive control of the acts, from a consequentialist approach. In this context, the LINDB includes commands to control the proper evaluation of abstract legal values and also of the consequences of the administrative decisions. The presence and truthfulness of this motives, as of any other motives, are verifiable by the authorities in charge of controlling public activities, by the Prosecution Office and by the Judiciary.

KEYWORDS: Introduction to Brazilian Law Statute (LINDB); control of administrative acts; substantial control and consequentialism

¹ Artigo publicado originalmente na A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, v. 19, n. 78.

² Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia, com estudos no Max Planck Institute for Procedural Law. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná, mestre pela Universidade Federal de Minas Gerais. Visiting scholar na Stanford Law School e visiting researcher na Harvard Law School. É o único autor brasileiro vencedor do prêmio Mauro Cappelletti, atribuído pela International Association of Procedural Law ao melhor livro sobre processo do mundo. Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Universidade Católica de Brasília (graduação e mestrado). Procurador da República. edilsonvitorelli@gmail.com. O autor gostaria de agradecer a Lucieni Pereira e a Fabiana Coelho, pelas valiosas sugestões de revisão.

1. PROPOSTA

Em 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) foi, depois de muito tempo, alterada significativamente. A norma, que vigorava praticamente inalterada desde 1942, recebeu, de uma única vez, o acréscimo de onze novos dispositivos, os quais agregaram todo um tema do qual até então o diploma sequer se ocupava: a segurança jurídica na edição dos atos administrativos. A LINDB, que sempre foi um diploma importante para o Direito Internacional Privado, para o Direito Civil e para a Hermenêutica Jurídica, foi integrada também no universo do Direito Administrativo.

O modo como essa alteração foi feita está longe de ter sido dos mais elogiáveis. Alterou-se aquela que é considerada a mais importante lei do Direito Brasileiro, a *Lex Legum*, em um cenário formalmente legal, mas democraticamente reprovável. O projeto de lei passou anos esquecido no Congresso Nacional, sem ser debatido nem por parlamentares, nem em audiências públicas, para ser, depois, aprovado às pressas, em uma votação terminativa na Câmara dos Deputados, sem ser sequer submetido à votação de plenário. Houve recurso dessa aprovação pela Deputada Erika Kokai, o qual foi derrubado por acordo de líderes³.

Apesar desse reprovável déficit democrático, que sempre merece ser lembrado, fato é que a lei existe e precisa, agora, ser interpretada e aplicada. Também é fato que, embora o texto aprovado seja fruto do trabalho e da intensa defesa de seu teor, por um grupo de notórios professores de Direito Administrativo, alguns dos melhores do país, a atividade hermenêutica deve partir do texto legal aprovado, não das intenções ou desejos daqueles que o idealizaram. É nesse sentido que se propõe a análise a seguir. Conforme se demonstrará, o texto aprovado amplia, de modo significativo, o marco de controle de legalidade da administração pública brasileira. O novo texto da LINDB configura a mais profunda restrição à discricionariedade administrativa já editada no Brasil, estendendo vastamente os deveres administrativos de motivação e de planejamento das atividades públicas, pela integração de um novo elemento: as consequências práticas da decisão.

2. O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: A DISCRICIONARIEDADE COMO “CAVALO DE TROIA DENTRO DO ESTADO DE DIREITO”

A discricionariedade “é o cavalo de Troia dentro do Estado de Direito”. A frase de Hans Huber, lembrada por García de Enterría e Fernandez⁴, denota a importância de não se perder de vista os riscos de uma administração incontrolável. A discricionariedade

³ No recurso da deputada, constou expressamente a crítica à falta de debates durante a tramitação, que não se coaduna com a importância da norma: “A tramitação de forma terminativa não permitiu os necessários debates públicos sobre o tema que interessa não apenas à Administração Pública, mas também aos cidadãos como administrados, aos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e as Controladorias, e ao Poder Judiciário.

A proposta de alteração legislativa, no entanto, tem como destinatários não apenas representantes da Administração Pública, como, ainda, os órgãos de controle administrativo e o Poder Judiciário na tarefa de aplicação normativa, além de atingir, como corolário, a própria esfera de cidadania dos administrados”. Requerimento apresentado em 1º de novembro de 2017.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. 1. Trad. José Alberto Froes Cal. São Paulo: RT, 2014, edição eletrônica.

é o conceito que permite esconder do controle do Direito, marca maior do Estado Democrático contemporâneo, condutas e decisões reprováveis. É por isso que boa parte da evolução do Direito Administrativo, nos últimos cento e cinquenta anos, se deveu ao impulso de assegurar controle cada vez mais amplo dos atos dos gestores públicos, reduzindo progressivamente o seu âmbito de insindicabilidade.

É claro que, como lembram os mesmos autores, a discricionariedade administrativa é, em muitos casos, necessária. Não há gestão sem escolhas e, se a lei não impõe a solução do caso, cabe ao administrador a decisão. Contudo, o constitucionalismo pós-moderno⁵, cada vez mais embebido de conceitos jurídicos indeterminados, faz com que diversos elementos, que antes compunham o universo da escolha discricionária, passem a compor o universo da norma e, com isso, sirvam de parâmetro de controle, não de libertação. Supremacia do interesse público, boa-fé, probidade, moralidade, eficiência, impessoalidade são conceitos que, constitucionalizados, incidem sobre todos os atos do gestor público, embora – para compreensível angústia deste – não deixem claro, *ex-ante*, que tipo de conduta estão a exigir daquele a quem se incumbe a coisa pública.

No entanto, a simples indeterminação de um conceito jurídico não implica falta de normatividade. Há muito, os autores do Direito Administrativo perceberam que o controle dos atos administrativos, em face da legalidade e da constitucionalidade, passa também pela concretização de conceitos indeterminados que, em alguma medida, será feita pelo Poder Judiciário, *a posteriori*. Como disseram, mais uma vez, García de Enterría e Fernandez, “ou a boa-fé está presente ou não; ou o preço é justo ou não o é; ou se faltou com a probidade ou não se faltou. *Tertium non datur*. Isto é o essencial do conceito jurídico indeterminado: a indefinição do enunciado não se traduz em uma indefinição de suas aplicações”⁶.

A discricionariedade é, nesse contexto, a autonomia, concedida ao administrador, de buscar, dentre uma pluralidade de soluções igualmente justas, aquela que for considerada mais conveniente e oportuna, binômio imortalizado por Hely Lopes Meireles⁷. Se, em um momento histórico, essa definição das possíveis soluções, igualmente justas, passava apenas pela avaliação da compatibilidade formal com os comandos legais, hoje ela passa, inescapavelmente, por um controle de juridicidade que envolve também conceitos indeterminados. Os princípios não são menos vinculantes apenas porque são mais abstratos. Pelo contrário, como ressaltou Cármen Lúcia Antunes Rocha, neles “repousa a essência de uma ordem, seus parâmetros fundamentais e direcionadores do sistema ordenado”⁸.

5 Ver, por todos, BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, vol. 240, 2005, p. 1-42. O fenômeno é, no entanto, mundial. Ver, por exemplo, EISGRUBER Christopher L., Constitutional self-government and judicial review: A reply to five critics. *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, 2002, p. 115 e ss.; RESNIK, Judith. Managerial Judges. 96 *Harvard Law Review*, vol. 92, 1982, p. 377 e ss.; CHEMERINSKY, Erwin. The Supreme Court. 1988 Term-Foreword: The Vanishing Constitution, *Harvard Law Review*. Vol. 103, 1989, p. 43 e ss.; ELHAUGET, Einer R.. Does Interest Group Theory Justify More Intrusive Judicial Review? *The Yale Law Journal*, vol. 101, 1991, p. 31 e ss.

6 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. 1. Trad. José Alberto Froes Cal. São Paulo: RT, 2014, edição eletrônica.

7 “O mérito administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar-se”. MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 153.

8 ROCHA, Carmem Lucia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

Desse modo, é inegável que 1) conceitos jurídicos indeterminados representam um desafio para o administrador público e para o jurista; 2) quando esses conceitos estão plasmados na Constituição ou na lei eles são dotados de normatividade e, por isso, vinculam a conduta da administração; 3) operar em um sistema com esse perfil aumenta o risco da atividade pública e dificulta o trabalho dos agentes que atuam pautados pela norma jurídica; 4) os conceitos indeterminados, por serem normativos, podem ser concretizados pela atuação jurisdicional e, 5) a jurisdição poderá invalidar atos administrativos e impor sanções aos gestores que, de modo injustificável, se afastam dos ditames da ordem jurídica, sejam estes dotados de maior ou menor grau de abstração.

Nesse complexo e tumultuado cenário da pós-modernidade administrativa, só uma coisa é certa: “Administração Pública é atividade de quem não é dono (...) pois o titular dos interesses geridos é sempre o povo, a coletividade em seu conjunto, apenas representada pelo Estado”⁹. Logo, o controle é da essência da atividade administrativa e os fins, por mais nobres que sejam, jamais justificarão os meios e as boas intenções, por melhores que sejam, continuarão a povoar o inferno. A Constituição de 1988 optou, no seu art. 5º, XXXV, em submeter todos os atos administrativos que possam causar lesão ou ameaça a direito ao controle da jurisdição. Não se adotou, no Brasil, o sistema de jurisdição administrativa autônoma, que caracteriza a maioria dos países europeus continentais. O Judiciário, externo à Administração, é quem se incumbem de dar a última palavra sobre os valores jurídicos, mais ou menos abstratos. E, para evitar que o Judiciário fosse um poder sem controle, o Constituinte estruturou um generoso sistema recursal, que permite que a mesma decisão seja reavaliada diversas vezes.

Em resumo, a indeterminação de uma solução ótima para o caso, predefinida com clareza em lei, abre margem para a escolha entre soluções equivalentes do ponto de vista da justiça, dos parâmetros da boa administração. Dito de outro modo, a abertura semântica de um conceito jurídico é capaz de criar um leque de possíveis soluções, não de permitir, indiscriminadamente, qualquer solução, nem de excluir o gestor do âmbito dos controles interno (controladorias, auditorias) e externo (Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário). O controle dos atos administrativo, no Estado de Direito, é a regra, não a exceção. O cavalo de Troia não deverá ser admitido nas muralhas da juridicidade.

3. A REVOLUÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA: O CONTROLE PELAS CONSEQUÊNCIAS E O ART. 20 DA LINDB

Historicamente, a produção de atos administrativos esteve focada na compatibilidade do ato com o ordenamento jurídico dado e com os motivos fáticos que levaram à sua edição. Em alguma medida, portanto, o ato busca realizar um valor futuro, que é a sua finalidade, pautado por um ordenamento jurídico dado, que ele pretende concretizar, e motivado por fatos pretéritos.

⁹ DALLARI, Adilson Abreu. *Controle compartilhado da administração da Justiça*. Rev. Jur., Brasília, v. 7, n. 73, 2005, p.1-17.

O primeiro problema dessa estrutura, já tratado no tópico anterior, é que o ordenamento que se busca concretizar é, por vezes, composto por normas abstratas, em relação às quais são admissíveis várias interpretações. Pode ser difícil dizer se o ato é compatível com o ordenamento existente e, como a última palavra é da jurisdição, por força do art. 5º, XXXV, da Constituição, a interpretação do conteúdo da norma, parâmetro de controle, implica a definição acerca da validade ou invalidade do ato *a posteriori*, no momento em que ele for questionado perante a jurisdição.

Nesse cenário, o art. 20 da LINDB agrega um novo elemento, até então pouco considerado: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. Assim, sempre que a conduta da administração, externalizada em um ato ou uma decisão, estiver fundada em “valores jurídicos abstratos”, deverão ser levadas em conta “as consequências práticas da decisão”. A LINDB pretendeu, expressamente, reduzir o grau de abstração desses valores jurídicos por intermédio da integração, na análise quanto à sua juridicidade, das consequências que podem ser antevistas pela sua adoção. Como que fazendo uma dobra na flecha do tempo, a LINDB transforma a antecipação das consequências futuras em causa, em motivo para a adoção ou não adoção de um ato, relativamente ao qual a ordem jurídica não deixa claras as hipóteses de aplicação.

Essa disposição não pode receber um adjetivo mais tímido que revolucionária. Ela significa que ao administrador público não é dado tomar decisões fundadas em valores abstratos, sem ponderar as consequências práticas da sua decisão. Embora seja difícil definir o que é um “valor abstrato”¹⁰, não há dúvidas de que o valor mais abstrato de todo o direito público é, precisamente, a supremacia do interesse público, do qual derivam os juízos de conveniência e oportunidade que compõem o núcleo dos atos administrativos discricionários. Definir, no contexto das diversas alternativas possíveis, aquela que, uma vez adotada, melhor realiza o interesse público significa, antes de tudo, definir o que é interesse público. E esse é, inescapavelmente, um conceito de elevadíssimo grau de abstração.

Em tal contexto, a conclusão inescapável é a de que não pode mais existir, no ordenamento jurídico brasileiro, ato discricionário que esteja fundado unicamente na prerrogativa do administrador de definir o que é o interesse público e, em seguida, definir de que modo esse interesse público é realizado. A LINDB removeu, expressamente, mais um significativo pedaço daquilo que se convencionava chamar de núcleo da discricionariedade: entre duas opções igualmente lícitas, cabia ao administrador a escolha da que realizava o interesse público, de acordo com as suas concepções. Agora, entre duas concepções igualmente lícitas, o administrador deverá investigar as consequências práticas da adoção de cada uma delas e excluir aquela que implique consequências práticas menos benéficas à sociedade, ainda que amparada pela legalidade.

¹⁰ A dificuldade é tanta que o próprio Decreto 9.830/2019, art. 3º, §1º, que regulamenta os novos dispositivos da LINDB, asseverou, em reprovável circularidade de raciocínio, que “Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração”. Quer dizer, um valor jurídico abstrato é o que tem um alto grau de abstração...

A segunda conclusão é a de que a motivação dos atos administrativos discricionários deve sempre conter um arrazoado específico acerca da análise das consequências práticas da decisão. Todo ato administrativo discricionário se funda em um valor abstrato – conveniência e oportunidade – de maneira que todos eles devem, segundo a LINDB, ser valorados à luz de suas consequências práticas. Essa valoração só pode ser reputada existente se constar da motivação do ato praticado. Não se pode intuir avaliação de consequências, nem realizá-la *ex-post*, apenas quando o ato for, eventualmente, questionado.

Desse raciocínio deriva que a percepção de que a LINDB elegeu um parâmetro para a concretização dos valores abstratos, contidos no ordenamento jurídico: as consequências práticas da decisão. Ao se deparar com um valor abstrato – o que acontece sempre que um ato discricionário deve ser praticado, dado o juízo de conveniência e oportunidade – o administrador deve projetar para o futuro as possíveis consequências práticas desse ato e, expressando as consequências que visualiza por intermédio da motivação, demonstrar que o ato produzido é o que melhor se enquadra na produção de resultados sociais desejáveis, à luz das consequências previstas.

Tal conclusão se aplica, de modo imediato, às escolhas financeiras feitas pelo administrador. Considere-se o recorrente exemplo de um prefeito que precisa decidir a aplicação de verbas públicas na construção de um pórtico – como tantos foram construídos nos últimos anos – ou de uma creche. Em abstrato, ambos os atos são lícitos e ambos estavam, até a LINDB, compreendidos em um juízo de conveniência e oportunidade do administrador.

No entanto, concretizado o valor abstrato a partir das consequências, fica fácil ver que o pórtico é uma decisão ilegal. Sob nenhuma projeção de consequências, a conveniência e oportunidade de um pórtico pode superar a de uma creche. Ou, dito de outro modo, as consequências práticas da construção de uma creche são, evidentemente, mais benéficas que as da construção de um pórtico¹¹, de modo que seria ilícito, à luz do art. 20 da LINDB, construir o pórtico.

Em outro exemplo recente, o presidente da República, sob a alegação de precisar cumprir as metas fiscais em 2019, determinou o contingenciamento do orçamento das universidades federais e outras despesas de educação. Essa decisão, que provocou protestos e polêmica, ainda se encontra pendente de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADPF 595, proposta pela Ordem dos Advogados do

11 A confirmação prática dessa afirmação pode ser feita pela leitura, a título de exemplo, da Indicação 930/2017, do Município de Macuco/RJ, por intermédio da qual um vereador indica à Mesa diretora a construção de um pórtico na entrada do município. Transcreve-se o inteiro teor da fundamentação:

“A importância desse Projeto para a nossa cidade, destacando que o Município, pela sua estrutura e desenvolvimento, já merecia uma obra dessa magnitude que passará a ser um destaque positivo e característico para a cidade de Macuco. A instalação do Pórtico e Urbanização da entrada da cidade trará além de modernização inúmeros benefícios para todos os macuquenses. O pórtico dá uma ênfase diferente para a cidade, ficando uma vista mais bonita, uma entrada que chama a atenção dos que por ali trafegam.

O portal precisa ser bonito, ter a cara da cidade, mantendo a identidade do município e ainda ser planejado para ser admirado no futuro. Macuco deve e precisa investir no apelo visual da cidade, e um bom começo se dará através do pórtico.

A construção de um pórtico é um fato importantíssimo, acima de tudo, porque mostra a importância das transformações realizadas na cidade, contribuindo assim para elevação da autoestima da população, pois as inovações realizadas com inteligência e criatividade demonstram o amor que temos pela nossa cidade”. Disponível em <http://cmmacuco.rj.gov.br/docs/indica/2017/930.pdf>. Acesso em 27.6.19.

Brasil. A primeira questão que deve ser avaliada, à luz das consequências, nos termos da LINDB, é se houve motivação que tenha concretizado o valor jurídico da atribuição gerencial financeira do presidente da República, à luz das consequências práticas da decisão. O ato que determina o contingenciamento deve ponderar quais são os efeitos das limitações orçamentárias e financeiras sobre as áreas atingidas e se esses efeitos seriam menos gravosos se tais limitações ocorressem em outras áreas. Por exemplo, a motivação deveria explicar por quais razões o contingenciamento não poderia incidir sobre outras áreas, menos prioritárias. Ressalte-se: não se quer aqui afirmar que essa decisão, especificamente, está errada. Apenas que o juízo de sua adoção não pode mais, por força da LINDB, ser pautado apenas pela conveniência e oportunidade do gestor (valores abstratos), devendo, pelo contrário, ser motivado à luz das consequências práticas que implica.

A julgar pela petição inicial da ADPF 595, essa avaliação não existiu. Segundo o autor, “A ausência de fundamentação no contingenciamento de recursos destinados às Universidades e Institutos Federais é patente. Não se sabe o porque de as universidades terem sido as principais destinatárias das medidas, em grande proporção de suas despesas. E, ainda pior, tampouco se sabe o porque de o contingenciamento de verbas ter se dado de maneira diferenciada entre uma e outra instituição”. É bom observar que, mesmo que existisse motivação, ela deveria levar em conta, por força da LINDB, as consequências práticas da decisão e as possíveis consequências alternativas, caso o ato fosse praticado de outro modo¹².

Em síntese, o dever de fundamentação das decisões administrativas, que já decorre do princípio republicano, dos princípios e regras de transparência administrativa e de *accountability*, foi agregado, pela LINDB, ao dever de motivar levando em conta as consequências práticas da decisão. Se faltar a fundamentação acerca dessas consequências, o ato administrativo deverá ser considerado inválido, eis que contrário ao texto da lei¹³.

Em terceiro e último lugar, o art. 20 da LINDB permite aos órgãos de controle a verificação da existência de motivação suficiente, acerca das consequências práticas do ato, bem como das suas possíveis alternativas. A partir do momento em que a lei incorporou a consideração das consequências práticas como critério concretizador dos valores abstratos, não as considerar é violar a lei. O controle, nesse passo, é de legalidade, não de conveniência e, por isso, está franqueado aos tribunais de contas, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário¹⁴. Amparar na prerrogativa discricionária uma decisão que não considera as consequências práticas de sua adoção é ilegal no Brasil. Isso não é pouca coisa.

¹² Quanto ao caso específico do contingenciamento do orçamento da educação, cabe observar que faltam regras na lei de diretrizes orçamentárias que estabeleçam não apenas as metas, mas, sobretudo, as prioridades exigidas constitucionalmente para a administração pública federal (art. 165, § 2º). Essas, por sua vez, devem balizar os critérios a serem adotados para o contingenciamento de dotações orçamentárias e de movimentação financeira, de forma a harmonizar as previsões constitucionais que asseguram autonomia administrativa e financeira aos Poderes e órgãos com poder de autogoverno e às universidades (arts. 99 e 207). A falta de regras específicas reforça a necessidade de fundamentação minuciosa para que se possa decidir quanto a essa questão.

¹³ O STF já decretou a invalidade de decisões administrativas, por falta de fundamentação, em mais de uma ocasião. Ver, por exemplo, MS 25.763, rel. p/ o Acórdão Min. Gilmar Mendes, DJ 3.8.2015.

¹⁴ O modo como a consideração das consequências incide também sobre os órgãos de controle será tratado em tópico subsequente.

4. QUAIS CONSEQUÊNCIAS? UM GUIA PRÁTICO PARA O ADMINISTRADOR PÚBLICO

Eleitas as consequências como critério para a concretização dos valores abstratos, é preciso verificar de que modo essa consideração poderia ser feita, a fim de fornecer ao administrador público um guia sobre como deve se portar, daqui para frente, para cumprir o texto legal. Seria muito negativo se as consequências fossem avaliadas apenas de modo episódico, incoerente, sem um critério concreto para a sua operacionalização.

Essa tarefa não é muito fácil, porque há várias possíveis consequências e diversos modos de valorá-las. Pode ser útil, por esse motivo, investigar as vertentes filosóficas do consequentialismo, que podem ser utilizadas para orientar o gestor público na tarefa de construir a motivação que a LINDB passa a lhe exigir.

O consequentialismo é uma designação geral para um feixe de concepções filosóficas distintas, que têm em comum a valoração de uma ação a partir dos seus resultados, não da qualidade intrínseca do agir. As concepções consequentialistas se opõem à vertente filosófica deontológica, que defende, pelo contrário, que o valor ou desvalor das ações é inerente e independente das suas consequências.

O fundamento básico do consequentialismo reside na noção de que, como o passado é inalterável, só se pode considerar bom aquilo que faz o mundo melhor no futuro. A origem do consequentialismo remonta ao utilitarismo de Bentham¹⁵ e Mill¹⁶. Bentham formulou o conhecido princípio da maior utilidade, segundo o qual “é a maior felicidade

do maior número [de pessoas] que é a medida entre o certo e o errado”¹⁷. Desse modo, no que tange à escolha de normas, serão valiosas aquelas que produzirem os melhores resultados.

Posteriormente, essas concepções foram desenvolvidas por dezenas de pensadores, de países distintos. Embora não seja o propósito deste artigo aprofundar sobre as diversas correntes consequentialistas, cabe ponderar que elas discordam tanto na forma de avaliar o valor das consequências, quanto no tipo de consequência que deve ser considerada relevante.

Quando a LINDB trata de “consequências práticas”, ela certamente não está se referindo às consequências jurídicas do ato. A norma não está distinguindo entre atos lícitos ou ilícitos, mas entre atos igualmente lícitos, em abstrato, mas que provocam consequências empíricas melhores ou piores, quando são realizados. A primeira possibilidade é conceber essas consequências como o faz o utilitarismo hedonista, que considera bons os atos cujas consequências maximizam o prazer e minimizam

15 BENTHAM, Jeremy. *An Introduction to the Principles and Morals and Legislation*. South Carolina, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016.

16 MILL, John Stuart. *On Liberty*. In: MILL, John Stuart. *The Basic writings of John Stuart Mill*. London: Random House, 2002, p. 3-122; MILL, John Stuart. *Utilitarismo*. Porto: Porto Editora, 2005.

17 “It is the greatest happiness of the greatest number that is the measure of right and wrong”.

a dor¹⁸. É claro que, do ponto de vista da atividade administrativa, essa maximização deve ser construída pela maximização do bem-estar da sociedade impactada pela medida. O mérito dessa leitura é permitir a comparação entre as políticas públicas potencialmente disponíveis à luz do resultado social que podem provocar. Seria fácil notar que uma política pública de educação deve ter precedência sobre a construção de um pórtico municipal.

A desvantagem dessa leitura é que ela poderia impedir a realização de políticas para minorias, que dependem mais significativamente do amparo estatal, mas que não representam um grupo amplo o bastante para maximizar o bem estar social. Para justificar políticas para minorias seria necessário conceber o seu amparo como uma forma de favorecer também à maioria, que passará a viver em uma sociedade mais igualitária. Essa construção não seria amparada pelas teorias utilitaristas clássicas, por exemplo.

Outro problema que se poderia opor ao consequencialismo clássico é que a maximização do bem-estar de um determinado grupo social pode não ser compatível com a de outro segmento da sociedade, sem que haja critérios para que o administrador priorize um deles. O administrador poderia, ainda, ter dificuldades para identificar, em um mundo crescentemente complexo, quais políticas levam ao maior bem-estar social¹⁹. Em quarto lugar, pode haver utilidade social em políticas não necessariamente maximizadoras de utilidade, mas, ainda assim, importantes. Considere-se, por exemplo, o financiamento de uma Orquestra Sinfônica. Por último, pode ser que a sociedade não saiba o que realiza o seu bem-estar ou, pior ainda, pretenda maximizá-lo de maneiras equivocadas, ilegais ou até mesmo absurdas. A questão sobre os limites da atuação do administrador como fomentador de comportamentos, não apenas como executor da vontade de seus representados, é polêmica e ainda carece de respostas totalmente satisfatórias²⁰.

Consideradas essas peculiaridades das políticas públicas, é plausível afirmar que o administrador público poderia adotar o consequencialismo moderado²¹ (dado que não apenas as consequências da decisão devem ser levadas em conta), concreto (eis que enfoca as consequências concretas da decisão, não apenas as desejadas), maximizante (dado que pretende avaliar as consequências como melhores ou piores

18 Ver, por exemplo, SUMNER, L. W. *Welfare, Happiness, and Ethics*, Oxford: Oxford University Press, 1996.

19 Essas ponderações foram feitas extensamente em VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: RT, 2016.

20 Sobre esse interessante tema, ver PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1984. Ver também PENNOCK, J. Roland (ed.). *Representation*. New York: Atherton Press, 1968; WHITE, Albert B. *Self-Government at the Kings Command: a study in the beginnings of English democracy*. Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1933; VOEGELIN, Eric. *Representation and existence*. In: HENNINGSEN, Manfred (ed.). *The collected papers of Eric Voegelin*. vol. 5: *Modernity without restraint*. Missouri: University of Missouri Press, 2000, p. 109-128; HIRST, Paul. *Representative Democracy and its Limits*. Cambridge: Polity, 1991.

21 Há uma ampla polêmica, em filosofia, sobre até que ponto uma teoria pode ser considerada consequencialista, se ela se abre para a consideração de outros fatores, diversos das consequências do ato. Há, por essa razão, uma série de teorias intermediárias entre o consequencialismo puro e a deontologia, que aqui estão sendo denominadas "consequencialismo moderado", mas que também expressam, em alguma medida, uma deontologia moderada. O que se pretende afirmar, com isso, é a impossibilidade de que, no âmbito jurídico, se adote uma concepção puramente consequencialista, segundo a qual o ato mais vil poderia ser justificado se acarretasse as melhores consequências possíveis. Isso descaracterizaria a própria noção de Direito. Como percebeu, na literatura, Dostoiévski, há atos que repulsam à moralidade em tal medida que não podem ser considerados aceitáveis pelas consequências que deles derivam, sejam elas quais forem. Esse tema será retomado a seguir. Para um aprofundamento quanto ao assunto, ver SHELFFLER, Samuel. *Consequentialism and its critics*. London: Oxford University Press, 1988.

que as alternativas, não apenas como satisfatórias ou insatisfatórias), agregado (já que considera o total das consequências da decisão, o saldo das consequências positivas e negativas, não só as suas parcelas), não igualitário (já que os impactos devem ser considerados ponderando os grupos sociais sobre os quais incidem, sobretudo os mais vulneráveis, não de modo uniforme) e avesso a perdas²² (consequências que impõem prejuízos aos administrados devem ser consideradas mais negativas do que aquelas que impõem a não obtenção de um benefício equivalente). Esses seriam os critérios de avaliação das consequências.

Se for aceito esse rol de critérios de avaliação de consequências, resta definir quais seriam as consequências a serem valoradas. Para o consequencialismo monista, apenas um tipo de consequência – que pode ser o prazer, a felicidade, a satisfação pessoal ou o bem-estar em diversos outros aspectos – é considerado valioso. Já o consequencialismo pluralista aceita que mais de um tipo de bem pode ser encontrado no resultado das ações²³.

Teria a LINDB instituído um consequencialismo monista, que considera apenas um tipo de consequência, ou pluralista, que considera as diversas consequências que podem decorrer do mesmo ato? Além disso, sendo uma ou sendo várias, quais seriam as consequências práticas relevantes? Econômicas, sociais, políticas? E seriam as consequências incidentes sobre os indivíduos (microconsequências) ou sobre o grupo social como um todo (macroconsequências)? Seriam as consequências de longo prazo ou de curto prazo?

Primeiramente, não parece que a LINDB tenha instituído um consequencialismo monista. O aspecto multifacetado das políticas e da atividade pública, que incidem sobre as realidades de vários sujeitos, sob vários vieses, não pode ser reduzido a uma única espécie de consequência. Dizer o contrário significaria afirmar que a Constituição se importa apenas com a realização de um valor, o que não parece verdade, independentemente de qual seja esse valor. A Constituição não pretende garantir nem mesmo a dignidade humana independentemente do custo social e econômico da providência necessária para essa garantia. Mas ela também não pretende sacrificar os direitos básicos (e há uma grande divergência para saber o que são direitos básicos) dos cidadãos em nome apenas de considerações econômicas. A Constituição é um texto normativo complexo, que incide sobre uma sociedade ainda mais complexa, o que demandará respostas mais delicadas do que a prevalência de um único valor. Logo, não pode haver um único tipo de consequência a ser ponderado pelo administrador, em obediência à LINDB. Parece mais adequado concluir que a Lei pretende a adoção de um consequencialismo pluralista, que aceita que mais de um tipo de bem pode ser encontrado no resultado das ações.

22 O conceito de aversão a perdas é fundado na análise econômica. Sobre o assunto, ver KAPLOW, Louis. Private versus Social Costs in Bringing Suit. In: *Journal of Legal Studies*, vol. 15, 1986, p. 371 e ss.; SHAVELL, Steven. *Foundations of Economic Analysis of Law*. Cambridge: Harvard University Press, 2004; PARISI, Francisco. *The Oxford Handbook of Law and Economics*. 3 Vols. London: Oxford University Press, 2019; POLINSKY, A. Mitchell; RUBINFELD, Daniel L. The Deterrent Effects of Settlements and Trials. In: *International Review of Law and Economics*, vol. 8, 1981, p. 109-116; POLINSKY, A. Mitchell; SHAVELL, Steven. Punitive Damages: an economic analysis. *Harvard Law Review*, vol. 111, n. 4, p. 869-962, 1998.

23 Para uma visão de consequencialismo que trata de consequências do ponto de vista do cumprimento de deveres (consequencialismo de direitos), ver NOZICK, Robert. *Anarchy, State and Utopia*, New York: Basic Books, 1974.

Se é verdade que o consequencialismo da LINDB é pluralista, é preciso delinear um guia prático para a atividade de motivação do administrador, a fim de que ele consiga se desincumbir desse complexo mister e, ao mesmo tempo, cumprir aquilo que a lei lhe exige. Embora a LINDB não deixe muitas pistas sobre como isso poderia ser feito, é possível sugerir que o administrador deveria levar em conta consequências práticas em termos, pelo menos, de:

1. Microconsequências: relativas às pessoas imediatamente destinatárias da decisão;
2. Macroconsequências: relativas ao grupo social que será impactado pela adoção da medida, sem ser dela destinatário. Isso inclui as pessoas que são excluídas da política pública e aquelas que arcam com os custos da sua implementação;
3. Distribuição temporal: consequências de curto, médio e longo prazo, na medida em que forem previsíveis, ou seja, que, “no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos”, como pontuou o art. 3º, §2º, do Decreto 9.830/2019;
4. Maximização do bem-estar à luz das alternativas: maneira pela qual o ato promove o bem-estar do grupo social e dos indivíduos afetados, em comparação com outros atos que poderiam ser praticados;
5. Representatividade: em que medida aquele ato é desejado pelo grupo social por ele afetado;
6. Distribuição social: repartição das consequências sobre os grupos sociais afetados pela decisão, com especial atenção para os grupos vulneráveis²⁴;
7. Economicidade: ponderação acerca das consequências econômicas da adoção ou não adoção da decisão, em face das alternativas disponíveis e dos direitos materiais (sobretudo, aqueles que têm status constitucional) do grupo social afetado pelo ato²⁵, bem como do orçamento disponível para aplicação.

Essas sete esferas de consequências parecem compor um esquema compatível com uma interpretação da LINDB, à luz das disposições constitucionais. Um esquema, reconheça-se, razoavelmente complexo. No entanto, é preciso ponderar que essas questões são facilmente motiváveis e verificáveis na maioria dos atos administrativos. De modo geral, os critérios para a concretização de valores abstratos são claros, de modo que não trará maiores dificuldades de motivação. Imagine-se, por exemplo, a escolha em aplicar mais recursos em educação básica do que aqueles legalmente determinados. Seguindo o guia acima, temos:

²⁴ Como se pode perceber, o rol analítico proposto adota o conceito de eficiência de Kaldor-Hicks, segundo o qual uma ação (no caso do texto, uma política pública) é considerada eficiente se os seus efeitos implicam realocações que melhorem a situação de algumas pessoas, ainda que piorem a de outras, admitindo, portanto, uma compensação de utilidade. Esse conceito é menos exigente que a melhoria de Pareto que exige que se melhore a situação de uma pessoa sem piorar a de outras. Ver, por exemplo, POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law*. 3.ed. Aspen: Wolters Kluwer, 1986, p. 32-33. No entanto, é preciso ressaltar, tal como consta do texto, que a distribuição social das consequências é fundamental para a análise de políticas públicas. Políticas que piorem a vida das pessoas pobres e melhorem a vida das pessoas ricas serão muito difíceis de serem justificadas nesse indicador, ainda que a piora seja pequena e a melhoria seja grande.

²⁵ Vale notar que nenhum dos critérios aponta para o cumprimento das normas legais ou constitucionais. É que cumprir a norma é um critério deontológico, não consequencialista. Consequencialismo é avaliar de que forma a norma deve ser cumprida, a partir das consequências potenciais desse cumprimento. No tópico seguinte será discutida a possibilidade de a norma ser descumprida em virtude da avaliação das consequências do ato. Por enquanto, deve-se pressupor que a prática do ato, desvinculada de suas consequências, seria, abstratamente, lícita.

1. Microconsequências: os alunos das escolas são beneficiados;
2. Macroconsequências: a sociedade é beneficiada pela melhoria dos indicadores educacionais e da qualificação dos indivíduos;
3. Distribuição temporal: no curto, médio e longo prazo, os investimentos em educação são benéficos para os indivíduos diretamente afetados e para a sociedade;
4. Maximização do bem-estar à luz das alternativas: a educação promove o bem-estar da sociedade, pela melhoria da sua qualificação, que traz ganhos de rendimento, de sociabilidade, de consciência política, de saúde, de redução da criminalidade²⁶. Não há boas alternativas para a produção desse resultado;
5. Representatividade: educação é uma das maiores demandas da sociedade brasileira;
6. Distribuição social: o investimento em educação pública beneficia, de modo direto, sobretudo os mais pobres;
7. Economicidade: o custo da educação é comparativamente baixo, em relação a outras políticas públicas.
8. Por outro lado, compare-se o resultado da mesma análise, quando se leva em conta a construção de um pórtico municipal:
9. Microconsequências: ninguém é diretamente beneficiado;
10. Macroconsequências: o grupo social não colhe benefícios diretos da obra;
11. Distribuição temporal: não há benefícios relevantes, de curto, médio ou longo prazo;
12. Maximização do bem-estar à luz das alternativas: diversas outras políticas públicas mais necessárias e protegidas pela Constituição poderiam ser realizadas com a mesma verba. Por exemplo, a aquisição de medicamentos ou insumos escolares;
13. Representatividade: é improvável que um número significativo de munícipes aprovasse a construção de um pórtico;
14. Distribuição social: um pórtico, ainda que perifericamente beneficie alguém, tem mais potencial para beneficiar pessoas ricas do que os mais pobres;
15. Economicidade: o custo de um pórtico é comparativamente alto, em relação aos poucos benefícios que ocasiona.

Esses dois exemplos mostram que o gestor público não teria dificuldades para utilizar o esquema consequencialista aqui delineado para justificar propostas socialmente relevantes. Por outro lado, para as políticas reprováveis o esquema fornece uma resposta clara. O ato é ilegal, eis que o valor abstrato que ele realiza (conveniência e oportunidade do administrador) traz consequências que não são justificáveis. Assim, em muitos casos, uma análise consequencialista parametrizada permite deixar evidente aquilo que, instintivamente, todos sabem: embora os dois exemplos tratem de decisões administrativas discricionárias compatíveis, do ponto de vista tradicional, com a análise de conveniência e oportunidade, a alocação de recursos superiores ao

²⁶ Esses dados já foram levantados cientificamente. Ver BEHRMAN, J.; STACEY, N. (Eds.). *The Social Benefits of Education*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.

mínimo em educação é plenamente justificável, enquanto a construção de um pórtico não é. Isso significa dizer que, entre essas duas aplicações, igualmente discricionárias, a segunda é ilícita, porque viola o art. 20 da LINDB.

Tem-se, em resumo, no primeiro passo, o levantamento de um universo de consequências a serem avaliadas: microconsequências, macroconsequências, distribuição temporal das consequências, maximização do bem-estar à luz das alternativas, representatividade, distribuição social e consequências econômicas. Cada um dos elementos desse universo deve ser avaliado adotando os critérios analíticos propostos, quais sejam, um consequencialismo moderado, concreto, maximizante, agregado, não igualitário e avesso a perdas. Essa é a verificação de consequências que a LINDB exige do administrador²⁷. Em termos gráficos, ela pode ser representada da seguinte forma:

Tabela 1: Critérios para decisões administrativas consequencialistas

Universo das consequências a serem avaliadas	Critérios para análise de cada um dos elementos do universo das consequências previstas	Prática do ato administrativo
1 – Microconsequências	Consequencialismo moderado	
2 – Macroconsequências		
3 – Distribuição temporal		
4 – Maximização do bem-estar à luz das alternativas		
5 – Representatividade		
6 – Distribuição social		
7 – Economicidade		

O problema será mais complexo em situações em que as respostas a alguns dos itens indicarem consequências positivas e a outras, negativas. Por exemplo, políticas públicas podem ser muito importantes, mas muito caras, como é o caso

27 Este artigo circulou, em forma de rascunho, entre diversos acadêmicos, para críticas e sugestões. Dentre eles, o texto foi apresentado ao professor Gregório Assagra de Almeida, que é também Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais. O professor Gregório submeteu este texto à Corregedoria-Geral do MPMG, a qual incorporou as conclusões aqui expostas a alguns dos enunciados por ela formulados, dirigidos a todos os promotores de justiça mineiros, relativamente às diretrizes a serem observadas pelos membros quanto à aplicação da Lei 13.655, de 25 de abril de 2018. (Aviso CGMP 02, de 30 de março de 2020, Diário Oficial Eletrônico do MPMG de 31.03.2020). Destacam-se os seguintes:

Enunciado 7. Na avaliação das consequências práticas da decisão nas esferas administrativa, controladora e judicial referidas no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), além dos aspectos econômicos da gestão pública, devem ser considerados os interesses relacionados à defesa dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, especialmente quanto à promoção da pessoa humana, à proteção da vida, à integridade física, à liberdade e à igualdade.

Enunciado 8. A indicação das consequências da decisão prevista no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) deve ser explícita, múltipla nos vários aspectos das consequências da decisão e contemporânea à produção do ato administrativo, sob pena de invalidação.

Enunciado 9. O art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) não poderá ser interpretado de forma a viabilizar a construção de uma motivação retroativa, que pretenda validar o ato ilícito em virtude das consequências práticas geradas.

Enunciado 10. O art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) impôs ao gestor o dever de analisar as consequências práticas de seus atos, e, não o fazendo quando o contexto fático é claro em demonstrar que as consequências contraindicam a decisão, poderá ser responsabilizado.

Enunciado 12. O art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) incorporou a consideração das consequências práticas do ato como critério concretizador dos valores jurídicos abstratos; assim, o controle a ser exercido sobre o ato e a discricionariedade do gestor é tanto o de legalidade quanto o de constitucionalidade, segundo a análise de aspectos como motivação, razoabilidade, proporcionalidade e desvio de poder²⁸. O autor agradece ao professor Gregório pela difusão do texto.

do fornecimento de medicamentos de alto custo não incorporados ao SUS, com base apenas no direito (abstrato) à saúde. Ou podem ser importantes para grupos minoritárias, mas indesejáveis pela maioria, como é o caso da implementação de políticas de ação afirmativa não previstas em lei, mas baseadas no valor (abstrato) da igualdade material. Quer dizer, há uma contradição de consequências.

Nesses casos, a tarefa do administrador será motivar, expressamente, por quais fundamentos as consequências positivas prevalecem sobre as negativas. Se o resultado líquido da política e da decisão for positivo, isto é, se ela gerar mais bem-estar do que mal-estar, quando considerado o conjunto dos atingidos e a distribuição das consequências, ela deve ser realizada. Se o resultado final for negativo, será vedada. É claro que não existe um medidor objetivo para esse tipo de peso. Ele deverá ser demonstrado tecnicamente, em cada caso, de acordo com as peculiaridades das políticas públicas a serem desenvolvidas.

A discricionariedade administrativa pura, isto é, a situação em que o juízo de conveniência e oportunidade do administrador ainda continua a existir é aquela que houver mais de uma opção de atuação com o mesmo resultado líquido das consequências. Por exemplo, se o município tiver recursos para construir apenas uma creche em dois possíveis bairros beneficiados e as condições dos dois forem as mesmas (proximidade para a creche alternativa, número de crianças atendidas, custo da obra, padrão socioeconômico do grupo beneficiado etc.), conforme demonstrado pela motivação, constante do processo administrativo, poderá o gestor público optar pelo local da construção.

Como se percebe, a LINDB impôs um ônus considerável sobre o administrador público, mas, nem de longe, esse ônus é irrealizável. Pelo contrário, bem ponderadas, as consequências podem servir de guia para a boa atividade administrativa, bem como de justificativa para aquelas situações excepcionais, em que o gestor precisa tomar medidas que, conquanto polêmicas, acarretam consequências sociais claramente positivas. Por exemplo, a possibilidade de ingresso forçado em imóveis fechados para a realização de políticas de combate ao mosquito transmissor das arboviroses (dengue e outras), claramente se justifica, do ponto de vista das consequências, porque traz um benefício social maior do que a simples garantia do direito de propriedade.

E, entretanto, o direito de propriedade é uma garantia constitucional. Poderia a avaliação das consequências servir para afastar a legalidade estrita e, inclusive, direitos previstos constitucionalmente?

5. CONSEQUÊNCIAS DEVEM PREVALECER SOBRE A LEGALIDADE ESTRITA?

Estabelecer os parâmetros por intermédio dos quais as consequências práticas de uma decisão devem integrar a atividade administrativa leva, inevitavelmente,

ao questionamento de seus limites. Se a análise consequencialista está, agora, expressamente amparada por lei, ela seria capaz, em determinadas circunstâncias, de afastar a aplicação de outras normas incidentes no caso?

Em várias situações, a própria lei já faz, expressamente, esse juízo. Diversas modalidades de dispensa de licitação são justificáveis exatamente porque as consequências de licitar seriam mais graves do que as de não licitar (por exemplo, em casos emergenciais). A questão é saber se a LINDB justificaria que esse juízo fosse feito em outras situações em relação às quais o texto legal não contém previsão expressa nesse sentido.

Esse debate reflete a divergência, sem solução no campo da filosofia, entre o consequencialismo e a deontologia. Philippa Foot ilustrou magistralmente o debate com o seu “dilema do bonde”: o condutor deve desviar um bonde desgovernado para matar uma pessoa em vez de matar cinco? A maioria tende a responder que sim. Mas e se for um espectador, poderia ele jogar outro espectador nos trilhos para que, com a sua morte, evitasse que as outras cinco pessoas morressem? E um médico, poderia matar um paciente saudável para salvar as vidas de cinco pessoas que precisassem de transplantes?²⁸ E se alguma das vítimas for conhecida do agente, isso faz diferença? Do ponto de vista das consequências, todos esses atos geram uma morte em vez de cinco. No entanto, poucas pessoas concordariam que as condutas seriam igualmente aceitáveis.

Embora esse debate seja acalorado entre filósofos, estudos comportamentais extensos demonstraram²⁹ que a deontologia moderada (ou consequencialismo moderado), um meio termo entre deontologia e consequencialismo, é a posição que mais corresponde às convicções morais prevalentes na sociedade ocidental³⁰. Isso quer dizer que a maioria das pessoas está disposta a aceitar certos atos maus que gerem consequências positivas, mas não atos muito maus, ainda que gerem consequências positivas. Tanto o consequencialismo absoluto, quanto a deontologia absoluta são rejeitados pela maioria dos sujeitos pesquisados e pela maioria dos filósofos³¹.

Essa visão majoritária entre os cidadãos também pode indicar o modo adequado de compreender o consequencialismo proposto pela LINDB. De um lado, o art. 20 certamente não impõe que as consequências devam sempre prevalecer sobre os

28 FOOT, Philippa. The Problem of Abortion and the Doctrine of the Double Effect. In: FOOT, Philippa. *Virtues and Vices*. Oxford: Basil Blackwell, 1978. Ver também FOOT, Philippa. *Moral Dilemmas: and other topics in moral philosophy*. London: Clarendon Press, 2003; THOMSON, Judith. Killing, Letting Die, and the Trolley Problem. In: *The Monist* vol. 59, 1976, p. 204-17. THOMSON, Judith. The Trolley Problem. In: *Yale Law Journal*, vol. 94, 1985, p. 1395-1415; UNGER, Peter. *Living High and Letting Die*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

29 BARTELS, Daniel M. et. al. *Moral Judgment and Decision Making*. In: G. KEREN, G. e WU, G. (Eds.) *Blackwell Reader of Judgment and Decision Making*. Malden: Blackwell, 2014. No mesmo sentido, BARON, Jonathan; SPRANCA, Mark. Protected Values. In: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 70, n. 1, 1997, p. 1-16.

30 LANTERI, Alessandro; CHELINI, Chiora; RIZZELLO, Salvatore. An Experimental Investigation of Emotions and Reasoning in the Trolley Problem. *Journal of Business Ethics*, vol. 83, 2008, p. 789-804. Os autores conduziram uma pesquisa com 62 participantes e constataram profundas diferenças entre o modo como as pessoas apreciam o dilema do bonde em sua versão básica, quando se trata de mudar a direção do veículo, e em sua versão modificada, que propõe atirar um expectador nos trilhos para parar o bonde. Se as pessoas fossem adeptas do consequencialismo puro, os resultados deveriam ser os mesmos, independentemente da conduta. No entanto, na versão simples do problema, 24% dos participantes responderam que mudar a direção da alavanca seria moralmente obrigatório, número que totalizou 87%, quando somados aqueles que afirmavam que tal conduta seria moralmente aceitável. Quando o exemplo era para arremessar um expectador, o percentual caiu para menos de 5%, entre os que consideravam obrigatório, e para 46%, que consideraram aceitável.

31 ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron. *Behavioral Law and Economics*. London: Oxford University Press, 2018, especialmente o capítulo 4.

comandos e deveres legais. Elas devem ser sempre consideradas, mas podem ser afastadas à luz de outras considerações, inclusive relativas ao desvalor intrínseco da conduta para se chegar ao resultado. Esse desvalor pode decorrer, por exemplo, da proibição da conduta por uma norma específica, não abstrata ou da repulsa moral que ela provoca.

Por outro lado, também parece razoável sustentar que a LINDB pode prover um argumento consequencialista para afastar normas legais explícitas, ou seja, para permitir que sejam consideradas aceitáveis condutas vedadas, que acarretem bons resultados. Essa situação precisará ser justificada à luz das circunstâncias do caso. O ônus argumentativo, evidentemente, é do gestor. Confrontado com a necessidade de praticar uma conduta vedada para alcançar consequências socialmente positivas, o administrador público deverá demonstrar de que forma as consequências desejadas são valiosas o bastante para afastar o juízo de desvalor, feito em abstrato, pelo legislador, de que decorreu a proibição da conduta, à luz das consequências concretas vislumbradas para o caso.

É certo que tal análise envolve uma dose considerável de incerteza. Não há fórmula prévia, que permita definir quais consequências são valiosas o bastante para afastar normas expressas, quais são as normas passíveis de serem afastadas e em que medida esse afastamento pode ocorrer. Por essa razão, a LINDB amplia a margem de incerteza do ordenamento jurídico, talvez na busca de decisões mais afeitas às circunstâncias do caso. De todo modo, em qualquer caso haverá um limite, a ser definido *a posteriori*, de reprovabilidade da conduta, além do qual esta não pode ser reabilitada em virtude das consequências que implica.

6. SINDICABILIDADE DA ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS

A indicação das consequências da decisão deve, por força do art. 20 da LINDB, constar da motivação dos atos administrativos. Essa ponderação não pode ser implícita, nem pode ser posterior à elaboração do ato. Ao contrário, ela deve ser explícita e contemporânea a sua produção. Quanto mais relevante ou impactante for, sobre o grupo social, o ato administrativo a ser praticado, mais minuciosas devem ser as ponderações acerca das consequências. Do mesmo modo, a motivação também deve ser tão mais detalhada quanto mais abstrato for o valor jurídico que o ato pretende concretizar. Supremacia do interesse público, conveniência e oportunidade são conceitos jurídicos altamente abstratos, de modo que os atos administrativos discricionários sempre demandarão maior fundamentação acerca das consequências previstas pelo gestor.

A não indicação das consequências equivale a deficiência de motivação, a qual, conforme já mencionado, acarreta a invalidade do ato administrativo. Como afirmou, com clareza, o Superior Tribunal de Justiça, “A motivação é a declaração escrita dos motivos que ensejaram a prática do ato e integra a forma do ato administrativo,

acarretando a sua ausência a nulidade do ato, por vício de forma³². Não há dúvidas, portanto, de que a motivação deve ser expressa e de que a sua ausência acarreta a invalidade do ato.

A questão passa a ser, então, determinar se a motivação acerca das consequências, quando presente, é sindicável pelos órgãos de controle, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário. A resposta é, certamente, positiva. A jurisprudência já assentou que os motivos determinantes do ato administrativo são passíveis de verificação, quanto a sua veracidade e quanto a pertinência dos fatos e fundamentos jurídicos que os embasam. Como afirmou o STJ, “Segundo a teoria dos motivos determinantes, a Administração, ao adotar determinados motivos para a prática de ato administrativo, ainda que de natureza discricionária, fica a eles vinculada”³³. Esse fundamento já foi utilizado, inclusive, como razão de decidir no julgamento de dois recursos especiais repetitivos³⁴, de modo que se trata, indubitavelmente, de precedente vinculante, por força do art. 927, III, do CPC.

Logo, por força do art. 20 da LINDB, o administrador público está obrigado a motivar seus atos, sobretudo os discricionários (eis que sempre embasados em valores jurídicos abstratos, quais sejam, conveniência e oportunidade) e, ao fazê-lo, está vinculado à motivação expressa, a qual pode ser questionada e analisada no âmbito jurisdicional. A motivação inadequada ou insubsistente configura vício de legalidade, conclusão a que também chegou o STJ, com clareza, asseverando que “O administrador está vinculado aos motivos postos como fundamento para a prática do ato administrativo, seja vinculado seja discricionário, configurando vício de legalidade - justificando o controle do Poder Judiciário - se forem inexistentes ou inverídicos, bem como se faltar adequação lógica entre as razões expostas e o resultado alcançado, em atenção à teoria dos motivos determinantes”³⁵.

Assim, o art. 20 da LINDB não se presta a viabilizar a construção de uma motivação consequencialista retroativa, que pretenda validar o ato vedado em virtude das consequências positivas que ele gerou, se essas não foram ponderadas e integradas à motivação, no momento da prática do ato.

7. O GESTOR PODERIA SER PENALIZADO POR NÃO LEVAR EM CONTA AS CONSEQUÊNCIAS DA SUA ATIVIDADE?

Se a motivação é obrigatória e sindicável pela via jurisdicional, cabe indagar quanto à possibilidade de o gestor público que pratica um ato discricionário, sem motivação adequada quanto as possíveis consequências de sua atuação, ser pessoalmente penalizado.

32 RMS 55.732/PE, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/05/2019, DJe 30/05/2019. Vale a pena mencionar um trecho do julgado: “

33 RMS 20.565/MG, Quinta Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 15/3/2007, DJ 21/5/2007.

34 São eles, REsp 1498719/PR, Rel. Ministro Og Fernandes, julgado em 08/11/2017, DJe 21/11/2017 e REsp 1487139/PR, Rel. Ministro Og Fernandes, julgado em 08/11/2017, DJe 21/11/2017.

35 MS 13.948-DF, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 26/9/2012.

A conclusão inafastável é positiva. Como já se demonstrou, o STJ entende que a ausência ou inadequação da motivação configura vício de legalidade do ato. Logo, quem atua dessa forma, pratica ato ilegal. Servidor público que age ilegalmente viola o dever previsto no art. 116, III, da Lei 8.112/90, que encontra correspondentes em todos os demais estatutos de servidores públicos no país, dada a singeleza da norma que encerra: é dever do servidor público “observar as normas legais e regulamentares”. Para o servidor público federal regido pela Lei 8.112/90, a punição por essa conduta é a advertência (art. 129), seguida de suspensão de até 90 dias em caso de reiteração (art. 130). Outros agentes públicos deverão ser punidos de acordo com seus respectivos estatutos.

A omissão da motivação e da análise das consequências pode, em casos muito graves, implicar até mesmo a imposição da sanção por improbidade administrativa. Isso porque o art. 11 da Lei 8.429, de 1992, capitula como ato de improbidade qualquer ação ou omissão que viola os deveres de legalidade. É evidente que nem toda ilegalidade constitui ato de improbidade, conforme já estabeleceu o Superior Tribunal de Justiça. “É imprescindível à sua tipificação que o ato ilegal tenha origem em conduta desonesta, artilosa, denotativa de falta de probidade do agente público”³⁶.

Porém, a contrario sensu, se a motivação quanto às consequências é omitida ou falseada em situações em que estas consequências, claramente previsíveis, contraindicariam a prática do ato, não há como negar a imposição da pena ao gestor. É o caso, para continuar no exemplo já citado, de um município pobre que direciona recursos de seu orçamento para a construção de uma obra voluptuária, a realização de shows de artistas populares, rodeios, festas, em vez de utilizá-los em políticas de saúde, educação, combate à mortalidade infantil etc. O mesmo valeria para um parlamentar que, podendo direcionar emendas orçamentárias às atividades que realiza o interesse público, o faz sem levar em conta as consequências práticas da sua escolha alocativa³⁷.

A cegueira deliberada não pode, nessa circunstância, servir de escudo para o gestor ímprobo. A LINDB lhe impôs o dever de analisar as consequências práticas de seus atos. Em não o fazendo por descuido, praticará uma ilegalidade. Em não o fazendo porque o contexto fático claramente demonstra que as consequências contraindicam a decisão, praticará ato de improbidade administrativa.

8. OS EFEITOS DO ART. 20 SOBRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE, O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PODER JUDICIÁRIO

O art. 20 da LINDB, além de impor sobre o administrador o dever descrito nos itens anteriores, também determina que as esferas “controladora e judicial” levem em conta as consequências práticas da decisão, quando decidem com base em valores abstratos.

36 AgInt no AREsp 1274653/RS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, julgado em 13/11/2018, Dje 21/11/2018.

37 Como amplamente noticiado pela imprensa: “No Ceará, emenda parlamentar pagou show de Wesley Safadão”. Revista Veja, 7.1.2018. Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/no-ceara-emenda-parlamentar-pagou-show-de-wesley-safadao/>. Acesso em 12.11.2019.

Esse é um chamado para que juízes, membros do Ministério Público e órgãos de controle (tribunais de contas e controles internos dos Poderes) pautem suas próprias decisões e sua avaliação dos atos praticados pelo gestor público não apenas pela legalidade estrita, mas também pelas consequências práticas da decisão. Como expressou, com invejável precisão, Marçal Justen Filho, não se pode adotar uma concepção mecanicista da aplicação do direito, como se todas as circunstâncias da realidade estivessem previamente contidas nas normas legais³⁸. As consequências da prática de qualquer ato jurídico ou da adoção de qualquer decisão judicial devem pautar a adoção do próprio ato, eis que são as decisões que produzem, em alguma medida, os direitos (como dizem os americanos, *remedies precede rights*).

Essa conclusão tem inegáveis consequências para a atuação judicial em vários aspectos de intervenção sobre políticas públicas, tais como a concessão de medicamentos, a determinação de matrículas de crianças em creches, a imposição de realização de obras públicas ou de comprometimentos orçamentários. Essa análise não é pertinente ao presente artigo e, em alguma medida, já foi feita em outro momento³⁹. O que interessa aqui é determinar em que medida o art. 20 da LINDB incide sobre a atividade do sistema de justiça, quando se debruça sobre o ato praticado pelo administrador, para validá-lo ou invalidá-lo.

Nesse contexto, parece certo que os tribunais de contas, o Ministério Público e o Judiciário estão vinculados a considerar, em seu exame de legalidade dos atos administrativos, também as consequências práticas da decisão tomada pelo gestor. E, dependendo das circunstâncias do caso, poderão e deverão considerar lícitas condutas que, apesar de ilegais, geram consequências cujos benefícios se sobrepõem ao cumprimento da norma, sobretudo, como também afirma o art. 20 da LINDB, em seu parágrafo único, “em face das possíveis alternativas”. Dito de outro modo, se as alternativas disponíveis para o administrador, na situação específica, teriam potencial para gerar consequências piores do que as verificadas, o ato deve ser considerado de acordo com o ordenamento jurídico, ainda que contrário a um texto legal. As consequências, reitere-se, passaram a integrar a avaliação de juridicidade dos atos administrativos.

Contudo, uma importante ressalva deve ser acrescida. Cabe ao administrador, responsável pelo ato, o ônus argumentativo da demonstração dessas circunstâncias. Elas não precisam ser intuídas pelo juiz, pelo Ministério Público ou pelos órgãos de controle interno ou externo, de ofício. O administrador deve demonstrar que, no momento em que o ato foi praticado, as possíveis alternativas foram consideradas e, dentre elas, foi eleita aquela que, de acordo com as informações de que se dispunha naquele momento, acarretaria os melhores resultados. Especificamente no âmbito judicial, as consequências a serem consideradas pelo juiz são, portanto, aquelas que

38 JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. In Revista de Direito Administrativo, edição especial LINDB, 2018, p. 13-41.

39 Ver VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: RT, 2016; VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, 284, 2018, p. 333 e ss.

lhes foram submetidas, “sobre as quais tenha havido efetivo contraditório (...) tais consequências devem ser previamente discutidas com as partes”⁴⁰. Também é certo que as consequências, mesmo consideradas, podem não ser suficientes para afastar a ilegalidade da conduta, se esta implicar um grau muito elevado de reprovabilidade. O pior dos atos, reiterar-se, não pode ser justificado pela melhor das consequências.

Em síntese, o sistema de justiça, ao avaliar as consequências, não deve se comportar como “engenheiro de obra pronta”, que pune o gestor público por consequências que, no momento em que o ato foi praticado, eram imprevisíveis. Deve-se levar em conta, como menciona o art. 22, §1º, da LINDB, “as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”, assim como “as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo” (art. 22 da LINDB). Porém, a consideração dessas circunstâncias depende da sua demonstração (isto é, apresentação e comprovação) pelo próprio gestor. Ele deverá apresentar evidências de que as alternativas foram devidamente ponderadas e que a conduta que se adotou era justificável, à luz das consequências antevistas caso fossem adotadas as possíveis alternativas.

9. O PAPEL PREVENTIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NA APLICAÇÃO DA LINDB

É preciso, finalmente, fazer uma consideração sobre o papel preventivo dos órgãos de controle e do Ministério Público na adequada aplicação da LINDB, pelos gestores públicos brasileiros. Como se viu, a norma impõe uma profunda mudança de cultura para a gestão pública brasileira e, mais do que punir aqueles administradores que não se atentarem para a mudança, o importante é esclarecer-lhes e alertar-lhes, a fim de que se obtenha a produção de atos mais qualificados, a adequada consideração das consequências e, ao final, a construção de uma gestão pública mais qualificada, que produza resultados sociais mais proveitosos ao cidadão.

Para tanto, é importante que os órgãos de auditoria interna atuem de forma preventiva, adotando como premissa das iniciativas de fiscalização as necessidades dos gestores. Disso deve resultar um plano de fiscalização condizente com o objetivo de gerenciar e reduzir riscos na gestão pública. Enquanto os órgãos de controle interno não priorizarem as atividades de avaliação da gestão (asseguração) e de apoio ao controle externo, especialmente no que concerne à auditoria preventiva e à certificação de contas, a tendência será o aumento de falhas e irregularidades na gestão pública. O controle preventivo pode colaborar significativamente para que o gestor passe a analisar as consequências dos atos administrativos antes de decidir.

Da mesma forma, o Tribunal de Contas, com amparo no art. 71 da Lei Maior, e o Ministério Público, no exercício da competência prevista no art. 6º, XX, da Lei Complementar 75/93, podem expedir recomendações e alertas aos gestores,

40 DIDIER Jr., Fredie; ALEXANDRIA, Rafael. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In: A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, vol. 75, 2019, p. 143-160.

conforme o caso, no sentido de que a ausência de motivação adequada quanto à análise das consequências práticas dos atos administrativos, inclusive em face das possíveis alternativas, configura ilegalidade e, em circunstâncias graves, pode vir a configurar ato de improbidade administrativa⁴¹.

Essas recomendações e alertas podem, inclusive, se valer do guia prático detalhado no item 4, supra, para direcionar ao gestor orientações específicas sobre quais consequências ponderar, de que modo elas devem ser avaliadas e sobre a necessidade de produção de motivação consistente e contemporânea à prática do ato. Isso permitirá que o gestor incauto, de pequenos municípios, que muitas vezes não conta com avaliação adequada da gestão pelo órgão de controle interno, seja separado do gestor ímprobo, que pretende se esconder por trás das consequências de seus atos para justificar ilegalidades, mas ignorar essas mesmas consequências, quando elas contraindicam uma atuação que é do seu interesse.

10. CONCLUSÃO

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com as alterações promovidas em 2018, criou um novo marco para a administração pública brasileira. Pode ser que essa tenha sido uma criação inadvertida, eis que o projeto, por opção de seus apoiadores, foi aprovado às pressas, sem o debate democrático que seria apropriado. Inadvertida ou não, a lei existe e não há dúvidas de que ela exige profundas alterações do comportamento do gestor público brasileiro.

O objetivo deste artigo foi analisar apenas as disposições relacionadas ao consequencialismo, à determinação de que as consequências práticas das decisões, quando fundadas em valores jurídicos abstratos, sejam consideradas. A LINDB pretendeu, expressamente, reduzir o grau de abstração desses valores jurídicos por intermédio da integração, na análise quanto à sua juridicidade, das consequências que podem ser antevistas pela sua adoção. Como que fazendo uma dobra na flecha do tempo, a LINDB transforma a antecipação das consequências futuras em causa da adoção ou não adoção de um ato, relativamente ao qual a ordem jurídica não deixa claras as hipóteses de aplicação.

Assim, o art. 20 da LINDB criou uma obrigação legal de motivar, a partir das consequências, todos os atos fundados em valores jurídicos abstratos. Como todo ato administrativo discricionário é fundado na conveniência, oportunidade e no juízo de supremacia do interesse público, valores que são altamente abstratos, é adequado concluir que a LINDB impõe que todos os atos administrativos discricionários sejam motivados, em face das suas consequências que sejam razoavelmente antecipáveis e das possíveis alternativas à sua adoção.

41 Essa sugestão foi incorporada pela Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais, no conjunto de enunciados já referidos anteriormente, contidos no Aviso CGMP 02, de 30 de março de 2020, Diário Oficial Eletrônico do MPMG de 31.03.2020: "Enunciado 5. Para priorizar e efetivar a atuação preventiva, garantia fundamental do cidadão e dever dos órgãos de controle, o Ministério Público, com base no artigo 129, II, da Constituição da República de 1988 e em suas Leis Orgânicas, poderá expedir recomendações e alertas aos gestores, conforme o caso, no sentido de que a ausência de motivação adequada quanto à análise das consequências práticas dos atos administrativos, inclusive em face das possíveis alternativas, configura ilegalidade e, em circunstâncias mais graves, pode vir a configurar ato de improbidade administrativa".

Nesse contexto, é essencial que o administrador público esteja atento para a produção de atos administrativos com motivação adequada e contemporânea à sua produção, que atendam aos ditames dessa análise consequencial. Como a LINDB não diz que tipo de “consequências práticas” ela pretende que sejam analisadas, propõe-se um guia para o gestor, que parte de um consequencialismo moderado, concreto, maximizante, agregado, não igualitário e avesso a perdas. Essa proposta ressalta que não só as consequências determinam o valor de um ato, enfoca as consequências concretas da decisão, não apenas as desejadas, hierarquiza as consequências de acordo com as alternativas, considera que o valor do ato é dado pelo saldo das consequências positivas e negativas, ponderando as diferenças entre os grupos sociais sobre os quais as consequências incidem e considerando mais grave a imposição de perdas do que a não obtenção de ganhos.

Para atingir esse objetivo, do ponto de vista prático, sugere-se que a análise realizada pelo gestor incida sobre um amplo espectro de consequências, que reflète a complexidade das políticas públicas e dos valores protegidos pelo texto constitucional. Devem ser avaliadas microconsequências, macroconsequências, distribuição temporal das consequências, maximização do bem-estar à luz das alternativas, representatividade, distribuição social e economicidade das consequências.

Finalmente, sustenta-se que, se essa avaliação for realizada pelo gestor, ela pode, em determinadas circunstâncias, justificar o afastamento da legalidade estrita, em nome da produção de resultados sociais valiosos. Além disso, se o gestor for capaz de apresentar essas circunstâncias aos órgãos de controle, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, esses órgãos deverão levar em conta as consequências práticas da decisão e as possíveis alternativas no controle de legalidade dos atos administrativos e na aplicação de penalidades ao administrador. As consequências podem até não prevalecer como critério justificador do ato, mas, se forem apresentadas, devem ser consideradas.

Adequadamente aplicados, os novos artigos da LINDB representam a certidão de nascimento de um novo paradigma de gestão pública, o qual implica a ampliação do controle de legalidade, a restrição da discricionariedade e a realização de uma atividade administrativa pautada pelos bons resultados e pela responsabilidade na produção de resultados sociais significativos. Uma administração, em resumo, verdadeiramente eficiente, como propõe o art. 37 da Constituição.

REFERÊNCIAS

BARTELS, Daniel M. et. al. Moral Judgment and Decision Making. In: G. KEREN, G. e WU, G. (Eds.) Blackwell Reader of Judgment and Decision Making. Malden: Blackwell, 2014.

BARON, Jonathan; SPRANCA, Mark. Protected Values. In: Organizational Behavior and Human Decision Processes, vol. 70, n. 1, 1997, p. 1-16.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, vol. 240, 2005, p. 1-42.

- BEHRMAN, J.; STACEY, N. (Eds.). *The Social Benefits of Education*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.
- BENTHAM, Jeremy. *An Introduction to the Principles and Morals and Legislation*. South Carolina, Createspace Independent Publishing Platform, 2016.
- CHEMERINSKY, Erwin. The Supreme Court. 1988 Term-Foreword: The Vanishing Constitution, *Harvard Law Review*. Vol. 103, 1989, p. 43 e ss.
- DALLARI, Adilson Abreu. Controle compartilhado da administração da Justiça. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 7, n. 73, 2005, p.1-17.
- DIDIER Jr., Fredie; ALEXANDRIA, Rafael. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In: *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, vol. 75, 2019, p. 143-160.
- ELHAUGET, Einer R.. Does Interest Group Theory Justify More Intrusive Judicial Review? *The Yale Law Journal*, vol. 101, 1991, p. 31 e ss.
- EISGRUBER Christopher L., Constitutional self-government and judicial review: A reply to five critics. *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, 2002, p. 115 e ss.
- FOOT, Philippa. *The Problem of Abortion and the Doctrine of the Double Effect*. In: FOOT, Philippa. *Virtues and Vices*. Oxford: Basil Blackwell, 1978.
- FOOT, Philippa. *Moral Dilemmas: and other topics in moral philosophy*. London: Clarendon Press, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. 1. Trad. José Alberto Froes Cal. São Paulo: RT, 2014, edição eletrônica.
- HIRST, Paul. *Representative Democracy and its Limits*. Cambridge: Polity, 1991.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. In *Revista de Direito Administrativo*, edição especial LINDB, 2018, p. 13-41.
- KAPLOW, Louis. Private versus Social Costs in Bringing Suit. In: *Journal of Legal Studies*, vol. 15, 1986, p. 371 e ss.
- LANTERI, Alessandro; CHELINI, Chiora; RIZZELLO, Salvatore. An Experimental Investigation of Emotions and Reasoning in the Trolley Problem. *Journal of Business Ethics*, vol. 83, 2008, p. 789-804.
- MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MILL, John Stuart. On Liberty. In: MILL, John Stuart. *The Basic writings of John Stuart Mill*. London: Random House, 2002, p. 3-122.
- MILL, John Stuart. *Utilitarismo*. Porto: Porto Editora, 2005.
- NOZICK, Robert. *Anarchy, State and Utopia*, New York: Basic Books, 1974.
- PENNOCK, J. Roland (ed.). *Representation*. New York: Atherton Press, 1968.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- PARISI, Francisco. *The Oxford Handbook of Law and Economics*. 3 Vols. London: Oxford University Press, 2019.
- POLINSKY, A. Mitchell; RUBINFELD, Daniel L. The Deterrent Effects of Settlements and Trials. In: *International Review of Law and Economics*, vol. 8, 1981, p. 109-116.
- POLINSKY, A. Mitchell; SHAVELL, Steven. Punitive Damages: an economic analysis. *Harvard Law Review*, vol. 111, n. 4, p. 869-962, 1998.
- POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law*. 3.ed. Aspen: Wolters Kluwer, 1986.
- RESNIK, Judith. Managerial Judges. *96 Harvard Law Review*, vol 92, 1982, p. 377 e ss.
- ROCHA, Carmem Lucia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SHAVELL, Steven. *Foundations of Economic Analysis of Law*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.
- SHELFFLER, Samuel. *Consequentialism and its critics*. London: Oxford University Press, 1988.
- SUMNER, L. W. *Welfare, Happiness, and Ethics*, Oxford: Oxford University Press, 1996.

THOMSON, Judith. Killing, Letting Die, and the Trolley Problem. In: *The Monist* vol. 59, 1976, p. 204-17.

THOMSON, Judith. The Trolley Problem. In: *Yale Law Journal*, vol. 94, 1985, p. 1395-1415.

UNGER, Peter. *Living High and Letting Die*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: RT, 2016.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, 284, 2018, p. 333 e ss.

VOEGELIN, Eric. Representation and existence. In: HENNINGSEN, Manfred (ed.). *The collected papers of Eric Voegelin*. vol. 5: Modernity without restraint. Missouri: University of Missouri Press, 2000, p. 109-128

WHITE, Albert B. *Self-Government at the Kings Command: a study in the beginnings of English democracy*. Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1933.

ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron. *Behavioral Law and Economics*. London: Oxford University Press, 2018.

SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA E POLÍTICAS PÚBLICAS¹

ECONOMIC SUSTAINABILITY AND PUBLIC POLICIES

Fabrício Motta²
Antônio Flávio de Oliveira³

artigos
acadêmicos

RESUMO

Cada vez mais ingressa no universo jurídico o tema políticas públicas, que se torna cada dia mais familiar e afeto a esse ramo da ciência. Do mesmo modo, tem-se aproximado muito do Direito referências à sustentabilidade, como objetivo a ser buscado também em sua seara, em vista do reconhecimento por grande parte da doutrina de seu caráter principiológico e, por isso irradiado amplamente em cada um de seus campos. Por essa razão, as contratações públicas passaram a exigir muito mais acurados processos de concepção, no que tange ao seu planejamento, tanto em vista da escassez de recursos públicos para fazer frente ao grande número de necessidades demandantes de ação estatal, como pela necessidade de identificação com os anseios da população. Em consonância com estas exigências o conjunto normativo tem recebido caráter de maior rigor quanto a observância desses limites, tendo se tornado o planejamento elemento crucial da atuação estatal, assumindo a exigência neste campo padrões semelhantes àqueles que se aplica no âmbito privado. O propósito neste artigo foi apresentar como tem sido percebido ambos os temas no Direito Brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: políticas-públicas; sustentabilidade econômica; planejamento; orçamento; aspectos financeiros.

ABSTRACT

The theme of public policy is becoming more and more common in the legal universe, which is becoming more and more familiar and affectionate to this branch of science. Likewise, references to sustainability have come very close to the Law, as an objective to be pursued also in its field, in view of the recognition by much of the doctrine of its principle character and, therefore, broadly irradiated in each of its fields. . For this reason, public procurement began to require much more accurate design processes in terms of their planning, both in view of the scarcity of public resources to meet the large number of demands for state action, as well as the need for identification. with the yearnings of the population. In line with these requirements, the normative set has been more rigorous in respecting these limits, and planning has become a crucial element of state action, assuming in this field standards similar to those applied in the private sphere. The purpose of this article was to present how both themes have been perceived in Brazilian law.

KEYWORDS: public policy; economic sustainability; planning; budget; financial aspects.

1 Artigo publicado originalmente na A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, v. 19, n. 78.

2 Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (Goiânia-GO, Brasil). Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCM-GO). Doutor em Direito do Estado (USP) e Mestre em Direito Administrativo (UFMG). E-mail: fabricio.motta@uol.com.br

3 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (Goiânia-GO, Brasil). Procurador do Estado de Goiás. Professor da Universo (Universidade Salgado de Oliveira). E-mail: afoliveira@uol.com.br

1. INTRODUÇÃO

Políticas públicas constituem tema complexo cuja origem se liga mais diretamente à Ciência Política e Ciência da Administração Pública do que propriamente à Ciência Jurídica. Ao contrário, tradicionalmente as considerações jurídicas ligadas às políticas públicas têm como critério seu enquadramento jurídico-positivo, tomando como ponto de partida – e de chegada – o ordenamento jurídico e suas disposições a respeito do assunto. A abordagem interdisciplinar do tema não é necessariamente nova – novidade, talvez, seja a maior abertura dos juristas à conexão com outras ciências diante de fenômenos complexos. Desta forma, Ciência Política, Administração Pública e Direito têm encontro marcado no objeto de estudo *políticas públicas*. A ciência política possui seu foco central nas questões do poder – seus fundamentos, distribuição, exercício e controle. Por outro lado, pode-se reconhecer à ciência da Administração Pública o estudo das possibilidades de organização para atender às necessidades de produção eficiente de bens e serviços públicos, enquanto ao Direito incumbe cuidar dessas questões sob o prisma normativo. Isoladamente, como se percebe, nenhuma das ciências é suficiente para a complexidade e multidimensionalidade das políticas públicas.

“A análise das políticas públicas parte de contributos teóricos gerais da ciência política, mas também da economia, da psicologia, da sociologia, da história e dos estudos das organizações. Porém, define um campo de estudos específico pluridisciplinar e abre espaço ao desenvolvimento de teorias de médio alcance, modelos, mapas, metáforas e conceitos próprios, que permitem explicar e pensar as políticas públicas, permitem compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública e analisar as suas continuidades e ruturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento, e identificar a multiplicidade de fatores e forças que formam os processos reais das políticas públicas. O seu objetivo não é explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, as continuidades e ruturas nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento, a afetação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos”⁴.

Este artigo possui como tema central a sustentabilidade econômica das contratações públicas, estas como elemento de concretização de políticas públicas, que para terem continuidade e adequação ao propósito endereçado carecem de se encontrarem adequadas com os recursos públicos disponibilizados no orçamento e aqueles disponíveis financeiramente, sob pena de, apesar de sua adequação com o intento de solução de um problema coletivo, em face do qual se concebeu um política pública, não se conseguir concretizar o propósito pela ausência de meios econômicos.

O simples conceber das políticas públicas, portanto, não cumpre ainda com o objetivo do Estado, como também não o fará a simples programação orçamentária, sem a destinação de recursos suficientes e disponíveis para a realização das ações demandadas.

4 ARAÚJO, Luísa Araújo; RODRIGUES, Maria de Lurdes Rodrigues. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia - Problemas e Práticas**, V. 83, p. 11-35, 2007.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO, ELEMENTOS E LIGAÇÃO COM AS ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Maria Paula Dallari Bucci, precursora da análise jurídica das políticas públicas no Brasil, enfoca as políticas públicas em seu caráter dinâmico, caracterizando-as como “direito em ação”:

“Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”⁵.

Trata-se, enfim, de ações governamentais processualmente estruturadas e juridicamente reguladas, em diversos níveis, com o envolvimento de diversos atores e instituições, por meio da utilização de variados métodos e estratégias. No que se refere ao enfoque jurídico, convém destacar que o tema ganhou novo e decisivo realce com o advento e desenvolvimento do Estado Social,⁶ notadamente em razão de sua importância para a plena eficácia dos direitos fundamentais sociais. Em abordagem jurídico-institucional, a mesma autora considera possível alargar o alcance das políticas públicas para que possam ser compreendidas de forma integrada com o contexto político-institucional em que operam, sem abstrair do fundamental papel desempenhado pelo direito e pelo jurista. A concretização dos direitos sociais é condição propícia para o robustecimento da *abordagem de direito e políticas públicas* que, entretanto, com ela (a concretização) não se confunde, e nem a ela se resume.

Bucci e Coutinho utilizam a *abordagem de direito e políticas públicas* tendo em seu centro a noção de arranjos jurídico-institucionais, enfocando

“a integração de um conjunto complexo de normas, atores, processos e instituições jurídicas. No campo que busca identificar, discutir e aperfeiçoar as relações que se estabelecem entre as políticas públicas e o arcabouço jurídico que as conforma e operacionaliza, uma análise dos arranjos jurídico-institucionais existentes pode, em outras palavras, jogar luz sobre processos complexos de construção institucional, permitir uma análise integrada do ponto de vista dos inúmeros aspectos e dimensões jurídicas em questão, bem como permitir a compreensão dinâmica das transformações que a inovação traz consigo, com impactos diretos nas ações governamentais que a promovem”⁷.

5 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico* (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

6 BITTENCOURT NETO, Eurico. Estado social e administração pública de garantia. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 289-302, jan./abr. 2017; FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 3-54, set./dez. 2018.

7 BUCCI, M. P. D.; COUTINHO, D. R. . Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Diogo R. Coutinho, Maria Carolina Foss; Pedro Salomon B. Mouallem. (Org.). *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. 1ed.São Paulo - SP: Blucher Open Access, 2017, v. , p. 313-340.

A abordagem tem como objeto de interesse principal os diversos meios de organização para o atingimento de fins, ambos estabelecidos em diferentes graus de juridicidade, por entender que

“no campo das políticas públicas, não é indiferente ou aleatória para o Estado a escolha dos caminhos e arranjos adotados para a concretização da decisão política. Ao contrário: trata-se do resultado de um esforço intencional e consciente no qual normas, processos, atores e instituições jurídicas desempenham um papel mais relevante do que, à primeira vista, pode parecer, inclusive aos olhos dos próprios juristas”⁸.

Em recorte bem mais restrito, políticas públicas podem ser encaradas como conjunto de processos juridicamente regulados voltados ao desempenho de atividades normativamente atribuídas à Administração Pública. Nessa acepção *objetiva*, a expressão Administração Pública abrange o exercício das múltiplas atividades que compõem a função administrativa estatal,⁹ na forma como estruturada no ordenamento.¹⁰ Não há uniformidade na doutrina no tocante à enumeração e classificação das atividades realizadas pela Administração. Grosso modo, a depender do conceito mais ou menos amplo que se utilize para cada categoria, as atividades podem ser reconduzidas às seguintes: serviço público, abrangendo todas as atividades prestacionais oferecidas direta ou indiretamente pela Administração para satisfazer as necessidades coletivas;¹¹ polícia, englobando as atividades que implicam limitações ou restrições à autonomia privada; fomento, abrangendo os instrumentos e técnicas de que se vale a Administração para estimular as atividades econômicas e sociais da iniciativa privada para atingir objetivos ligados ao interesse público; e exploração direta de atividade econômica, sob regime de direito privado, nas hipóteses admitidas pelo ordenamento. A regulação, atividade que pode contemplar em escalas variadas a conjugação das atividades anteriores, mediante princípios específicos, tem sido identificada por alguns autores como uma nova atividade específica. *Políticas públicas*, sob esse enfoque, podem ser admitidas como *um dos instrumentos disponíveis* para o exercício dessas atividades. É possível conceber uma política pública para fomento a um determinado setor social ou econômico, por exemplo, inclusive abrangendo em alguma escala a prestação de serviços públicos.

Órgãos e entidades – componentes do conjunto que se convencionou chamar de *Administração Pública em sentido subjetivo* – podem se valer de políticas públicas como instrumentos para o exercício de suas variadas *atribuições* (integrantes do conjunto que se conhece como *administração pública em sentido objetivo*). Políticas

8 Idem. Os autores identificam as funções do direito nas políticas públicas: “Em primeiro lugar, embora uma política pública não se confunda com o aparato jurídico que a estrutura, compreender os papéis do direito nas políticas públicas não é uma tarefa simples. O direito está nelas amalgamado e pode cumprir distintas funções: i) determinar normativamente os objetivos a serem perseguidos; ii) apontar, mesmo que de forma ampla, os instrumentos a serem utilizados para alcançá-los; iii) criar canais de participação social e legitimação democrática e iv) estruturar arranjos institucionais voltados à coordenação de processos e à atribuição de tarefas e responsabilidades aos agentes em tais políticas envolvidas. Por isso, além de dar forma e norte às políticas públicas, o direito também é delas constitutivo e central em seu funcionamento, avaliação, aperfeiçoamento e substituição”.

9 MARTINS, Ricardo Marcondes. “Políticas públicas” e Judiciário: uma abordagem neoconstitucional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 145-165, jan./mar. 2018.

10 RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistemática de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

11 SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

públicas, nesse recorte, aparecem como meio, método ou ferramenta de organização e estruturação para alcance de determinados fins.¹² A abordagem desses diversos processos e meios de organização, juridicamente regulados em maior ou menor intensidade, costuma ser feita por meio da *metodologia do ciclo de políticas públicas*. Klaus Frey dissecou as grandes etapas de formulação, implementação e controle nas seguintes fases: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação¹³.

No ciclo proposto, a fase de *elaboração de programas e decisão* implica em identificar e escolher alternativas, avaliando opções e estratégias, após a introdução do problema na pauta da Administração Pública. Um exemplo a respeito dos diversos elementos e estratégias: o art. 179 da Constituição da República estabelece que *“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”*. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, pode ser considerada o eixo normativo essencial da política pública voltada ao desenvolvimento e valorização da microempresa e empresa de pequeno porte, em atendimento ao comando constitucional. A Lei contém uma série de dispositivos que materializam a política pública de tratamento favorecido nos campos tributário, trabalhista e previdenciário, além de acesso a crédito e à justiça. Um dos instrumentos criados pela lei, integrante da política pública, é o regime preferencial para participação nas aquisições públicas. Com efeito, o capítulo V da Lei complementar estabelece regras voltadas a incentivar a contratação, pelo Estado, de microempresas e empresas de pequeno porte. *Direcionar o poder de compra do Estado para favorecer as microempresas e empresas de pequeno porte*, por meio de contratações, é *uma das estratégias* utilizadas na política pública referida, ao lado de distinções no regime trabalhista, previdenciário e tributário. Na concepção desenhada, os *arranjos contratuais* foram considerados e inseridos como *elementos, partes integrantes, de determinada política pública*. Arranjos contratuais variados, desta forma, aparecem como ferramentas ou estratégias juridicamente reguladas, utilizadas para a consecução das finalidades específicas em determinada política pública.

Ainda tendo em mente o exemplo acima, convém anotar que a escolha das alternativas de ação mais adequadas, na fase de elaboração de programas e de decisão, também é etapa juridicamente regulada. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu artigo 20, contém elementos que necessariamente devem integrar o processo de decisão e escolha: a) densificação, à luz do caso concreto, dos valores jurídicos abstratos incidentes; b) consideração das consequências práticas da

12 VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 113-134, mai./ago. 2018.

13 FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

decisão; c) motivação consistente que demonstre a adequação e necessidade das medidas, inclusive diante de eventuais alternativas¹⁴.

No processo decisório, o *planejamento* ocupa lugar de destaque.¹⁵ O planejamento possui regulação jurídico-normativa intensa, sobretudo em sua dimensão financeira-orçamentária. Ao identificar a existência de dever constitucional de enunciação de políticas públicas e de formulação de planos em diversas áreas de atuação do Estado, Vanice Valle identifica *efeitos deletérios da secundarização da exigibilidade das políticas públicas como instrumento principal de planejamento do agir estatal*:

“Decorre da formulação da política pública não só o desenho em si das ações a se desenvolverem em resposta a uma agenda previamente definida no momento de identificação dos problemas, mas ainda a estruturação dos meios (inclusive práticas institucionais) necessários ao alcance do resultado cogitado. A par disso, o desenho de políticas públicas, observado o modelo sequencial preconizado pela Administração Pública enquanto ciência autônoma, determina a fixação de metas e indicadores de desempenho que permitam empreender-se, ao final, a indispensável avaliação de seus resultados. A enunciação de políticas públicas determina portanto uma ‘antecipação racionalizada e pensada da gestão administrativa futura’ e permite a análise da viabilidade técnica, econômica, jurídica, política e social dessa mesma linha de ação cogitada. É nesse plano que se evita a sobreposição de recursos e iniciativas, otimizando os meios que efetivamente se ponham à disposição da Administração, tudo no rumo do cumprimento do dever igualmente constitucional de eficiência”¹⁶.

O efeito deletério principal, segundo a autora, é a perda da oportunidade de desenvolvimento de uma escolha pública racional, fundamentada e mensurável quanto aos resultados. No que toca especialmente ao planejamento orçamentário-financeiro, o denso tratamento normativo conferido pela Constituição da República e pela Lei 4.520/54 e Lei Complementar nº 101/00 institui regime rígido para a geração e controle da despesa, notadamente despesas de caráter continuado, com vistas à responsabilidade fiscal.

Em conclusão parcial deste tópico, convém assentar a essencialidade das políticas públicas como instrumentos dinâmicos que materializam o agir estatal. Políticas públicas contêm elementos e estratégias variadas para o alcance de finalidades públicas, sendo os diversos instrumentos disponíveis juridicamente regulados em diferentes intensidades. Nas diversas etapas que compõem o ciclo das políticas públicas, o planejamento é essencial e regulado normativamente de forma intensa,

¹⁴ Eis o artigo 20, inserido pela Lei nº 13.655/18: “Art. 20 . Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

¹⁵ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.

¹⁶ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Réquiem para a ação administrativa planejada: a rutura entre as dimensões executiva e orçamentária. In: BUISSA, L.; REIMANN, Simon (Org.) ; MARTINS, Rafael Lara (Org.) . **Direito e Finanças Públicas nos 30 anos da Constituição Experiências e desafios nos campos do Direito Tributário e Financeiro**. 1. ed. Florianópolis: Tirant Blanch (Empório do Direito), 2018. v. 1. p. 319-340.

condicionando inclusive a identificação e escolha – decisão – dentre as várias alternativas existentes.

3. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA – PARA ALÉM DAS PREOCUPAÇÕES COM O MEIO AMBIENTE

A preocupação com a sustentabilidade, em todos os espectros que a expressão irradia, está relacionada com a precaução contra o esgotamento de recursos finitos, mas que possam ser utilizados pelas gerações presentes, bem como preservados para o usufruto das gerações futuras. Nesse sentido, ao sustentar que as gerações presentes e futuras têm direito fundamental à vida digna, Juarez Freitas enxerga no *valor constitucional da sustentabilidade* caráter sistêmico, para além das questões ambientais:

A sustentabilidade é multidimensional (ou seja, é jurídico-política, ética, social, econômica e ambiental), o que pressupõe, antes de tudo, uma reviravolta hermenêutica habilitada a produzir o descarte de pré-compreensões espúrias e unidimensionais, com a libertação de tudo o que impede o cumprimento alastrado da sustentabilidade como princípio constitucional, na cena concreta. Afinal, para crises sistêmicas, impõem-se soluções sistêmicas, estruturais e interdisciplinares, cooperativas e globais, com o engajamento de todos, não apenas dos governos.¹⁷

Têm sido construídos, ainda que lentamente, conceitos de sustentabilidade que descrevem o fenômeno em cada um dos espectros com que este pode se apresentar, contemplando o seu caráter multifacetário, haja vista que sustentabilidade apenas no plano da ecologia ambiental não será suficiente para o equilíbrio das relações humanas, cujas nuances perpassam por diversas searas, sendo cada uma delas igualmente relevante.¹⁸ Em que pese a visão unívoca adotada em um primeiro momento, não há dúvida de que o viés monocromático dessa percepção, firmemente vinculado com aspectos de proteção ao ambiente, estava descuidando das facetas relacionadas com a sustentabilidade em seus aspectos sociais e econômicos, não sendo, portanto, capaz de tratar de todos esses ângulos como pontos de observação de um mesmo fenômeno. A necessidade de que o tema recebesse um tratamento mais adequado foi registrada por Saulo Coelho e André Araújo:

[...] a Constituição possui um significado complexo para a sustentabilidade como um princípio normativo de aplicabilidade ampla em várias searas da ordem constitucional democrática. Dessa percepção desdobra-se outra, a de que tal princípio carece de um tratamento teórico-prudencial capaz de dar-lhe consistência jurídico-discursiva como uma condição de eficácia e adequação concreta à Constituição.¹⁹

Do mesmo modo como há de se preocupar com o ambiente saudável, em vista de uma ecologia natural, não é adequado se esquivar da percepção de que estamos

17 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 53.

18 WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Desenvolvimento (Sustentável) e a idéia de Justiça em Amartya Sen. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 343-376, set./dez. 2017.

19 COELHO, Saulo Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, Uberlândia, v. 39, 2011, p.262.

vivendo em uma sociedade na qual existe em um ambiente econômico, artificialmente criado pela cultura humana. Entretanto, é necessário considerar, também, o equilíbrio desse sistema, mediante a aplicação de sustentabilidade no âmbito da economia, em especial a economia estatal, que não é geradora de riquezas, mas delas consumidora e, ao mesmo tempo, fomentadora do desenvolvimento. As futuras gerações, portanto, dependem de ações presentes que zelem pela **sustentabilidade econômica** das políticas públicas e demais ações estatais sob pena de, por ocasião de sua existência, em vista da imprevidência das gerações atuais, não ser possível criar serviços públicos ou manter aqueles já existentes.

Para tanto, é necessário que esteja sempre presente nos planejamentos estatais, em especial na formulação de ações destinadas à concretização de políticas públicas, que os direitos têm um custo de implementação, conforme já fora objeto de constatação por Holmes e Sunstein:

[...] los derechos y las libertades individuales dependen fundamentalmente de una acción estatal vigorosa. [...] Cuando está de modo constitucional estructurado y es (relativamente hablando) democráticamente sensible, el gobierno es un dispositivo indispensable para movilizar y canalizar en los hechos los recursos difusos de la comunidad aplicándolos a problemas, en operaciones puntuales, cada vez que éstos surgen de modo inesperado.²⁰

Para que o Estado tenha de despender recursos para suprir direitos protegidos por ele, obviamente que estes devem estar vinculados estreitamente à fonte desses mesmos recursos e à sua capacidade. Inviável, por isso, que se imaginem aplicáveis de imediato direitos tão amplos que não possam ser suportados por suas respectivas fontes de custeio. Por essa razão é que se identificam, no texto constitucional, direitos de conteúdo programático, que, apesar de orientar quanto a direção para a qual devem se encaminhar os movimentos estatais, não lhes imprime velocidade de concretização, porquanto dependam da efetivação, antes, dos meios que lhes darão o necessário suporte econômico. Há, desse modo, um permanente diálogo entre direitos, escolhas políticas e reserva do possível, pois, conforme Fernando Facury Scaff argumenta, “[e]nquanto a reserva do financeiramente possível é um conceito que parte de uma análise econômica, de escassez de recursos, o conceito de escolhas públicas é eminentemente político e parte das opções políticas que são possíveis de serem realizadas com os recursos existentes.”²¹ Tanto será insustentável, sob o aspecto social, a ação governamental que não atenda corretamente às demandas da população por serviços públicos como aquela que deixa de levar em consideração as limitações orçamentárias e financeiras para sua realização. Esse equilíbrio entre uma e outra situação é o parâmetro para a sustentabilidade do gasto público.

20 HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos**. 1. ed. Buenos Aires-Argentina: Siglo Veintiuno, 2011. p. 33. (tradução argentina do original *Costs of Rights*).

21 SCAFF, Fernando Facury. Você nem sabe, mas vive entre a reserva do possível e as escolhas trágicas. **Revista Consultor Jurídico**, 23 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-23/contas-vista-vivemos-entre-reserva-possivel-escolhas-tragicas?imprimir=1>.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA

Retomando a abordagem das políticas públicas enquanto instrumentos concretizadores do agir estatal e a sustentabilidade, em seu caráter multidimensional, podemos afirmar que a sustentabilidade está relacionada com as decisões tomadas pelos diversos agentes públicos intervenientes no ciclo das políticas públicas. Saulo Coelho e André Fabiano Guimarães afirmam que as políticas públicas, em especial no que tange à sustentabilidade, devem ser consideradas como basilares porque são decisões que “[...] representam os rumos a serem tomados em relação às mais diversas questões.” Sua elaboração não deve se dar como atos isolados de propósitos desconexos, mas partindo da premissa do todo que constitui o Estado, uma vez que “[...] qualquer decisão terá reflexos no equilíbrio sistêmico do complexo convívio humano (econômico, social, ambiental, moral etc.), seja ela adotada em âmbito municipal, estadual, nacional ou internacional (também em ambientes restritos).”²²

Os mesmos autores realçam que a sustentabilidade somente poderá ser alcançada quando a relação entre as partes entre as quais se desenvolve alguma ação seja contemplada com vantagens que as estimulem na direção da proposição objetivada pela política pública, ou seja, há também um viés de sustentabilidade política, fundamental para a eficácia da política pública concebida, uma vez que “[p]ara que haja sustentabilidade política, os governantes devem também ter em mente que o equilíbrio só é alcançado quando há vantagens para todos.”²³

A sustentabilidade, antes uma preocupação especialmente voltada para aspectos ecológicos, redimensiona-se para abranger também os impactos econômicos que essa expressão ecológica possa ter, o que não tem sido uma preocupação exclusivamente nacional, mas mundial, conforme se vê no registro de Pérez-Luño:

En el curso de estos últimos años pocas cuestiones han suscitado tan amplia y heterogenia inquietud como la que se refiere a las relaciones del hombre con su medio ambiental, en el que se halla inmerso, que condiciona su existencia y por el que, incluso, puede llegar a ser destruido. [...] La ecología representa, en suma, el marco global para un renovado enfoque de las relaciones entre el hombre y su entorno, que redunde en una utilización racional de los recursos energéticos y sustituya el crecimiento desenfrenado, en términos puramente cuantitativos, por un uso equilibrado de la naturaleza que haga posible la calidad de vida.²⁴

Apesar de a ideia de sustentabilidade ser ainda incipiente no Direito brasileiro, esta já começa a permear a produção e a compreensão normativa, fazendo com que inovações legislativas, ou interpretações das normas já existentes, aconteçam de maneira que se contemple uma visão filtrada pela ótica da sustentabilidade como princípio informador do sistema jurídico em que elas residem.

22 COELHO, Saulo Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia, Uberlândia**, v. 39, 2011, p.9.

23 Idem, p. 9.

24 PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Las generaciones de derechos humanos. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, nº 10, p. 207, sept.-dic. 1991.

No âmbito do Direito Financeiro e do Direito Administrativo, a inclusão de dispositivo especificamente pertinente à sustentabilidade nas licitações e contratações públicas – em vista da existência de um sistema constitucional de controle cuja estruturação não demanda instalação, posto que existe há muito e orienta quanto à direção em que se faz necessário avançar – demonstra a direção inicial para fazer com que as ações de controle sejam levadas a cabo a partir de um viés de sustentabilidade.²⁵ Esta, por seu turno, deve ser compreendida como valor a ser incorporado nas contas e no planejamento públicos, transformando o sistema público em um sistema cíclico, no qual os recursos aplicados terminem por resultar na geração de resultados que o retroalimentem, seja com ganhos econômicos diretamente ou sociais que, posteriormente, possam se transformam em ganhos econômicos.

Até que a sustentabilidade se apresente como um imperativo na realização dos gastos públicos, possibilitando a atuação de controle e sancionamento pelo descumprimento dos comandos que dele sobressaem, seu caráter de princípio não terá se sedimentado no mesmo nível do que já ocorre com outros princípios, cuja identificação aconteceu há mais tempo, como os da igualdade e legalidade.

A consideração do viés econômico é, atualmente, premissa da formulação de políticas públicas, indicando uma elevação de patamar do planejamento estatal:

A noção de causalidade embutida nas políticas públicas com propósitos de mudança estabelece, ademais que essas políticas são ações experimentais por excelência; são condições que visam alterar o futuro previsível dado pela inércia social. A escolha da política A, alternativa a qualquer outra, representa a escolha de um mundo futuro A, alternativo a qualquer outro. O cenário futuro A é relativo ao presente apenas e somente sob as condições de mudança estabelecida na política A. Neste sentido, a probabilidade de se chegar ao cenário futuro depende da possibilidade empírica de se concretizar – implementar – as condições especificadas no plano de mudanças. Essa possibilidade empírica de mudanças é, por sua vez, função de dois fatores: de um lado que a mudança tem que ser economicamente sustentável e, por outro, ela precisa ser ideológica ou culturalmente viável.²⁶

Sendo assim, constitui elemento crucial para a sustentabilidade econômica da política pública que tenham sido normativamente previstas as ações dela concretizadoras e disponibilizadas dotações orçamentárias suficientes para seu atendimento, no orçamento presente, como também feitas as previsões programáticas no plano plurianual de modo que ela possa, a partir daí, ter previsão em lei orçamentária para os exercícios em que deverão se realizar as ações concretizadoras.

Sustentabilidade, no viés proposto, direciona-se não somente ao uso de recursos naturais, mas sim ao uso dos recursos arrecadados pelo Estado, de um lado, e, de outra parte, ao invés da geração de riquezas, o atendimento às necessidades

25 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; FERNANDES, Hulisses. Licitações públicas e sustentabilidade: uma análise da aplicação de critérios ambientais nas compras de órgãos públicos federais em Florianópolis (SC). **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 370-392, maio/ago. 2018.

26 FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anal. & Conj.**, Belo Horizonte, v. 1, nº 3, p. 115, set./dez. 1986.

públicas. Procura-se, portanto, a equivalência proporcional entre dois aspectos orçamentários do Estado: aquele que trata da arrecadação e o outro que diz respeito às despesas, em ambos os aspectos – receita e dispêndios – tanto para o momento presente como para aquele futuro.

A ligação entre sustentabilidade e políticas públicas é especialmente importante na eleição de prioridades. Em havendo limitação econômica, cabe àquele que foi incumbido da gestão estatal fazer opções fundamentadas no interesse público, na legalidade, na moralidade administrativa, na impessoalidade, na eficiência e na publicidade, mas também sabendo, como já alertara Konrad Hesse, que

[...] a Constituição não deve assentar-se numa estrutura unilateral, se quiser preservar a sua força normativa num mundo em processo de permanente mudança político-social. Se pretende preservar a força normativa dos seus princípios fundamentais, deve ela incorporar, mediante meticulosa ponderação, parte da estrutura contrária. Direitos fundamentais não podem existir sem deveres, a divisão de poderes há de pressupor a possibilidade de concentração de poder, o federalismo não pode subsistir sem uma certa dose de unitarismo. Se a Constituição tentasse concretizar um desses princípios de forma absolutamente pura, ter-se-ia de constatar, inevitavelmente – no mais tardar em momento de acentuada crise – que ela ultrapassou os limites de sua força normativa. A realidade haveria de pôr termo à sua normatividade; os princípios que ela buscava concretizar estariam irremediavelmente derrogados.²⁷

Sendo assim, é imperativo que os encarregados de fazerem as escolhas que resultarão na eleição das políticas públicas e ações prioritárias estejam conectados, em benefício da legitimidade, com a realidade fática. Ou seja, tão mais legítima será uma ação quanto mais estiver vinculada à obediência aos princípios constitucionais que devem norteá-la, como também que seja factível, pois ordenar o impossível resultará em descrédito tanto para quem emite a ordem absurda ou infactível como para o próprio sistema que permite a emissão de tais comandos. Isso porque, conforme anotou Regina Macedo Nery Ferrari, referindo-se à Constituição, o que se aplica também às normas dela decorrentes para sua aplicação:

[...] a Constituição não é apenas a expressão de um ser, mas também de um dever-ser e que é pela sua efetivação ou efetividade que imprime ordem e conformação da realidade política e social, o que decorre de sua força normativa, pois só assim é que pode alcançar a realização dos valores nela consignados, o que, conseqüentemente, conduz à afirmação de que a Lei Fundamental de um Estado não pode pretender construí-lo sob bases de conotação teórica ou abstrata. “A norma constitucional somente logra atuar se procura construir o futuro com base na natureza singular do presente”, adquirindo poder e prestígio quando determinada pelo princípio da necessidade. A Constituição por si mesma não pode realizar nada, mas pode impor tarefas, estabelecer metas e criar mecanismos para a superação da resistência à vontade de sua conformação. A Constituição deve, portanto, estar inserida numa situação de espaço e de tempo, num contexto político-social, em

27 HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre/RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 21.

que os indivíduos têm determinadas expectativas em relação a certos problemas e a certas possibilidades, e a partir daí abrir condições para a satisfação de necessidades de grupos sociais e da sociedade em geral.²⁸

4.1. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA: FUNDAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL

A sustentabilidade econômica, sob o viés financeiro, se materializa na existência de previsão orçamentária e, portanto, contábil de recursos para o custeio da contratação a ser realizada pela Administração com o intuito de concretizar determinada política pública. Ou seja, a sustentabilidade econômico-financeira de uma política pública dependerá da existência de previsão orçamentária suficiente para atender aos dispêndios de recursos demandados para a ação necessária.

Podemos reconhecer na sustentabilidade econômico-financeira a estrutura de princípio jurídico, desdobrado do princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.²⁹ Como tal, sua influência há de se irradiar por todo o espectro de ações estatais,³⁰ inclusive aquelas que, para serem materializadas, demandam a realização de contratações públicas. Pela própria estrutura de princípio, a sustentabilidade tem aplicação desde o início da concepção da ação estatal, com a qual se buscará atender a uma necessidade pública, sendo em primeiro lugar necessário verificar se a ação demandada se encontra vinculada a alguma política pública para, em seguida, conferir sua adequação orçamentária e financeira, possibilitando identificar a solução mais apropriada na gestão da coisa pública.

Reforça a consistência da atribuição da estrutura de princípio o reconhecimento da sustentabilidade, em seu sentido amplo, “[n]uma perspectiva estritamente econômica, [...] é a busca pelo equilíbrio entre a utilização de recursos naturais e a produção de riqueza.”³¹ Ao substituir-se utilização de recursos naturais por ‘recursos orçamentário-financeiros’ e produção de riqueza por ‘contratação de obras e serviços públicos’, tem-se a adequação do conceito à sustentabilidade econômica aplicável na seara das finanças públicas e percebida a sua identificação com a eficiência, ou realização do máximo de bem-estar com o dispêndio do mínimo de recursos públicos necessários, de maneira a ampliar o alcance da possibilidade de realização de bem-estar coletivo. Os contornos de princípio são percebidos na sustentabilidade, porque o que a ideia representa estabelece um estado ideal de coisas a ser buscado.³² Nesse caso não há como restringir a sua influência sobre apenas um aspecto: ecologia, sociedade, economia ou finanças públicas. O estado ideal, como proposição do dever-ser da existência social, irradia por todos os aspectos, sem distinção.

28 FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas**: normatividade, operatividade e efetividade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 154.

29 HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. **Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, México D.F., n. 39, p. 131-167, jul./dez. 2018.

30 SACRISTÁN, Estela. Gestión eficiente y ética en la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 125-143, jan./abr. 2016.

31 Idem, p. 267.

32 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 97.

À existência do princípio da sustentabilidade, derivado do princípio da eficiência, soma-se a existência de variadas regras de planejamento e controle orçamentário-financeiro que lhe dão suporte e contribuem para a busca da plenitude de seus efeitos.

Em que pese tenha evitado o legislador constituinte obstar de forma absoluta o dispêndio de recursos financeiros em volume maior do que aquele arrecadado, até porque o *déficit* público constitui instrumento (ainda que momentâneo) de estímulo à economia, há previsão constitucional, no art. 165, § 1º, determinando que a lei de instituição do plano plurianual deverá, de forma regionalizada, estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital, outras delas decorrentes e para as de natureza continuada, assim como no § 6º, o que indica a necessidade de demonstração do efeito das remissões, anistias, subsídios, isenções e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, todas essas exigências apontando na direção da busca pelo equilíbrio.

Tais dispositivos, percebidos no sistema que é a Constituição, são indicação do que viria a seguir no plano da infraconstitucionalidade, como de fato sobreveio com a LRF, que trouxe regras claramente conducentes a uma política de equilíbrio das contas públicas. Com especial clareza e objetividade o faz no seu artigo 1º, § 1º,³³ traçando a responsabilidade fiscal como resultado que pressupõe a concretização de ações planejadas e transparentes, com as quais previnem-se riscos e faz-se a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, sempre que não se cumpra com as metas de resultados entre as receitas e despesas.

As normas constitucionais e infraconstitucionais relativas à responsabilidade fiscal, buscando equilíbrio entre receitas e despesas públicas, são uma ordem criada e, logo, inconfundível com aquela descrita por João Bosco Leopoldino da Fonseca, referindo-se aos estudos de Anaximandro, como *kósmos* – ordem imanente do universo –, mas também não identificada com a *táxis* – ordem criada –, porque se trata de uma ordem *relativamente simples*, porquanto não participa da complexidade inerente ao *kósmos*. Assim, com as normas destinadas ao equilíbrio orçamentário – em grande parte responsável pela sustentabilidade econômica estatal – tem-se que “serão [elas] o instrumento de que se valerá o idealizador da ordem para criá-la”.³⁴ O caráter de norma criadora de uma ordem relativamente simples, que se atribui às leis que instituem o orçamento, é marcado pelo fato de que o equilíbrio ou a sustentabilidade econômica por ela promovido, não faz parte do *kósmos* e, em virtude disso, não se materializa como *táxis*, ao mesmo tempo que ordena.

33 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000): “Art. 1º [...] § 1º A reponsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência de limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesa com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição de Restos a Pagar.” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 100, 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: 25 mar. 2019).

34 LEOPOLDINO DA FONSECA, 2001, p. 46-47.

4.2. CONCEITUANDO SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

Para que se afirme ser sustentável uma política pública, do ponto de vista econômico-financeiro, é necessário que os recursos orçamentários disponíveis e financeiros a serem realizados, destinados à sua execução, sejam iguais ou maiores do que o volume de recursos previstos para a contratação da obra ou serviço em todas as suas etapas. Desse modo, é possível extrair que sustentabilidade equivale à obtenção de um dividendo maior ou igual a um, indicando que o recurso orçamentário é maior do que o custo orçado para a política pública. Portanto, é possível, a partir dessa conclusão, deduzir a seguinte fórmula.

Onde:

SE = Sustentabilidade Econômica

RO = Recurso Orçamentário

GP = Gasto Público

$$SE \equiv \frac{RO}{GP} \geq 1,$$

ou seja, sustentabilidade econômica/orçamentária estará presente quando o resultado da divisão de recurso orçamentário pelo gasto público expressar divisor maior ou igual a 1.

No que tange à sustentabilidade financeira, se levará em conta não a existência de disponibilidade de recursos no orçamento, mas no caixa, ou seja, a entrada de recursos em quantidade suficiente para fazer frente às despesas contratadas. Essa é uma formulação que dependerá de diversas variáveis, subordinadas a aspectos conjunturais com elevado grau de incerteza.

A percepção da sustentabilidade econômica “[...] requer que sejam colocadas lado a lado despesas e receitas, e que estas últimas sejam suficientes e adequadas ao custeio das primeiras por todos os seus parâmetros de mensuração (extensão, duração e natureza)”³⁵. A sustentabilidade econômica requer, portanto, simetria entre a previsão orçamentária de recursos e disponibilidade financeira destes, de um lado, e, de outro, a previsão de despesas e cronologia de pagamentos, respectivamente.

De início, parece que se teria resolvido a questão conceitual de equilíbrio econômico mediante a anotação de correspondência de recursos naturais e produção de riqueza. Todavia, o viés a que direciona o presente trabalho está diretamente relacionado com aspectos de Direito Administrativo e Financeiro, sendo específico, então, à equivalência entre meios orçamentário-financeiros disponíveis e necessidades públicas a demandar atendimento. Isso torna insuficiente a perspectiva inicial, não específica o suficiente para a compreensão do alcance do sentido que se imprime ao termo sustentabilidade econômica com o viés jus publicista aqui conferido.

³⁵ MOTTA, Fabrício; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Teoria do filtro e sustentabilidade: uma perspectiva do custo dos direitos e da efetividade dos gastos públicos. *Interesse Público - IP*, Belo Horizonte, ano 21, n. 115, p. 171, maio/jun. 2019.

A ideia de sustentabilidade econômica, sob uma ótica financeiro-orçamentária, requer sejam colocadas lado a lado despesas e receitas e que estas últimas sejam suficientes e adequadas ao custeio das primeiras por todos os seus parâmetros de mensuração: i) extensão; ii) duração; e iii) natureza.

Para tanto, o montante de recursos a ser despendido em determinada atividade pública deverá advir de fonte que possa produzi-lo em quantidade suficiente para fazer face às despesas que serão realizadas – extensão; tampouco poderá se tratar a fonte de onde promana de nascedouro cuja longevidade existencial seja menor do que o período durante o qual a despesa será realizada – duração; e, por fim, necessariamente terá de promanar de origem orçamentário-contábil adequada ao custeio daquela despesa – natureza.

No plano do Direito Financeiro-orçamentário-administrativo, a sustentabilidade pode ser conceituada como medida de correspondência entre meios e objetivos, tanto no que diz respeito ao volume de recursos a ser despendido como em relação ao tempo que deverá perdurar o custeio do objetivo em questão, levando-se em consideração valores de instalação/criação de uma ação, assim como aqueles relacionados com a sua manutenção pelo tempo que deva durar, sem olvidar que tal ação, para dizer-se sustentável, haverá de estar em linha com uma necessidade pública legitimada pelo anseio social.

Insuficiente, pois, que se tenha apenas a correspondência de custo e disponibilidade de recursos para o seu atendimento, ou que tais recursos sejam tão perenes quanto a despesa a que deverá acorrer, sendo necessária, ainda, que corresponda a despesa a interesse consagrado pelo desejo coletivo (social) de adoção ou ampliação da ação pública.

A não identificação da sociedade com ação eleita como prioridade poderá resultar, em momento futuro, na interrupção daquela atuação, acarretando desperdício dos recursos já investidos. Isso faz com que se deva ter como componente da sustentabilidade econômica a participação social nas decisões de construção do orçamento público e da realização de despesas públicas.

Sustentabilidade econômico-financeira é resultado dependente da observância do conjunto normativo orçamentário, no qual deve estar presente a indicação de recursos suficientes para a despesa pretendida; que esta esteja sintonizada com uma política pública legítima; que tenha se realizado planejamento objetivando o atendimento da necessidade pública identificada com os anseios da população destinatária; que os meios processuais tramitados para a realização da despesa tenham sido regularmente percorridos; que a execução contratual seja acompanhada por profissionais qualificados para gerir o ajuste e fiscalizar as condições de produção do objeto; e, por fim, que o custeio da obra resultante esteja adequado, a curto, médio e longo prazo, com a receita do ente público contratante.

As dificuldades aparentemente presentes na observância da sustentabilidade tal como proposta, em vista das consequências que acarretam as condutas em direção

oposta, não serão maiores do que aquelas decorrentes dos problemas gerados por práticas insustentáveis. Toda infração de sustentabilidade gera destruição do ambiente desrespeitado: ora pode ser o meio ambiente natural, outra podem ser as contas públicas e a impossibilidade de oferecimento de serviços públicos básicos e infraestrutura que possibilite o desenvolvimento e a disponibilização de oportunidades de forma democrática aos cidadãos. Ou seja, ser sustentável não é fácil, mas a insustentabilidade é o fim.

4.3. REGRAS RELATIVAS À SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

No princípio, em sua formulação, as políticas públicas são a primeira parte do planejamento das ações estatais, ao passo que sua implementação constitui a materialização do que depois irá se constatar na execução. Esta requer, em todas as suas etapas, igual necessidade de se seguir um roteiro, sob pena de se tornarem insustentáveis. Na etapa de avaliação de políticas públicas, mais uma vez tem-se a atuação de atividade planejadora, a qual se retroalimenta das políticas públicas formuladas e executadas ou em execução, para eventuais correções de rota em direção ao propósito almejado.

Nesse sentido se dá, por exemplo, a formulação de normas que viabilizam a execução de ações estatais, como é o caso do **orçamento**, cuja produção tanto leva em consideração os objetivos almejados (ideal), as necessidades em que se fundamenta o ideal (material) e as possibilidades disponíveis para a sua materialização. Tais normas – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – são, ao mesmo tempo, instrumentos de viabilização de políticas públicas, como também estabelecedoras de limites para a execução delas, em particular das ações que serão desenvolvidas na sua realização.

A presença de normas a respeito da atuação estatal, em vista do princípio da legalidade estrita, a que se encontram jungidas as ações do poder estatal, conferem a essas ações objetividade e garantia de isonomia entre aqueles que sofrerão mediata ou imediatamente seus impactos. Existindo normas a respeito de orçamentação e contratações públicas, estas se afiguram, portanto, como autorização e balizas limitadoras das ações estatais, ou seja, garantia de que o Estado, em seu agir, somente o faça com amparo na legitimidade que se espera advenha das leis autorizativas e dos limites por elas fixados.

O primeiro aspecto da sustentabilidade, em se tratando de despesas públicas, diz respeito à existência de recursos previstos para a concretização dos objetivos que com elas são propostos. Apenas depois é que serão dados os passos seguintes, relativos ao custeio mediato das despesas que decorrerão da ação pública inicial. Assim, por exemplo, caso se construa uma escola é fundamental que o custo dessa obra tenha sido incluído no orçamento/programa daquele ou daqueles exercícios em que se dará a execução da obra, mas também é imperioso que tenham sido feitas programações quanto aos custos de manutenção dessa mesma escola,

como materiais, energia elétrica, água, esgoto, transporte de alunos, pagamento de professores e funcionários administrativos. Ou seja, a sustentabilidade nos gastos públicos não se resume ao valor despendido com uma obra de edificação, mas inclui os valores necessários ao custeio de seu funcionamento.

Foi pensando na necessidade de planejamento público para a adequação das despesas com os recursos angariados de modo originário ou derivado que o legislador infraconstitucional, dando eficácia ao comando constitucional emanado do Capítulo II, Título VI, da Constituição Federal de 1988, especialmente seu art. 163, ao editar a Lei Complementar nº 101/2000, inseriu naquele ordenamento o art. 16, com seus incisos I e II, cujo intuito é claramente inspirado na sustentabilidade econômica:

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

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

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

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

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

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

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II – desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Desse modo, sempre que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais provocar aumento de despesa, este deverá ser acompanhado de análise de impacto, com a estimativa do quanto tais ações irão refletir no orçamento e nas finanças públicas, no exercício em que estas se iniciarão e nos dois subseqüentes, sendo necessário que o ordenador da despesa, como meio de delinear sua responsabilidade, declare que a despesa em questão está adequada orçamentária e financeiramente com o plano plurianual, com a lei de diretrizes e com a lei orçamentária anual.

Para tanto, não é suficiente que seja calculado apenas o custo da obra física de uma nova unidade hospitalar, escolar ou de qualquer outro tipo de serviço público, mas

todos os custos decorrentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento do serviço em questão, a fim de que se cumpra a exigência de equilíbrio sustentável.

A sustentabilidade do gasto público, especialmente em se tratando da aplicação de recursos em atividades perenemente utilizadas para a concretização do objetivo de atender à necessidade pública que motivou a sua realização, não se restringe à verificação das possibilidades orçamentárias no exercício em que se inicia o gasto público, mas há de levar em consideração o custo total do empreendimento inicial, e mais, avançar até a formulação da estimativa do volume de recursos necessários para o custeio em exercícios orçamentários futuros, inclusive para além do limite quadrienal do plano plurianual.

O aspecto financeiro das contas públicas, que também reclama uma aplicação do viés de sustentabilidade, está diretamente relacionado à disponibilidade de recursos em caixa, e não à simples previsão orçamentária. Assim, enquanto a existência de dotação orçamentária indica a viabilidade (ou sustentabilidade) contábil de uma despesa, a sustentabilidade financeira remete diretamente à existência de recurso suficiente para o atendimento da despesa, não mais mera previsão, mas dinheiro disponível para acorrer às despesas que serão contratadas.

A sustentabilidade financeira não se situa no plano da ficção contábil, mas, ao contrário, posiciona-se na seara da concretude. Enquanto o econômico corresponde à constatação de uma situação patrimonial, ou à existência de previsão de recursos para determinado fim (como no caso do setor público), o financeiro resulta em evento concreto, na disponibilidade de recurso em espécie, caracterizado, no caso das contratações públicas, pelo pagamento ou pela disponibilidade de recursos (e não apenas previsão) para realizá-lo, são, portanto, visões semelhantes mas diferenciadas pela dimensão em que se apresentam, uma – o projeto, a outra – a realidade.

As leis orçamentárias, desta regra, são *limitações voltadas à sustentabilidade econômico-financeira*. O orçamento, como pressuposto para a realização de receitas públicas e despesas públicas, indica, por sua natureza de estimativa de ingressos e saídas de recursos dos cofres públicos, o caráter de planejamento que se exige na administração estatal, como, aliás, seria adequado em qualquer administração que se queira ter por eficiente. Reproduzindo a máxima de que não se deve gastar mais do que se recebe, a regra de equilíbrio entre receitas e despesas não constitui determinação no ordenamento constitucional brasileiro, uma vez que se excluiu do conjunto de princípios orçamentários aquele do equilíbrio, passando este a ser considerado apenas como pressuposto do orçamento, conforme a dicção de Regis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath.³⁶ Outrora figurando com cânone da Ciência das Finanças clássica, como anotado por Alberto Deodato,³⁷ o princípio do equilíbrio orçamentário não se faz presente no ordenamento atual com essa condição, sendo quando muito relegado ao plano da infraconstitucionalidade, apresentando-se, de

36 OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 77-78.

37 DEODATO, Alberto. **Manual de Ciência das Finanças**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1976. p. 293.

modo discreto, no art. 4º, inciso I, alínea 'a', da Lei de Responsabilidade Fiscal. O fato, porém, de poder não se confirmar o que foi orçado não implica que poderão ser realizados gastos não previstos no orçamento, sendo este pressuposto para a realização de despesas, ainda que estas, ao final de sua execução, possam terminar maiores do que o valor inicialmente previsto.

A *existência de recursos orçamentários*, como referido, é outra norma limitativa voltada à sustentabilidade econômico-financeira. A existência de orçamento não indicará a presença de dinheiro imediatamente disponível, mas a previsão de que este, uma vez que tenha sido arrecadado aos cofres públicos, possa ser utilizado para a realização da atividade, porque previsto o programa e a dotação correspondente, tornando viável o seu empenho na ocasião oportuna. Há, desse modo, todo um rito processual a ser seguido, inicialmente como processo legislativo e, posteriormente, como procedimentos contábeis e processo administrativo, antecedentes ao gasto e à realização efetiva da ação de política pública.

Aliás, a inexistência de previsão orçamentária de recursos para a realização de determinada ação é fator de impedimento da própria licitação, haja vista o que está presente no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993, que somente admite seja realizada licitação quando presentes recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações resultantes da obra ou serviço que se busca contratar.

Registre-se ainda que o regramento das finanças públicas não admite que se realize despesa pública sem que a separação do recurso correspondente àquela finalidade ocorra de modo precedente à contratação, como determinado no art. 60 da Lei nº 4.320/1964,³⁸ que estatui normas gerais de Direito Financeiro. Trata-se do instituto do *empenho* que, mesmo sendo admitido na modalidade *estimativa global de despesas parceladas*, deverá preceder à realização da despesa. Não há dúvidas de que o empenho é instrumento importante de planejamento e sustentabilidade econômico-financeira, pois ainda que disponível dinheiro público para fazer frente à despesa este deverá se encontrar registrado no programa e dotação específicos para a contratação em data anterior à sua realização. Teleologicamente, portanto, se justifica a exigência de empenho prévio como fator de programação e transparência orçamentária, possibilitando controle maior das contas públicas pelo Poder Legislativo, sendo este um instrumental de que esse Poder dispõe para as atividades que lhes são atribuídas pelo art. 49, inciso IX e X, da Constituição Federal de 1988.

Além das normas relatadas, também colaboram para a sustentabilidade econômico-financeira as normas de licitação e execução de contratos administrativos, estabelecendo, condições de contratação e execução contratual. Estas, não sendo cumpridas, podem acarretar desde a impossibilidade de licitação até a ruptura do contrato. Desse modo, tanto no campo orçamentário como no da contratação estão presentes requisitos que, não sendo atendidos, impedirão a continuidade do

38 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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/4320.htm. Acesso em: 3 mar. 2018.

processo de contratação ou a manutenção do contrato administrativo, sendo tais requisitos fatores críticos para a existência do ajuste que se materializará na ação concretizadora da política pública.

5. CONCLUSÃO

A formulação de políticas públicas constitui processo complexo, assim como há complexidade no acompanhamento do seu ciclo, que demanda elevado grau de comprometimento com a análise de dados decorrentes da aplicação de sua execução e que depois retroalimentam o sistema, para que no ciclo seguinte tenha-se resultado mais apurado.

Todavia, desde a formulação até a execução de políticas públicas é fundamental que se tenha em mira a incidência da sustentabilidade como princípio norteador das ações estatais, inclusive com o cuidado de se utilizar da avaliação destas mesmas políticas para a busca da maior eficiência, ou, em outras palavras, da sustentabilidade, na medida que esta se apresente como correspondência dimensional entre as necessidades públicas e os recursos financeiros e orçamentários disponíveis.

A realização de despesas públicas, na maioria das vezes, será a forma como se concretizarão políticas públicas. Todavia, tanto a realização de despesas, fator de materialização de políticas públicas, como a própria formulação de políticas públicas, estão jungidas por regras especificamente relacionadas com cada um desses momentos, apresentando-se como limites ou balizas para a aferição de sua regularidade. Inicialmente tais limites se encontram no ordenamento constitucional, para em seguida se endereçar ao plano da infraconstitucionalidade. Tanto em um como em outro sua importância é fundamental, para a regularidade da ação estatal e do gasto público.

Sob uma perspectiva da positivação, a sustentabilidade econômica das políticas públicas, está inicial e diretamente vinculada à observância das normas constitucionais e legais pertinentes a aspectos financeiros e contábeis (orçamentários) disciplinadores das despesas públicas, exigindo-se planejamento adequado, de modo a se resguardar de surpresas ocasionadas pelo não provisionamento de recursos. Mas, não há como olvidar, mesmo a elaboração de políticas públicas, quando ainda não há gasto em um horizonte próximo, está sujeita à observância de regramentos, como se vê no teor do art. 3º da Constituição Federal de 1988, por exemplo, que indica os objetivos fundamentais da República.

A eficácia, efetividade de políticas públicas dependerá da observância de critérios na sua formulação, que as identifiquem com os anseios dos seus destinatários e com a disponibilidade de meios econômicos orçamentários e financeiros apropriados para sua concretização. Do mesmo modo, a avaliação da ação de política pública executada, cumprindo-se o ciclo, deverá informar para adequações na próxima volta, seja para inserir-se na componente maior participação dos interessados diretos, ou até mesmo para indicar a necessidade de ampliação de recursos para aquele fim.

Deve-se ter, como assente, em vista dos impactos já mensurados com a consequência da falta de planejamento, que a sustentabilidade econômica é consequência de planejamento racional realizado quanto a cada aspecto da ação de execução de política pública, assim como a insustentabilidade tem por matriz a ausência ou deficiência deste.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Luísa Araújo e RODRIGUES Maria de Lurdes Rodrigues, « Modelos de análise das políticas públicas », **Sociologia, Problemas e Práticas**, 83 | -1, 11-35.
- BITTENCOURT NETO, Eurico. Estado social e administração pública de garantia. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 289-302, jan./abr. 2017.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico** (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.
- BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Diogo R. Coutinho, Maria Carolina Foss; Pedro Salomon B. Mouallem. (Org.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. 1ed.São Paulo - SP: Blucher Open Access, 2017, v. , p. 313-340.
- CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.
- COELHO, Saulo Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, Uberlândia, v. 39, 2011.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; FERNANDES, Hulisses. Licitações públicas e sustentabilidade: uma análise da aplicação de critérios ambientais nas compras de órgãos públicos federais em Florianópolis (SC). **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 370-392, maio/ago. 2018.
- DEODATO, Alberto. **Manual de Ciência das Finanças**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1976. p. 293.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 154.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anal. & Conj.**, Belo Horizonte, v. 1, nº 3, p. 115, set./dez. 1986.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 3-54, set./dez. 2018.
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.
- HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.
- HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. **Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, México D.F., n. 39, p. 131-167, jul./dez. 2018.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre/RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos**. 1. ed. Buenos Aires-Argentina: Siglo Veintiuno, 2011. p. 33. (tradução argentina do original *Costs of Rights*).

MARTINS, Ricardo Marcondes. "Políticas públicas" e Judiciário: uma abordagem neoconstitucional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 145-165, jan./mar. 2018.

MOTTA, Fabrício; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Teoria do filtro e sustentabilidade: uma perspectiva do custo dos direitos e da efetividade dos gastos públicos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 21, n. 115, p. 171, maio/jun. 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 77-78.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Las generaciones de derechos humanos. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, nº 10, p. 207, sept.-dic. 1991.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

SACRISTÁN, Estela. Gestión eficiente y ética en la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 125-143, jan./abr. 2016.

SCAFF, Fernando Facury. Você nem sabe, mas vive entre a reserva do possível e as escolhas trágicas. **Revista Consultor Jurídico**, 23 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-23/contas-vista-vivemos-entre-reserva-possivel-escolhas-tragicas?imprimir=1>.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 113-134, mai./ago. 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Réquiem para a ação administrativa planejada: a rutura entre as dimensões executiva e orçamentária. In: BUISSA, L.; REIMANN, Simon (Org.); MARTINS, Rafael Lara (Org.) . **Direito e Finanças Públicas nos 30 anos da Constituição Experiências e desafios nos campos do Direito Tributário e Financeiro**. 1. ed. Florianópolis: Tirant Blanch (Empório do Direito), 2018. v. 1. p. 319-340.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 127-149, jul./set. 2011.

WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Desenvolvimento (Sustentável) e a idéia de Justiça em Amartya Sen. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 343-376, set./dez. 2017.

OS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO: UMA ANÁLISE DO PERFIL PROFISSIONAL DO CONTROLADOR DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA-PR

INTERNAL CONTROL SYSTEMS: ANALYSING THE PROFESSIONAL PROFILE OF THE CONTROLLER OF THE MUNICIPAL CHAMBERS OF THE METROPOLITAN REGION OF CURITIBA-PR

Félix Antônio Kasteller Savi¹
Luciane Schulz Fonseca²

artigos
acadêmicos

RESUMO

Os Controles Internos e o Sistema ou Unidade de Controle Interno estão previstos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas legislações correlatas, que tem por finalidade realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. São ferramentas que auxiliam no controle, na fiscalização e na apuração de irregularidades nos órgãos públicos. Os controles internos também auxiliam na prevenção de irregularidades administrativas e orientação aos gestores públicos. Diante disso, esse artigo tem como objetivo geral discorrer sobre a importância e as funções do controle interno, e especificamente identificar o perfil profissional dos controladores, a estrutura física e os recursos humanos disponíveis ao Controle Interno das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de campo com 12 (doze) controladores internos. A partir da identificação do perfil, verificou-se o atendimento ou não das orientações emanadas pelo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como da legislação aplicada à matéria.

PALAVRAS-CHAVE: Controle Interno; Perfil do Controlador; Gestão Pública.

ABSTRACT

Internal Controls and the System or Internal Control System Unit are foreseen in the Federal Constitution, the State Constitutions and related legislation, whose purpose is to carry out accounting, financial, budgetary and equity inspection. They are tools that assist in the control, inspection and investigation of irregularities in public agencies. Internal controls also help to prevent administrative irregularities and provides guidance to public managers. Thus, this article has, as an overall goal, discussing the importance and functions of internal control, and specifically to identify the professional profile of the controllers, the physical structure and the human resources available to the Internal Control of Municipal Councils in the Metropolitan

1 Especialista em Gestão Pública, habilitação em Gestão de Pessoas (2019) e Políticas Públicas (2015) pelo Instituto Federal do Paraná/IFPR e Gestão Pública Municipal pela Universidade Aberta do Brasil parceria com a Universidade Estadual do Centro - Oeste/UNICENTRO (2015). Graduado na área de história pela Universidade Estadual do Centro - Oeste/UNICENTRO (2009). Técnico em Serviços Públicos pelo Instituto Federal do Paraná - IFPR (2017) e técnico em Administração pelo Colégio Estadual Duque de Caxias (2010). Atualmente (2020) acadêmico de graduação Tecnologia em Gestão Pública pela Unicentro e cursando Especialização em Controladoria Pública e Responsabilidade Fiscal pela Faculdade Unina/São Braz. Servidor estatutário da Câmara Municipal de Campo Largo desempenhando a função de Coordenador de Controle Interno (2019-2021). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7932085194743420>

2 Mestra em Políticas Públicas pela UFPR. Especialista em Direito Público (Administrativo, Constitucional e Tributário). Bacharel em Direito. Professora no Ensino Técnico e Tecnológico do Instituto Federal do Paraná, Campus Campo Largo, onde, desde 2016, exerce a função de Diretora de Ensino, Pesquisa e Extensão. Membro do CONSEPE (Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão) do IFPR. Tem experiência na área de Direito, com ênfase no Direito Público, nos cursos de nível médio, superior e pós-graduação, presenciais e à distância do IFPR nos seguintes componentes curriculares: Direito Tributário, Direito do Trabalho, Direito Empresarial, Licitações, Contratos Administrativos, Gestão Participativa e Relações Institucionais (Funções do Estado). Advogada e Palestrante. Ministra cursos para a Administração Pública, direta e indireta, na área de licitações e gestão de contratos administrativos

Region of Curitiba. In that matter, a field research was carried out with 12 (twelve) internal controllers. From the identification of the profile, it was verified whether or not the guidelines issued by the Court of Auditors of the State of Paraná were met, as well as the legislation applied to the subject.

KEYWORDS: Internal Control; Controller Profile; Public Management

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas a sociedade tem cobrado da Administração Pública resultados e transparências nos gastos e nas destinações dos recursos públicos, bem como uma eficiente aplicação desses recursos. Neste contexto, a Administração Pública deve criar e promover sistemas de controle eficientes e assertivos dos atos administrativos. Assim, é necessário que gestores e servidores tenham consciência de suas responsabilidades e visualizem a importância da implantação do controle interno para fiscalização e auxílio na tomada de decisão.

De acordo com GUY e PEREIRA (2018, p. 80) o controle interno é um instrumento de boa governança e os gestores públicos “devem primar por uma governança capaz de impulsionar a garantia do alcance dos objetivos delineados pelas políticas públicas anunciadas na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional e indicadas nos programas de governo”.

A Administração Pública apresenta, em sua grande maioria, estruturas complexas, difíceis de serem administradas e controladas, somadas às exigências legais concretizadas no ordenamento jurídico. Não bastasse isso, é necessário considerar também as peculiaridades de cada órgão, o avanço tecnológico e a crescente demanda por melhores serviços, fazendo com que os gestores busquem alternativas de fortalecimento da gestão administrativa e de seus sistemas de controles. Para minimizar essa complexidade, criaram-se várias legislações e dispositivos legais, fundamentadas na Carta Constitucional de 1988, contendo garantias e subsídios para que o gestor público aplique os recursos de maneira planejada, eficiente, eficaz e efetiva. Para isso, é imprescindível que o Estado aperfeiçoe seus mecanismos de controle.

Para execução dos dispositivos legais, é necessário que o gestor possua uma equipe qualificada e competente, para proceder ao planejamento da boa administração, evitando, assim problemas graves e submetendo a risco incalculável os recursos creditados a sua gestão. A Administração Pública começou a se organizar e definir estruturas para auxiliar na fiscalização e gestão dos recursos públicos, constituindo além dos agentes externos, os internos, agregando áreas de auditoria interna, controle interno, com o principal objetivo de proteger o gestor público de eventuais desvios e da má aplicação dos recursos.

Neste contexto, o controle interno exercido com transparência possibilita a avaliação e análise do planejamento, resultando em correções e melhorias que podem adequar

a organização pública para eficiência. O Controle Interno da Gestão é aquele exercido pelo gestor público, como ministros, secretários, servidores e funcionários públicos. Ele é mais efetivo quando atrelado à gestão de risco das organizações, auxiliando a administração a alcançar seus objetivos estratégicos.

O sistema de controle interno, segundo Frasson (2011), existe desde o período Vargas, quando a Constituição de 1937 previa a criação de um setor responsável de organizar os órgãos do Estado, no entanto só se efetivou com a criação do Departamento Administrativo dos Serviços Público (DASP), em 1938, pelo Decreto Lei nº 579/38. Em 1964, foi sancionada a Lei nº 4.320/64, que conhecida como a “Lei da Contabilidade Pública”, a qual prevê o controle interno nos arts. 76 a 80.

Posteriormente, a Constituição Federal (1988) nos artigos 31, 70 e 74 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 59, juntamente com as exigências dos Tribunais de Contas Estaduais, estabeleceram que a fiscalização dos atos da Administração Pública deve ser exercida com base no Sistema de Controle Interno, ou seja, no cumprimento de uma exigência constitucional. Analisando os artigos da Constituição, os controles internos podem ser entendidos como uma forma de planejamento estratégico, pois tem como intuito realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, das entidades da administração direta e indireta.

As disposições constitucionais do Sistema de Controle Interno são destinadas à União, Estados e Municípios, tanto na administração direta ou indireta, aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Com isso, os atos desses agentes públicos devem ser marcados sempre pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, avaliando o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, comprovando a legalidade e avaliando resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão. Também está entre as prerrogativas do controle interno, apoiar o controle externo, pois os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência aos órgãos fiscalizadores, sob pena de responsabilidade solidária.

Desta forma, cabe aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de todas as esferas de poder, implementar um Sistema de Controle Interno, com estrutura, equipe e um controlador responsável. Atualmente não existe uma legislação que defina o perfil do servidor para assumir o cargo ou função de controlador interno, bem como a estrutura mínima de uma equipe de suporte ao controlador interno e a estrutura física necessária mínima para sua atuação.

Por essa razão, essa pesquisa tem como objetivo identificar a estrutura de pessoal do controle interno das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba e também compreender as orientações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a temática. Desta forma a pesquisa buscará: a) levantar os acórdãos e demais documentos editados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná referente ao

assunto; b) analisar, por meio de pesquisa/questionário, o perfil profissiográfico³ do Controlador Interno, equipe e uma estrutura mínima de funcionamento do Controle Interno nas Câmaras Municipais.

A pesquisa será qualitativa e quantitativa, somado ao levantamento bibliográfico, analisando, inclusive, acórdãos do TCE-PR e outros materiais publicados relacionados ao tema. O questionário *survey* buscou identificar o perfil profissional dos controladores internos das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. CONCEITOS DE CONTROLE INTERNO NO SETOR PÚBLICO

Na área pública o controle é utilizado na verificação dos atos administrativos que devem estar aderentes às normas previstas na legislação. Para Guerra (2005, p. 273) o sistema de controle interno deve ser exercido dentro da própria estrutura do órgão controlado, por meio de procedimentos e atividades intersetoriais (de colaboração), com vistas à realização eficiente do sistema e correta gestão da coisa pública.

Neste contexto, Castro (2011, apud GONÇALVES, 2015, p.4) define o controle na área pública “como o conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para salvaguardar os atos praticados pelo gestor e o patrimônio sob sua responsabilidade”.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, na Resolução n.º 1.120⁴, que dispõe sobre a criação, implantação e manutenção do sistema de controle interno no âmbito dos poderes municipais do Estado, define o Sistema de Controle Interno como:

O conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si, têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas, bem como evidenciando sua legalidade e razoabilidade, avaliar os seus resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em sua cartilha “Diretrizes e orientações sobre o controle interno para jurisdicionados” (2017) define controle interno como:

3 O Perfil Profissiográfico é a ferramenta que nos auxilia a determinar as características desejáveis em um trabalhador, suas habilidades cognitivas, técnicas e comportamentais. Ele é o dimensionamento das responsabilidades, conhecimentos, experiências, habilidades, aptidões e atitudes presentes em um indivíduo que o qualifica para o desempenho adequado de determinada função. Para tanto, é importante a realização de um trabalho que se inicia com entrevistas com os gestores, para que se possa traçar o perfil mais apto para a realização de determinada função. As habilidades cognitivas são as habilidades de raciocínio lógico e abstrato, resolução de problemas, criatividade, capacidade de compreensão, julgamento crítico e conhecimento geral. As técnicas, determinadas juntamente com o gestor, são as habilidades em informática, língua estrangeira, operação de equipamentos e processos de trabalho. As habilidades comportamentais, ou psicológicas, são aquelas que envolvem cooperação, iniciativa, empreendedorismo, motivação, responsabilidade, participação, disciplina, ética e a atitude permanente de aprender a aprender. Com base nestes dados, técnicos e psicológicos, será possível realizar um recrutamento de pessoas que mais se aproximam das características desejáveis para um cargo. Disponível em: <https://sites.google.com/site/lavorita/perfil-profissiografico-o-que-e> Acesso em 10/2018.

4 Resolução 1120/2005 - Dispõe sobre a criação, a implementação e a manutenção de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo municipais, e dá outras providências. Disponível em: <<https://saodesiderio.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/resolucao-1120-2005.pdf>> Acesso em 01 ago. 2019.

(...) aquele realizado pela própria organização, por meio de uma unidade que integra a sua estrutura administrativa, com a atribuição de vigilância, orientação e correção da atuação das demais unidades administrativas. No entanto, é preciso compreender o controle interno em uma concepção mais ampla, como uma atividade que envolve toda a administração. Controle Interno compreende um conjunto de atividades e procedimentos de controle incidentes sobre o processo de trabalho da organização com o objetivo de salvaguardar seu patrimônio, conferir exatidão e fidelidade nas demonstrações financeiras, promover a eficiência operacional e encorajar a obediência às diretrizes traçadas pela administração.

Por sua vez, Cleiton Vieira⁵, faz uma diferenciação entre o sistema de controle interno previsto na Constituição Federal de 1988 e o controle interno da própria entidade. Para Vieira Controle Interno é o “conjunto de recursos, métodos e processos, adotados pelas próprias gerências do setor público, com vista a impedir o erro, a fraude e a ineficiência”. Já Sistema de Controle Interno é o “conjunto de unidades técnicas articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno indicados na Constituição e normatizados em cada nível de governo”.

2.1.1. OBJETIVOS DO CONTROLE INTERNO, PRINCÍPIOS E SEUS ELEMENTOS

De acordo com Azevedo (2010) o controle interno tem por função planejar, organizar e supervisionar informações por meios que buscam proteger o patrimônio, incrementar a eficiência operacional e promover obediência às normas administrativas. Por gerenciar recursos públicos, o Controle Interno torna-se um importante órgão que atua como supervisor dos procedimentos internos.

O Sistema de Controle possui cinco instrumentos principais, expressos no artigo 70 da Constituição Federal, sendo o controle contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional. Neste contexto, Frasson (2011, p16) explica que: o controle contábil são os atos de registro, controle e análise das diferentes operações de caráter orçamentário, financeiro e patrimonial; enquanto que, o controle financeiro versa sobre movimentação financeira, envolvendo receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias; já o controle orçamentário diz respeito a execução da lei orçamentária e ao cumprimento do princípio da legalidade (receitas previstas e autorizadas); o controle patrimonial se refere ao controle dos bens permanentes, sua guarda e administração; e, por fim, o controle operacional busca identificar as atividades e o consumo dos recursos.

Sobre a atuação e o momento em que se efetiva o controle, CASTRO (2007, p.104) destaca três formas:

prévio, quando realizado antes do surgimento do ato e tem com principais aspectos as funções autorizativas e orientadoras; concomitante, quando o controle se faz em todas as etapas do início

5 VIEIRA, Cleiton. O controle interno nas câmaras municipais, segundo a lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001565.pdf> . Acesso em 01 agost. 2019.

nascimento do ato administrativo, sua principal característica é o caráter orientador; e posterior, quando o controle se faz após a emanção do ato, o controle posterior pode ainda ter o condão corretivo ou punitivo, dependendo do caso.

Para um bom desempenho do Sistema de controle interno, GUY e PEREIRA (2018, 90) reforçam a importância que este seja qualificado e implicará diretamente na Administração do Gestor para com a população.

A adoção de um sistema de controle interno qualificado ressoa diretamente na capacidade do gestor municipal adotar boas práticas de governança, em benefício da sociedade e do regime democrático, na exata medida em que os atos de gestão serão melhores direcionados para a execução dos programas e políticas públicas previstos constitucionalmente e no cumprimento do plano de governo proposto na plataforma eleitoral.

2.1.2. ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – TCE/PR QUANTO AO PERFIL DO CONTROLADOR INTERNO NO LEGISLATIVO

Como muitos aspectos dos Sistemas de Controle ainda necessitam de regulamentação, cabe aos Estados e Municípios a prerrogativa de definir instrumentos legislativos específicos e, por vezes, se valer de orientações dos Órgãos de Controle. Os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios (apenas os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro têm TC próprios, criados antes da CF/1988) externam suas orientações por meio de consultas ou acórdãos⁶. Deste modo, segue alguns entendimentos do TCE-PR sobre a nomeação/requisitos do controlador interno no Legislativo municipal:

ACÓRDÃO Nº. 921/07 – Tribunal Pleno – Retificado pelo Acórdão 1369/07 (PROCESSO Nº. 107966/07), este acórdão trouxe o entendimento que pode haver controle interno próprio da Câmara, porém deve-se manter integração entre os sistemas. Acumulação de funções e a necessidade de nomeação de funcionários também tão somente dependem de escolha administrativa. (grifo nosso)

ACÓRDÃO Nº. 97/08 – Tribunal Pleno (PROCESSO Nº. 449824/07) - Consulta. Cargo em comissão para chefe de setor de controle interno. Possibilidade considerando que os responsáveis pelo controle interno devem ser servidores efetivos, os quais devem ocupar o cargo por tempo previamente definido. (grifo nosso)

ACÓRDÃO Nº. 265/08 – Tribunal Pleno (PROCESSO Nº. 522556/07) - Consulta. Controlador Interno. Imprescindível que seja exercido por servidor público efetivo mediante alternativas que visem a propiciar a necessária imparcialidade para o exercício da atividade e a não sujeição a pressões políticas. (grifo nosso)

ACÓRDÃO Nº. 867/10 – Tribunal Pleno (PROCESSO Nº. 402949/09) - Consulta. Controle interno. Lapso temporal para o desempenho das funções de controlador. Exercício por servidor efetivo. Possibilidade de criação de cargo em comissão para a figura do controlador geral a ser desempenhada, preferencialmente, por servidor público efetivo, com o

⁶ Segundo glossário do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande de Sul, “acórdão” significa: Decisão proveniente de órgão colegiado, ou seja, composto por mais de um julgador. A palavra remonta ao vocábulo em português “acordo”, ou “acordam”, representando a decisão final tomada coletivamente. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/imprensa/glossario>> acesso em: 28 jun. 2019.

propósito de chefiar equipe composta por servidores com a função de controladores internos. (grifo nosso)

ACÓRDÃO Nº. 1604/10 – Tribunal Pleno (PROCESSO Nº. 161607/09) - Consulta. Acumulação de cargos. Controlador Interno ocupante de cargo efetivo eleito para o cargo de vereador. Compatibilidade de horários. Artigo 38, inciso III, da Constituição da República. Impossibilidade. (grifo nosso)

ACÓRDÃO Nº. 1024/15 – Tribunal Pleno (PROCESSO Nº. 568635/12) - Consulta. Implantação do sistema de controle interno do Legislativo Municipal. Aumento de remuneração de servidores em ano eleitoral. Implantação do Plano de Cargos e Salários da Câmara. Criação de gratificação de função. Possibilidade. (grifo nosso)

ACÓRDÃO Nº. 4433/17 – Tribunal Pleno (PROCESSO Nº. 694275/17) – I) não é possível (regular) que o único advogado que ocupa cargo efetivo na Câmara Municipal exerça cumulativamente as atribuições de seu cargo com as de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores e na ausência de outro servidor efetivo. II) não é possível (regular) que ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da presidência da Câmara de Vereadores elabore pareceres em procedimentos licitatórios para que o único advogado efetivo atue como controlador interno. III) o servidor em estágio probatório pode exercer as funções de controlador interno. IV) é possível (regular) que o controle interno do Poder Legislativo esteja a cargo do controle interno do Poder Executivo, nos termos indicados no caput do artigo 31 da Constituição Federal de 1988. É possível (regular), também, que cada Poder tenha seu próprio controle interno, que deverão atuar de forma integrada, nos termos dos artigos 70 e 74 da CRFB/88, bem como dos artigos 54 e 59 da Lei Complementar n.º 101/00. V) é possível (regular) que servidor efetivo ocupante de cargo de nível médio seja designado como controlador interno, desde que detenha conhecimentos / formação para tanto. (grifo nosso)

Da análise dessas decisões, observa-se que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná entende que a função de Controlador Interno no Poder Legislativo é: de livre nomeação e exoneração (este último, caso não seja ocupação por mandato); pode ser um cargo em comissão, mas somente ocupado por servidor de cargo efetivo; pode receber gratificação de função desde que haja previsão legal; e deve possuir conhecimento técnico, independentemente do nível de escolarização.

2.1.3. PERFIL PROFISSIONAL DO CONTROLADOR INTERNO, EQUIPE DE SUPORTE, ESTRUTURA FISICA E EQUIPAMENTOS PARA DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES

De acordo com os apontamentos iniciais, a legislação aplicada define e estabelece a importância do Controle Interno dos atos administrativos dos três poderes da República. Para essa função, os entes públicos nomeiam um controlador ou coordenador, que será responsável pelo controle dos atos. Mas, qual é o perfil profissional que esse servidor e quais atividades deverá realizar?

Para Fasson (2011, p.11), cabe ao controlador interno propor as boas ações e condutas condizentes nos demais funcionários públicos, já que a função do controle interno é fiscalizar, adotar medidas preventivas, precipuamente focalizadas naqueles

que lidam diariamente com os recursos públicos e licitações, cujas ameaças à boa conduta são bem maiores, porém latentes.

O gestor municipal ao designar um responsável para o exercício do cargo de controlador interno deve, de acordo com GUY e PEREIRA (2018, p. 95) “observar as normas e os princípios que vinculam toda a Administração Pública, dentre os quais o princípio da eficiência, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade e da legalidade”.

A falta de controle interno efetivo nos órgãos públicos pode gerar multas e punições aos gestores. No Estado do Paraná, caso a Câmara Municipal não possua o Sistema de Controle Interno regulamentado e atuando, o TCE poderá desaprovar as contas, conforme dispõe os artigos 07 e 08 da Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005, denominada Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Também é de suma importância a consonância com a contabilidade, pois o controle interno realiza sua fiscalização em avaliações de relatórios do setor contábil. Caso haja distorção no trabalho do controle interno, poderão causar consequências desastrosas para a Administração, pois propiciará ao controle externo, uma interpretação equivocada da situação administrativa, podendo levar representações ao Ministério Público, formalizando processos no âmbito dos tribunais de contas, por consequência chegar até a cassação do mandato do gestor público.

Algumas situações também não podem ocorrer como, por exemplo, acúmulo de função que demonstrem ferir o princípio da segregação de função⁷ e, principalmente, contador ou advogado com função gratificada de controle interno. Neste contexto GUY e PEREIRA reafirmam (2018, p. 95):

Dentre os critérios indicados pelas Cortes de Contas⁸ se elencam o princípio da segregação das funções, o princípio da independência técnico-funcional, o princípio da relação custo/benefício, o princípio da qualificação adequada, o princípio da temporalidade e o princípio da aderência a diretrizes e normas.

3. METODOLOGIA

A pesquisa se efetivou de forma qualitativa e quantitativa, consulta a bibliografias, análise de acórdãos do TCE-PR e com aplicação de questionário *survey* encaminhado a doze controladores internos das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. O critério para seleção das Câmaras Municipais foi o maior repasse de recursos financeiros no ano de 2018, pois, supostamente as Câmaras com o maior duodécimo poderiam contar com estruturadas mais adequadas.

7 A segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade. Conforme o Conselho Federal de Contabilidade, na Resolução nº 1.212/2009, segregação de funções significa atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos. A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividades>> Acesso em: 02 jul. 2019.

8 Instrução Normativa nº 44/2015 - Tribunal de Contas de Rondônia, que estabelece as diretrizes gerais sobre a implementação e operacionalização do sistema de controle interno para os entes jurisdicionados.

O levantamento survey, segundo Freitas (2000), pode ser compreendido como a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas. Yin (2001, p.25) afirma que essa estratégia é vantajosa quando o objetivo da pesquisa for descrever a incidência ou a predominância de um fenômeno, ou quando ele for previsível sob certos resultados.

O instrumento utilizado para o desenvolvimento dessa pesquisa foi um questionário embasado/adaptado ao Ofício⁹ do Promotor de Justiça Gustavo Henrique Rocha de Macedo, em razão do seu conteúdo. O período de envio do questionário e recebimento de respostas foi durante o mês de maio do ano de 2019 e o meio utilizado foi via eletrônico, plataforma *google drive*. O presente instrumento de coleta de dados contou com dez questões fechadas, com o propósito de identificar perfil do controlador interno e a estrutura de pessoal dos Controles Internos nas Câmaras Municipais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Segundo a página oficial da Secretaria do Desenvolvimento Urbano, a Região Metropolitana de Curitiba é dividida em 29 municípios¹⁰, a saber: Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante, Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiuva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná. E alguns destes subdivididos em dois núcleos, Núcleo Urbano Central (NUC) com 16 (dezesesseis) municípios incluindo Curitiba, sendo eles: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais e o vale da Ribeira com 07 (sete) municípios: Adrianópolis, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Itaperuçu, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná. Destes 29 municípios, foram selecionados 13 (treze) municípios para participar da pesquisa, tendo como critério de escolha os que possuem maior orçamento. Esse critério foi utilizado como hipótese de que, havendo um repasse maior, em contrapartida a Câmara poderia disponibilizar uma estrutura mais adequada, com local físico específico, estrutura (computador, impressora, telefone e outros) e uma equipe multidisciplinar para atuar juntamente ao Controlador Interno.

Os 13 (treze) municípios com maior receita corrente líquida em 2018, de acordo com a página do Tribunal de Contas, sequencialmente, foram: Curitiba, São José dos Pinhais, Araucária, Colombo, Pinhais, Campo Largo, Fazenda Rio Grande, Piraquara, Almirante Tamandaré, Lapa, Campina Grande do Sul, Rio Branco do Sul e Quatro Barras. O Município de Campo Largo não participou da pesquisa em razão do princípio da imparcialidade do autor do presente artigo (que ocupa a função de Controlador Interno), restando, portanto, 12 entrevistas.

9 Ofício nº 193/2017 – GEPATRIA – Procedimento Administrativo nº MPPR-0046.17.147517-4: O ofício em questão foi encaminhado a todos os municípios do estado do Paraná, com um formulário anexo composto por vinte e nove questões denominado “Levantamento sobre o Sistema de Controle Interno nos Municípios”.

10 <http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=89>, <acesso em 07/05/2019>

Para obter dados de receita e despesa com pessoal foi utilizada a aba “controle social”, “análise de gestão Fiscal Municipal”, “Selecione uma entidade”, “ano - 2018”, “2º quadrimestre”, por meio do endereço eletrônico¹¹. As informações retiradas na sua grande maioria são datadas de 31/08/2018, porém pode-se perceber que algumas Câmaras não possuem informações atualizadas junto ao TCE/PR. Já os valores referentes ao duodécimo, utilizou-se a Aba “controle social”, “Lei de Responsabilidade Fiscal”, “Demonstrações Contábeis a partir de 2013”, “selecione o município”, “selecione entidade”, “selecione relatório – DC: Balanço Orçamentário”, “selecione o ano-2018”, “período-janeiro”, por meio do endereço eletrônico¹².

Desta forma, os valores obtidos foram:

Tabela 1 – Dados Econômicos da Região Metropolitana de Curitiba

DADOS ECONÔMICOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA							
	Município	Data Informada	Receita Corrente Líquida Município	Despesa Total com Pessoal Câmara M.	% da receita líquida do Município (Despesa Pessoal)	Situação JAN - 2018 balanço orçamentário JAN-18	% da receita do Município (Repasse Total)
01	Curitiba	31/08/2018	7.038.989.197,27	80.174.026,82	1,14%	R\$ 148.778.000,00	2,11%
02	São José dos Pinhais	31/08/2018	955.936.336,88	21.770.980,88	2,28%	R\$ 37.585.000,00	3,93%
03	Araucária	30/04/2017	698.841.338,18	11.962.109,57	1,71%	R\$ 28.700.000,00	4,11%
04	Colombo	31/08/2018	383.666.353,31	8.560.775,92	2,23%	R\$ 15.743.946,00	4,10%
05	Pinhais	31/08/2018	337.477.284,65	10.664.679,30	3,16%	R\$ 14.886.262,92	4,41%
06	Campo Largo	31/08/2018	265.191.099,11	6.568.643,09	2,48%	R\$ 11.200.000,00	4,22%
07	Piraquara	31/08/2018	203.482.326,47	6.048.696,24	2,97%	R\$ 8.280.000,00	4,07%
08	Almirante Tamandaré	31/08/2018	154.243.679,77	5.235.407,55	3,39%	R\$ 6.640.000,00	4,30%
09	Fazenda Rio Grande	31/08/2018	216.213.775,90	4.963.751,55	2,30%	R\$ 6.239.750,30	2,89%
10	Lapa	30/06/2018	115.799.931,65	3.526.843,32	3,05%	R\$ 6.000.000,00	5,18%
11	Campina Grande do Sul	30/06/2018	112.539.059,91	2.635.998,55	2,34%	R\$ 5.233.800,00	4,65%

11 https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_AGF.aspx, <acesso em 18/11/2018>

12 https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relTipo=2, <acesso em 18/11/2018>

DADOS ECONÔMICOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

	Município	Data Informada	Receita Corrente Líquida Município	Despesa Total com Pessoal Câmara M.	% da receita líquida do Município (Despesa Pessoal)	Situação JAN - 2018 balanço orçamentário JAN-18	% da receita do Município (Repasse Total)
12	Rio Branco do Sul	30/06/2018	86.912.158,77	3.713.221,80	4,27%	R\$ 5.100.000,00	5,87%
13	Quatro Barras	30/06/2018	84.109.408,63	2.653.708,14	3,16%	R\$ 4.930.000,00	5,86%
14	Campo Magro	31/08/2018	68.918.582,62	2.823.599,64	4,10%	R\$ 3.712.086,36	5,39%
15	Mandirituba	31/08/2018	61.216.169,25	2.054.478,28	3,36%	R\$ 3.192.900,00	5,22%
16	Cerro Azul	31/08/2018	40.962.046,80	1.680.128,21	4,10%	R\$ 3.147.173,81	7,68%
17	Itaperuçu	30/06/2018	46.422.603,52	2.058.412,76	4,43%	R\$ 2.619.650,00	5,64%
18	Balsa Nova	30/06/2018	45.566.966,45	1.691.256,20	3,71%	R\$ 2.537.200,00	5,57%
19	Rio Negro	31/12/2017	73.796.690,95	1.594.138,91	2,16%	R\$ 2.500.000,00	3,39%
20	Quitadinha	30/06/2018	44.351.897,85	1.112.374,03	2,51%	R\$ 2.420.000,00	5,46%
21	Contenda	30/06/2018	44.160.553,71	1.209.799,80	2,74%	R\$ 2.300.000,00	5,21%
22	Piên	31/12/2016	35.465.838,86	1.238.727,33	3,49%	R\$ 2.180.000,00	6,15%
23	Tijucas do Sul	31/08/2018	41.477.787,08	1.480.995,30	3,57%	R\$ 2.080.000,00	5,01%
24	Adrianópolis	31/12/2017	22.979.526,59	1.085.785,11	4,73%	R\$ 1.900.000,00	8,27%
25	Bocaiuva do Sul	30/06/2018	30.321.143,66	1.103.108,86	3,64%	R\$ 1.702.344,00	5,61%
26	Campo do Tenente	30/06/2018	23.840.076,28	834.338,11	3,50%	R\$ 1.241.000,00	5,21%
27	Agudos do Sul	30/04/2018	19.591.838,14	702.573,90	3,59%	R\$ 1.134.500,00	5,79%
28	Tunas do Paraná	30/06/2018	20.036.519,81	728.929,52	3,64%	R\$ 1.080.000,00	5,39%
29	Doutor Ulysses	31/08/2018	16.635.551,48	675.972,84	4,06%	R\$ 932.794,66	5,61%

Tabela elaborada pelo autor (2018).

artigos
acadêmicos

As dez perguntas foram direcionadas para mapeamento do perfil profissional dos Controladores Internos das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. Buscou-se saber se há legislação que regula as atividades do Controlador Interno; se o Sistema de Controle Interno está instituído na Câmara Municipal; a posição hierárquica do Controle Interno na Câmara; se o responsável pelo controle interno é servidor efetivo ou temporário, bem como, se o mesmo ocupa uma função ou cargo; se há divisão das funções de controladoria com as atividades administrativas ou operacionais; o nível de escolaridade dos controladores e a sua formação acadêmica; a equipe, espaço próprio e equipamentos para o funcionamento; se os membros do controle interno recebem e/ou participam de treinamentos/capacitações.

Uma das amostras que não foram colocadas no questionário foi em relação ao gênero, porém pelo levantamento de *e-mail* e contatos telefônicos, foi possível mapear que dos doze entrevistados, quatro são do sexo feminino e oito do sexo masculino, ou seja, há predominância do sexo masculino entre os controladores dos 12 (doze) municípios selecionados.

Das respostas recebidas e devidamente consolidadas, observou que:

- a. 83,3% das Câmaras Municipais possuem legislação específica e 16,7% informaram que a legislação do Executivo é aplicada no Legislativo.
- b. 50% dos controles internos estão, hierarquicamente, abaixo da Presidência da Câmara, enquanto que 33,3% estão junto à Direção-Geral e 16,7% equiparado ao gabinete do Presidente.
- c. Dos responsáveis pela coordenação do controle interno, 100% são servidores efetivos;
- d. 41,7% dos entrevistados informaram que estão designados especificamente para atuar na função de controlador interno; já 33,3% informaram que foram designados para função e 25% puderam optar pelo cargo ou pela função;
- e. 83,3% informaram que somente realizam as atividades de controle interno e não acumulam outras funções, enquanto que 16,7% informaram que acumulam outras atribuições;
- f. Quanto à escolaridade, 58,3% possuem ensino superior completo, 33,3% possuem especialização e 8,3% ensino superior incompleto;
- g. A formação acadêmica dos controladores ficou assim ponderada: Gestão Pública com 41,7%, seguido de 16,7% em Administração e Ciências Contábeis, 8,3% Economia e Direito.
- h. A estrutura de recursos humanos atuante no Sistema de Controle Interno é: 75% gerenciada pelo Controlador Interno (correspondente a nove controladores) e 8,3% Controlador e um servidor, 8,3 % controlador e dois servidores e 8,3% controlador e equipe, ou seja (correspondente a um em cada opção).
- i. 58,3% dos controladores informaram que possuem estrutura física própria, enquanto que 25% não possuem e apenas 16% possuem estrutura de equipamentos.

- j. Por fim, 75% dos controladores informaram que realizam capacitação, atualização e cursos, enquanto que 25% informaram que não possuem ou realizam capacitação continuada.

Analisando os dados e fazendo um paralelo com os acórdãos do TCE-PR¹³, verificou que:

- a. A maioria das Câmaras Municipais possui legislação própria sobre o Sistema de Controle Interno, portanto compatível com a orientação do TCE/PR (acórdão nº 1.369/2007).
- b. Metade encontra-se hierarquicamente abaixo apenas da Presidência, o que demonstra que o Sistema de Controle Interno possui lugar de staff¹⁴ na estrutura organizacional.
- c. Conforme orientação do TCE-PR, todos ocupantes do cargo ou função são servidores efetivos (acórdão nº 265/2008).
- d. A forma de provimento depende da legislação de cada Câmara Municipal, se será designado para cargo, função, ou o servidor pode optar quando existir as duas possibilidades (acórdão nº 1.369/2007, nº 356/2011).
- e. Sobre o desempenho da atribuição de Controlador Interno a maioria apenas atua na controladoria, porém alguns desempenham outras atividades, o que pode contrariar o princípio da segregação de funções¹⁵. Os únicos cargos que não podem acumular função de Controlador Interno são os cargos de contador (a)¹⁶ e procurador/advogado¹⁷.
- f. A preferência para ocupar o cargo/função de controlador interno é de servidor que possuam escolaridade de nível superior completo (acórdão nº 356/2011) e neste quesito, apenas um não possui a escolaridade em nível superior completo.
- g. A formação acadêmica é bem diversificada, com maioria em Gestão Pública, neste critério não existe normatização pelo TCE-PR, apenas a preferência para que possua curso de nível superior.
- h. Apesar da escolha das Câmaras da Região Metropolitana, selecionadas as treze que possuem o maior repasse da Prefeitura, o que traria o pressuposto de possuírem estrutura de pessoal, a maioria é gerenciada apenas por um servidor ocupante do cargo/função. Neste mesmo contexto, um pouco mais da

13 Acórdão nº 1369/2007 - Possibilidade de câmaras possuírem sistema separado do executivo, devendo, porém, haver plena integração entre os sistemas.

Acórdão nº 356/2011 - A chefia do controle interno admite cargo de confiança e cargo em comissão, dando-se preferência ao preenchimento deste por servidores efetivos e que tiver curso superior completo.

Acórdão nº 1369/2007 - A acumulação de funções e a necessidade de nomeação de funcionários também tão somente dependem de escolha administrativa.

Acórdão nº 265/2008 - Controlador Interno. Imprescindível que seja exercido por servidor público efetivo mediante alternativas que visem a propiciar a necessária imparcialidade para o exercício da atividade e a não sujeição a pressões políticas.

14 A assistência do staff é necessária quando o tamanho e a complexidade da organização tornam-se elementos característicos. Sua função principal é analisar, orientar, conferir o desenvolvimento dos planos, programas, políticas e procedimentos e fazer recomendações, ou mesmo exercer autoridade. A atividade do staff é uma atividade de coordenação por excelência. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/memoria-do-professor-paulo-neves-de-carvalho/150-tese-de-doutorado-prof-paulo-neves-de-carvalho-1955-traduzida/file>. Acesso em: 09 de set. 2019.

15 A segregação de função é um meio da Administração Pública evitar que o mesmo servidor execute e fiscalize ao mesmo tempo.

16 Vedado pelo Princípio da Segregação de função.

17 Acórdão nº 4433/2017 - Não é possível (regular) que o único advogado que ocupa cargo efetivo na Câmara Municipal exerça cumulativamente as atribuições de seu cargo com as de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores e na ausência de outro servidor efetivo.

metade possui estrutura própria, seguido de menos da metade que possuem apenas equipamentos. A maioria dos controladores informou participar de atualização profissional.

Diante disso, verificou-se que os Controles Internos das Câmaras Municipais pesquisadas atendem às orientações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nos seguintes itens pesquisados: a legislação própria; função desempenhada por servidor do quadro efetivo e com escolaridade “preferencialmente” de nível superior.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os controles internos estão previstos na Lei nº 4.320/64 arts. 76 a 80 (Lei da Contabilidade Pública), na Constituição Federal (1988) art. 31, 70 e 74, na Lei Complementar nº 101/00 (LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal) parágrafo único do art. 54 e art. 59, bem como nas Constituições Estaduais e demais legislações estaduais e municipais. São destinados a todos os poderes constitucionais: Executivo, Legislativo e Judiciário. Neste cenário estão inseridas as Câmaras Municipais ou Câmara de Vereadores, que por força da lei, devem possuir em sua estrutura os Sistemas de Controle Interno.

Diante da relevância do tema a pesquisa buscou identificar o perfil profissional dos controladores internos das Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. Foram mapeados vinte e nove municípios e destes foram selecionadas as treze Câmaras Municipais com maior repasse anual de recursos, tendo por base o ano 2018, porém apenas 12 (doze) foram pesquisadas. Com isso, foi encaminhado um questionário a doze controladores(as) internos das Câmaras dos municípios de: Curitiba, São José dos Pinhais, Araucária, Colombo, Pinhais, Fazenda Rio Grande, Piraquara, Almirante Tamandaré, Lapa, Campina Grande do Sul, Rio Branco do Sul e Quatro Barras.

Da análise dos dados observou-se que: a maioria possui legislação própria; a controladoria, na metade das Câmaras pesquisadas, está apenas abaixo da presidência na posição hierárquica; em sua maioria, o Controle Interno possui apenas um controlador; sendo apenas um em cada caso que a controladoria possui (controlador mais um servidor, controlador mais dois servidores e um controlador mais equipe); atuam em sua maioria em um espaço físico e estrutura própria; as controladorias, na sua totalização, são coordenadas por servidores de carreira efetiva, que assumem o cargo, a função, e em alguns casos possui a liberdade de escolha cargo/função, podendo acumular (em sua minoria) outras atividades no órgão; os controladores internos em sua maioria, possuem ensino superior, seguido de servidores com especialização, e esta formação sendo bem diversificada, com a maioria formada na área de gestão pública, mas também citados formações em administração, direito, economia e ciências contábeis (um dos entrevistados tem tripla formação: Gestão Pública, Direito e Ciências Contábeis); a maioria dos controladores realizam capacitação, atualização e cursos.

A pesquisa também demonstrou que, apesar da seleção das Câmaras com maior repasse, nem todas possuem um controle interno com equipe e estrutura física própria. Outro apontamento mostra que duas Câmaras não possuem legislação própria. Quatro delas informaram que o controle interno se encontra hierarquicamente na mesma posição da Direção-Geral, o que pode comprometer sua autonomia, quando o ideal seria em posição de *staff*.

Em síntese, a pesquisa demonstrou que o perfil profissional dos Controladores Internos das 12 (doze) Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Curitiba é: um servidor do quadro efetivo; que ocupam função ou cargo; com formação escolar de nível superior; nas áreas do conhecimento de sociais e aplicadas¹⁸ com predomínio em Gestão Pública¹⁹, que busca capacitação. As Câmaras Municipais possuem legislação própria, na qual a estrutura organizacional do Controle Interno está em posição acima de outros setores, funcionando com apenas um controlador

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Cristhian Carla; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; CARVALHO, Evelyn Freire de. **GUIA PRÁTICO DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. 2016. Disponível em: <<http://www.ampcon.org.br/pdf/guia-pratico-de-controle-interno-na-adm-pub.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2018.

ALBUQUERQUE, J. M. **AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DE UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR À LUZ DA METODOLOGIA MCDA-CONSTRUTIVISTA**. Revista Contemporânea de Contabilidade, v. 8, n. 15, p. 129-150, jan.-jun. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2011v8n15p129/20027>> Acesso em: 26 jun. 2019.

AZEVEDO, N. K.; ENSSLIN, S. R.; REINA, D. R. M. **CONTROLE INTERNO E AS FUNDAÇÕES DE APOIO À PESQUISA UNIVERSITÁRIA: UMA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO NAS FUNDAÇÕES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA NO ANO DE 2010**. Enfoque: Reflexão. Contábil, v. 29, n. 3, p. 34-45, set./dez. 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/121039/296007.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 jun 2019.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

Brasil. **MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. AUDITORIA INTERNA**. Planejamento estratégico: 2016-2020 / Auditoria Interna. – Brasília: MPF, 2016. Disponível em: <http://www.auditoria.mpu.mp.br/audin/PLANEJAMENTO-ESTRATEGICO-AUDIN-MPU.pdf>. Acesso em 27 set. 2018

CASTRO, Rodrigo Pirotini Aguirre de. **CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA DO MODELO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA**. 2007. Dissertação de Mestrado – Curso de Mestrado em Direito Econômico e Social, Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Conselho Nacional de Controle Interno - CONACI. 3ª Edição. **PANORAMA DO CONTROLE INTERNO NO BRASIL – CONACI 2017** / Organizadores Roberto Paulo Amoras, Gustavo Gonçalves Ungaro, Olavo Gomes Pereira, Norma Conceição Melo Lima da Rocha e Raphael Rodrigues Soré – Brasília, CONACI, 2017. Disponível em: <http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2018/01/Panorama-do-Controle-Interno-Conaci-LIVRO_ED_3%C2%BA-.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

FRASSON, Denilson Anderson. **A IMPORTÂNCIA DA ESCOLHA DO PROFISSIONAL DO CONTROLE INTERNO: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE RANCHO ALEGRE D´OESTE/PR**. 2011. 44 f. Monografia (Especialização) - Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal, Especialização em Ensino

¹⁸ CNPQ – Áreas do Conhecimento – Sociais e Aplicadas. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/web/dgp/ciencias-sociais-aplicadas>> Acesso em: 25 de agost. 2019.

¹⁹ Apesar de não encontrar o Gestão Pública na tabela do CNPQ, incluo como sociais e aplicadas, pois os diplomados no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública têm direito a registro no Conselho Regional de Administração – CRA –, de acordo com a Resolução Normativa CFA nº 374, de 2009.

de Ciências Diretoria de Pesquisa e Pós-graduação, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1146/1/CT_GPM_I_2011_21.PDF>. Acesso em: 15 out. 2018.

GUERRA, Evandro Martins. **OS CONTROLES EXTERNOS E INTERNOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. 2.ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GUY, Gabriel Léger; PEREIRA, Aila Tamina Martins. **O ATIVISMO DE CONTAS EM PROL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: UMA PROJEÇÃO CONCRETIZADORA DA EFICIÊNCIA DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS COMO ESSENCIAIS À BOA GOVERNANÇA**. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná/ Ministério Públicode Contas do Estado do Paraná. - n. 9, p. 80-99 (2018) - _ Curitiba: MinistérioPúblico de Contas do Paraná, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1rR5SI0B_HvKzg9MFcHg00Orzpq3XKC44/view Acesso em: 04 jul. 2019.

GONÇALVES, Simone Rocha, MENDES, Luis Roberto Sousa. **O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR DE MINAS GERAIS**. Cadernos Zygmunt Bauman, v. 5, n. 9, 2015. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/bauman/article/view/3808>> Acesso em: 01 jul. 2019.

LUZ, T. E.; CLAZER, E. A.; RIBEIRO, F. **ATRIBUIÇÕES E DIFICULDADES DOS CONTROLADORES INTERNOS MUNICIPAIS NA REGIÃO DA AMCESPAR (PR)**. Revista Brasileira de Administração Científica, v.7, n.3, p.154-169, 2016. Disponível em: <<http://sustenere.co/index.php/rbadm/article/view/SPC2179-684X.2016.003.0011/794>> Acesso em: 01 jul. 2019.

MOTA, Giordano Bruno Araújo Cavalcante. **A OBRIGATORIEDADE DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**. Revista Controle v. 16 n. 1, p. 459-485 (2018). Fortaleza - CE. Disponível em:<<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCEA/article/view/382>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

VIEIRA, Cleiton. **O CONTROLE INTERNO NAS CÂMARAS MUNICIPAIS, SEGUNDO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001565.pdf>. Acesso em 01 agost. 2019.

Tribunal De Contas Do Estado De Minas Gerais. (Org.). MINAS GERAIS - MG. **CARTILHA DE ORIENTAÇÕES SOBRE CONTROLE INTERNO**. 2012. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Controlo%20Interno.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná. CORBARI, Ely Celia; ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de (Org.). **DIRETRIZES E ORIENTAÇÕES SOBRE CONTROLE INTERNO PARA JURIDICIONADOS | 2017**. Curitiba - PR, jan. 2017. p. 1-50. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/6/flipbook/317850/Cartilha%20Controle%20Interno_final.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

TELETRABALHO NO SETOR PÚBLICO: ESTABELECENDO OS VÍNCULOS PARA O MELHOR APROVEITAMENTO DOS SEUS BENEFÍCIOS

Cristiane Gonçalves Vieira¹

artigos
acadêmicos

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar em que medida a forma de implantação do teletrabalho no setor público brasileiro vem possibilitando a maximização de suas potencialidades como estratégia laboral de ingresso na era digital e reconhecimento do capital humano como agente principal da ação voltada para resultados que atendam ao interesse público. A análise pautou-se em dois aspectos: a vinculação do teletrabalho à atividade ou tarefa desempenhada pelo agente público e os mecanismos de controle por resultados advindos do desempenho das atividades realizadas sob a modalidade de teletrabalho, substitutivos da fixação de jornada de trabalho. A análise de conteúdo das normas que regulamentam o teletrabalho e da jurisprudência permitiu concluir que ainda há resistência à assimilação do teletrabalho em toda a sua amplitude, o que se verifica, por exemplo, na hipótese de vedação do teletrabalho a ocupantes de determinados cargos públicos. Por outro lado, é possível afirmar, a partir da análise histórico-evolutiva dos atos administrativos regulamentadores do teletrabalho no setor público, que entidades como o Conselho Nacional de Justiça adotam a razoabilidade como parâmetro definidor de metas de resultados para os servidores em teletrabalho e, no mesmo sentido inovador, o Tribunal de Contas da União já possui uma unidade integralmente estruturada em plataforma digital. Finalmente, a título de contribuição para a ampliação do instituto do teletrabalho, sinaliza-se a possibilidade de adoção desta modalidade laboral no âmbito das tarefas e atividades relativas à auditoria governamental, reforçando a tese de vinculação do teletrabalho à natureza da tarefa ou da atividade.

PALAVRAS-CHAVE: Teletrabalho. Vinculação à atividade. Razoabilidade. Auditoria governamental.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the extent to which the way teleworking is implemented in the Brazilian public sector has made it possible to maximize its potential as a work strategy for entering the digital age and recognition of human capital as the main agent of action aimed at results that meet public interest. The analysis was based on two aspects: the link of telework to the activity or task performed by the public agent and the control mechanisms for results arising from the performance of activities carried out under the telework mode, substituting the fixing of working hours. The content analysis of the rules that regulate teleworking and

¹ Servidora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ e docente da Escola de Contas e Gestão – ECG/TCE-RJ. Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/7842668066857722>>. E-mail: <crisgv@tce.rj.gov.br>.

jurisprudence allowed us to conclude that there is still resistance to the assimilation of teleworking in all its breadth, which is verified, for example, in the hypothesis of the prohibition of teleworking to occupants of certain public positions. On the other hand, it is possible to affirm, based on the historical-evolutionary analysis of the administrative acts regulating telework in the public sector, that entities such as the National Council of Justice have already adopted reasonableness as a parameter for defining results goals for teleworkers and , in the same innovative sense, the Federal Audit Court already has a unit fully structured on a digital platform. Finally, as a contribution to the expansion of the teleworking institute, the possibility of adopting this work modality within the scope of tasks and activities related to government auditing is highlighted, reinforcing the thesis of linking teleworking to the nature of the task or activity.

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

Como nova configuração de uma milenar relação estabelecida entre os indivíduos na sociedade em face da natureza - o trabalho² -, o teletrabalho constitui uma estratégia laboral que desafia paradigmas tradicionalmente radicados na história da economia política, abrindo uma espécie de portal para um futuro que se faz presente e abala antigas estratégias mantenedoras de uma aparente estabilidade social controlada em um ambiente físico determinado.

Teletrabalho pode ser conceituado como um modelo de realização de uma atividade, ou conjunto de atividades, em ambiente virtual, distinto do ambiente físico da organização, de modo regular, valendo-se de meios exclusivamente telemáticos, com o estabelecimento de metas pactuadas, definidas em Plano de Trabalho Individual³

Partindo do contexto evolutivo do teletrabalho gestado, inicialmente, na esfera privada das relações de trabalho, o presente artigo pretende analisar criticamente a trajetória da implantação desse novo formato laboral no setor público brasileiro, identificando premissas equivocadas e limitadoras do espectro de benefícios inerentes à dinâmica do teletrabalho, impostas sem uma base empírica que as justifique.

Em um cenário de inovação tecnológica, de reconfiguração da sociedade em rede (CASTELLS, 2014) e de eficiência administrativa como dever imposto ao gestor público, o presente trabalho buscará responder a uma questão primordial, que pode ser assim sintetizada: em que medida o conteúdo das normas que regulamentam o teletrabalho no setor público possibilita a maximização de suas potencialidades, como estratégia laboral de ingresso na era digital e reconhecimento do capital humano como agente principal da ação voltada para resultados que atendam ao interesse público?

² O sentido do trabalho no texto revela a sua centralidade no processo de sociabilidade humana desde os tempos mais remotos.

³ Entre outras inúmeras definições de teletrabalho, destaque-se: “[...] é a modalidade de trabalho realizado à distância, em local adequado, com a privacidade e a segurança exigidas pelo serviço, mediante acesso remoto e utilização de tecnologias de informação e de conhecimento, com flexibilidade de horário e efeitos jurídicos equiparados àqueles decorrentes da atuação presencial”. Fonte: art. 2º, I da Resolução nº 22/2018 do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ-SC).

A questão será analisada sob dois aspectos: a vinculação do teletrabalho à atividade ou tarefa desempenhada pelo agente público, e não à função pública ou ao cargo público ocupado, e os mecanismos de controle por resultados advindos do desempenho das atividades realizadas sob a modalidade de teletrabalho, substitutivos da fixação de jornada de trabalho.

2. A CULTURA ORGANIZACIONAL VOLTADA PARA RESULTADOS COMO AMBIENTE FAVORÁVEL AO TELETRABALHO

A consolidação de uma cultura organizacional voltada para resultados constitui pressuposto essencial ao sucesso e ao máximo aproveitamento dos impactos positivos esperados com a implementação das estratégias de teletrabalho. Trata-se de um grande desafio para o setor público, levando-se em conta que a proposta da Nova Administração Pública Gerencial idealizada no Brasil, a partir da década de 1990, ainda carece de releituras e ajustes que possibilitem a ruptura de um modelo concebido sob vieses patrimonialistas e burocráticos.

Não raro, antigas práticas acabam se perpetuando sem base científica que as justifique no contexto da atualidade, apenas porque “sempre foi feito assim”, respaldando-se tão somente em argumentos teratológicos incompatíveis com o ideário republicano, afastando-se dos objetivos finalísticos direcionados para a boa e regular gestão da coisa pública.

Nesse sentido, importante avanço verificado no âmbito do Poder Executivo federal foi a regulamentação, ainda que tardia (2018), do Decreto nº 1.590, datado de 10 de agosto de 1995, tratando do controle por jornada de trabalho dos servidores integrantes da Administração Pública Federal (direta e indireta). A partir da vigência da Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2018), definindo orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) relativos à implementação de Programa de Gestão no âmbito federal, pode-se estabelecer um marco normativo do ingresso do Poder Executivo em um novo modelo de gestão pública.

A citada Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018, em seu art. 2º, apresenta diversos conceitos importantes, norteadores da nova gestão pública por resultados, legitimando estratégias laborais tais como as descritas nos incisos V a IX daquele dispositivo:

[...]

V - modalidade por tarefa: categoria de implementação do programa de gestão em que o servidor público executa tarefa determinada e por prazo certo fora ou nas dependências da unidade, mediante o uso de equipamentos e tecnologias que permitam a plena execução das atribuições remotamente, dispensado do controle de frequência e, quando concluída, fica automaticamente desligado do programa de gestão, nos termos desta Instrução Normativa;

VI - modalidade semi-presencial: categoria de implementação do programa de gestão em que o servidor público executa suas atribuições funcionais parcialmente fora das dependências da unidade, por unidade de tempo, em dias por semana ou em turnos por dia, mediante o uso de equipamentos e tecnologias que permitam a plena execução das atribuições remotamente, dispensado do controle de frequência, nos termos desta Instrução Normativa;

VII - modalidade teletrabalho: categoria de implementação do programa de gestão em que o servidor público executa suas atribuições funcionais integralmente fora das dependências da unidade, mediante o uso de equipamentos e tecnologias que permitam a plena execução das atribuições remotamente, dispensado do controle de frequência, nos termos desta Instrução Normativa;

VIII - plano de trabalho: documento preparatório aprovado pelo dirigente da unidade que delimita a atividade, estima o quantitativo de servidores públicos participantes e define as modalidades, as metas e a metodologia de mensuração efetiva de resultados para implementação do programa de gestão, inclusive na fase de experiência-piloto;

IX - programa de gestão: ferramenta de gestão fundada em plano de trabalho e autorizada em ato normativo de Ministro de Estado, que disciplina o exercício de atividades determinadas, em situações especiais em que os resultados possam ser efetivamente mensurados, cuja execução possa ser realizada por servidores públicos com dispensa de controle de frequência;

[...]

Note-se, pelo conteúdo conceitual exposto nos dispositivos supratranscritos, uma verdadeira ruptura com os paradigmas tradicionais de comando e controle do trabalho realizado pelos agentes públicos, na medida em que o foco das atividades laborais passa a ser a obtenção de resultados mensuráveis e aferidos por metas estabelecidas com base finalística, e não mais, exclusivamente, pelo controle de jornada de trabalho estabelecida em horas ou dias úteis, tal como tradicionalmente se observa nos regimes jurídicos estatutários.

Com as modalidades denominadas teletrabalho e semipresencial (híbrido, ou teletrabalho em tempo parcial), onde o alcance da meta de desempenho estabelecida equivale ao cumprimento da respectiva jornada de trabalho⁴, abre-se uma nova perspectiva emancipatória⁵ de valorização do capital humano como fonte de realização do trabalho voltado para os fins da organização.

Pode-se afirmar que a transição para um novo modelo de gestão pública também pressupõe um olhar sistêmico sobre as estruturas que integram a Administração Pública e a valoração da responsividade - aqui entendida como a capacidade de responder às demandas de interesse público - dos agentes públicos na delimitação

4 São exemplos de dispositivos que promovem a equivalência entre o cumprimento das metas à jornada de trabalho prevista nos respectivos regimes jurídicos estatutários: art. 7º da Resolução CNJ 227/2016; art. 7º da Resolução CNMP nº 157/2017; art. 12 da Resolução TJ-PR nº 221/2019 e o art. 14 da Portaria TCU nº 101/2019, que dispõe: "O cumprimento da jornada de trabalho referente ao período de realização do teletrabalho será atestado a partir do alcance das metas de desempenho estipuladas previamente para o servidor".

5 A perspectiva emancipatória sobre a qual repousa a análise proposta neste trabalho diz respeito a um necessário processo de emancipação intelectual do trabalhador frente às possibilidades tecnológico-laborais, elevando o fator humano a mentor, e não mero executor, de tarefas e atividades que integram o trabalho.

de suas funções, tarefas e atividades. Nesse sentido, tanto a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no âmbito do Poder Judiciário, quanto a do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 2005⁶, representam importantes marcos dessa transição, na medida em que absorvem funções de controle externo da atuação administrativa de seus membros.

Importa ressaltar que, de um modo geral, os órgãos colegiados são arranjos institucionais que primam pela pluralidade representativa da sociedade civil, de caráter deliberativo, paritário e independente, fortalecendo as redes difusas de controle social. Assim, têm um papel fundamental ao se constituírem no âmbito dos poderes da república e das políticas públicas, possibilitando, entre outros aspectos, a padronização de procedimentos destinados a conferir eficiência e efetividade às ações de interesse público desempenhadas pelos órgãos e entidades integrantes do setor público, forjando uma cultura organizacional voltada para resultados, no âmbito de suas competências.

Em matéria de teletrabalho, tanto o CNJ, em 2016, quanto o CNMP, em 2017, expediram resoluções destinadas a orientar os órgãos integrantes do Poder Judiciário e Ministérios Públicos brasileiros, definindo conceitos e parâmetros gerais para a sua implementação local. São, portanto, exemplos de atuação articulada pela via colegiada, definidora de uma estrutura basilar garantidora da segurança jurídica e da coerência dos sistemas. Mitiga-se, desta feita, os riscos provenientes da profusão de atos normativos, não raro, díspares, sobre um tema que envolve múltiplos marcadores sociais de grande relevância, tais como a própria relação de trabalho, a eficiência administrativa, o aproveitamento do avanço tecnológico dos modos de comunicação e de circulação da informação, a qualidade de vida, a relação do homem com o meio-ambiente, entre outros fatores ínsitos à estratégia de teletrabalho.

Apesar dos exemplos aqui citados, é de se destacar a assimetria na adoção dos instrumentos de gestão integrados às tecnologias da informação e da comunicação pelos órgãos e entidades que integram o setor público brasileiro, razão pela qual o caminho ainda é longo até que haja uma integração em rede de toda a Administração Pública, em todas as esferas.

No âmbito do Sistema Nacional dos Tribunais de Contas, em que pese não exista um órgão colegiado aos moldes do que se verifica no âmbito do Poder Judiciário e no dos Ministérios Públicos, vale destacar a significativa atuação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que possui, entre as atribuições definidas em seu estatuto, a de “estudar e sugerir a órgãos e autoridades públicos, diretrizes para o aperfeiçoamento das normas de controle da Administração Pública”⁷, por meio do consenso e do compromisso estabelecido entre as Cortes de Contas.

Por meio da Resolução Atricon nº 13/2018, foram aprovadas, em consenso, diretrizes

6 O CNJ e o CNMP foram criados pelo Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

7 Art. 2º, X do Estatuto da Atricon, disponível em: <https://www.atricon.org.br/%2Finstitucional%2Festatuto%2E>. Acesso em: 02 abr. 2020.

de controle externo vinculadas à gestão de pessoas nos Tribunais de Contas, incluindo-se a elaboração de plano estratégico que considere, entre outros aspectos relevantes:

[...]

h) a criação de um ambiente de trabalho participativo, onde as pessoas tenham oportunidades e condições apropriadas de contribuir para o aprimoramento da instituição;

[...]

m) a implementação de estudos que visem à ampliação dos métodos de trabalho, como o teletrabalho, o semipresencial e o trabalho por metas, dentre outros, objetivando o aumento da produtividade e a qualidade de trabalho dos servidores.

[...]

Trata-se, portanto, do reconhecimento do teletrabalho⁸ como método de trabalho que traz, em sua própria essência, a capacidade de incrementar a produtividade e de agregar valor ao trabalho desempenhado nesta modalidade.

Finalmente, vale notar que alguns estados da Federação, ainda que de forma incipiente, vêm debatendo sobre o teletrabalho no âmbito de suas respectivas casas legislativas, a exemplo dos estados do Espírito Santo, com a promulgação da Lei Complementar nº 874/2017⁹ e do Paraná, com a Lei nº 19.776/2018¹⁰.

Em um cenário de evolução e maior fluidez das relações de trabalho, a busca por simetria na adoção das tecnologias disponíveis e dos instrumentos gerenciais que marcam essa nova etapa do serviço público, viabiliza o ideário republicano e o fortalecimento da democracia, favorecendo: (I) a interconectividade de dados e informações, possibilitando a formação de uma rede de controle mais densa e articulada; (II) a maior capacidade de transparência na divulgação dos resultados à sociedade; (III) um verdadeiro giro individual-responsivo, já que cada agente público é instado a participar e se comprometer, individualmente, e na medida de suas atribuições definidas em lei, com os objetivos de interesse público ínsitos à missão da organização da qual fazem parte.

O primeiro aspecto está relacionado à capacidade de gerenciamento inteligente de grandes massas de dados que podem ser coletados com vistas ao cruzamento de informações que levem à identificação de irregularidades, por parte dos órgãos e entidades de controle da Administração Pública. Quanto maior a interconectividade entre Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Receita Federal, Polícias Cíveis, e outros órgãos de controle, maior será o nível de proteção à coisa pública.

8 No setor público, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em 2005, e o Tribunal de Contas da União, em 2009, foram os pioneiros na regulamentação do teletrabalho.

9 A Lei Complementar Estadual nº 874/2017 institui o teletrabalho no âmbito do Poder Executivo do Governo do Espírito Santo, e detalha, em seus dispositivos: os objetivos do teletrabalho; as condições e vedações para a realização do teletrabalho; as formas de controle e monitoramento do teletrabalho e os deveres dos gestores e servidores. Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/LC-874-2017-Institui-teletrabalho-e-altera-LC-46-1994.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2020.

10 A Lei Estadual nº 19.776/2018 institui o teletrabalho no âmbito do Poder Executivo do Governo do Paraná, a ser regulamentada por Decreto do Chefe do Executivo. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-19776-2018-parana-institui-na-forma-que-especifica-o-teletrabalho-no-ambito-do-poder-executivo-do-governo-do-estado-do-parana>. Acesso em: 05 abr. 2020.

Já o segundo aspecto enfatiza a transparência ativa como objetivo estratégico da função de gestão dos recursos públicos, por força da qual cada agente público deve estar comprometido com o dever de prestar contas à sociedade, de modo integral, transparente e acessível a qualquer membro de uma comunidade, por mais humilde que seja.

Finalmente, a ideia de um giro individual-responsivo no serviço público remete à consciência individual da responsabilidade de cada trabalhador integrante de uma organização pública, onde a sua atuação vislumbra um resultado final, que não deve perder-se em processos de trabalho excessivamente burocratizados e ineficientes.

3. O RECONHECIMENTO DO TELETRABALHO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: DESAFIOS DA DICOTOMIA SUBORDINAÇÃO X AUTONOMIA

Desde a alteração da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pela Lei nº 12.551/2011¹¹, passou-se a equiparar o trabalho presencial ao realizado à distância, para fins de subordinação jurídica:

Art. 6º Não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego.

Parágrafo único. Os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins de subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio.

Deduz-se, a partir da leitura do dispositivo, que o teletrabalho não é um instituto desvinculado da essência do trabalho: trata-se da mesma relação de subordinação jurídica, reconfigurada sob a égide da tecnologia da informação e da comunicação.

Ao equiparar os meios telemáticos de comando, controle e supervisão do trabalho realizado à distância, àqueles tradicionalmente empregados no modo presencial, a lei faz alusão à relação de subordinação jurídica para reforçar a incidência do controle sobre o trabalhador com vínculo empregatício e que exerça suas atividades fora do ambiente do empregador, o que não se confunde com o trabalho autônomo, este, destituído dos elementos que integram a relação de emprego.

Neste passo, vale destacar que a subordinação jurídica constitui elemento tradicionalmente vinculado à relação de emprego no campo do Direito do Trabalho, mas que vem sendo reinterpretada à luz da doutrina mais atual, alinhada aos novos parâmetros sobre os quais repousam as relações de trabalho.

Nessa nova ótica, o jurista Maurício Godinho Delgado destaca que a subordinação é um elemento objetivo, e não subjetivo, posto que se vincula ao modo de produção

¹¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12551.htm>. Acesso em: 29 mar. 2020.

sobre o qual se erige a relação de trabalho, e não sobre o sujeito. É que, diante de um cenário que prima pela gestão por resultados, impõe-se uma visão estrutural da função do empregado como parte integrante e essencial da atividade finalística da empresa, conferindo-lhe maior parcela de autonomia, resguardados os elementos da relação de emprego, sobretudo quando a natureza da atividade desempenhada é precipuamente intelectual (DELGADO, 2006).

Posteriormente, no bojo da reforma trabalhista - instituída pela Lei 13.467, de 13 de julho de 2017¹² -, que alterou significativamente a CLT, foram detalhados os aspectos mais conceituais acerca do teletrabalho. Vale lembrar, a propósito, que o discurso amplamente divulgado durante sua célere tramitação no parlamento brasileiro, desde a proposta até a aprovação do texto final, foi no sentido de que a reforma trabalhista teria, como motivação para seu advento, os seguintes objetivos, em síntese: (i) promover a modernização das relações de trabalho, sem reduzir direitos dos trabalhadores; (ii) ampliar empregos e (iii) garantir a eficácia dos direitos estabelecidos na Carta Magna¹³.

Importa ressaltar que os dispositivos introduzidos pela reforma das leis trabalhistas devem seguir uma lógica hermenêutica que conjugue os métodos de interpretação teleológico - vinculado aos fins justificadores do seu advento - e sistemático - em conformidade com o conteúdo normativo da Constituição Federal e todo o sistema jurídico (SEVERO; SOUTO MAIOR, 2017), sob pena de fragilizar os direitos do trabalhador e trazer insegurança jurídica, desequilibrando as relações de trabalho.

Nesse sentido, não é demais reforçar a tese segundo a qual os atos normativos regulamentadores do teletrabalho, tanto na esfera privada quanto na seara pública, devem ser elaborados e interpretados em conformidade com os princípios constitucionais e com as razões que justificam, ou até mesmo impõem¹⁴, a sua adoção em nível organizacional.

Seguindo tal raciocínio, deve-se cuidar para que os textos normativos produzidos pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, que bebem não só da fonte do Direito Administrativo Constitucional como também do Direito do Trabalho, não precarizem as relações de trabalho, o que poderia significar uma "sabotagem" do teletrabalho enquanto estratégia laboral com enorme potencial de benefícios para os trabalhadores do setor público e de ganhos em eficiência para a máquina pública, além de eivar-se de inconstitucionalidade em sua gênese.

Tais parâmetros críticos acerca da interpretação das normas que regulamentam o teletrabalho constituem os pressupostos lógicos da análise empreendida no presente trabalho, como veremos adiante.

12 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 31 mar. 2020.

13 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>. Acesso em 31 mar.2020.

14 Aqui se faz uma referência ao dever de observância ao princípio da eficiência, previsto do caput do art. 37 da Carta Magna, que vincula o gestor público à decisão de adotar as estratégias racionais que diminuam os custos operacionais dos processos de trabalho e eleve a produtividade, como é o caso da adoção das modalidades teletrabalho e semipresencial quando as atividades assim permitem.

4. VEDAÇÕES LIMITADORAS DO TELETRABALHO: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO NORMATIVA À LUZ DE UM CENÁRIO DIGITAL

artigos
acadêmicos

Aqui vale estabelecer, inicialmente, um contraponto entre “trabalho externo” e “teletrabalho”, estratégias laborais que se distinguem quanto à natureza das atividades desempenhadas pelo trabalhador.

De acordo com o art. 75-B da CLT, conceitua-se teletrabalho da seguinte forma:

Considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo.

Parágrafo único. O comparecimento às dependências do empregador para a realização de atividades específicas que exijam a presença do empregado no estabelecimento não descaracteriza o regime de teletrabalho.

De pronto, excluem-se, da definição de teletrabalho, os serviços que caracterizam “trabalho externo”. No mesmo sentido, os textos normativos que regulamentam o teletrabalho na esfera pública também excetuam o trabalho externo. Seguem alguns exemplos:

- Portaria TCU nº 233/2018, art. 3º, § único:

Não é considerado teletrabalho:

I - trabalho externo ao Tribunal com acompanhamento da frequência regulado pela Portaria-TCU nº 138, de 28 de maio de 2008; e

II - trabalho realizado nas dependências do TCU fora da unidade de lotação, inclusive por servidor de unidade digital cuja unidade de lotação seja distinta da unidade de domicílio, ressalvado o disposto no § 2º do art. 10 desta Portaria.

- As Resoluções CNJ nº 227/2016 e CNMP nº 157/2017, em seus artigos 1º, § único, possuem o mesmo texto: “Não se enquadram no conceito de teletrabalho as atividades que, em razão da natureza do cargo ou das atribuições da unidade de lotação, são desempenhadas externamente às dependências do órgão”.

O trabalho externo caracteriza-se, em síntese, pelo conjunto de atividades que, por sua natureza e não por escolha, são realizadas **exclusivamente** fora das dependências do empregador, conceito que vale também para o setor público. São exemplos de trabalho externo: as vendas em outros estabelecimentos e/ou domicílios, diversos da sede da empresa; as atividades externas realizadas por trabalhadores que atuam em fiscalização (conjunto de atividades relacionadas à aplicação de técnicas como: visitas *in loco*, observação direta, entrevistas, entre outras); direção de veículos; entrega de citações, intimações e demais diligências ordenadas pelo Poder competente; entre outros.

Note-se que os normativos aqui citados utilizam a expressão “trabalho externo”, que denota um sentido vinculado à tarefa, à atividade (ação) desempenhada, ao “serviço”

prestado, e não ao trabalhador, cargo ocupado ou qualquer aspecto relacionado à sua qualificação subjetiva na relação de trabalho.

No que diz respeito às demais vedações ao teletrabalho no setor público, é de se destacar que os normativos regulamentadores descrevem, quase em uníssono, alguns parâmetros que vêm sendo objeto de reavaliação e flexibilização, com vistas à expansão racional da estratégia de teletrabalho. Confira-se a partir da leitura do seguinte dispositivo da Resolução CNJ nº 227/2016:

Art. 5º Compete ao gestor da unidade indicar, entre os servidores interessados, aqueles que atuarão em regime de teletrabalho, observadas as seguintes diretrizes:

I – O teletrabalho, integral ou parcial, será permitido a todos servidores, inclusive fora da sede de jurisdição do tribunal, no interesse da Administração, desde que não incidam em alguma das seguintes vedações:

- (a) estejam em estágio probatório;
- (b) tenham subordinados;
- (c) ocupem cargo de direção ou chefia;
- (d) apresentem contraindicações por motivo de saúde, constatadas em perícia médica;
- (e) tenham sofrido penalidade disciplinar nos dois anos anteriores à indicação;
- (f) ~~estejam fora do país, salvo na hipótese de servidores que tenham direito à licença para acompanhar o cônjuge;~~ (Revogada pela Resolução nº 298, de 22.10.2019)

Um bom exemplo de ação corretiva, alinhando-se ao próprio conceito de teletrabalho, foi a revogação do item “f” do dispositivo supratranscrito, em 2019, deixando de ser causa impeditiva para o regime de teletrabalho o fato de o servidor estar fora do país, o que denota uma ampliação do potencial do instituto, com o aumento de sua abrangência.

Ressalte-se que a base para a reformulação dos parâmetros configuradores do teletrabalho é a experiência adquirida por intermédio da captação, processamento e análise de dados e informações empíricas sobre o teletrabalho, colhidos e avaliados por meio de relatórios dos gestores, questionários aplicados aos servidores, entre outros documentos internamente produzidos para fins de monitoramento da estratégia de teletrabalho desenvolvida por meio de teste-piloto ou mesmo em caráter definitivo.

Já o TCU promoveu alterações em seu normativo, passando a permitir que servidores em estágio probatório possam ingressar em teletrabalho¹⁵. É o que se verifica a partir da publicação da Portaria nº 101/2019, ou seja, dez anos após o início da vigência da primeira portaria regulamentadora do teletrabalho. Observou-se, ao longo do tempo, que os benefícios com o teletrabalho justificariam a ampliação desta estratégia, passando a incluir servidores recém-empossados e já alinhados com os processos de

15 A Portaria TCU nº 101, de 08 março de 2019, revogou a Portaria-TCU nº 233, de 21 de agosto de 2018, que ao seu turno já havia revogado as portarias anteriores, de 2009, sobre o tema.

trabalho construídos já sob a égide dos meios telemáticos, para o desenvolvimento de suas atribuições.

Outra importante alteração normativa promovida, tanto pelo TCU quanto pelo CNJ, foi no sentido de trazer a definição das metas para o campo da pactuação entre o servidor e o gestor, refletindo o ideário de uma gestão participativa e consensual em busca de resultados factíveis. Anteriormente, os diplomas normativos estabeleciam metas desiguais entre servidores que realizavam as mesmas tarefas e atividades, distinguindo-os tão somente em razão de estarem em teletrabalho. Tal diferenciação denota o preconceito contra o regime de teletrabalho, considerando-o um “benefício”, uma “benesse” dada ao servidor, sem qualquer justificativa científica que valide e justifique um tratamento não isonômico.

Ora, a migração do posto de trabalho físico, localizado nas dependências da instituição, para o posto de trabalho virtual, remoto, mantido às expensas do teletrabalhador que assume seus custos operacionais¹⁶ já constitui, por si só, um ganho em eficiência para a instituição. Setores, unidades e postos de trabalho concebidos de modo virtual possibilitam a redução de custos operacionais vinculados a espaços físicos, tais como: limpeza, segurança e vigilância, iluminação, manutenção de mobiliário, entre outros.

Assim, fere o princípio da isonomia a exigência do estabelecimento de metas diferenciadas para servidores que já estão contribuindo para o incremento da eficiência da máquina pública pelo simples fato da transposição de seu posto de trabalho.

Vale destacar que a razoabilidade na fixação de metas para servidores em teletrabalho já foi objeto de demanda por entidades representantes de classes de servidores públicos, como o Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal do Estado de São Paulo (Sintrajud)¹⁷, influenciando na elaboração e na alteração de textos normativos internos, de natureza administrativa, que regulamentam o teletrabalho, a exemplo do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT-2)¹⁸ e do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2)¹⁹, todos seguindo os parâmetros razoabilidade igualmente encampados pelo CNJ.

As normas regulamentadoras devem, portanto, acompanhar a evolução do objeto regulamentado, na medida em que a sua concretização no plano fático vai produzindo os efeitos - esperados e não esperados - a partir de seu advento.

16 São exemplos de ônus absorvidos pelo teletrabalhador: aumento das contas das operadoras de fornecimento de luz e de soluções tecnológicas de comunicação e informação; custos de manutenção de equipamentos pessoais, entre outros.

17 Disponível em: <https://www.sintrajud.org.br/sindicato-questiona-aumento-de-produtividade-no-teletrabalho/>. Consulta em: 16 abr. 2020.

18 Dispõem os parágrafos 1º e 2º do art. 6º do Ato TRT2 GP Nº 56, de 29 de outubro de 2018: “§1º. A meta de desempenho estipulada aos servidores em regime de teletrabalho será superior à estipulada para os servidores que executarem as mesmas atividades nas dependências da unidade, observados os parâmetros da razoabilidade. §2º. A meta de produtividade referida no parágrafo anterior poderá ser, justificadamente, ampliada ou reduzida, segundo a avaliação da Comissão de Gestão do Teletrabalho.”

19 Dispõe o art. 2º, § 2º da Resolução TRF2 nº 46, de 24 de junho de 2019: “§ 2º. A meta individual de desempenho dos servidores em regime de teletrabalho deverá ser estipulada com razoabilidade e ser igual ou superior à dos servidores que executam a mesma atividade nas dependências da Justiça Federal.”

5. RELAÇÃO DE SUBORDINAÇÃO ESTRUTURADA NO UNIVERSO DIGITAL: O CASO DO TCU

Nessa linha racional de máximo aproveitamento de estratégias laborais relativas ao teletrabalho, é de se questionar o que justificaria a manutenção, nos diplomas normativos que o regulamentam internamente, de vedações a servidores que exercem cargo de chefia, que trabalham em equipe, ou que possuem subordinados, quando as atividades desempenhadas por esses atores são de natureza intelectual, e podem ser exercidas pelos meios telemáticos disponíveis, como videoconferências, *whatsapp*, entre outros. Neste passo, vale relatar a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) com a criação uma unidade integralmente digital para realizar atividades e tarefas relativas à instrução de processos de controle.

Em 2018, o Tribunal de Contas da União inaugurou a denominada “unidade digital”, totalmente organizada em ambiente virtual. Com base na Portaria nº 8, de 03 de abril de 2018, alguns conceitos merecem destaque:

unidade de lotação: unidade da Secretaria do TCU na qual o servidor esteja alocado com subordinação funcional (art. 2º, III);

unidade de domicílio: corresponde à unidade da Secretaria do TCU que efetivamente presta apoio logístico ao trabalho de servidor, tanto para as atividades realizadas fora - na modalidade de teletrabalho - ou naquelas dentro das dependências físicas institucionais (art. 4º, § único, I);

unidade digital: constitui unidade da Secretaria do TCU cujas atividades são realizadas precipuamente por meio remoto mediante suporte de instrumentos tecnológicos e que, em razão da tipicidade das respectivas competências, apresenta expressivo ganho de eficiência na realização do trabalho distribuído e a distância (art. 3º, *caput*).

domicílio do servidor: não se confunde com o domicílio da unidade digital (unidade de lotação), podendo ser distintos (art. 4º, *caput*).

Importa ressaltar a abrangência territorial do TCU, que possui unidades fisicamente localizadas em todos os estados da federação, e que prestarão apoio logístico aos servidores cujos domicílios²⁰ estejam localizados em suas circunscrições. Daí porque, até o presente momento, não há previsão legal autorizando que o domicílio do servidor esteja localizado fora do território nacional.

Na visão do TCU, o trabalho remoto executado no âmbito da unidade digital estaria em um patamar acima do teletrabalho, na medida em que a própria unidade (setor) não possui existência física, e toda a sua estrutura de cargos e funções é organizada de modo virtual. Um exemplo de atividade desenvolvida em unidade digital é a análise e instrução de processos de Tomadas de Contas Especiais.

²⁰ Os arts. 70 a 78 do Código Civil – Lei 10.406/2002 – definem o conceito de domicílio das pessoas naturais e jurídicas, para todos os efeitos jurídicos.

Assim dispõe o art. 51-A da Resolução TCU nº 299, de 19 de setembro de 2018: “A SecexTCE, unidade digital nos termos da Portaria-TCU nº 98/2018, tem por finalidade assessorar os relatores em matéria inerente ao controle externo, oferecendo subsídios técnicos para o julgamento de processos de tomada de contas especial.”

O § único do art. 51-B trata da estrutura da unidade digital: “A SecexTCE é dirigida por secretário e conta com as funções de confiança constantes do Anexo VI desta Resolução para organização de suas atividades.”

Por outro lado, vale registrar, por meio de um breve estudo de caso, que ainda há resistências à desvinculação do teletrabalho ao cargo público.

6. HIPÓTESE DA VINCULAÇÃO DO TELETRABALHO AO CARGO PÚBLICO

Recentemente (2019), a Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União formulou Representação em face da Defensoria Pública da União (DPU) com vistas à avaliação de possível incompatibilidade do regime de teletrabalho com as atribuições dos membros da Defensoria Pública da União, verificando-se *“eventuais excessos no uso desse instituto”*²¹. A restrição estendeu-se, por recomendação do TCU, aos membros de carreiras que têm suas funções definidas por lei complementar.

Em seu arrazoado, o relator do citado feito inicia destacando os aspectos positivos da introdução do teletrabalho no setor público, exemplificado a partir do seguinte trecho do acórdão proferido nos autos da citada representação:

9. Sobre o teletrabalho, deve-se reconhecer que se trata de modalidade bem difundida no âmbito da administração pública, e que tem permitido associar maior flexibilidade no exercício de determinadas funções ao aumento de produtividade e à redução de gastos com a manutenção da máquina administrativa. Inequívoco, portanto o valor que essa sistemática de exercício funcional agregou ao serviço público.

Logo em seguida, estabelece um silogismo deduzido a partir da premissa de que a “carreira” de Defensor Público, estatuída por intermédio de Lei Complementar, tal como outras que tenham a mesma gênese, impediria a adoção do regime de teletrabalho pelos seus agentes, estes, ainda segundo o relator, designados “efetivos representantes da sociedade”. Confirma-se a partir do seguinte excerto:

No entanto, no que diz respeito a funções estatais cujos representantes são regidos por Lei Complementar, penso que suas inerentes características não se amoldam ao uso do referido instituto.

1. Com efeito, os agentes cujas carreiras são regidas por Lei Complementar, a exemplo dos membros da DPU, são efetivos representantes do Estado na sociedade. Não se confundem, portanto, com os demais servidores regidos pelo regime estatutário, cujas funções destinam-se, precipuamente, a movimentar a máquina burocrática

21 Cf. acórdão 2636/2019 proferido nos autos do processo 012.967/2019-0, sessão realizada em 30/10/2019, disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1296720190.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=a51bf420-019c-11ea-be49-d76cd649f5b8>>. Consulta realizada em 27/01/2020.

e oferecer os meios necessários à efetiva ação estatal, a cargo dos agentes políticos e membros institucionais que representam os poderes constituídos, a exemplo dos Defensores Públicos.

2. Daí a necessidade de se reconhecer que, por apresentarem o poder estatal, possuindo competências e atribuições absolutamente singulares, há evidente distinção em relação aos servidores públicos em senso estrito, regidos pela Lei 8.112/1990.

A análise deste trecho do acórdão conduz a uma reflexão sobre o estabelecimento de uma classificação que diferencia servidores públicos qualificados “em sentido estrito”, regidos por lei ordinária, e “servidores públicos regidos por lei complementar”, adjetivados como “efetivos representantes do Estado na sociedade”.

À hipótese classificatória descrita no citado trecho do acórdão opõe-se a seguinte tese: todo servidor público representa, no limite de suas competências e atribuições legalmente estatuídas, o Estado perante a sociedade. A investidura em cargo público ou função pública torna o indivíduo um agente público, dotado de responsabilidades, prerrogativas, atribuições, entre outros requisitos previstos no ordenamento jurídico estatutário, integrando-o ao corpo estatal.

A estratificação da categoria “servidor público”, especialmente para fins restritivos do acesso aos meios telemáticos para o exercício de atividades que integram uma rede complexa de processos de trabalho, que por sua natureza instrumental atendem aos requisitos das atividades laborativas teletrabalháveis, constitui óbice ao pleno exercício da própria autonomia ínsita aos cargos públicos que integram as carreiras típicas de Estado. Neste passo, vale rever alguns conceitos importantes.

O artigo 3º da Lei 8.112/90, define **cargo público** como o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional da Administração Pública que devem ser cometidas a um servidor, acessível a todos os brasileiros, criado por lei, com denominação própria e vencimentos pagos pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

No entanto, a definição legal em comento traz certa confusão quando se depara com a distinção doutrinária feita entre cargo público e função pública, e que vale a pena esclarecer. No dizer de MOREIRA NETO (2001, p. 280), a noção de cargo público “[...] se conota ao lugar que deverá ser ocupado pelo servidor na Administração Pública.” Trata-se, portanto, de um *locus*, um espaço virtualmente ocupado por um indivíduo na organização, que preexiste ao seu ocupante e perdura - salvo quando extinto por razões de interesse público.

Já o conceito de função pública, para o mesmo autor, é que se orienta pelo “conjunto de atividades a serem desempenhadas pelo servidor público, que deverão ser explicitadas, ordenadas, especializadas e coordenadas, de modo a suprirem as necessidades operativas do serviço público.” Logo, para o exercício de uma função pública, é necessário definir processos de trabalho compostos por feixes de atividades cujas características permitirão ou não a sua execução em regime de teletrabalho, em regime parcial ou integral.

Outro ponto que também merece destaque é o sentido da expressão “agentes públicos”, cuja amplitude pode-se extrair do disposto no art. 2º da Lei 8429/92, que regulamenta as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito na Administração Pública:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Para Carvalho Filho (2018, p. 631-632),

“Com tão amplo significado, desde as mais altas autoridades da República como os Chefes do Executivo e os membros do Poder Legislativo, até os servidores que executam as mais humildes tarefas, todos se qualificam como agentes públicos, vinculados que estão aos mais diversos órgãos estatais.”

Assim, sob um argumento desprovido de isonomia no tratamento daqueles que efetivamente exercem funções pública, indaga-se: em que medida tal classificação conduz à conclusão de que “servidores públicos regidos por lei complementar” não podem realizar determinadas atividades e tarefas, destinadas ao cumprimento de suas funções, à distância, em local adequado, com a privacidade e a segurança exigidas pelo serviço, mediante acesso remoto e utilização de tecnologias de informação e de conhecimento, tais como: redigir petições, recursos, realizar pesquisas, entre outras tantas atividades comuns, necessárias ao cumprimento de seu dever perante a sociedade?

Não se vislumbra, portanto, qualquer justificativa para uma limitação apriorística, podendo-se perfeitamente adotar o teletrabalho em regime parcial para essa e outras categorias profissionais.

Por fim, a título exemplificativo desse dever de cuidado com as especificidades das atividades, a Resolução nº 52, de 14 de março de 2018, do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de Roraima (CSDPE), ao dispor sobre a implantação de teletrabalho para os membros da Defensoria Pública do Estado de Roraima, estabelece uma medida restritiva ao teletrabalho, em seu art. 6º:

Art. 6º. Para fins de resguardar o contato pessoal entre o assistido e o Defensor Público participante do teletrabalho deve ser ajustado entre a Administração Superior e o participante do teletrabalho o período de dias de trabalho na sede da Defensoria Pública e os outros dias em trabalho à distância.

Destaque-se, por oportuno, que a descrição da situação da Defensoria Pública no contexto do teletrabalho é um exemplo ilustrativo do equívoco da vinculação da possibilidade do teletrabalho ao cargo ou à função pública, fomentando as reflexões propostas no presente trabalho.

7. A VINCULAÇÃO À MOTIVAÇÃO PARA A ADOÇÃO FACULTATIVA DO TELETRABALHO

No que diz respeito às razões que levam à adoção do teletrabalho como estratégia laboral em determinada organização, vale reproduzir, a título exemplificativo, o que os diversos órgãos e entidades da Administração Pública elegem como objetivos: o aumento da produtividade e do grau de comprometimento dos servidores com os objetivos institucionais; melhoria na qualidade de vida dos servidores; alinhamento a programas sócio ambientais, por meio da diminuição de poluentes e de custos operacionais da instituição (água, esgoto, energia elétrica, papel e outros bens e serviços disponibilizados nos órgãos); promoção da cultura voltada para resultados; respeito à diversidade dos servidores e consideração da multiplicidade de atividades e tarefas nos processos de produção.

O reconhecimento da pluralidade, tanto de atividades quanto de competências da força humana de trabalho, traduz-se nos textos normativos que vêm regulamentando o teletrabalho na Administração Pública brasileira, figurando entre os seus objetivos.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça, em 2016, ao expedir a Resolução CNJ nº 227/2016, regulamentando o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário, assim estatuiu:

Art.3º São objetivos do teletrabalho:

[...]

X – considerar a multiplicidade das tarefas, dos contextos de produção e das condições de trabalho para a concepção e implemento de mecanismos de avaliação e alocação de recursos.

Outros diplomas normativos seguem as mesmas diretrizes e reproduzem o mesmo texto, a exemplo do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro; Ministério Público do ERJ; Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; Poder Judiciário do Estado de Alagoas; Poder Judiciário do Estado do Paraná; Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 5ª Região; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia; Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; Instituto Nacional do Seguro Social; entre outros²².

Significa dizer que, ao menos sob o ponto de vista formal, há o reconhecimento de que a gestão de pessoas nas organizações públicas deve considerar a pluralidade de competências individuais refletidas na execução das tarefas e atividades e na busca por resultados.

²² Reproduzem o mesmo texto: Resolução da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro (DPGE) nº 987, de 04 de junho de 2019 (art. 2º, IX); a Resolução do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público, nº 157, de 31 de janeiro de 2017 (art. 3º, X); Resolução do Ministério Público do ERJ, GPGJ nº 2.123, de 05 de junho de 2017 (art. 2º, X); Portaria da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, nº 111 de 03 de abril de 2019 (art. 2º, IX); "gerar e implementar mecanismos de avaliação e alocação de recursos, observados os contextos de produção, a multiplicidade das tarefas e as condições de trabalho"; Resolução nº 34, de 19 de dezembro de 2018, no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Alagoas (art. 3º, X); Resolução nº 221 de 08 de abril de 2019, no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Paraná (art. 3º, § único, X); Resolução nº 16, de 19 de outubro de 2016, no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 5ª Região (art. 3º, X); Ato TRT5 nº 298, de 15 de agosto de 2018, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região (art. 3º, IX); Resolução 1.375, de 2018, no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA (art. 3º, X); Portaria nº 60 de 2017, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (art. 3º, VII); Resolução PRESI nº 6323305, de 2018, no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 1ª Região (art. 5º, X).

Importa destacar que não são todas as atividades ou tarefas desenvolvidas no âmbito de uma organização que podem ser realizadas de forma remota, não presencial: somente aquelas (i) que não requeiram, em sua integralidade, interação coletiva ou interpessoal; (ii) que possam ser executadas remotamente, com uso tecnologia da informação e conexão em rede; e (iii) que sejam passíveis de avaliação a partir de metas estabelecidas. Tais parâmetros, como já demonstrado anteriormente, aplicam-se à natureza da atividade²³, e não ao cargo ou função exercidos pelo servidor público que deseja realizar teletrabalho.

Como forma de consolidar e validar os parâmetros até aqui desenvolvidos, segue a análise de um processo de trabalho complexo, realizado no âmbito das organizações públicas e que, à primeira vista, parece não comportar o teletrabalho como modalidade laboral. Todavia, tal vedação é apenas aparente, não constituindo óbice à implantação do teletrabalho, conforme adiante proposto.

8. O EPISÓDIO HISTÓRICO DA PANDEMIA DO COVID-19 E O TELETRABALHO COMPULSÓRIO

Se, por um lado, verificava-se uma assimetria na forma de condução da gestão de pessoas no âmbito da Administração Pública, com certa subutilização das tecnologias da informação e comunicação, a crise gerada pelo episódio histórico de pandemia causada pelo novo coronavírus acelerou o processo de transição para o mundo digital, obrigando toda a sociedade a utilizar os meios telemáticos para sobreviver às medidas de isolamento social impostas pelas agências mundiais e nacionais de saúde.

Subitamente, o teletrabalho emergiu como modalidade vital - e até mesmo compulsória - à continuidade das atividades socioeconômicas desenvolvidas pelos atores integrantes dos setores privado e público, o que demonstra claramente a viabilidade da implementação do teletrabalho em larga escala, tanto no setor público quanto na esfera privada.

Vale dizer que os impactos do uso compulsório das tecnologias de informação e comunicação foram, em grande medida, minimizados naquelas organizações já dotadas de capacidade tecnológica para o enfrentamento da crise que ora se instalou, o que não seria de se esperar naquelas organizações despreparadas tecnologicamente para a consecução de suas tarefas e atividades mais tradicionais e resistentes à inovação nos seus modos de produção.

A necessidade, portanto, fez com que as vedações e limitações, inicialmente construídas sob um viés tímido e recatado, sem uma justificativa clara e racional, fossem simplesmente abolidas, em prol da sobrevivência do corpo social e da proteção de um bem jurídico que se sobrepõe a qualquer sistema econômico: a vida

²³ Aqui vale transcrever a definição de "atividade" trazida na Portaria nº 111, de 03 de abril de 2019, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, ao disciplinar o teletrabalho: Art. 3º Para os efeitos desta Portaria, considera-se: I - ATIVIDADE: conjunto de ações específicas a serem realizadas, geralmente de forma individual e supervisionada pela chefia imediata, para a entrega de produtos no âmbito de projetos e processos de trabalhos institucionais; [...]."

humana. E, ainda, com o mérito de possibilitar a continuidade do funcionamento da máquina pública.

Fato emblemático, digno de relato, foi a reunião por videoconferência realizada em 25 de abril de 2020, no Brasil, entre os 26 governadores de estado – somente governador do Distrito Federal não esteve presente -, que culminou com a assinatura de um documento contemplando uma série de medidas econômicas a serem adotadas pelo Governo Federal, tal como a garantia de uma renda mínima aos brasileiros mais vulneráveis perante a crise instaurada.

Trata-se de um evento de indiscutível importância e magnitude no cenário político brasileiro, viabilizado pelos instrumentos tecnológicos de informação e comunicação, sem custos operacionais de diárias, passagens e outros que um evento como esse costuma demandar, além de proporcionar maior agilidade na sua realização e, conseqüentemente, tempestividade na adoção das medidas/ações porventura discutidas e acordadas. Não se pode mais ignorar as potencialidades dos meios telemáticos de operacionalização das agendas e atividades no setor público.

Outro exemplo digno de menção, também provocado pelas medidas restritivas de isolamento social em razão da pandemia, foi o anúncio da realização das primeiras sessões de julgamento por videoconferência pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a partir dos dias 15 e 16 de abril de 2020²⁴.

No mesmo sentido, o Senado Federal²⁵ já havia aprovado, em março de 2020, a realização de sessões deliberativas virtuais, assim como a Câmara dos Deputados²⁶, esta, utilizando videoconferência e aplicativo desenvolvido pela própria casa legislativa. Investimentos em inovação tecnológica permitem o ingresso na era digital, reduzindo fronteiras e custos operacionais demandados pelo modo presencial de realização de sessões plenárias, reuniões, entre outras formas de deliberação.

Também por ocasião da pandemia do Covid-19, o STF ampliou o contingente de servidores em trabalho remoto, cujo patamar máximo encontrava-se em 40% desde a publicação da Resolução nº 621, de 29 de outubro de 2018. O documento intitulado “Modelo de Gestão Integrada do Trabalho no Supremo Tribunal Federal”, publicado em abril de 2020, reverbera e prenuncia as tendências - pós-crise - de um novo modelo de gestão do trabalho sintonizado com as novas dinâmicas sociais viabilizadas pelos meios telemáticos de informação e comunicação, pautado em três pilares essenciais: a garantia de resultados para a sociedade; o engajamento e a confiança. Trata-se do reconhecimento de que a atuação responsiva de servidores engajados na busca por resultados dimensiona a autonomia que caracteriza o trabalho remoto.

24 V. página do STF, disponível em: <http://noticias.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440483>. Acesso em: 05 abr. 2020.

25 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/senado-tem-novas-regras-para-as-sessoes-deliberativas-virtuais>. Acesso em: 17 abr. 2020.

26 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/SessoesVirtuaisCamara/index.html>. Acesso em: 17 abr. 2020.

Ora, se os meios telemáticos permitem que lideranças se reúnam para tratar e decidir sobre questões relevantes para todo o país, que o Poder Legislativo dê prosseguimento às pautas relevantes para todo o país²⁷ e que Ministros do STF exerçam sua função jurisdicional de guarda da Constituição da República, por qual razão plausível as chefias e lideranças que atuam nos demais órgãos e entidades da Administração Pública não poderiam utilizá-los para o cumprimento de suas atribuições de supervisão, revisão, capacitação, entre outras inerentes às funções de chefia e direção, mantendo-se as relações de subordinação?

Se a natureza da atividade permite o estabelecimento de um elo comunicativo digital, trazendo maior eficiência para o serviço público ao qual se vincula em escala sistêmica, não há qualquer razão para a não adoção do teletrabalho como estratégia laboral de maximização de resultados e benefícios que reverberam em toda a sociedade.

9. A HIPÓTESE DO TELETRABALHO EM AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Na seara governamental, a auditoria²⁸ é um processo de trabalho que envolve etapas executadas, em geral, por uma equipe formada por dois servidores ou mais. De acordo com as Normas Brasileiras da Auditoria no Setor Público (NBASP), a auditoria governamental possui três fases distintas: planejamento, execução e relatório.

(I) Planejamento: fase inicial de uma auditoria específica, que tem por objetivo conhecer o objeto auditado, identificar e analisar os riscos envolvidos (inerentes ao objeto e à auditoria), desenvolver um plano de auditoria que contemple: técnicas a serem utilizadas para coleta, tratamento e análise dos dados (procedimentos de auditoria); escopo do trabalho e o que a auditoria permitirá dizer (achados de auditoria);

(II) Execução: realização dos procedimentos de auditoria planejados, com vistas à obtenção das evidências que irão respaldar a conclusão na proposta de encaminhamento;

(III) Relatório: descrição textual da auditoria, contemplando o relato do objeto e das situações (regulares ou irregulares) encontradas pela equipe de auditoria, dos procedimentos adotados, das evidências, além das conclusões e proposta de encaminhamento (determinações, recomendações, sanções, entre outras ações de encaminhamento para as situações relatadas).

27 A título exemplificativo da eficácia da adoção das sessões virtuais pela Câmara do Deputados, a sessão de 16/04/2020 registrou um *quorum* de 508 deputados, o que representa 99% de presença. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/59571/presenca>. Acesso em: 17/04/2020.

28 De acordo com a INTOSAI (ISSAI 1 – Declaração de Lima): “O conceito e estabelecimento da auditoria são inerentes à administração financeira pública, já que a gestão de recursos públicos envolve um voto de confiança. A auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ter tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam essa responsabilidade, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para prevenir- ou pelo menos dificultar—a ocorrência dessas violações.”

Vale ainda destacar que o Monitoramento também é considerado uma etapa da auditoria, subsequente à comunicação do relatório ao auditado, porém, variável quanto ao escopo, ao tempo e ao modo de execução futura, tendo por objetivo assegurar a eficácia das medidas corretivas determinadas e/ou recomendadas no relatório de auditoria.

Pelo desenho do processo de auditoria, infere-se que se trata de uma tarefa²⁹, com início, meio e fim, composta de vários conjuntos de ações e atividades que integram as categorias de planejamento, execução e relatório. O plano de auditoria formulado durante o planejamento da auditoria, não só para os fins do teletrabalho, nada mais é do que o plano de trabalho – documento preparatório, aprovado pelo dirigente ou supervisor da auditoria, que detalha os procedimentos e a metodologia de execução, bem como define os membros da equipe que realizará os trabalhos de campo, os prazos e os produtos a serem entregues (documentação da auditoria).

Nada impede, portanto, que seja elaborado um Plano de Trabalho em Equipe, equiparado ao Plano de Trabalho Individual, definido para as tarefas realizadas no regime de teletrabalho, que no caso dos profissionais de auditoria, será preferencialmente em tempo parcial, à vista das características das atividades de auditoria. Cada fase, portanto, terá o predomínio de determinadas características, sintetizadas a seguir:

planejamento: fase que demanda maior interação e cooperação entre os membros da equipe, a supervisão da auditoria e a coordenação, bem como, eventualmente, com o auditado - o que não significa que não possa ser realizado remotamente, por meio de plataformas de acesso a sistemas, aplicativos, entre outras ferramentas tecnológicas disponíveis na internet;

execução: fase em que, a depender do objeto da auditoria e do escopo definido no planejamento, poderá requerer um maior nível de interação e cooperação entre os membros da equipe de auditoria e o auditado, em razão dos procedimentos de auditoria que envolvam técnicas como: visitas *in loco*; observações diretas de processos e atividades nas unidades auditadas; e

relatório: fase que demanda maior colaboração entre os membros da equipe de auditoria, e menor ou nenhuma com o auditado e com a supervisão/chefias, onde o acesso remoto da equipe aos sistemas de informação da entidade fiscalizadora permitirá a elaboração do relatório em conjunto.

Exsurtem, portanto, dois fatores essenciais à ampliação do número de atividades e tarefas realizadas remotamente pelos profissionais de auditoria:

²⁹ Em recente pesquisa objetivando analisar a percepção de servidores públicos em Regime de Teletrabalho em Tempo Parcial (TTR) acerca das características da tarefa, sociais e do contexto, FARIA (2020), utilizou-se do modelo teórico de desenho do trabalho desenvolvido por Morgeson e Humphrey (2006), que possibilita integrar múltiplas características do trabalho em um questionário - *Work Design Questionnaire* (WDQ), aplicável e adaptável ao contexto laboral em diferentes países. Na dimensão Características da Tarefa (CT), os autores analisam: a variedade de tarefas; o grau de autonomia que o teletrabalhador possui para organizá-las, tomar decisões e definir métodos de trabalho; a importância do trabalho para outras pessoas; a identidade das tarefas (se o trabalho é apenas um fragmento, uma etapa, ou se é um produto ou serviço completo) e os *feedbacks* sobre o desempenho.

- I. a capacidade tecnológica do órgão para fornecer os meios mais adequados à realização dos procedimentos;
- II. o nível de interação entre a equipe de auditoria e o auditado; bem como entre a equipe de auditoria e as chefias/supervisão.

Cada plano de auditoria, portanto, demandará o dimensionamento mais adequado, de acordo com a avaliação dos fatores acima descritos. Vislumbra-se, portanto, a plena compatibilidade da adoção do teletrabalho em tempo parcial para os servidores que atuam em auditoria governamental.

Finalmente, por ocasião das regras excepcionais para contratações públicas instituídas por ocasião da situação de calamidade pública gerada pela pandemia do Covid-19, cumpre destacar que o TCE-RJ iniciou o acompanhamento remoto das aquisições realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta e dos municípios sob sua jurisdição, por intermédio dos dados e informações constantes dos portais da transparência desses entes. Vale lembrar, por oportuno, que a Lei Complementar 131/2009 (Lei de Transparência) obriga estados, União e municípios a divulgar na Internet, em tempo real, os gastos realizados. Trata-se, portanto, de mais uma evidência de que os processos de trabalho realizados em ambiente digital são plenamente capazes de produzir resultados compatíveis com as múltiplas demandas da sociedade.

10. CONCLUSÃO

Saber gerir a diversidade, vinculando o teletrabalho à multiplicidade de atividades e competências destinadas ao cumprimento de funções públicas - e não ao cargo ocupado por determinado agente público (i); buscar uma relação de colaboração, e não, meramente, de subordinação (ii); construir novos modelos de controle com base em resultados (iii); comprometer-se organizacionalmente com os motivos que conduziram à adoção da estratégia de teletrabalho, responsabilizando-se pelo máximo aproveitamento de seus benefícios (iv); são alguns dos requisitos para a construção de um novo modelo de gestão que se coadune com uma perspectiva de trabalho mais humanizado e responsivo ao interesse público, explorados no presente trabalho.

Pode-se inferir que a adoção do teletrabalho vincula a organização aos motivos que determinaram a sua escolha em nível estratégico, fazendo emergir, assim, o compromisso e a consequente responsabilidade pela maximização dos objetivos pretendidos com a adoção de uma estratégia laboral que guarda em si potencialidades a serem convertidas em ações pelos gestores durante todo o processo de implantação, acompanhamento, monitoramento e avaliação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018**. Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades

integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. Diário Oficial da União, 3 set. 2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39382838/do1-2018-09-03-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-agosto-de-2018-39382704>. Acesso em: 03 abr. 2020.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Vol I. Paz e Terra. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DELGADO, Maurício Godinho. **Direitos fundamentais na relação de trabalho**. São Paulo: Revista LTr, vol. 70, nº 6, junho/2006, p. 657-667.

FARIA, Juliana Legentil Ferreira. **Desenho do Teletrabalho: percepções e práticas**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração. Área de Concentração: Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas. Brasília, DF, 2020.

HUMPHREY, S. E. et al. **Integrating Motivational, Social, and Contextual Work Design Features: A Meta-Analytic Summary and Theoretical Extension of the Work Design Literature**. Journal of Applied Psychology. American Psychological Association 2007, Vol. 92, No. 5, 1332–1356. DOI: 10.1037/0021-9010.92.5.1332.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SEVERO, Valdete Souto. SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Manual da Reforma Trabalhista: pontos e contrapontos**. AATSP – Associação dos Advogados Trabalhistas de São Paulo. Porto Alegre – São Paulo: Sensus, 2017. Disponível em: <<http://www.aatsp.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Valdete-Souto-Severo-e-Jorge-Luiz-Souto-Maior-Manual-da-Reforma-Trabalhista-Pontos-e-Contrapontos-2018.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

A LEI ANTICORRUPÇÃO EXPLICADA AOS MICROEMPREENDEDORES: UMA ABORDAGEM SIMPLES SOBRE A IMPORTÂNCIA DO DIPLOMA LEGAL DE PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE

THE BRAZILIAN ANTI-CORRUPTION LAW EXPLAINED TO MICRO ENTREPRENEURS: A SIMPLE APPROACH ON THE IMPORTANCE OF LAW IN PROMOTING INTEGRITY

Ciliane Carla Sella de Almeida¹

RESUMO

A Lei Anticorrupção protege o interesse público e os valores da sociedade, ao mesmo tempo em que promove a integridade como padrão de conduta das organizações. O presente artigo resume, primeiramente, os principais pontos desse diploma legal, evidenciando os parâmetros de um programa de integridade e os critérios de análise empregados pela Controladoria Geral da União. Em seguida, apresenta os tipos de organizações que foram sancionadas decorrentes da aplicação dos processos administrativos de responsabilização (PAR) nos cinco anos de vigência da Lei Anticorrupção, a fim de defender mais divulgação e incentivo junto às microempresas e às empresas de pequeno porte, por conta da importância que representam no setor da economia.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade social. Relação público-privada. Microempreendedores.

ABSTRACT

The Brazilian Anti-Corruption Law (Law No. 12,846) protects the public interest and the values of society while promoting integrity as a standard of conduct in organizations. First, this article summarizes the main points of this legal statute highlighting the parameters of an integrity program and the analysis criteria used by the Government Accountability Office. Finally, the article presents the legal forms of constitution of organizations that have been sanctioned as a result of the application of administrative accountability proceedings (AAP) in the five (5) years of the Anti-Corruption Law in order to advocate for more disclosure and incentive to micro and small businesses due to the importance they represent to the economy sector.

KEYWORDS: Social responsibility. Private and Public Relationship. Microentrepreneurs.

1. INTRODUÇÃO

O movimento global de busca por ambientes íntegros de negócios, a exemplo do Pacto Global da Organização das Nações Unidas, das Convenções da OCDE², do Pacto

¹ Advogada, Especialista em Direito Empresarial pelo Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (INBRAPE) e OAB/Subseção Londrina (PR), Especialista em Governança, Riscos e Compliance pela Faculdade CEDIN (Centro de Estudos de Direito e Negócios) e Mestra em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Estadual de Londrina (UEL).

² OCDE é a sigla da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e tem por missão promover e proteger a democracia e a economia de mercado, solucionar problemas comuns e coordenar políticas internacionais.

Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção do Instituto Ethos, em parceria com a Controladoria Geral da União (CGU), da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e do clamor dos movimentos nacionais de rua contra a corrupção³, obteve como resposta do Estado, em 2013, a publicação da Lei Anticorrupção, também conhecida por Lei da Empresa Limpa.

Assim, o Estado confirma seu papel regulador dos ambientes de negócios e incentivador da responsabilidade social das organizações, especificamente no combate aos atos lesivos contra a administração pública, incluindo a corrupção, e estabelece mecanismos de maior transparência, prestação de contas, gestão de riscos, conformidades legal e regulatória e controles internos das pessoas jurídicas por meio de Programas de Integridade.

A sociedade brasileira, beneficiária direta desse novo diploma que incentiva a cultura de integridade das organizações, com e sem fins econômicos, sobretudo, na relação público-privada, tem seus interesses e seus valores promovidos e protegidos de forma mais eficaz pelo Estado.

Se, de um lado, a administração pública passa a contar com um mecanismo célere de apuração e de punição dos atos lesivos contra ela praticados, atuando em prol do interesse público, por outro lado, as organizações devem assumir sua responsabilidade social, adotando comportamentos íntegros e éticos e exercendo boas práticas de gestão e de governança na condução de seus negócios, com vistas à redução dos danos sociais, ambientais e econômicos, decorrentes de atos de corrupção e lesivos contra o Estado, guardião dos interesses sociais.

Este artigo destina-se especificamente à sociedade e aos microempreendedores, apresentando de forma simples os principais pontos da Lei Anticorrupção e ressaltando a inovação que representa em nosso sistema jurídico e os resultados de sua aplicação após cinco anos de vigência.

Por fim, é defendida a necessidade de maior divulgação dessa lei, sobretudo dos Programas de Integridade e seus benefícios junto aos microempreendedores, considerados os microempresários individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, tendo em vista a importância desse setor da economia nas compras governamentais e no desenvolvimento do país.

2. A LEI ANTICORRUPÇÃO

A Lei Anticorrupção⁴ (LAC), também conhecida como Lei da Empresa Limpa ou Lei da Improbidade Empresarial, trata da responsabilidade objetiva, no âmbito civil e administrativo, das pessoas jurídicas que cometerem os atos lesivos, ali tipificados, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra os princípios

³ O movimento *Vem pra Rua*, fundado com o objetivo de lutar contra a corrupção generalizada, foi responsável por grandes manifestações em várias cidades brasileiras contra a corrupção e a favor da Operação Lava Jato.

⁴ Lei nº12.846, de 1º de agosto de 2013, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.

da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º da Lei 12.846/2013).

Esse diploma, vigente desde 29 de janeiro de 2014, é o resultado de vários tratados internacionais multilaterais firmados pelo Brasil e incorporados ao direito pátrio⁵, de instituições públicas e privadas, na promoção da integridade e da ética empresarial⁶ e do clamor da sociedade brasileira, manifestado nos movimentos de rua ocorridos em 2013, cujas reivindicações incluíam, entre outras coisas, a luta contra a corrupção⁷.

A LAC preenche um vazio jurídico até então existente, visto que nenhum dispositivo legal previa sanções no âmbito administrativo e civil contra as pessoas jurídicas pelo cometimento de atos lesivos contra a administração pública.

Certo é que as empresas privadas, em nível nacional e internacional, são as que mais se envolvem em escândalos de corrupção e de fraudes. Assim, a LAC destina-se a todas as formas societárias, personificadas ou não, bem como as entidades sem fins econômicos, de natureza fundacional ou associativa, e as sociedades estrangeiras, com sede, filial ou representação no território brasileiro, de fato ou de direito.

Nesse sentido, o estudo técnico nº 01/2017 - 5ª CCR⁸ ressalta a importância desse diploma no microssistema de anticorrupção brasileiro:

“[...] no plano da responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas, exemplar é o novo texto legal, muito embora nele não se esgotem os mecanismos internos de responsabilização de atos de corrupção e atentatórios à moralidade pública e ao erário. É que, como dito, este diploma insere-se no microssistema jurídico dedicado à defesa da integridade pública, da moralidade e da probidade administrativa-ou, como também denominado, no microssistema anticorrupção brasileiro- do qual se destacam, dentre outras, disposições do Código Penal, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA, Lei nº8.429/1992), a Lei de Licitações (Lei nº8.666/1993) e mesmo a legislação de Defesa da Concorrência (Lei nº12.529/2011).

Segundo o relevante trabalho publicado pela CGU e pelo Instituto Ethos de Empresas (2009), o crescimento econômico do país tem relação com a integridade dos ambientes corporativos.

“[a] redução dos níveis de corrupção no Brasil é uma questão fundamental tanto para fortalecer as instituições democráticas quanto para viabilizar o crescimento econômico do país. Nesse cenário, torna-se

5 As seguintes convenções foram firmadas pelo Brasil: Convenção de Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais firmada com a OCDE; Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional; Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

6 A ENCCLA, Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, é uma rede de articulação para o arranjo e as discussões em conjunto ao setor público para formulação de políticas públicas, visando ao combate desses crimes. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa é considerado a primeira iniciativa brasileira para a promoção da integridade e para a governança corporativa.

7 Conforme notícias divulgadas por vários jornais. Ver <<http://www.abc.com.br/noticias/brasil/2013/06/quase-2-milhoes-de-brasileiros-participaram-de-manifestacoes-em-438-cidades>>; <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/protestos-pelo-pais-reunem-mais-de-250-mil-pessoas.html>>; <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/nao-foi-pelos-20-centavos-05072017>>. Acesso 01 dez. 2019

8 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. [Estudo Técnico da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR)] 2017. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/comissao-leniencia-colaboracao-premiada/docs/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>>. Acesso em 27 dez. 2019

imperativa a condução de suas atividades pautadas por valores éticos e íntegros. Tal responsabilidade depende de um esforço permanente de cada empresa⁹.

O Estado, ao regular os ambientes de negócios por meio da LAC, insere a conduta íntegra como parte da responsabilidade social corporativa, a qual é definida como a “necessidade de lidar com as expectativas dos *stakeholders* atuais e futuros, na visão mais radical de sociedade sustentável” (ASHLEY, 2019, p. 89).

Resta muito claro que a expectativa dos *stakeholders*¹⁰, partes interessadas no âmbito da LAC, é a proteção dos valores sociais, o interesse coletivo. O que se espera de ambas, administração pública e organizações privadas, é que conduzam suas atividades, entregando seus produtos e seus serviços de forma efetiva e eficaz: a primeira, protegendo o interesse público (patrimônio, princípios e compromissos da administração pública); e a segunda, adotando conduta íntegra, responsável nos negócios, considerando o impacto de suas atividades e decisões sobre o conjunto da sociedade, atendendo às leis e às regulações incidentes sobre seus negócios, e propiciando e estimulando ambientes éticos e de controles internos efetivos.

A integridade, força motriz da LAC, uma vez ofendida, aviltada, deverá ser rigorosamente reintegrada para a sociedade, por meio de sanções que podem culminar com a dissolução das organizações.

Resumidamente, os pontos que merecem destaque nesse diploma referem-se:

a. à responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas

Uma das inovações trazidas pela LAC foi a responsabilização objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, das pessoas jurídicas por atos lesivos nela tipificados.

Isso implica dizer que a prova da existência do ato lesivo já será suficiente para que os órgãos e as entidades públicas imponham às pessoas jurídicas a responsabilidade pelo ato praticado, se cometido pelo empregado ou por terceiro agindo no interesse da organização e independentemente de ter tido benefícios ou não com o ato.

Por outro lado, no âmbito da responsabilidade subjetiva e de forma individual, os dirigentes, os administradores ou qualquer outra pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito, poderão ser também responsabilizados na medida de sua culpabilidade.

A responsabilidade objetiva na esfera administrativa não afastará a possibilidade da responsabilização das pessoas jurídicas na esfera judicial.

9 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO; INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Grupo de Trabalho pelo Pacto Empresarial Pela Integridade Contra a Corrupção**. Junho, 2009.

10 A definição de stakeholders dada pela ISO 19.600:2016, Sistema de Gestão de Compliance, “pessoas ou organizações que podem afetar, serem afetadas ou se perceberem afetadas por uma decisão ou atividade”.

b. aos tipos de ilícitos

A LAC divide os ilícitos em três tipos: (i) os atos que atentem contra o patrimônio público; (ii) os atos que atentem contra os princípios da administração pública; (iii) os atos que atentem contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (caput do art. 5º). Após identificar tais ilícitos, a lei enumera as condutas que os tipificam¹¹.

c. às sanções

No âmbito administrativo, as sanções aplicadas são a publicação extraordinária da condenação e/ou o pagamento de multa compreendida entre 0,1% e 20% do faturamento bruto do exercício financeiro anterior à abertura do processo administração de responsabilização (PAR), excluídos os tributos.

No caso de infrações administrativas decorrentes da Lei nº 8666/93, as pessoas jurídicas estão sujeitas a restrições ao direito de participar em licitações ou a celebrar contratos com a Administração Pública¹².

d. à dosimetria das sanções

Alguns elementos estabelecidos no art. 7º, incisos I a IX¹³ serão considerados para a dosimetria das sanções à pessoa jurídica infratora. Entre eles, destacam-se a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações, que pode resultar nos acordos de leniência, e a existência de mecanismos e de procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, que consistem nos programas de integridade.

d.1. aos acordos de leniência

O acordo de leniência, espécie de colaboração premiada, é negócio jurídico consensual que poderá ser firmado entre a autoridade máxima do órgão público sancionador e a pessoa jurídica infratora, que, espontânea e voluntariamente, decide

11 Art. 5º. Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei; III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; IV - no tocante a licitações e contratos: a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública; V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

12 CORREGEDORIA GERAL DA UNIÃO. **Perguntas frequentes**. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/perguntas-frequentes#sancoes>>. Acesso em: 14 dez. 2019

13 Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: I - a gravidade da infração; II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; III - a consumação ou não da infração; IV - o grau de lesão ou perigo de lesão; V - o efeito negativo produzido pela infração; VI - a situação econômica do infrator; VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.

colaborar com as investigações fornecendo informações e provas sobre o ato ilícito, o que visa a uma possível diminuição das sanções.

O acordo de leniência será celebrado mediante condições e requisitos estabelecidos tanto na LAC quanto em seu decreto regulamentador nº 8420/2015 e da análise de conveniência por parte do órgão sancionador¹⁴.

Para a administração pública, é necessário que dessa colaboração resulte: a identificação dos demais envolvidos na infração e a obtenção célere de informações e de documentos que comprovem o ilícito sob apuração (incisos I e II do art. 16 da LAC). E, ainda como condição, que seja a pessoa jurídica a primeira a manifestar-se sobre seu interesse em cooperar na apuração do ilícito; que esta cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data da propositura do acordo (incisos I e II do §1º do art.16); que admita sua participação na infração administrativa; que coopere plena e permanentemente com as investigações e com o processo administrativo, comparecendo a todos os atos processuais; e que forneça informações, documentos e elementos que comprovem a infração administrativa (incisos III, IV e V do art. 30 do Decreto nº 8420/2015).

Importante contribuição traz o TCU ao lembrar que a celebração de um acordo de leniência deve ser analisada sob o prisma do interesse público¹⁵, ou seja, a partir da análise dos benefícios que a sociedade terá na adoção desse instrumento, com a obtenção de informações e de documentos que levarão mais rapidamente à elucidação de fatos e dos envolvidos, para a apuração e a punição seguras das pessoas jurídicas e físicas infratoras.

A pessoa jurídica infratora, após o cumprimento do acordo de leniência, poderá ter os seguintes benefícios: isenções da publicação extraordinária da decisão sancionadora e da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicos e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público; isenção ou atenuação das sanções administrativas previstas nos arts. 86 a 88 da Lei nº 8666/2013 ou de outras normas de licitações e contratos.

d.2. ao programa de integridade

O programa de integridade, estabelecido no art.41 do Decreto nº 8420/215, consiste

“[...]no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL,)

A estruturação, a aplicação e a atualização de um programa de integridade devem atender às características e aos riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica. O

14 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Acórdão 824/2015** - Plenário. Processo 003.166/2015-5. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/316620155.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/sinonimos%253Dfalse>>. Acesso em 29 dez. 2019

15 Idem nota 12

que se pretende é a implementação, de forma efetiva e monitorada, de mecanismos de controle internos e externos das atividades desenvolvidas pelas organizações, levando-se em conta o grau de risco que oferecem as expectativas das partes interessadas, a sociedade.

Os parâmetros de um programa de integridade, alguns presentes nas leis antissuborno estadunidense¹⁶ e britânica¹⁷, estabelecidos nos incisos I a XV do caput do art. 42 e I a VIII do §1º do art. 42 do referido Decreto, reforçam a relação entre responsabilidade social e governança corporativa ao preverem mecanismos para o desenvolvimento de ambientes e de culturas corporativas íntegras, que possam, de forma preventiva, atuar para a eliminação ou para a diminuição de riscos relacionados ao cometimento dos ilícitos ali previstos contra a administração pública.

Vale ressaltar que os programas de integridade previstos na LAC não são mandatórios. Porém, em caso de cometimento dos atos ilícitos nela previstos, estes podem diminuir significativamente as sanções, o que pode ser um incentivo para as organizações, conforme ressalta GIOVANINI¹⁸.

Nesse caso, o órgão ou a entidade pública responsável pela apuração da responsabilidade da pessoa jurídica infratora fará a análise e a avaliação do programa de integridade apresentado em sede de defesa no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), o que poderá resultar na gradação da multa. Segundo a tabela adotada pela Controladoria Geral da União (CGU), a multa poderá sofrer uma diminuição que varia de 1% a 4%. Outros fatores também serão considerados como atenuantes, tais como a não consumação da infração (1%), o ressarcimento dos danos causados (1,5%), o grau de colaboração da empresa (1 a 1,5%) e a comunicação espontânea (2%)¹⁹.

O conjunto dos parâmetros de um programa de integridade e a forma como são analisados pela Controladoria Geral da União (CGU) por meio da metodologia estabelecida no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade²⁰ podem servir de referência, tanto dos elementos que o programa deve conter como a governança adequada para atender a implementação e a gestão do sistema de integridade.

O quadro abaixo (quadro 1) apresenta os parâmetros do programa de integridade estabelecidos no art. 42 do Decreto 8420/2015, agrupados nos blocos de Cultura Organizacional de Integridade (COI), Mecanismos, Políticas e Procedimentos de

16 A *Foreign Corrupt Practice Act*, lei antissuborno americana promulgada em 1977 após inúmeros escândalos do governo envolvendo atos de suborno de oficiais estrangeiros e corporativos; A *Sarbanes-Oxley*, lei americana promulgada em 2002 após escândalos corporativos envolvendo Enron, WorldCom, Citigroup, entre outros. De forma geral, estabelecem sistemas de controles internos, de auditoria e de programas de Ética e de Compliance como incentivo a ambientes de negócios éticos e íntegros. A existência de programas de Ética e de Compliance pode ser apresentada na defesa das infratoras para diminuição das sanções.

17 *UK Bribery Act 2010*, lei britânica antissuborno, que incentiva as pessoas jurídicas a serem éticas e íntegras e, a exemplo da FCPA, a existência de programas de Ética e de Compliance efetivos pode significar redução das sanções.

18 GIOVANINI, Wagner. Lei Anticorrupção promove a disseminação da cultura ética. *Capital Aberto*, 2019. Disponível em <<https://capitalaberto.com.br/temas/legislacao-e-regulamentacao/lei-anticorrupcao-promove-a-disseminacao-da-cultura-da-etica/>>. Acesso em 12 dez. 2019

19 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Perguntas frequentes**. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/sancoes>>. Acesso em 10 dez. 2019

20 A metodologia utilizada para avaliação dos Programas de Integridade divide os parâmetros em três blocos: Cultura Organizacional de Integridade, Mecanismos Organizacionais de Integridade e Atuação da Pessoa Jurídica em relação ao ato lesivo.

Integridade (MPI) e Atuação da pessoa jurídica em relação ao ato lesivo (APJ) e itens avaliados conforme o citado manual.

Alguns desses parâmetros, precisamente os de número 4, 6, 7, 11, 13, 14 e 15 da tabela abaixo, não serão exigidos das microempresas e empresas de pequeno porte.

Quadro1 – Parâmetros do Programa de Integridade agrupados nos blocos e nos itens analisados pela Controladoria Geral da União²¹

Parâmetros do Programa de Integridade estabelecidos no art. 42 do Decreto 8420/2015	Itens avaliados segundo a metodologia e a planilha do Ministério da Transparência e da Controladoria Geral da União
<p>1. Complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores (inciso II do §1º)</p> <p>2. Comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa (inciso I)</p> <p>3. Padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou da função exercidos (inciso II)</p> <p>4. Padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados (inciso III)</p> <p>5. Treinamentos periódicos sobre o Programa de Integridade (inciso IV)</p> <p>6. Independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e de fiscalização de seu cumprimento (inciso IX)</p>	<p>Estrutura organizacional</p> <p>Identificação dos responsáveis pela tomada das principais decisões</p> <p>Comprometimento e apoio da alta direção da pessoa jurídica ao Programa de Integridade</p> <p>Código de Ética e Conduta ou outro documento formalizado que estabelece os padrões de conduta e ética esperados de todos os empregados e administradores da pessoa jurídica</p> <p>Código de Ética e Conduta ou documento equivalente aplicado a terceiros, como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados</p> <p>Estrutura para realização de treinamentos relacionados ao Programa de Integridade</p> <p>Instância interna responsável pelo Programa de Integridade</p> <p>Transparência</p>
Bloco Mecanismos, Políticas e Procedimentos de Integridade (MPI)	
<p>7. Análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade (inciso V)</p> <p>8. Registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica (inciso VI)</p> <p>9. Controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e de demonstrações financeiros da pessoa jurídica (inciso VII)</p>	<p>Realização de análise de riscos para a elaboração e/ou aperfeiçoamento do Programa de Integridade</p> <p>Prevenção de fraudes e ilícitos nas interações da pessoa jurídica com a Administração Pública</p> <p>Políticas e procedimentos específicos para prevenção de fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios e na execução de contratos administrativos</p>

²¹ A autora utilizou os parâmetros do Programa de Integridade estabelecidos no Decreto 8420/2015 e os relacionou de acordo com os agrupamentos e os itens analisados pela Controladoria Geral da União, segundo o Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade.

Bloco Mecanismos, Políticas e Procedimentos de Integridade (MPI)

10. Procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões (inciso VIII)

11. Canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e a terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé (inciso X)

12. Medidas disciplinares em caso de violação do Programa de Integridade (inciso XI)

13. Diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados (inciso XIII)

14. Verificação, durante os processos de fusões, de aquisições e de reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas (inciso XIV)

15. Monitoramento contínuo do Programa de Integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013 (inciso XV)

Mecanismos e controles para assegurar a precisão e a clareza dos registros contábeis, bem como a confiabilidade dos relatórios e das demonstrações financeiras produzidas

Diligências para contratação e supervisão de terceiros

Realização de diligências prévias a processos de fusões, aquisições a fim de verificar o cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas nessas operações

Canais de denúncia de irregularidades

Bloco Atuação da pessoa jurídica em relação ao ato lesivo (APJ)

16. Procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados (inciso XII)

Atuação do Programa de Integridade para a prevenção, detecção ou remediação do ato lesivo objeto do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

e. Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)

O PAR é o instrumento administrativo pelo qual a autoridade máxima do órgão, em face do qual fora praticado o ato ilícito, apurará a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica para a qual deverão ser garantidos os princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório, a exemplo dos demais processos administrativos.

As etapas a serem observadas pelo órgão ou pela entidade pública estão estabelecidas nos arts. 2º a 13 do Decreto nº 8420/2015, as quais, resumidamente, contemplam:

Instauração: a partir da ciência de suposto cometimento de ato ilícito contra a

administração pública, a autoridade competente poderá, por decisão fundamentada, proceder à abertura de investigação preliminar, instaurar o PAR ou arquivar a matéria.

Apuração e análise: uma vez finalizada a investigação preliminar por comissão nomeada, o relatório conclusivo acerca da existência de indícios de autoria e de materialidade de atos lesivos será remetido à autoridade que decidirá sobre a instauração do PAR.

Designada a comissão para condução desse processo, a pessoa jurídica será intimada para apresentar a defesa escrita e para especificar as provas que pretende produzir. Se, nessa oportunidade, a pessoa jurídica informar e apresentar seu Programa de Integridade, a comissão o examinará segundo os parâmetros estabelecidos no Decreto nº 8420/2015, identificados no quadro 1 acima, para a dosimetria das sanções a serem aplicadas.

Conclusão: a comissão elaborará o relatório final sobre os fatos apurados e a eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica e, de forma motivada, sugerirá as sanções a serem aplicadas, a dosimetria da multa ou o arquivamento do processo e remeterá à autoridade competente para julgamento.

Julgamento: o julgamento deverá ser precedido de manifestação jurídica, que poderá ser contrária ao relatório da comissão ou recomendar, dependendo dos fatos apurados e ilícitos cometidos, o envio do relatório da comissão para outros órgãos competentes para devida averiguação dos ilícitos. Caso receba manifestação favorável do relatório final da comissão, a autoridade competente preferirá a decisão administrativa e a publicará no Diário Oficial do órgão ou da entidade sancionadora.

Pedido de reconsideração: a pessoa jurídica poderá apresentar pedido de reconsideração da decisão administrativa sancionadora. Uma vez mantida a decisão, a pessoa jurídica deverá atender à sanção no prazo ali estabelecido.

f. responsabilização judicial

Os órgãos públicos, por meio de suas advocacias públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público poderão ajuizar ações para aplicação das sanções estabelecidas no art. 19 da LAC²². Entre as sanções, estão a suspensão ou a interdição parcial da atividade, a proibição de receber subsídios, incentivos, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou de entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Estado e, nos casos mais graves, a dissolução da pessoa jurídica.

g. Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP)

O Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) é um banco de informações

²² Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras: I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III - dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

disponibilizado no Portal da Transparência do Governo Federal, contendo a relação de pessoas jurídicas punidas com base na LAC.

Todos os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo são obrigados a manter atualizado o CNEP. Com isso, pretende-se atender ao princípio administrativo da publicidade e, assim, possibilitar fonte de pesquisa sobre a integridade das pessoas jurídicas.

3. A APLICAÇÃO DE SANÇÕES ÀS PESSOAS JURÍDICAS APÓS CINCO ANOS DE VIGÊNCIA DA LAC

No período compreendido entre 29 de janeiro de 2015, data de início de vigência da LAC, e 3 de janeiro de 2020, data de término deste artigo, o CNEP no Portal da Transparência²³ informava a aplicação de 134 (cento e trinta e quatro) multas, 52 (cinquenta e duas) publicações extraordinárias, 1 (uma) suspensão/interdição das atividades, 1 (uma) proibição e celebrados 11 (onze) acordos de leniência com a Controladoria Geral da União (CGU) resultantes do PAR nas esferas da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

Desse total, 70 (setenta) pessoas jurídicas constituídas nos regimes de microempresário individual (MEI), de microempresa (ME) e de empresa de pequeno porte (EPP) responderam por 74 (setenta e quatro) multas e 24 (vinte e quatro) publicações extraordinárias; 8 (oito) pessoas jurídicas constituídas como empresa individual de responsabilidade limitada (EIRLI) responderam por 8 (oito) multas e 4 (quatro) publicações extraordinárias; 35 (trinta e cinco) pessoas jurídicas constituídas como de responsabilidade limitada responderam por 37 (trinta e sete) multas e 12 (doze) publicações extraordinárias; 1 (uma) pessoa jurídica constituída como sociedade anônima respondeu por 1 (uma) multa; 1 (uma) pessoa jurídica constituída como sociedade de advogados respondeu por 1 (uma) multa e 1 (uma) publicação extraordinária; 1 (uma) empresa estrangeira respondeu por 1 (uma) publicação extraordinária; 10 (dez) pessoas físicas, na qualidade de dirigentes ou de administradores das pessoas jurídicas punidas, responderam, nos termos do art. 3º da LAC²⁴, a 13 (treze) multas, 10 (dez) publicações extraordinárias, 1 (uma) suspensão e 1 (uma) proibição.

Foram celebrados 11 (onze) acordos de leniência com 7 (sete) pessoas jurídicas constituídas como sociedade anônima, 3 (três) como responsabilidade limitada e 1 (uma) empresa estrangeira²⁵.

23 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. Detalhamento da Penalidade-Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes>> Acesso em 3 jan. 2020

24 Art 3º da Lei 12.846/2013 A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

25 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. Detalhamento da Penalidade-Acordos de leniência. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/acordos-leniencia?ordenarPor=dataInicioAcordo&direcao=asc>>. Acesso em 3 jan. 2020

4. CONCLUSÃO

Promover a integridade na sociedade por meio do incentivo do Estado como objetiva a LAC, é um passo para mudança mais célere de cultura nos ambientes organizacionais, públicos, privados, com e sem fins lucrativos e um instrumento para se alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Em nosso país, as organizações constituídas sob a forma de microempresas e empresas de pequeno porte representam, atualmente, 99% do total de empresas privadas, respondem por 27% do Produto Interno Bruto (PIB) e geram 52% do total de empregos formais existentes, segundo a Agência Sebrae de Notícias²⁶. Em 2019, foram responsáveis por 67,30% das compras governamentais²⁷.

Por outro lado, foram essas formas jurídicas que maior número de multas e publicações extraordinárias receberam decorrentes da aplicação da LAC nesse período de cinco anos, após início de sua vigência.

Por essas razões, defende-se maior divulgação da LAC e dos Programas de Integridade pelas entidades de apoio aos microempreendedores e ao desenvolvimento local e estímulo da administração pública, principalmente estadual e municipal, para que esse diploma de promoção da integridade e de proteção do interesse público se torne um efetivo instrumento de mudança na forma de conduzir os negócios e as atividades e um potente mecanismo de proteção da sociedade.

REFERÊNCIAS

ASHLEY, P. A. Responsabilidade social corporativa: histórico, limites e possibilidades. In: ____ (org.). **Ética, Responsabilidade Social e Sustentabilidade nos Negócios (des)construindo limites e possibilidades**. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 89-130

BARCAT, G. Um programa de integridade não é um programa de conformidade. In: LESSA BRANDÃO, C.; FONTES, J.; MURITIBA, S. (org.). **Governança Corporativa e Integridade Empresarial**. Dilemas e Desafios. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017. p.49-57.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm>. Acesso em 15 dez. 2019. Publicado no Diário Oficial da União em: 2 ago. 2013

____. **Decreto nº 8420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF, 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em 15 dez. 2019. Publicado no Diário Oficial da União em 19 mar. 2015

26 SEBRAE. Com ações durante todo o mês de outubro, Sebrae comemora o Dia Nacional da Micro e Pequena Empresa, 2019. **Agência Sebrae de Notícias**. Disponível em <<http://www.go.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/GO/com-acoes-durante-todo-o-mes-de-outubro-sebrae-comemora-o-dia-nacional-da-micro-e-pequena-empresa.b0e23e929488d610VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em 3 jan. 2020.

27 GOVERNO FEDERAL. **Painel de compras**. Disponível em <<http://paineldecopras.planejamento.gov.br/QvAJAZfc/opedoc.htm?document=paineldecopras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvsaiasprd04&anonymous=true>>. Acesso em 6 jan. 2020





**artigos
de opinião**

artigos de opinião

O QUE É ERRO GROSSEIRO PARA O TCU? A SEGURANÇA JURÍDICA É OBRA COLETIVA DE LEGISLADORES E CONTROLADORES¹

Eduardo Jordão²
Conrado Tristão³

No exame da MP 966/20, o STF julgou constitucional limitar a responsabilidade do gestor público a “erro grosseiro”, para dar-lhe tranquilidade para decidir em contexto de incerteza quanto a fatos e direito.

Mas, para o TCU, o que este conceito significa?

Análise de dezenas de acórdãos em que o termo foi empregado identificou pelo menos quatro sentidos distintos.

No primeiro, erro grosseiro é traduzido por meio de *outros* conceitos indeterminados, como quando o TCU o aproxima da “culpa grave” (ac.2391/18-P), ou caracteriza como tal “a conduta que foge ao referencial do ‘administrador médio’” (ac.1628/18-P); a “atuação com nível de diligência abaixo da média” (ac.2928/19-P) ou “abaixo do normal ou aquém do ordinário” (ac.2872/19-P); ou a “grave inobservância do dever de cuidado” (ac.2759/19-P).

No segundo, o TCU caracteriza como erro grosseiro condutas específicas que lhe chegam a controle: “a prestação de contas dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (...) desacompanhada do parecer do Conselho Municipal de Assistência Social” (ac.4778/19-1ª C.); “o direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa” (ac.1264/19-P); “a realização de pagamento antecipado sem justificativa do interesse público na sua adoção” (ac.185/19-P); ou “a autorização de pagamento sem a devida liquidação da despesa” (ac.2699/19-1ª C.).

No terceiro, o TCU entende por erro grosseiro o mero descumprimento de normas jurídicas: “grave ofensa a norma orçamentário-financeira” (ac.2659/19-P); “desconsideração de (...) normas de responsabilidade contábil” (ac.2924/18-P);

1 Artigo publicado originalmente no Portal JOTA em 27/05/2020. Acesso em <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=/www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-que-e-erro-grosseiro-para-o-tcu-27052020>

2 Professor da FGV Direito Rio e sócio do Portugal Ribeiro Advogados. Doutor pelas Universidades de Paris e de Roma. Mestre pela USP e pela LSE. Foi pesquisador visitante em Harvard, Yale, MIT e Institutos Max Planck.

3 Mestre em Direito pela FGV Direito SP. Doutorando em Direito pela FGV Direito SP. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + sbdp.

“inobservância de normas contábeis aplicáveis” (ac.2892/19-P); “graves inobservâncias a disposições afetas aos procedimentos licitatórios” (ac.986/19-P).

No quarto, enfim, o TCU diz ser erro grosseiro “o descumprimento, sem a devida motivação, de determinação expedida pelo TCU” (ac.1941/19-P).

Em nenhum dos quatro sentidos mapeados acima as definições do TCU parecem totalmente satisfatórias.

No primeiro, o uso de *novos* conceitos jurídicos indeterminados não contribui para a densificação normativa da ideia e segue deixando espaço para a subjetividade do controlador.

No segundo, as situações são tão específicas que dificultam a generalização e extrapolação para outros casos, de modo a permitir ao gestor a antecipação da licitude da sua conduta.

No terceiro, equiparar a mera violação a normas a erro grosseiro desconsidera que muitas normas são indeterminadas e permitem interpretações várias, como admitido pelo próprio TCU em Resolução recente sobre simplificação do controle.

No quarto, enfim, a interpretação é pouco aderente à ideia abstrata de erro grosseiro e parece consistir mais em tentativa do TCU de reforçar seu próprio poder de controle.

Problema adicional: nenhuma destas interpretações aproxima-se da que o próprio STF fez, no seu esforço de detalhamento da regra.

Como se vê, o esforço do legislador de limitar a responsabilidade a casos realmente graves, não obstante louável e relevante, é apenas o primeiro passo. A batalha por mais segurança jurídica para o gestor público vai depender também, e significativamente, da interpretação que os controladores farão deste conceito indeterminado.

MP 966 E A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS¹Paulo Modesto²

A responsabilidade civil (patrimonial) e administrativa (disciplinar) dos agentes públicos não se define por presunção ou pela simples ocorrência de dano à administração ou a terceiros. É exatamente o contrário: a ação ou omissão de agentes no campo funcional presume-se de boa-fé e conforme ao direito.

Para que a responsabilidade dos agentes públicos irrompa é fundamental que o (1) dano ou o agravamento do risco de dano seja antijurídico (não se deva suportar ou tolerar), (2) seja relevante (não insignificante), (3) reprovável (possível de evitação e não justificado), (4) culpável (deliberado, previsível ou resultante de erro de conduta evitável) e (5) diretamente imputável à ação ou omissão específica do agente público (individualizável e vinculado ao exercício da função pública). Todos esses elementos exigem investigação e prova das circunstâncias concretas do agir ou da inação dos agentes no exercício de função e da presença de causas excludentes da responsabilidade.

Trata-se de responsabilidade subjetiva, diversa da responsabilidade objetiva do Estado. Na responsabilidade subjetiva, além do nexo de imputação e da lesão ao bem jurídico em si, perquire-se o dolo ou a culpa do suposto infrator. Qual o grau da culpa? Essa é questão esclarecida pela recente Medida Provisória 966, de 13 de maio de 2020, publicada no Diário Oficial do dia seguinte.

A rigor, a MP 966 introduz normas interpretativas e, caso venha a ser convertida, terá caráter de lei interpretativa. São enunciadas prescrições que detalham ou clarificam o disposto no artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), artigo introduzido pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

O que prescreve esse enunciado da LINDB? Ei-lo:

“Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

A MP 366 contempla enunciados que interpretam o artigo 28 da LINDB em termos semelhantes ao do parágrafo primeiro que constava do artigo 28, vetado por ocasião da sanção da Lei nº 13.655/2018³ e, por igual, ao enunciado do artigo 54

1 Artigo publicado originalmente Revista Consultor Jurídico em 21 de maio de 2020. Acesso em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-21/interesse-publico-mp-966-responsabilidade-agentes-publicos>>

2 Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA), presidente do Instituto Brasileiro de Direito Público e membro do Ministério Público da Bahia e da Academia de Letras Jurídicas da Bahia.

3 O § 1º do Art. 28 do Projeto de Lei nº 7.448, de 2017 (nº 349/15 no Senado Federal), enunciava: “§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.” O veto informava que o dispositivo atribuía “discrecionabilidade ao administrado em agir com base em sua própria convicção, o que se traduz em

do Anteprojeto de Normas Gerais de Organização Administrativa, que antecedeu e influenciou a elaboração da LINDB.⁴

Qual o conceito interpretado pela MP 966? O conceito de erro grosseiro para fins de responsabilização patrimonial e disciplinar dos agentes públicos. Erro grosseiro é, nesse domínio, conceito equivalente ao de culpa grave e passou a ser invocado em sede de responsabilização dos agentes públicos a partir de decisões do STF sobre sanções aplicadas a pareceristas públicos e situações similares (v.g., MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 1º/2/2008; MS 27867 AgR/DF, rel. Min. Dias Toffoli, 18.9.2012; MS 30928 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe-171, 15-08-2016).

Essa jurisprudência, em decisão recente, foi explorada e aplicada com precisão por acórdão lavrado pelo Ministro Luiz Fux, com invocação também da LINDB (MS 35196 AgR, Primeira Turma, julgado em 12/11/2019, DJe-022 04-02-2020)⁵.

Pode parecer surpreendente que se precise editar Medida Provisória para reafirmar e detalhar disposição expressa de lei vigente, que aplica jurisprudência firme do STF, sob a argumento de premente necessidade de atenuar a insegurança jurídica neste momento de pandemia da Covid-19. É que, na prática, a disposição lacônica do Art. 28 da LINDB, desacompanhada dos seus parágrafos, permanece sofrendo resistência de alguns órgãos de controle. O TCU, por exemplo, decidiu, litterim:

“O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINB) pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito”. (Acórdão 2.391/2018, Plenário, Tomada de Constas Especial, Rel. Min. Benjamin Zymler, Boletim de Jurisprudência do TCU n. 241 de 06/11/2018). [Grifo nosso].

Neste acórdão, o TCU fez uma distinção não contemplada no artigo 28 da LINDB: para a fins punitivos, seria exigida a prova de dolo ou culpa grave (erro grosseiro); para fins reparatórios, supostamente domínio fora do campo de incidência do artigo

insegurança jurídica.” (Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm). A justificativa do veto ao § 1º do Art. 28 do Projeto de Lei 7.448, de 2017, é inconsistente: a discricionariedade, se houver, será derivada da norma de competência e não do Art. 28 e, com o veto, mesmo o administrador apoiado em interpretação razoável e calçado em jurisprudência ou doutrina precedentes poderia sofrer censura quando a inteligência adotada divergisse de entendimento futuro (e incerto) de órgãos de controle. Na prática, o veto manteve em insegurança jurídica o gestor: reduziu a previsibilidade dos efeitos futuros de sua atuação presente, conquanto adotadas cautelas de fundamentação e motivação suficientes. Ocorre que não se tolera “infração por hemenêutica” quando a interpretação é motivada e razoável, havendo inclusive duas Súmulas do STF nesta direção: Súmula 400: “Decisão que deu razoável interpretação à lei, ainda que não seja a melhor, não autoriza recurso extraordinário pela letra “a” do art. 101, III, da Constituição Federal”; Súmula 343: “Não cabe ação rescisória por ofensa a literal disposição de lei, quando a decisão rescindenda se tiver baseado em texto legal de interpretação controvertida nos tribunais”.

4 “Art. 54. Os órgãos de consultoria jurídica da administração, independentemente de sua função de assessoria, devem, no exercício do controle prévio de legalidade, prestar orientação jurídica quanto à adoção de medidas aptas a permitir a efetividade da ação administrativa, em conformidade com os preceitos legais. § 1º Os agentes dos órgãos a que se refere o caput deste artigo não serão passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou erro grosseiro, em parecer obrigatório e vinculante para a autoridade a quem competir a decisão. § 2º Não se considera erro grosseiro a adoção de opinião sustentada em interpretação razoável, em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita, no caso, por órgão de supervisão ou controle, inclusive judicial. Cf. a íntegra do projeto em MODESTO, Paulo (org). Nova Organização Administrativa Brasileira. Belo Horizonte: Fórum, 2009 (1a. Ed), p. 336. Confirma ainda, na web, em <https://www.academia.edu/1055240> [acesso em 19/05/2020].

5 Ver em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751913839> [Acesso em 19/05/2020].

28 e com fundamento no § 6º do artigo 37 da Constituição, seria exigida a prova de dolo ou da culpa simples.⁶ Em outros Acórdãos, o TCU invoca a exigência de “especial zelo” e a figura idealizada do “administrador médio” como parâmetro de controle (Acórdão 2.860/2018 – Pleno).

Na MP 966, os artigos 2º e 3º cuidam de esclarecer aspectos da aplicação do conceito de erro grosseiro, assimilado à culpa grave, mas limitam essa inteligência à prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19 e o combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da Covid-19.

Em verdade, não seria sequer necessário limitar as disposições da MP 966 ao contexto do enfrentamento da pandemia da Covid-19. O ideal é que essa cláusula de restrição temporal fosse eliminada. A incerteza jurídica em praticamente todos os domínios hoje é paralisante e desincentivadora do bom gestor na Administração Pública brasileira e, por óbvio, toda ou qualquer atuação e controle de atuação deve considerar os itens I a IV do Art. 3º. da MP 966/2020, sintonizados perfeitamente com o Art. 22 da LINDB.⁷

Nada há de inconstitucional nesses dispositivos. Essa graduação da culpa traz realismo à gestão pública e ao controle e, embora apenas com a LINDB tenha sido proclamada em termos gerais, é usual a graduação da culpa em diversos diplomas infraconstitucionais precedentes quanto à responsabilidade de magistrados (art. 133 do CPC/73; art. 143, I, do CPC/2015 e art. 49 da LC 35/1979), membros do Ministério Público (art. 85 do CPC/1973; art. 181 do CPC/2015), advogados públicos (art. 184 do CPC/2015) e defensores públicos (art. 187 do CPC/2015).

A MP 966 interpreta e densifica o Art. 28 da LINDB para assegurar maior segurança jurídica a agentes que não contam com a cobertura de normas especiais de graduação da culpa e, no mesmo passo, cobra dos órgãos de controle atuação zelosa na fundamentação de suas decisões, que deixam de poder adotar para o juízo de censura de agentes públicos paradigmas abstratos, atemporais ou idealizados de “gestor médio”⁸, conceitos presumidos ou a culpa simples. Todo e qualquer juízo de responsabilização, seja de reparação ou sanção punitiva, diante dos dispositivos ora expressos, passarão a exigir avaliação contextual e individualizada, pois deverá

6 Sobre esse aspecto, o preciso artigo de Niebuhr, Joel Menezes. O Erro Grosseiro – Análise crítica do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU, in: Contratos Administrativos, Licitação 14/11/2018. In: <https://www.zenite.blog.br/o-erro-grosseiro-analise-critica-do-acordao-no-2-3912018-do-tcu>. Concorda-se com o autor nos seus três argumentos: a) a LINDB pode graduar a culpa, inclusive para fins ressarcitórios; b) o TCU ao criar a distinção realizou controle de constitucionalidade (interpretação conforme), atuando fora de sua competência (STF, MCMS 35.410/DF, Rel. Min. Alexandre Moraes, em 15/12/2017); c) o caso aplicou indevidamente o art. 37, § 6º, da CF, por se tratar de hipótese de dano à própria Administração Pública e não a terceiros. No mesmo sentido, FERRAZ, Luciano. Alteração na Lindb e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos. Interesse Público. <<https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu#sdfootnote6sym>>

7 “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”

8 Sobre o conceito de gestor médio, no TCU, confira-se PALMA, Juliana Bonacorsi de. Quem é o ‘administrador médio’ do TCU? <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>>

ser considerado no juízo de caracterização do erro grosseiro ou falta grave os obstáculos e dificuldades reais do agente público, pela complexidade da matéria e das atribuições exercidas, pela circunstância de incompletude de informações na situação de urgência ou emergência ou pelas circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação ou a omissão do agente público.

Essas disposições não afastam a responsabilidade penal, política ou a responsabilidade por improbidade de qualquer agente público. A expressão agente público é a mais ampla, como se sabe. Mas a responsabilidade tem vários rostos e a responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos são apenas duas das faces da responsabilidade.

Nenhum agente de má-fé deixará de ser responsabilizado na esfera política, penal ou por improbidade em razão do art. 28 da LINDB ou dos Arts. 2º e 3º da MP 966/2020. Porém, o agente inábil ou que erra de modo escusável não deve ser equiparado ao gestor de má-fé ou ímprobo, este último punido por legislação especial (Lei 8429/1992), exigente de conduta dolosa ou, pelo menos, evitada de culpa grave (STJ, AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Zavaski, Corte Especial, Dje 28/9/2011).

O Art. 1º da MP 966/2020, no entanto, não pode ser mantido como foi redigido, pois padece de técnica legislativa inconsistente. Para enfatizar a aplicação de seus comandos durante a pandemia do Covid-19, a norma sugere uma suposta imunidade para tudo o mais, o que obviamente não é o que almeja prescrever, pois incidiria em inconstitucionalidade chapada. Espera-se que o Congresso Nacional altere radicalmente essa redação.

O “apagão das canetas”, o “direito administrativo do medo” (conceito cunhado por Fernando Vernalha)⁹, o fetiche da culpa no controle público¹⁰, não são fenômenos nacionais exclusivos. Luc Ferry, filósofo e ex-ministro francês, refere como fenômeno global a “desculpabilização do medo”, a transformação completa dos sentimentos associados ao medo, que deixa de ser percebido como algo essencialmente negativo e passa a ser introjetado e exibido sem causar vergonha. E, arremata, com uma analogia: “deve-se confessar que também o poder está paralisado pela angústia. Para cada projeto de reforma, ele mede o terreno, como banhistas que experimentassem, pusilânimes, com a ponta do pé, a água. Se estiver fria, retiram-se rapidamente. Não estando tão hostil, seguem pé ante pé, até a cintura, para uma meia-volta à primeira marola inoportuna. É trágico o resultado dessa situação: a impotência pública é tamanha que nossas democracias ficam praticamente sem ação”.¹¹

Essa matéria sensível não deveria ser lançada na agenda dos embates de narrativa política. No entanto, é o que ocorreu. Bastou a MP 966 ser editada que foi questionada por seis ações diretas de inconstitucionalidade com ilações várias,

9 VERNALHA, Fernando. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Revista Colunistas de Direito do Estado, 2016, n. 71, <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direitoadministrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>

10 MODESTO, Paulo. O Controle Público e o Fetiche da Culpa. Revista Colunistas de Direito do Estado, 2016 n. 114. <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulomodesto/o-controle-publico-e-o-fetiche-da-culpa>>

11 FERRY, Luc. Famílias, amo vocês. Política e vida privada na era da globalização. Trad. Jorge Bastos. Rio de Jaro: Objetiva, 2008, p. 12-13.

mas de escassa fundamentação jurídica (ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427 e 6428). Fala-se que foi editada para impedir o Presidente da República e seus assessores de serem responsabilizados por insistirem na indicação pública da “cloroquina”, medicamento considerado de incerta eficácia no tratamento da covid-19. Trata-se de algo surpreendente, pois desconhece-se qualquer responsabilização disciplinar ou civil do Presidente da República na história do país!

É indiscutível que atuação de má-fé na esfera administrativa deve ser punida e avaliada com rigor. O mesmo deve ocorrer em face de crimes e atos de improbidade praticados por gestores públicos. Para os gestores de boa-fé, no entanto, o controle não pode ser uma surpresa, um incentivo para a inércia, um desincentivo para a inovação, o oráculo obrigatório a que ser consultado antes de qualquer decisão. No mundo dos nossos dias, processos de risco complexos desafiam a capacidade de compreensão e reação dos gestores; atividades em rede, envolvendo coordenação de interesses e a ativação de parceiros e órgão diversos, exigem flexibilidade, estratégia e, não raro, algum experimentalismo.

A complexidade jurídica, elevada ao plano da juridicidade e não apenas da legalidade, oferece diversas trilhas de decisão. A mais desafiadora é aquela que apoia o planejamento da ação futura e viabiliza a preservação dos interesses das atuais e futuras gerações. Porém, esse processo decisório termina por ser insuportável quando até o passado é incerto e o entendimento dominante e fundamentado em um tempo histórico passa a ser avaliado no futuro, em termos retroativos, como desajustado ou ilegítimo. Trata-se de insegurança jurídica radical que paralisa a administração e não serve a qualquer interesse público. Na névoa dos nossos dias, essa paralisia não pode ser tolerada pelos seus graves custos humanos, administrativos e econômicos.





**pareceres
selecionados
do MPC-PR**



pareceres selecionados do MPC-PR

PROTOCOLO Nº: 848005/19
ORIGEM: FUNDO DE PREVIDENCIA MUNICIPAL DE ARAUCARIA
INTERESSADO: MARCOS TULESKI, MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, SINDICATO DOS SERVIDORES DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 130/20

Consulta. Fundo de Previdência Municipal de Araucária. Regime especial de aposentadoria de professores da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio. Equiparação entre professores e pedagogos (suporte pedagógico). Impossibilidade. Jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3772 e no Tema de Repercussão Geral nº 965. Jurisprudência consolidada desta Corte de Contas na Súmula nº 13. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Fundo de Previdência Municipal de Araucária (peça 3), por meio do qual o Presidente do Conselho Administrativo formula os seguintes questionamentos:

- A Lei nº 3.479 de junho de 2019 ao alterar a nomenclatura para professor pedagogo terá seus efeitos para contagem da concessão da aposentadoria especial de magistério aplicados a data de ingresso no serviço público, mesmo que a época o cargo no qual o servidor ingressou não era considerado como efetivo exercício de magistério?
- A Lei nº 3.479/2019 poderá ser aplicada de forma retroativa, diga-se a contagem do prazo desde a data do ingresso no serviço público, mesmo que o texto de lei não traga de maneira expressa a sua aplicabilidade de forma retroativa?
- Qual é a data inicial para o cômputo da contagem do prazo de serviço público de efetivo exercício de magistério, conforme entendimento deste Tribunal de Contas, para fins previdenciários dos servidores pedagogos com base na legislação apresentada que alterou a nomenclatura do cargo de Pedagogo para Professor Pedagogo?
- É constitucional, conforme o entendimento deste Tribunal de Contas, a aplicação retroativa da Lei nº 3.479/2019?

O parecer jurídico foi juntado pelo consulente à peça 4.

O Relator, Conselheiro Durval Amaral, proferiu juízo positivo de admissibilidade por meio do Despacho nº 1703/19 (peça 6), consignando que, a despeito de se tratar de caso concreto, "o reflexo da interpretação da Lei Municipal n.º 3.479/2019 pode

refletir diretamente na aposentadoria de diversos servidores do Município de Araucária, o que demanda a análise por esta C. Corte, justamente por inserir-se em matéria de sua competência, e, por conseguinte, a formulação de resposta em tese”.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 15/20 (peça 8), em que colacionou os julgados da Corte sobre a matéria consultada.

Considerando que as decisões arroladas não enfrentaram diretamente as questões formuladas, o relator determinou o regular processamento do feito (Despacho nº 166/20, peça 9).

O Município de Araucária interviu voluntariamente no processo por meio de petição (peça 13), em que esclareceu o contexto fático e jurídico de promulgação da legislação municipal. Também foram juntados documentos (peças 14 e 15).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização emitiu o Despacho nº 192/20 (peça 16) em que informou não vislumbrar “impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão do presente expediente”.

O Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária (SISMMAR) compareceu aos autos para requerer sua habilitação no processo como terceiro interessado (peças 18-24).

O Conselheiro relator deferiu, em caráter excepcional, a juntada aos autos da manifestação do Município de Araucária, por considerar que o teor jurídico da manifestação complementa o parecer colacionado pelo consulente (Despacho nº 228/20, peça 25). No mesmo ato decisório foi rejeitado o pedido do SISMMAR de intervenção como terceiro interessado, em razão da natureza célere e objetiva dos processos de consulta. No entanto, o relator admitiu a habilitação da entidade sindical como *amicus curiae*.

A Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se por meio do Parecer nº 857/20 (peça 28), em que ofereceu as seguintes sugestões de resposta:

1. Nenhuma lei que se limite a alterar a nomenclatura de um cargo ou sua posição na estrutura administrativa da entidade pública tem o condão de alterar sua natureza. Se a lei viesse a alterar a natureza de um cargo público, teria que prever a situação dos atuais servidores dele ocupantes, que prestaram concurso para cargo diverso, bem como outras adaptações necessárias. A Lei 3479/19, ao alterar o nome do cargo de Pedagogo para Professor-Pedagogo e inseri-lo no Quadro Próprio do Magistério de Araucária não alterou sua natureza, portanto, seus ocupantes continuam não fazendo jus à aposentadoria especial do magistério prevista no § 5º do art. 40 e § 8º do art. 201, ambos da Constituição Federal;
2. A lei nº 3479/19 se aplica conforme a previsão de sua vigência, não havendo que se falar em aplicação retroativa, caso não haja previsão. Como visto, as suas alterações para incluir Pedagogos (profissionais especialistas em educação) no Quadro Próprio do Magistério não implicam na alteração do respectivo regime previdenciário e, muito menos, concede-lhes aposentadoria especial do magistério. Não sendo

cargo de efetivo exercício do magistério (atividade em sala de aula), não admite aposentadoria especial de magistério. Para este ponto, é indiferente se a lei retroage ou não;

3. A data inicial para o cômputo da contagem do prazo de serviço público de efetivo exercício de magistério é a data do início do efetivo exercício do magistério. Servidores pedagogos que nunca exerceram o magistério em sala de aula não fazem e não farão jus à aposentadoria especial de magistério prevista no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, sendo irrelevante a alteração de nome de seus cargos, bem como sua inserção em Quadro Próprio do Magistério;

4. A aplicação retroativa da lei 3479/29 já foi tratada no item 2.

É o breve relatório.

Preliminarmente, registra o *Parquet* que a despeito da existência de jurisprudência vinculante do STF sobre o tema, bem como decisão com caráter normativo desta Corte, o que justificaria a aplicação do disposto no art. 313, §4º, do RITCE-PR,¹ **o juízo positivo de admissibilidade proferido pelo relator impõe a apreciação de mérito das questões formuladas, o que será feito na sequência.**

A consulta versa sobre a repercussão jurídica decorrente de mudança promovida pela Lei Municipal nº 3.479/2019, que alterou a Lei Municipal nº 1.835/2008 para incluir os pedagogos (atividade de suporte pedagógico) no Quadro Próprio do Magistério de Araucária, equiparando os cargos de “professor docência” e de “professor pedagogo” como profissionais do magistério.

A partir dessa modificação legislativa, o consulente parece adotar como pressuposto o entendimento de que os “professores pedagogos” deveriam ser equiparados aos “professores docentes” para o fim de concessão de aposentadoria especial do magistério (regime especial disciplinado pelo art. 40, §5º e art. 201, §8º, ambos da Constituição).

No entanto, como bem registrado pela unidade técnica, esta manobra legislativa não tem o condão de alcançar o objetivo pretendido. Isso porque a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, bem como deste Tribunal de Contas, rejeita a pretendida equiparação, limitando o regime especial de aposentadoria do magistério apenas aos professores que efetivamente exercem a docência, ou seja, que ministram aulas na educação infantil e no ensino fundamental e médio, restando excluídos os demais profissionais do suporte educacional, como é o caso dos pedagogos.

Essa segregação de regimes previdenciários, é importante destacar, não diminui a relevância dos profissionais do suporte educacional, que permanecem responsáveis por funções de mais alta importância para o sistema educacional brasileiro. A distinção decorre de opção feita pela Constituição brasileira, que reduziu a idade de aposentadoria dos professores como forma de compensação do desgaste decorrente do exercício do magistério em sala de aula.

¹ Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade. (...) § 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

Assim, ainda que o professor (docente) possa desempenhar atribuições de direção, coordenação e assessoramento pedagógico,² sua vocação originária é justamente a atuação em contato direto e constante com os alunos, em sala de aula, atividade reputada pelo constituinte como excessivamente desgastante, tanto do ponto físico como psicológico. É essa peculiaridade, não identificada nas demais carreiras do suporte educacional, que autoriza o tratamento previdenciário privilegiado para o professor.

Veja-se que a própria Lei Municipal nº 1.835/2008, com as alterações da Lei Municipal nº 3.479/2019, reconhece a diferença de atribuições entre o “professor docente” e o “professor-pedagogo”, cabendo apenas àquele a atuação em sala de aula, enquanto ao professor-pedagogo é atribuído o exercício de atividades de suporte pedagógico (art. 6º da Lei Municipal nº 1.835/2008).³ As atribuições estão descritas no Anexo I da Lei:⁴

DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DE DOCÊNCIA [**professor docente**]

1. Planejar e ministrar aulas nos dias letivos;
2. Participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;
3. Avaliar os alunos de acordo com a Proposta Pedagógica da Unidade Educacional;
4. Participar integralmente de reuniões pedagógicas e técnico-administrativas;
5. Participar do planejamento geral da Unidade Educacional;
6. Participar da escolha do livro didático e utilizar o material conforme currículo do Município;
7. Participar de palestras, seminários, congressos, encontros pedagógicos, cursos, e outros eventos da área educacional;
8. Zelar pela integridade física e moral do aluno;
9. Participar da elaboração e avaliação das propostas curriculares de cada unidade visando a aprendizagem dos alunos;
10. Elaborar projetos pedagógicos;
11. Confeccionar material didático;
12. Realizar atividades extra-classe com os estudantes em bibliotecas, museus, laboratórios e outros;
13. Avaliar e participar do encaminhamento dos alunos com dificuldades de aprendizagem, para os setores específicos de atendimento;
14. Selecionar, apresentar e revisar conteúdos didáticos;
15. Participar do processo de inclusão do aluno com necessidades especiais no ensino regular;
16. Incentivar os alunos a participarem de conselho escolar, feiras culturais e conselhos de representantes;
17. Colaborar na realização de atividades de articulação da Unidade Educacional com a família do aluno e a comunidade;

2 De acordo com o art. 67, §2º, da Lei nº 9.394/96, constituem funções inerentes à docência a direção, coordenação e assessoramento pedagógico, desde que desempenhadas por professor e em unidades de educação básica. Embora o dispositivo faça menção também aos “especialistas em educação”, tal categoria foi excluída do regime especial de aposentadoria pela decisão do STF proferida na ADI 3772.

3 Art. 6º O Quadro Próprio do Magistério Público Municipal é constituído pelos cargos de Profissional do Magistério - Professor Docência I, Profissional do Magistério - Professor Docência II e Profissional do Magistério - Professor Pedagogo, conforme Anexo IV desta Lei, correspondentes a: I - Profissional do Magistério - Professor Docência I: professor que desenvolve as atividades descritas nesta Lei como Docência I; II - Profissional do Magistério - Professor Docência II: professor que desenvolve as atividades descritas nesta Lei como Docência II; III - Profissional do Magistério - Professor Pedagogo: pedagogo que desenvolve as atividades descritas nesta Lei como Suporte Pedagógico. (Redação dada pela Lei nº 3479/2019)

4 Legislação pode ser consultada no link: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/a/araucaria/lei-ordinaria/2008/183/1835/lei-ordinaria-n-1835-2008-institui-e-disciplina-o-plano-de-cargos-carreiras-e-vencimentos-do-quadro-proprio-do-magisterio-de-araucaria-conforme-e-especifica>

18. Orientar e incentivar o aluno para a pesquisa;
19. Participar do conselho de classe;
20. Incentivar o gosto pela leitura;
21. Participar da elaboração e aplicação do regimento da Unidade Educacional;
22. Participar da elaboração, execução e avaliação da Proposta Pedagógica da Unidade Educacional;
23. Orientar o aluno quanto à conservação da Unidade Educacional e dos seus equipamentos;
24. Contribuir para a aplicação da política pedagógica do Município e o cumprimento da legislação federal do ensino;
25. Propor a aquisição de equipamentos que venham favorecer às atividades de ensino-aprendizagem;
26. Planejar, estabelecer estratégias e realizar atividades de recuperação para os alunos de menor rendimento;
27. Analisar dados referentes à aprovação, reprovação e evasão escolar;
28. Participar de estudos e pesquisas em sua área de atuação;
29. Desenvolver pesquisa de campo, promovendo visitas, consultas e debates, estudos e outras fontes de informação, a fim de colaborar na fase de discussão, elaboração do currículo e da proposta pedagógica da Unidade Educacional, em comum acordo com as Leis Federais;
30. Manter atualizados os registros de aula, frequência e de aproveitamento escolar do aluno;
31. Zelar pela manutenção e conservação do patrimônio da Unidade Educacional;
32. Apresentar propostas que visem a melhoria da qualidade de ensino;
33. Participar da gestão democrática da Unidade Educacional;
34. Oferecer capacitação e assessoramento aos demais profissionais do Magistério.
35. Realizar assessoramento pedagógico nas Unidades Educacionais. (Redação dada pela Lei nº 3557/2019)

CARGO: PROFISSIONAL DO MAGISTÉRIO - **PROFESSOR PEDAGOGO**
(Redação dada pela Lei nº 3479/2019)

DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DE **SUPORTE PEDAGÓGICO**

A função do pedagogo(a) professor pedagogo(a) é organizar, articular e coordenar o trabalho pedagógico desenvolvido pela Escola/CMEI com vistas a atingir os objetivos discutidos e descritos coletivamente na Proposta Pedagógica, de acordo com o que segue: (Redação dada pela Lei nº 3479/2019)

1. Participar da elaboração e atualização da Diretriz Municipal da Educação.
2. Mediar a elaboração da proposta pedagógica da Escola/ Centros Municipais de Educação Infantil - CMEI`s, de acordo com as políticas educacionais, considerando a Diretriz Municipal de Educação, as orientações do Conselho Municipal de Educação e as Diretrizes Curriculares Nacionais do Conselho Nacional de Educação e as orientações da mantenedora, de forma a efetivá-la.
3. Elaborar projetos de intervenção conforme a realidade das Escolas e dos CMEI`s, para a melhoria do processo educativo.

4. Acompanhar o planejamento e o desenvolvimento do trabalho pedagógico realizado pelos professores.
5. Assessorar e intervir no planejamento do professor, quanto a práxis pedagógica e em consonância com os objetivos expressos na Proposta Pedagógica.
6. Mediar o planejamento de forma a possibilitar o desenvolvimento escolar dos alunos com necessidades educacionais especiais, em relação aos aspectos pedagógicos, qualificando-o no processo de inclusão nas Escolas e nos CMEI`s.
7. Mediar o trabalho entre os professores e demais profissionais dos serviços e apoios especializados de alunos com necessidades educacionais especiais, buscando subsídios que efetivem e articulem o trabalho pedagógico entre Educação Especial e Ensino Regular.
8. Planejar em conjunto com o coletivo das Escolas e dos CMEI`s a intervenção propositada em Conselho de Classe.
9. Levantar e informar ao coletivo de profissionais das Escolas e dos CMEI`s, e comunidade os dados do aproveitamento escolar/pedagógico buscando a articulação com outros profissionais e outras instituições.
10. Promover a mediação e assessoramento ao professor na seleção e uso de recursos didáticos para o ensino aprendizagem dos conteúdos escolares em espaços como: laboratórios, bibliotecas, entre outros.
11. Coordenar a aquisição de materiais e equipamentos de uso didático pedagógico.
12. Participar e incentivar o funcionamento dos mecanismos de Gestão Democrática existentes nas Escolas e nos CMEI`s.
13. Promover o trabalho de representatividade para qualificar à participação e discussão no processo de gestão democrática dos diversos segmentos.
14. Orientar, acompanhar e assinar periodicamente os registros escolares.
15. Implementar ações que viabilizem práticas pedagógicas que promovam as discussões sobre a diversidade e inclusão social.
16. Participar da análise e escolha do livro didático.
17. Elaborar em conjunto com o coletivo da Escola e do CMEI, o projeto de formação continuada para o aprimoramento teórico-metodológico.
18. Desenvolver processo contínuo pessoal e profissional de fundamentação teórico/prática.
19. Pesquisar e fornecer subsídio teórico-metodológico que atendam as necessidades do trabalho pedagógico.
20. Organizar reuniões de estudo para a reflexão e aprofundamento de temas relativos ao trabalho pedagógico das Escolas e dos CMEI`s.
21. Participar de reuniões pedagógicas e técnico-administrativas.
22. Participar de palestras, seminários, congressos encontros pedagógicos, cursos e outros eventos da área educacional.
23. Coordenar a elaboração coletiva da Proposta Pedagógica, do Regimento Escolar e do Plano de Ação da Escola e do CMEI.
24. Buscar juntamente com os demais segmentos condições para a participação dos profissionais das Escolas, dos CMEI`s e da comunidade na construção da Proposta Pedagógica e do Regimento Escolar.
25. Subsidiar teoricamente a comunidade escolar dentro do princípio da Gestão Democrática à construção da Proposta Pedagógica e do Regimento Escolar, conforme a orientação da Mantenedora.
26. Participar da organização das turmas, do calendário escolar, da distribuição das aulas, da reposição de dias letivos, do horário semanal de aulas.

**pareceres
selecionados
do MPC-PR**

27. Participar dos planejamentos e organização dos espaços e tempos das Escolas e dos CMEI`s, para projetos de apoio pedagógico.
28. Organizar nas horas atividades do professor e do pedagogo professor pedagogo material teórico/prático para estudo, planejamento e reflexão do processo de ensino aprendizagem. (Redação dada pela Lei nº 3479/2019)
29. Participar de estudos e pesquisas na área de Educação.
30. Participar da elaboração, execução, acompanhamento e avaliação de políticas de ensino.
31. Desenvolver projetos de interação das Escolas e dos CMEI`s, com a comunidade ampliando espaços de participação nas atividades pedagógicas e culturais.
32. Participar do Conselho Escolar subsidiando teórica e metodologicamente as reflexões e decisões sobre o trabalho pedagógico escolar.
33. Incentivar e propiciar a participação da comunidade escolar nos diversos momentos e órgãos colegiados das Escolas e dos CMEI`s.
34. Respeitar, orientar e cumprir os preceitos constitucionais, a legislação educacional em vigor e o Estatuto da Criança e do Adolescente, como fundamentos da prática educativa em conjunto com os demais profissionais da educação através da formação continuada ofertada pela Secretaria Municipal de Educação, pelas Escolas e pelos CMEI`s.
35. Orientar os pais ou responsáveis legais dos alunos, da necessidade da avaliação psicoeducacional e efetivação de seus possíveis encaminhamentos.
36. Comunicar aos órgãos competentes o não cumprimento dos encaminhamentos propostos pela avaliação psicoeducacional.
37. Mediar junto às famílias questões referentes à frequência escolar dos alunos.
38. Organizar e coordenar com a Direção os Conselhos de Classe de forma a garantir o processo coletivo de reflexão-ação sobre o trabalho pedagógico.
39. Acompanhar e assessorar o professor na seleção de procedimentos de avaliação do rendimento de aprendizagem, adequando-os aos objetivos previstos na Proposta Pedagógica.
40. Organizar, juntamente com o professor(a), registros de acompanhamento da vida escolar do aluno.
41. Orientar e acompanhar a efetivação de procedimentos didáticos-pedagógicos.
42. Promover a análise coletiva dos dados de aproveitamento escolar de forma qualitativa, com o objetivo de estabelecer ações internas nas Escolas, nos CMEI`s e intervenções da Mantenedora.
43. Participar dos processos de avaliação do estágio probatório.
44. Participar da equipe multidisciplinar no processo de avaliação pedagógica do aluno, com necessidades educacionais especiais.
45. Cumprir a hora-atividade realizando planejamentos, estudos, participando de assessoramentos e cursos.
46. Incentivar os alunos para participarem do Conselho Escolar, feiras culturais e grêmios estudantis. (Redação dada pela Lei nº 2394/2011)

Aliás, o tema é objeto de consolidada jurisprudência, inclusive no Supremo Tribunal Federal, que sobre ele se manifestou expressamente ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3772, cuja ementa segue transcrita:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MANEJADA CONTRA O ART. 1º DA LEI FEDERAL 11.301/2006, QUE ACRESCENTOU O § 2º AO ART. 67 DA LEI 9.394/1996. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, § 5º, E 201, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME.

I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar.

II - As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, **desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação.** fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal. III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra. (ADI 3772, Relator: CARLOS BRITTO, Relator p/ Acórdão: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2008, DJe-059 de 26-03-2009) (sem destaque no original)

A decisão tem como premissa a distinção operada pela própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1998 –, que em seu art. 61 diferencia as categorias de profissionais da educação escolar básica:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.

A legislação nacional, portanto, distingue de maneira expressa a categoria de professor (art. 61, I) das demais categorias de apoio técnico, como a orientação educacional e o suporte pedagógico (previstas notadamente no art. 61, II e III). À primeira é atribuída a função de docência, de exercício do magistério em sala de aula, cabendo exclusivamente a seus integrantes o regime diferenciado de aposentadoria

estabelecido nos artigos 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição, desde que as atribuições do cargo tenham sido exercidas exclusivamente no âmbito da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio.

Para além das atividades de tablado, o STF também reconheceu a possibilidade de os professores exercentes da docência (art. 61, I, da LDB) contabilizarem como de efetivo exercício do magistério o período de desempenho das funções de coordenação, assessoramento pedagógico e direção de unidade escolar, desde que executadas em instituição de educação básica. Assim, foi dada interpretação conforme ao art. 67, §2º, da LDB,⁵ para excluir os especialistas em educação (categorias contempladas especialmente no art. 61, II e III, da LDB) do regime especial de aposentadoria.

Não é demais lembrar que as decisões definitivas de mérito proferidas em ADI pelo Supremo Tribunal Federal possuem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante sobre os demais órgãos do Poder Judiciário e sobre a administração pública direta e indireta de todos os entes federativos, conforme previsão expressa do art. 102, §2º, da Constituição.⁶ Os Tribunais de Contas, por desempenharem função administrativa, sujeitam-se igualmente à jurisprudência vinculante do STF.

Para reforçar e uniformizar a aplicação da referida legislação no âmbito dos Municípios e do Estado do Paraná, esta Corte editou a Súmula nº 13, que nada fez além de reiterar os termos da decisão do STF, como se extrai de seu enunciado:

SÚMULA Nº 13 - São consideradas funções de magistério, para fins do regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal, além do exercício da docência em sala de aula, as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de carreira, em estabelecimentos de educação básica previstos na LDBE – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, **excluindo-se os especialistas em educação e o exercício de funções meramente administrativas** em que não seja obrigatória a participação de profissional de magistério. (sem destaque no original)

O Município de Araucária, ao se manifestar no processo (peça 13), noticiou que a questão já foi judicializada pelo Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária mediante a instauração de Ação Declaratória, autuada sob o nº 0007200-79.2011.8.16.0025, em trâmite na 1ª Vara da Fazenda Pública de Araucária. Embora a ação tenha sido ajuizada previamente **à edição da Lei Municipal nº 3.479/2019, o seu tema de fundo é exatamente a questão posta nesta Consulta.**

5 Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: (...) § 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006)

6 Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...) § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Foi informado, ainda, que a sentença do juízo de primeiro grau julgou a demanda parcialmente procedente para reconhecer a isonomia entre os cargos integrantes do Quadro do Magistério, inclusive para fins de obtenção de aposentadoria especial de professor.

Em grau de apelação, porém, a sentença foi reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Apelação nº 1454463-7), que se amparou na decisão do STF proferida na ADI 3772 para concluir pela impossibilidade de os especialistas em educação (pedagogos) serem equiparados aos professores para fins de acesso ao regime especial de aposentadoria. Houve interposição de Recurso Especial (não conhecido na origem e não conhecido pelo STJ, ao julgar o Agravo interposto) e de Recurso Extraordinário, negado na origem.

Foi interposto Agravo ao Supremo Tribunal Federal (ARE 1.189.421-PR), em que o Presidente da Corte, Dias Toffoli, concluiu que a matéria do recurso já fora apreciada no Recurso Extraordinário nº 1.039.644, julgado sob a sistemática de Repercussão Geral (Tema 965). Por isso, determinou a baixa dos autos para que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná adote o procedimento previsto no art. 1.030, I e II, do Código de Processo Civil. Tais dispositivos preconizam que:

Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá:

I – negar seguimento:

a) a recurso extraordinário que discuta questão constitucional à qual o Supremo Tribunal Federal não tenha reconhecido a existência de repercussão geral ou a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no regime de repercussão geral;

b) a recurso extraordinário ou a recurso especial interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, exarado no regime de julgamento de recursos repetitivos;

II – encaminhar o processo ao órgão julgador para realização do juízo de retratação, se o acórdão recorrido divergir do entendimento do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça exarado, conforme o caso, nos regimes de repercussão geral ou de recursos repetitivos;

A seu turno, ao julgar o Tema 965 de repercussão geral, o STF fixou tese perfeitamente alinhada ao entendimento já formado na ADI 3772, como se extrai do enunciado:

Para a concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 5º, da Constituição, conta-se o tempo de efetivo exercício, pelo professor, da docência e das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio.

Assim, embora ainda não tenha transitado em julgado, o desfecho da mencionada ação judicial é desde já conhecido: assim que devidamente provocado, o TJ-PR deverá

manejar o disposto no art. 1.030, I, "a", do CPC, determinando a negativa de seguimento ao Recurso Extraordinário interposto, tendo em vista que o Acórdão recorrido está em conformidade com a interpretação dada à matéria pelo STF no Tema 965.

Ora, se a própria Suprema Corte já definiu de maneira sólida, em precedente vinculante, o entendimento sobre a matéria debatida naqueles autos, não há mais possibilidade de modificação de interpretação por instâncias inferiores. Aliás, a apresentação da Consulta a este Tribunal de Contas parece constituir tentativa oblíqua de obtenção de entendimento diverso daquele já cristalizado na seara jurisdicional.

Conclui-se, então, que a jurisprudência consolidada do STF e desta Corte desconstitui o pressuposto adotado pelo consulente, de que seria possível a equiparação de "professor pedagogo" a "professor docente" para fins previdenciários. Ainda, a detida análise da legislação local aponta que inexistente qualquer peculiaridade normativa que autorize a concessão de tratamento isonômico entre docentes e profissionais da área de suporte pedagógico.

Com isso, as questões formuladas perdem objeto, eis que adotam a premissa de que a equiparação seria decorrência natural das mudanças legislativas promovidas pela Lei Municipal nº 3.479/2019. Considerando, nessa toada, que processos de consulta se limitam à apreciação objetiva e em tese de matérias relativas ao controle externo, resta descabida a cogitação de eventuais situações concretas que destoem do panorama abstrato ora avaliado.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos: *o cargo de "professor pedagogo" previsto na Lei Municipal nº 1.835/2008, de Araucária, com as modificações promovidas pela Lei Municipal nº 3.479/2019, não possui atribuição legal de ministrar aulas aos estudantes da educação infantil e do ensino fundamental e médio, motivo pelo qual não tem direito ao regime de aposentadoria especial de professor previsto no art. 40, §5º e no art. 201, §8º, ambos da Constituição Federal, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (ADI 3772 e Tema de Repercussão Geral nº 965) e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Súmula nº 13).*

Curitiba, 3 de julho de 2020.

VALÉRIA BORBA

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

PROTOCOLO Nº: 742908/19
ORIGEM: MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA
INTERESSADO: HILTON SANTIN ROVEDA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 162/20

pareceres
selecionados
do MPC-PR

Consulta. Fundação municipal. Sujeição aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Limite de despesa com pessoal. Reflexos no índice de pessoal do poder a que são vinculadas. Resposta à consulta.

Trata-se consulta formulada pelo Município de União da Vitória, representado pelo Sr. Prefeito Hilton Santin Roveda, em que questiona sobre a possibilidade de exclusão de Fundação Municipal existente para fins de ensino do cálculo da folha de pagamento, visando reduzir o índice de despesas com pessoal, nos seguintes termos:

“o Município de União da Vitória objetiva com a presente consulta, tomar conhecimento da possibilidade e legalidade em eventual possibilidade de se proceder a exclusão do cálculo de folha de pagamento, com vistas a reduzir o índice de despesa com pessoal, eventual Fundação Municipal existente com fins de ensino”.

Em atenção ao Despacho nº 1515/19- GCIZL (peça nº 07), o consulente juntou documentação complementar, de modo que as respostas ofertadas pelo órgão de assessoria local fizeram remissão ao dispositivo legal previsto no art. 169 da Constituição Federal, e o parecer jurídico respondeu ao questionamento, complementando sua argumentação inicial no sentido de que *“se existentes quaisquer fundações públicas de ensino criadas através de lei, com recursos financeiros complementados pelo Município, para uma possível desvinculação municipal, é através de lei e interesse da administração (gestão) sendo que estes possuem competência para decidir através de descumprimento perante o ordenador das despesas (Prefeito), este deve se respeitar o art. 212 da CF, que obriga o Município investir o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.*

Mediante o Despacho nº 1557/19 (peça nº 14), a consulta foi recebida, e seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que relacionou os precedentes que mais se aproximam da matéria (Informação nº 149/19, peça nº 16).

Remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade encaminhou o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, que registrou o potencial impacto da resposta ofertada em procedimentos, sistemas ou fiscalizações desta Corte (Despacho nº 47/20, peça nº 18).

Restituído o feito à CGM, foi providenciado o Parecer nº 987/20 (peça nº 19), em que a unidade técnica discorreu que passar uma atividade assumida pelo município - e portanto, pública - para outra pessoa jurídica, ainda mantida pelo mesmo ente federativo, com seus mesmíssimos recursos, é uma forma evidente de terceirização de mão-de-obra. Concluiu, nessa perspectiva, que a despesa com pessoal de Fundação

Municipal com receita e despesa prevista em lei orçamentária, deve ser contabilizada como “Outras Despesas de Pessoal”, nos termos do §1º do art. 18 da Lei Complementar 101/2000 compondo, portanto, o índice de despesa com pessoal do município.

É o breve relatório.

Pelo que foi possível compreender da indagação do consulente, a questão que se apresenta à deliberação neste expediente de consulta se refere à possibilidade de exclusão de Fundação Municipal existente para fins de ensino do cálculo da folha de pagamento, visando reduzir o índice de despesas com pessoal, para uma possível desvinculação municipal, por meio de lei e interesse da administração.

Subsumindo-se a dúvida do consulente à regra prevista no *caput* do artigo 169 da Constituição Federal, que estabelece normas de contenção financeira endereçada aos entes estatais para suas respectivas despesas com pessoal ativo e inativo, de modo que a plena aplicabilidade do preceito constitucional encontra-se veiculada pela Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê, no que tange à definição e ao limite das despesas com pessoal no âmbito municipal, a vedação quanto à previsão genérica de gastos com pessoal e a obrigatoriedade de observância legal dos entes destacados quanto à destinação de tais gastos e seus limites, nos moldes das projeções previstas pela Constituição Federal, insertas no artigo 169, § 1º, I e II¹.

Nesse propósito, a Constituição Federal enumera os princípios e as regras básicas condicionantes do orçamento e a legislação infraconstitucional submete o processo orçamentário e a realização da despesa a uma série de limites e vedações, de modo a possibilitar o exercício de um controle rígido sobre a execução da despesa, que se replica no âmbito das despesas de pessoal.

Para tanto, tratando o objeto da consulta acerca da possibilidade de desvinculação de Instituição de Ensino Superior Pública, mantida por Fundação Municipal, com recursos financeiros complementados pelo Município, visando reduzir índice de despesas com pessoal, necessária se faz algumas considerações acerca da abrangência do regramento fiscal aos municípios e a administração indireta, que está especificado na própria LRF, em seu art. 1º, § 3º, I, que assim estabelece:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

¹ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

(...)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios**.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios, estão compreendidos:**

a) **o Poder Executivo**, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, **fundações** e empresas estatais dependentes;

(sem grifos no original)

Assim, com vistas a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a Lei Complementar 101/2000 foi editada para disciplinar os artigos 163 a 169 da Constituição Federal, sendo dirigida aos Entes Políticos (União, Estados-membros, Distrito Federal, e Municípios); aos três Poderes que exercem as funções Executiva Legislativa e Judiciária; aos os Órgãos da Administração Direta e Indireta (Autarquia, Fundações, Fundos); a todas as Estatais controladas e dependentes (assim entendidas as que recebem, do órgão Político a que estão vinculadas, recursos financeiros para o custeio); ao Ministério Público; aos Tribunais de Contas (da União, dos Estados e dos Municípios – onde houver).

Por seu turno, com o objetivo de melhor gerir serviços públicos, os entes estatais se valem da descentralização administrativa, transferindo determinadas atribuições a pessoas jurídicas criadas por lei, vindo isso a constituir a Administração indireta ou descentralizada, a exemplo das autarquias, das fundações, das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Com relação ao conceito de Fundação, assim ensina a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro²:

“Pode-se definir a fundação instituída pelo Poder Público como o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei”

Destarte, uma fundação que recebe verbas do Poder Executivo Municipal integra a Administração Pública Indireta, devendo observar os princípios gerais de responsabilidade de gestão e submete-se aos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo. - 29.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 541.

Nessa esteira, releva destacar o conceito de Receita Corrente Líquida, com previsão no art. 2º, IV, da LRF, tendo em vista que **é sobre** referido montante que deverá incidir o percentual que limita o gasto com pessoal do respectivo ente da federação, por força do disposto no art. 1º, § 3º, I da LRF.

Dito isso, a receita corrente líquida abrange parte das receitas orçamentárias arrecadadas pelo Município, ou seja, por todas as entidades da administração direta, indireta, fundos e demais órgãos. E, para fins de apuração dos limites estabelecidos na LRF, todos os Poderes/Órgãos que integram o Orçamento têm como referência o total da Receita Corrente Líquida do Município. Em outras palavras, não se apura, por exemplo, o limite de despesa com pessoal de eventual Fundação em relação à receita “líquida” por ela arrecadada, mas a despesa total com pessoal de todos os órgãos integrantes do Poder Executivo em relação à RCL do Município.

A IN 56/2011³ desta Corte, por seu turno, fixa metodologia detalhada sobre a forma de cálculo da receita corrente líquida e despesas de pessoal pelos Municípios paranaenses.

Nessa toada, uma vez compreendidos o alcance dos termos “município” e “receita corrente líquida” previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se inferir que o percentual estabelecido como limite máximo nos gastos com pessoal se refere a todos os órgãos e poderes do respectivo ente municipal, abrangendo a administração pública direta e indireta.

Fixadas tais premissas, passa-se a análise dos artigos 18 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que traçam diretrizes relativas à definição e aos parâmetros das despesas com pessoal, vejamos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como **despesa total com pessoal**: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a **despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida**, a seguir discriminados:

³ Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-56-de-2-de-junho-de-2011/237417/area/249>

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

(...)

§ 5º Para os fins previstos no [art. 168 da Constituição](#), a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

(sem grifos no original)

**pareceres
selecionados
do MPC-PR**

Expostos os contornos normativos acerca do tema, observa-se que a Receita Corrente Líquida será calculada de forma consolidada por ente da federação, compreendendo nesse conceito a União, Estados e Município, e servirá de parâmetro para o cálculo dos limites da despesa com pessoal do respectivo ente e de seus órgãos e poderes, conforme limites globais e individuais definidos nos artigos 18 a 20 da LRF.

Vislumbra-se, ainda, que a LRF se restringe a dois tipos de limite: o global, por nível de governo (teto) e o setorial, por Poder estatal (subteto). Enquanto um todo, o Executivo Municipal pode despender com pessoal, no máximo, 54% da receita corrente líquida (art. 20, III, "b"); cessando aqui a eficácia da norma geral; depois, para cada pessoa jurídica do Poder Executivo, a repartição daquele percentual é matéria que compete à legislação local.

Dessa forma, os limites para a despesa de pessoal e dívida consolidada abarcam todo o Poder estatal, isto é, sob o comando de norma geral, não há limites específicos, próprios, para autarquias, fundações e estatais dependentes, das quais a despesa de pessoal e a dívida adicionam-se às mesmas variáveis da Administração direta do respectivo Poder e, só depois disso, aplicam-se os limites requeridos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa ordem de ideias, os artigos citados traçam diretrizes relativas à definição e aos parâmetros das despesas com pessoal, competindo ao gestor público respeitar o limite máximo de gastos. Ou seja o cálculo da RCL considera a somatória das receitas do ente da federação, de forma consolidada, enquanto que o cálculo das despesas com pessoal leva em conta o caráter individualizado de cada órgão, poder ou entidade da administração direta ou indireta, compreendendo o limite de 60% do total de despesa com pessoal do Município, na forma de 54% para o Poder Executivo (incluindo administração direta e indireta) e 6% para o Poder Legislativo.

Nesse diapasão, a lógica subjacente aos critérios normativos é evidente, no sentido de que os gastos com pessoal de cada Ente da Federação são apurados por Poder,

de modo que o percentual das despesas realizadas com recursos humanos pelo Executivo, por exemplo, tem por base também os gastos com pessoal das fundações municipais a ele vinculadas.

A par disso, parece-nos que descaberia – nesse contexto normativo – a possibilidade de **exclusão da folha de pagamento de fundação municipal**, visando reduzir o índice de despesas com pessoal, visto que os gastos realizados com recursos humanos pelas autarquias e fundações municipais, independentemente da sua autonomia administrativa e financeira, **refletem diretamente no índice de pessoal do poder executivo municipal a que são vinculadas**.

Nesse sentido, colacionam-se ementas de decisões proferidas em processos de consultas com temática semelhantes em outros Tribunais de Contas:

TCE/MT. RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 33/2010⁴:

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. RECEITA. RCL. APURAÇÃO. RECEITA CONSOLIDADA POR ENTE DA FEDERAÇÃO.

A Receita Corrente Líquida - RCL será calculada de forma consolidada por ente da federação, compreendidos nesse conceito a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada **Município, incluindo-se órgãos e entidades da administração direta e indireta, tais como autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, e servirá de parâmetro para o cálculo dos limites da despesa com pessoal** do respectivo ente e de seus órgãos ou poderes, conforme limites globais e individuais definidos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

DESPESA. LIMITE. O limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para o ente Municipal, abrange o gasto com pessoal de todo o Município, incluindo-se órgãos e entidades da administração direta e indireta, tais como autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

DESPESA COM PESSOAL. PERIODICIDADE E FORMA DA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES. A verificação do cumprimento dos limites dos gastos com pessoal ocorrerá quadrimestralmente, por meio do Relatório de Gestão Fiscal, que conterá quadro demonstrativo da despesa total com pessoal, conforme dispõe os artigos 22 e 55, I, *a*, da Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, o que não impede a verificação do cumprimento desses limites em outro momento, caso seja necessário.

(sem grifos no original)

TCM/BA. CONSULTA. T.P.B. Nº 5/2018⁵

AUTARQUIAS MUNICIPAIS. GASTOS COM RECURSOS HUMANOS. REFLEXOS NO ÍNDICE DE PESSOAL DO PODER A QUE SÃO VINCULADAS. OBSERVÂNCIA AOS ARTIGOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Nos termos dos artigos 18 e ss da Lei de Responsabilidade Fiscal, os **gastos com pessoal de cada Ente da Federação são apurados por Poder. De tal sorte, o índice das despesas realizadas com recursos humanos pelo Executivo, por exemplo, tem por base também os gastos com pessoal das autarquias municipais vinculadas a tal Poder,**

⁴ Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00017973/Resolucao%20de%20Consulta%20n%200033-2010.pdf>. Acesso em 07/08/2020, às 17h.

⁵ Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/89510-18.odt.pdf>. Acesso em 07/08/2020 Às 18h.

independentemente da autonomia administrativa e financeira das mesmas.
(PROCESSO Nº 89510-18. PARECER Nº 00108-18. ORIGEM: SAAE -
SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE CORRENTINA-BAHIA)
(sem grifos no original)

pareceres
selecionados
do MPC-PR

De outro giro, verticalizando-se o exame do questionamento formulado, na linha do que sustentou o segmento técnico, se a atividade não é sujeita à terceirização, e mesmo assim a entidade extinguir o cargo/emprego, continuarão a compor a despesa total com pessoal, por força do art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acerca da extrapolação do limite de gastos com pessoal, o mencionado dispositivo da LRF prevê que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Finalmente, a partir dessas referências, por expressa disposição constitucional e legal, pode-se concluir que **as fundações públicas integram a Administração Pública indireta do Município e devem obediência às regras dos artigos 18, 19 e 20 da LRF, não havendo, desse modo, previsibilidade legal para desvincular o orçamento pertencente à Fundação Pública da prestação de contas do Município.**

Outrossim, ainda que a entidade consiga manter-se sem o aporte de recursos do Tesouro Municipal, deve-se aplicar os princípios da gestão fiscal responsável preceituados no § 1º, do art. 1º da LRF, inclusive no que se refere ao cômputo dos valores da receita própria na apuração da receita corrente líquida (RCL) do ente da Federação, e apuração da despesa com pessoal.

Portanto, os gastos realizados com recursos humanos pelas fundações municipais refletem diretamente no índice de pessoal do Poder a que são vinculadas, estando sujeitas às regras, limites e imposições da LRF, dentre outras, na inclusão das suas despesas com pessoal no limite de 54% previsto para o Executivo municipal.

Diante do exposto, e em atenção às referências legais e jurisprudenciais colacionadas nesse parecer, o Ministério Público de Contas conclui pela **resposta à consulta nos termos vinculados neste opinativo.**

Curitiba, 10 de agosto de 2020.

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

PROTOCOLO Nº: 314400/20
ORIGEM: MUNICÍPIO DE JURANDA
INTERESSADO: LEILA MIOTTO AMADEI
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 166/20

Consulta. Cargos em comissão. Competências definidas em lei. Questão já respondida pelo Prejulgado nº 25, que possui aplicabilidade geral e efeito vinculante. Parecer ministerial pela aplicação do art. 313, §4º, do Regimento Interno.

Trata-se de consulta formulada pela Sra. Leila Miotto Amadei, Prefeita do Município de Juranda, em que indaga a esta Corte:

“A legislação deve fixar as atribuições dos cargos comissionados ou é suficiente estabelecer as competências dos órgãos por eles titularizados? Admita-se, em tese, que a lei já arrole, por exemplo, as incumbências da Secretaria Municipal de Administração e do Departamento de Compras e Licitações. Também é necessário definir as tarefas dos respectivos titulares, ou seja, do Secretário Municipal de Administração e do Diretor do Departamento de Tributação? Ou as responsabilidades do titular se confundem com as do órgão chefiado?”

A peça inaugural foi instruída com parecer jurídico, que opinou no sentido de que não há necessidade de a lei fixar as atribuições de cargos comissionados que titularizam repartições ou órgãos previstos na estrutura administrativa; e que é necessário estabelecer as funções de cargos comissionados de assessoria que não titularizam repartições ou órgãos, devendo-se fazê-lo na lei que os criou ou na lei que fixa o plano de cargos e salários dos comissionados ou através de decreto, se as normativas anteriores tiverem sido omissas (peça nº 4).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que não foram encontradas decisões da Corte afetas à matéria além do Prejulgado nº 25 (peça nº 8).

Preliminarmente à Instrução, em virtude do comando do art. 252-C¹, do Regimento Interno, a CGM encaminhou os autos para a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, que considerou ausentes os impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias, sugerindo o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM para derradeira instrução.

Ato subsequente, Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se mediante o Parecer nº 1123/20 (peça nº 11), fazendo considerações acerca da natureza dos cargos em comissão, do preenchimento dos cargos em comissão por servidores efetivos e sobre a divisão administrativa que lhes compete. De toda sorte, mencionou já existir decisão deste Tribunal com força normativa sobre a matéria consultada, citando o Prejulgado nº 25, sustentando que referido precedente responde ao

¹ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejulgado, 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.

questionamento formulado na exordial, motivo pelo qual pugnou pela aplicação do art. 313, §4º, do Regimento Interno, dando-se ciência ao interessado sobre o teor daquela decisão e extinguindo o feito.

É o relato do essencial.

Satisfeitos os requisitos de admissibilidade da consulta, nota-se que de fato a matéria dos autos se amolda perfeitamente à previsão do art. 313, §4º, do Regimento Interno, segundo o qual *“tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.”*

Assim, como bem pontuou o instrutivo da unidade técnica, a matéria apresenta entendimento consolidado nesta Corte por meio do Prejulgado nº 25. Acertadas, portanto, as observações da CGM no sentido de que as competências dos cargos não se confundem com as dos órgãos, sobre a impossibilidade da criação de cargo em comissão cujas atribuições tenham natureza técnico-operacional ou burocrática, ou, ainda, *“que o cargo em comissão de assessoramento consiste em função de auxílio a alguém hierarquicamente superior, razão pela qual, principalmente como cargo em comissão, suas atribuições devem estar descritas em lei, sob pena de ser impossível sua própria existência”*.

Com efeito, o Prejulgado nº 25 do TCE/PR (Acórdão 3595/17 - Tribunal Pleno) já respondeu plenamente ao questionamento em tela. Nesse sentido, para que a criação do cargo em comissão seja constitucional, devem ser observadas as premissas por ele consignadas, especialmente as que se destacam a seguir:

i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, podendo ser objeto de ato normativo regulamentar a definição das atribuições e eventuais requisitos de investidura, observada a competência de iniciativa em cada caso.

(...)

iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, nos termos previstos em ato normativo; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional.

iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas.

v. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas, exceto quando o exercício dessa atividade exigir vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado.

vi. É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

vii. O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio;

(...)

Outrossim, destaca-se que recentemente o STF aprovou teses de repercussão geral em julgamento de Recurso Extraordinário (RE 1041210) que reforçam o entendimento já firmado anteriormente no Prejulgado nº 25. As teses aprovadas foram as seguintes:

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

(sem grifos no original)

Nesse contexto, tendo em vista que o cargo somente existe em razão dos deveres e responsabilidades que lhe são inerentes, necessária se faz que as atribuições sejam indicadas na lei de criação, para melhor individualização do cargo e do ramo de atividades a serem desempenhadas. Ademais, a descrição das atribuições na lei que institui permite que seja averiguado se os cargos criados se enquadram efetivamente nas funções de direção, chefia ou assessoramento.

Destarte, as atribuições do cargo em comissão devem estar descritas na legislação, de modo a demonstrar coerência com a condição de exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público, tendo em vista que a nomenclatura do cargo, por si só, não o qualifica como de provimento em comissão, devendo ser apreciada suas funções para se concluir pelo exercício ou não de atividades de livre nomeação e exoneração.

Nesse sentido, tendo em vista o disposto no artigos 79² da LC 113/05 c/c art. 410³ e 414⁴ do Regimento Interno, considerando que o prejulgado tem efeito vinculante,

2 Art. 79. Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador Geral junto ao Ministério Público, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

3 Art. 410. Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

4 Art. 414. O prejulgado tem caráter normativo e será aplicado sempre que invocado no exame processual.

aplicabilidade de forma geral e efeito normativo, coaduna-se com o entendimento do segmento técnico no sentido do **não conhecimento da Consulta**, com fulcro no § 4º do art. 313 do Regimento Interno desta Casa.

Curitiba, 18 de agosto de 2020.

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

**pareceres
selecionados
do MPC-PR**

PROTOCOLO Nº: 88894/20
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO: BENI RODRIGUES PINTO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 122/20

Consulta. Poder Legislativo Municipal. Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Gastos com publicidade. Ausência de gastos nos anos anteriores. Média do Município como um todo. Precedente desta Corte. Média aplicada de forma independente a cada Poder Municipal. Vedação à interpretação ampliativa da Lei. Precedente do TSE. Art. 73, inciso VII, da Lei 9504/97, com a redação da Lei 13.165/15. Pelo conhecimento parcial da Consulta e, no mérito, pela resposta nos termos assinalados no corpo do Parecer.

Tratam os presentes autos de Consulta apresentada pela Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, por meio de seu representante legal Sr. Beni Rodrigues Pinto, nos seguintes termos:

- 1) Tratando-se de indeterminado Poder Legislativo Municipal que não tenha despendido gastos com publicidade nos últimos três anos, como formar a média de gastos global que possam ser realizado em ano eleitoral?
- 2) Sendo eventualmente consideradas, para a formação da média, as despesas com publicidade do município como um todo, incluídos os gastos do Poder Executivo Municipal, a média global deve ser compartilhada entre o Poder Executivo e o Legislativo? Ou será possível que cada Poder tenha autonomia para gastar individualmente a média calculada?
- 3) Há outros esclarecimentos sobre o tema que poderiam ser prestados para esta situação hipotética acima exposta?

Juntamente com os seguintes questionamentos, foi encaminhado parecer jurídico (peça 3) pela Câmara, subsidiando o pedido formulado, mediante apresentação de jurisprudência e doutrina pertinentes ao tema.

O feito foi recebido por meio do Despacho 119/20 – GCFAMG, tendo sido encaminhado à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública para informação, nos termos do §2º do art. 313 do Regimento Interno desta Corte.

Assim, por meio da Informação 23/20 – SJB, foram apresentadas decisões desta Corte que guardam similaridade com a matéria, sendo elas o Acórdão 1334/08 – Tribunal Pleno, Acórdão 892/11 – Tribunal Pleno (Prejulgado 13), Acórdão 269/20 – Tribunal Pleno, Acórdão 1125/17 – Tribunal Pleno, Acórdão 6169/16 – Tribunal Pleno e Acórdão 5666/16 – Tribunal Pleno.

A Coordenadoria Geral de Fiscalização, por meio do Despacho 219/20, pontuou a ausência de impactos nos sistemas ou fiscalizações advindos de Decisão do presente expediente, tendo assim encaminhado os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal para análise e manifestação.

Desta forma, manifestou-se a CGM, por meio da Instrução 565/20, pelo conhecimento parcial do expediente, pois o primeiro questionamento já foi analisado por meio do Acórdão 1334/2008 – Tribunal Pleno, conforme dispõe o art. 313, §4º, do Regimento Interno, bem como o terceiro questionamento esbarra na previsão do art. 311, incisos II e III, também do Regimento Interno, uma vez que não indica precisamente a qual dúvida se refere quanto à aplicação de dispositivo legal ou regulamentar.

Logo, opinou a CGM pelo conhecimento apenas do segundo item e, quanto a este questionamento, concluiu nos seguintes termos:

Quando não verificada despesa com publicidade institucional do Legislativo no triênio que antecede o pleito eleitoral, deve ser levada em consideração, para a média, a despesa realizada pelo Executivo. Em prestígio aos princípios da separação de poderes e da independência financeira, orçamentária e administrativa de cada poder, não deverá ser compartilhado o limite, isto é, a Câmara Municipal tomará como parâmetro o limite aplicado à Administração, podendo atingi-lo ou não.

Assim, vieram os autos para manifestação.

É o breve relato.

PRELIMINAR

Inicialmente, convém mencionar que, conforme bem apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a matéria submetida à presente Consulta merece ser parcialmente conhecida, isto é, deve ser dado prosseguimento somente quanto ao item “2” do pedido formulado.

Isto porque, a matéria atinente ao primeiro questionamento já foi abordada por esta Corte por meio do Acórdão 1334/2008 – Tribunal Pleno e, deste modo, o conhecimento da Consulta neste ponto encontra óbice no art. 313, §4º, do Regimento Interno desta Corte, conforme bem apontado pela CGM.

A este respeito, veja-se o que decidiu esta Corte no referido precedente:

CONSULTA – aplicação do Inc. VII do art. 73 da Lei 9504/97 (limite de gastos com publicidade nos 3 meses que antecedem às eleições) a Câmara Municipal que não tenha efetuado despesas com publicidade nos 3 anos anteriores – para realização do cálculo deverá ser considerado o município como um todo, e não o poder legislativo isoladamente.

A decisão, portanto, esclarece o tópico “1” formulado na presente Consulta, assim levantado:

1) Tratando-se de indeterminado Poder Legislativo Municipal que não tenha despendido gastos com publicidade nos últimos três anos, como formar a média de gastos global que possam ser realizado em ano eleitoral?

Portanto, acompanha-se o entendimento da CGM no sentido de que, tendo a matéria sido suficientemente esclarecida naquela ocasião por esta Corte, incide na hipótese o disposto no art. 313, §4º, do Regimento Interno, assim redigido:

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

(...)

§ 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

De modo similar, o raciocínio se aplica quanto ao questionamento de item “3” que, também segundo bem observado pela CGM, encontra óbice no art. 311, incisos II e III, do Regimento Interno desta Corte, impedindo seu prosseguimento.

Isto porque, o ponto formulado inicialmente não indica precisamente a qual dúvida se refere quanto à aplicação de dispositivo legal ou regulamentar, conforme pode ser visto abaixo:

3) Há outros esclarecimentos sobre o tema que poderiam ser prestados para esta situação hipotética acima exposta?

Assim, é clara a violação ao art. 311, incisos II e III do Regimento Interno desta Corte:

Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

(...)

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

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

Em suma, esta Procuradora-Geral acompanha o opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal quanto ao conhecimento parcial, prosseguindo-se tão somente quanto ao item “2” objeto da presente Consulta.

DO MÉRITO

Prosseguindo-se na análise da presente Consulta, e tendo em vista o conhecimento tão somente do item 2 apresentado, verifica-se que o questionamento trazido a esta Corte foi redigido nos seguintes termos:

2) Sendo eventualmente consideradas, para a formação da média, as despesas com publicidade do município como um todo, incluídos os gastos do Poder Executivo Municipal, a média global deve ser compartilhada entre o Poder Executivo e o Legislativo? Ou será possível que cada Poder tenha autonomia para gastar individualmente a média calculada?

Com efeito, a matéria atinente à possibilidade de utilização da média de gastos do Município como um todo na hipótese que se apresenta, isto é, neste caso em que o

Legislativo não registrou gastos com publicidade nos últimos 3 (três) anos, encontra-se esclarecida por esta Corte conforme Acórdão 1334/2008 – Tribunal Pleno, no qual restou sedimentado o entendimento de que vale a média apurada no município como um todo.

Partindo-se desta premissa, e agora tocando na matéria objeto da presente Consulta, resta analisar se a média global apurada poderá ser aplicada no mesmo patamar ao Executivo e ao Legislativo individualmente e de forma autônoma, ou se deverá ser compartilhada entre ambos.

De fato, a Lei define apenas a forma com que será apurado o limite de gastos com publicidade, bem como o período a ser considerado (média de gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito), conforme pode ser visto pelo art. 73, inciso VII, da Lei 9504/97, com as alterações promovidas pela Lei 13.165/15:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

Assim, da análise conjunta tanto do dispositivo citado quanto do entendimento desta Corte, não é possível aferir, como interpretação ampliada da norma e, portanto, restritiva de direitos, que a média deverá ser compartilhada entre ambos os poderes Executivo e Legislativo, pois uma vez definida a média como limite para os gastos, o seu compartilhamento vai de encontro com a disposição legal, posto que reduz o índice permitido para os gastos em cada poder, deliberadamente.

A respeito da vedação da interpretação ampliativa da norma eleitoral, já se manifestou o Tribunal Superior Eleitoral em jurisprudência – **observe-se, proferida em momento anterior à alteração do art. 73, inciso VII, da Lei 9504/97 pela Lei 13.165/15** -, pronunciando-se a respeito da vedação à aplicação de proporcionalidade não prevista em Lei quanto aos gastos eleitorais:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. GASTOS COM PUBLICIDADE ACIMA DA MÉDIA SEMESTRAL DOS ÚLTIMOS TRÊS ANOS. PROPORCIONALIDADE NÃO PREVISTA NA NORMA DO ART. 73, VII, DA LEI Nº 9.504/97. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A norma estabelece como conduta vedada a realização, antes de três meses do pleito, “de despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição”.

2. A pretensão de fazer prevalecer o entendimento de que o parâmetro a ser utilizado quanto aos gastos com publicidade institucional no ano eleitoral deve ser proporcional à média de gastos nos semestres anteriores ao ano do pleito implica interpretação ampliativa da norma, o que não é permitido ao intérprete, em especial quando acarreta a restrição de direitos.

3. No caso em tela, ainda que se considerasse tal critério de proporcionalidade, o valor gasto a mais foi de 11,61% do limite semestral, adotado pela Corte Regional.

4. Tal circunstância revela que a cassação dos registros não seria proporcional à prática da suposta conduta vedada.

5. Agravo a que se nega provimento.

(Recurso Especial Eleitoral nº 47686, Acórdão, Relator(a) Min. Dias Toffoli, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 79, Data 30/04/2014, Página 37/38)

(Grifei)

Destarte, o raciocínio proposto pelo julgado acima, *mutatis mutandis*, aplica-se ao questionamento da presente Consulta, sendo possível concluir que a média apurada na forma proposta deve ser aplicada de forma individual e autônoma para cada Poder, sem compartilhamento, sob pena de adotar-se entendimento contrário à Lei regente, garantindo-se assim, de igual forma, a independência e harmonia dos poderes (art. 2º da CF), bem como a separação dos poderes (art. 60, §4º, inciso III, da CF), conforme também mencionado pela CGM na Instrução 565/20.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas acompanha o opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal, materializado na Instrução 565/20, e manifesta-se pelo conhecimento parcial da presente Consulta e, quanto ao mérito do item conhecido (item “2”), pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

Quando não verificada despesa com publicidade institucional do Legislativo nos três anos que antecedem o pleito eleitoral, para realização do cálculo da média deverá ser considerado o município como um todo, e não o poder legislativo isoladamente, conforme Acórdão n.º 1.334/2008 – TP desta Corte.

A média apurada deverá ser utilizada por cada poder isoladamente e de forma autônoma, sem compartilhamento, garantindo-se a vedação à interpretação ampliativa da norma que restringe direitos, conforme precedente do Tribunal Superior Eleitoral, bem como a independência, harmonia e separação dos poderes conforme estabelece a Constituição Federal.

Curitiba, 19 de junho de 2020.

VALÉRIA BORBA

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

PROTOCOLO Nº: 715617/19
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA
INTERESSADO: VALDEMIR THOMAZ DE AQUINO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 165/20

pareceres
selecionados
do MPC-PR

Consulta. Câmara Municipal de São José da Boa Vista. Tesouraria e Recursos Humanos. Exercício das funções por servidor de nível de escolaridade Fundamental. Exercício da função de Tesoureiro por Contador. Impossibilidade. Princípio da Segregação de Funções. Parecer ministerial pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, pela resposta nos termos do presente parecer.

Tratam os presentes autos de Consulta apresentada pelo Presidente da Câmara de Vereadores de São José da Boa Vista, Sr. Valdemir Thomaz de Aquino, por meio da qual formulou os seguintes questionamentos:

- 1) Considerando o princípio da segregação de funções e que a tesouraria geralmente é exercida por vereadores, servidor efetivo com cargo de nível fundamental pode assumir a tesouraria com função gratificada para tal?
- 2) Diante deste mesmo princípio há possibilidade do cargo de nível fundamental assumir também os Recursos Humanos, haja vista que pelo número reduzido de servidores acabam se acumulando as funções em um único servidor?
- 3) Há algum impedimento para que o contador exerça a função de tesoureiro, caso servidor de nível fundamental não possa exercer a referida função?

Analisando os autos, o d. Relator, por meio do Despacho 1442/19 – GCDA, recebeu a Consulta, mencionando para tanto que o requerimento encontra-se instruído com parecer jurídico sobre o tema (peça 4), bem como com os demais requisitos de admissibilidade previstos no art. 311 do Regimento Interno deste Tribunal.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação 140/19 (peça 8), apresentou dois precedentes deste Tribunal, nos quais se verifica a impossibilidade de participação de vereador em comissão de licitação, e de advogado efetivo cumular cargo de controlador interno, em razão da violação do princípio da segregação de funções.

Instada a se manifestar, opinou a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio do Parecer 1077/20, pela resposta às demandas do consulente nos seguintes termos:

1. Servidor efetivo com nível de escolaridade fundamental pode assumir a tesouraria, desde que tais funções – especificadas em ato normativo – não sejam funções privativas de profissionais da contabilidade e que o servidor possua habilidade para tanto.
 - 1.1. O pagamento de função gratificada é possível, desde que previsto em lei em sentido estrito.
 - 1.2. O princípio da segregação de funções será violado caso o servidor exerça também funções fiscalizadas pelo Controle Interno ou caso o próprio servidor exerça tais funções, nos termos da Portaria 63/96-TCU.
2. Servidor efetivo de nível fundamental pode exercer funções de gestão em Recursos Humanos – estabelecidas em ato normativo próprio – caso

a estrutura diminuta da entidade limite tais funções a tarefas burocráticas e operacionais, de organização e administração de documentos simples, cuja exigência seja apenas a alfabetização adequada, e o servidor possuir habilidade para tanto.

3. O Contador pode exercer as funções de tesoureiro, caso tais funções não estejam, direta ou indiretamente, sob sua fiscalização, gestão, controle, execução, aprovação ou contabilização.

Assim, vieram os autos para manifestação.

É o relatório.

1) Considerando o princípio da segregação de funções e que a tesouraria geralmente é exercida por vereadores, servidor efetivo com cargo de nível fundamental pode assumir a tesouraria com função gratificada para tal?

Quanto a este ponto, pode-se acompanhar o entendimento da CGM quando afirma que o questionamento não identifica, no âmbito da entidade, em que precisamente consiste a função de tesoureiro ou as atribuições do órgão da tesouraria, o que deveria ser feito por lei.

Em razão disso, e não obstante a ausência de definição das atribuições específicas do órgão, parte-se da premissa, acompanhando a CGM, que a tesouraria exerce o trabalho de caixa (entrada e saída de dinheiro), mas também de administração deste dinheiro, na qual pode estar inclusa a contabilidade.

A este respeito, observe-se o que decidiu o Tribunal de Contas de Mato Grosso, no julgamento da Representação de Natureza Interna 4.126-2/2019 (ACÓRDÃO Nº 13/2020 – PC), de Relatoria do Conselheiro Interino MOISES MACIEL, Sessão de Julgamento 20-5-2020 – Primeira Câmara (Por Vídeoconferência):

12. Segundo os apontamentos da Equipe Técnica, a irregularidade ocorreu devido a nomeação do Sr. Vandrê Luiz Lazzarotto, o qual não era servidor efetivo da Casa Legislativa. Por essa razão, não poderia ter sido empossado no cargo por Provimento em Comissão de Livre Nomeação e Exoneração da Câmara Municipal regulamentado por Lei Complementar Municipal, visto que o cargo de tesoureiro não se enquadra em atribuição de direção, chefia e assessoramento, conforme prevê o inciso V do artigo 37 da Constituição Federal.

13. A presente afirmação baseia-se na definição dada à função de tesoureiro que está atrelada à rotinas administrativas e financeiras como lançamentos contábeis, conciliações bancárias, recebimento de notas fiscais, conferência de lançamentos relativos a compras, pagamento de folha de servidores, entre outros. Ou seja, atividades estas que deveriam ser desempenhadas por um servidor efetivo.

14. Além disso, este Tribunal de Contas, em Resolução de Consulta n. 33/2013, já manifestou no sentido de que a investidura em cargos com atribuições típicas permanente e finalística da Administração Pública ocorre por meio de admissão em concurso público, nos termos do inciso II do artigo 37 da CF/88.

(...)

18. Assim, feitas as considerações, coaduno com o entendimento ministerial no sentido de manter a irregularidade **KB02 apenas no sentido de determinar à atual gestão que inclua em seu quadro permanente de pessoal, o cargo de tesoureiro, para que nomeiam servidor efetivo para o exercício da referida função gratificada até o preenchimento do cargo em definitivo por servidor efetivo.** (Grifei)

Logo, o que se observa, seguindo-se este entendimento, é que em razão da natureza da função, eminentemente burocrática, deve ser exercida por servidor efetivo até o preenchimento do cargo em definitivo por concurso público.

Ademais, vale ressaltar, seguindo-se o raciocínio proposto pela unidade técnica, que caso a tesouraria da entidade inclua as atividades mencionadas no art. 25 do Decreto-lei n.º 9295/46 c/c art. 3º da CFC nº 560 de 28/10/1983, a resposta deve ser negativa, **uma vez que tais funções são privativas de contadores.**

Caso contrário, e tendo o servidor habilidade técnica para o exercício das funções da Tesouraria, a resposta é pela possibilidade de que o servidor de nível fundamental assumira as respectivas atribuições da função, com o devido pagamento da função gratificada, que deve seguir a previsão legal, até o preenchimento do cargo em definitivo por concurso público.

2) Diante deste mesmo princípio há possibilidade do cargo de nível fundamental assumir também os Recursos Humanos, haja vista que pelo número reduzido de servidores acabam se acumulando as funções em um único servidor?

Quanto a este questionamento, pode-se acompanhar o raciocínio da unidade técnica ao mencionar que não está claro quais funções seriam essas, qual o nível de conhecimento exigido nem qual a estrutura humana que deverá ser gerida, assim como outras informações pertinentes à análise de que se propõe.

Apesar disso, deve-se considerar que para exercício desta função existem três formações específicas, sendo elas: tecnólogo, pós-graduação e técnico.

Assim, observe-se que, segundo o Catálogo Nacional de Cursos Superiores definido pelo Ministério da Educação (MEC), a profissão encontra-se assim definida:

CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

O tecnólogo em Gestão de Recursos Humanos atua no planejamento e gerenciamento dos subsistemas de gestão de pessoas, tais como: recrutamento e seleção, cargos e salários, treinamento e desenvolvimento, avaliação de desempenho, rotinas de pessoal, benefícios, gestão de carreiras e sistema de informação de recursos humanos. Este profissional promove o desenvolvimento de competências relacionadas ao comportamento nos níveis individual (motivação), de grupo (negociação, liderança, poder e conflitos) e organizacional (cultura, estrutura e tecnologias), catalisando os processos de elaboração de planejamento estratégico, programas de qualidade de vida do trabalho e avaliação do clima organizacional.

Em razão disso, soa inconcebível que um servidor ocupante de um cargo com nível de escolaridade fundamental possua a qualificação necessária para exercício desta função, razão pela qual deve ser realizado concurso público para provimento do cargo, exigindo-se a qualificação específica pertinente às funções a serem exercidas pela entidade.

3) Há algum impedimento para que o contador exerça a função de tesoureiro, caso servidor de nível fundamental não possa exercer a referida função?

Quanto a esse questionamento, pode-se seguir o posicionamento do Tribunal de Contas do Mato Grosso, ao entender que a segregação de funções impede que o contador exerça a função de tesoureiro, conforme decisão dos autos de n.º 83410/2013, que tratou das contas anuais de gestão do exercício de 2013 da Câmara Municipal de Jaciara, Relator Conselheiro Substituto JOÃO BATISTA CAMARGO, Sessão de Julgamento 20-8-2014 – Primeira Câmara, ACÓRDÃO Nº 39/2014 – PC, assim resumido:

Pessoal. Segregação de funções. Funções administrativas e contábeis.

O acúmulo de funções contábeis e administrativas pelo contador, incluindo aquelas atinentes à execução orçamentária, elaboração de folha de pagamento, **controle da tesouraria**, envio de informações ao Tribunal de Contas por meio do Aplic e registro dos fatos contábeis, caracteriza inobservância à segregação de funções, princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.
(Grifei)

A respeito da segregação de funções, aliás, observe-se o entendimento do Tribunal de Contas da União, devidamente citado no corpo do voto da decisão citada acima:

“Segregação de Funções - princípio básico do sistema de controle interno, consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações. (TCU, Portaria n.º 63/96, Glossário)”.

Dito isso, resta claro, portanto, que é vedado ao contador exercer as funções de tesoureiro, conforme decisões acima esboçadas, com base no princípio da segregação de funções.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento da presente Consulta e, quanto ao mérito, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

1. Pela **possibilidade** de que o servidor de nível fundamental assumira as funções da tesouraria, com o devido pagamento da função gratificada, que deve seguir a previsão legal, até o preenchimento do cargo em definitivo por concurso público.
2. Pela **impossibilidade** de que o servidor de nível fundamental assumira a gestão dos Recursos Humanos, dada a necessidade de formação

específica, cujo provimento deve ser realizado por concurso público, com a exigência da qualificação necessária dos candidatos ao cargo.

3. Pela **impossibilidade** do contador exercer as funções de tesoureiro, conforme decisões do Tribunal de Contas do Mato Grosso e Tribunal de Contas da União, tendo em vista o princípio da segregação de funções.

Curitiba, 17 de agosto de 2020.

VALÉRIA BORBA

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

**pareceres
selecionados
do MPC-PR**

PROTOCOLO Nº: 81466/20
ORIGEM: MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO: TAUILLO TEZELLI
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 108/20

Consulta. Município de Campo Mourão. Reordenação luminotécnica do sistema municipal de iluminação pública. Locação de luminárias e demais materiais. Possibilidade condicionada à demonstração da vantajosidade do modelo em comparação com a aquisição dos equipamentos. Obrigatoriedade de realização de estudo de viabilidade prévio. Licitação pela modalidade pregão. Possibilidade. Necessidade de demonstração da natureza comum dos bens e serviços. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Campo Mourão (peça 3), por meio de seu Prefeito Municipal, em que formula os seguintes questionamentos (redação dos quesitos estabelecida pelo Relator no Despacho nº 262/20, peça 10):

- i) Pode a administração realizar a contratação de empresa para locação de luminárias de LED, bem como das matérias e serviços para instalação e manutenção, visando a implementação e reordenação luminotécnica de pontos do Sistema de Iluminação Pública dos logradouros, praças, monumentos históricos e áreas públicas?
- ii) Em sendo possível a contratação, pode ser aplicada a modalidade Pregão ao objeto pretendido?

O parecer jurídico foi juntado pelo consulente à peça 4.

O Relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, proferiu juízo **negativo** de admissibilidade por meio do Despacho nº 169/20 (peça 6), por considerar que o objeto da consulta não apresenta dúvida sobre a aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas. Ao fundamentar sua decisão, consignou o Relator que “não foi apresentada qualquer problematização, entendimentos ou teses jurídicas opostas, que justifiquem a movimentação e atuação desta Corte de Contas sobre os presentes autos. Não é função deste Tribunal prestar assessoria jurídica aos Municípios, substituindo a Procuradoria Jurídica competente. Também não cabe a esta Corte avaliar atos administrativos”.

O autor da Consulta, então, apresentou pedido de reconsideração, sustentando estarem preenchidos os requisitos normativos autorizadores do processamento da Consulta (peça 8).

O pedido foi deferido pelo Relator (Despacho nº 262/20, peça 10), ao considerar a relevância do tema abarcado pela Consulta (art. 311, §1º, do Regimento Interno), restringindo, no entanto, o seu objeto à apreciação em tese sobre a “regularidade da renovação do sistema de iluminação pública e do uso da modalidade pregão no procedimento licitatório, em razão do serviço a ser contratado”.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 24/20 (peça 12), em que colacionou os julgados da Corte que tangenciam a matéria consultada.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização emitiu o Despacho nº 268/20 (peça 16) em que informou não vislumbrar “impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão do presente expediente”.

A Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se por meio da Instrução nº 1146/20 (peça 17), em que, após robusta fundamentação, ofereceu as seguintes sugestões de resposta:

- 1) É possível que a administração pública, dentro do seu poder discricionário, opte pela contratação de empresa para prestação dos serviços de iluminação pública, mediante o fornecimento de luminárias LED por meio de contrato de locação, desde que essa alternativa seja precedida por estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos produtos.
- 2) É possível a utilização da modalidade pregão para a contratação de bens e serviços de iluminação pública desde que seja possível extrair do edital e de seu termo de referência padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais de mercado, na forma do disposto no artigo 1º, § único da lei nº 10.520/2002.

É o breve relatório.

Preliminarmente, registra o *Parquet* que a despeito da eventual divergência quanto ao preenchimento dos requisitos de conhecimento da Consulta, o juízo de retratação do Relator, admitindo a Consulta (peça 10), demanda a apreciação ministerial de mérito da demanda. Ademais, considerando a magnitude do tema questionado, e sua potencial repercussão em todas as municipalidades e no próprio Estado do Paraná, a apresentação de resposta em tese é medida adequada à consolidação de parâmetros de controle a serem observados por esta Corte.

A unidade técnica apreciou as questões de maneira correta, motivo pelo qual seus fundamentos são ratificados por este Ministério Público especializado. Sobre o primeiro questionamento, de fato, existe permissão legal à realização de procedimento licitatório visando à locação de bens, cujo contrato estará sujeito ao regime de direito público (arts. 1º e 2º, bem como art. 62, §3º, I, todos da Lei nº 8.666/93).

Portanto, *a priori* inexistente vedação legal à contratação de serviço de locação de bens para a reordenação luminotécnica do parque de iluminação pública municipal. Nessa esteira, a escolha do meio adequado à satisfação do interesse público estaria no âmbito da discricionariedade administrativa a ser exercida pelo gestor local.

Contudo, importante frisar que a Administração Pública está sujeita também ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição), que limita a discricionariedade administrativa e impõe ao gestor público a tomada da decisão ótima, vale dizer,

dentre as opções legais cabíveis, deverá ser escolhida aquela capaz de atender com eficácia a finalidade pública pretendida e que, além disso, acarrete o menor sacrifício de recursos públicos, sem descuidar de outros valores sociais e ambientais protegidos pela Constituição. Com isso, opera-se uma equalização entre o princípio da legalidade e os demais mandamentos constitucionais, com enfoque neste momento para o princípio da eficiência administrativa, tendo em vista que está em debate matéria afeta ao controle externo.

Assim, como acertadamente indicou a unidade técnica, as peculiaridades do regime jurídico da locação (art. 565 e seguintes do Código Civil) devem ser consideradas no cálculo sobre a vantajosidade do modelo, notadamente o dever de restituição da coisa locada ao final do contrato, ressalvadas as deteriorações naturais do uso regular (art. 569, IV, do Código Civil). Nesse passo, caberá ao gestor indicar de maneira fundamentada que a escolha pela locação será mais eficiente do que outros modelos mais tradicionais, como a aquisição das luminárias e demais equipamentos. Considerando tal contexto, em caso de opção pelo modelo de locação, e visando preservar a economicidade da contratação, parece recomendável incluir no edital de licitação e no contrato a previsão de que os bens locados serão revertidos ao Poder Público, sem custos, ao final da locação – hipótese que, ademais, aproximaria os modelos de locação e aquisição.

Especificamente quanto à comparação entre os modelos de locação e aquisição, o TCU tem sustentado a necessidade de realização de prévio estudo de viabilidade que demonstre o caráter mais vantajoso do primeiro, como demonstram os precedentes colacionados pela CGM (exemplificativamente, o Acórdão nº 2.686/2016 – Plenário, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Bruno Dantas). Esta exigência também se aplica à situação sob consulta, devendo o gestor elaborar detida pesquisa técnica e econômica a amparar sua decisão, como forma de atendimento ao princípio da eficiência.

O segundo questionamento também foi respondido de maneira correta pelo órgão instrutivo. Com efeito, o pregão é modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, assim qualificados pela Lei nº 10.520/2002 como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (art. 1º, parágrafo único).

Como bem pontuado pela CGM, bens e serviços comuns são aqueles destinados à aquisição de bens e serviços padronizados, amplamente disponíveis no mercado e que prescindem de especificação de exigências especiais por parte do Poder Público. Tais bens e serviços são comuns porque suas especificações técnicas podem ser descritas de maneira objetiva, em termos corriqueiramente utilizados, independentemente de sua complexidade.

Assim, ainda que sofisticado, o objeto poderá ser licitado na modalidade pregão se ele estiver amplamente disponibilizado no mercado, sem a necessidade de

adequações especiais para seu uso pela Administração Pública. Aparentemente é essa a hipótese dos autos, eis que, a despeito de sua complexidade técnica, os padrões de desempenho e qualidade dos materiais e serviços necessários à reordenação luminotécnica do Município podem ser objetivamente descritos no termo de referência e no edital por meio de especificações técnicas adotadas usualmente pelo mercado.

Merece destaque, no entanto, o fato de que a possibilidade efetiva de utilização da modalidade pregão dependerá das circunstâncias concretas do objeto a ser licitado, o que extrapola os limites desta Consulta, que se resume à apreciação da matéria em tese. Portanto, caberá ao gestor, no caso concreto, apontar os motivos pelos quais o serviço a ser adquirido é de natureza comum, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente descritíveis, o que autoriza a utilização do pregão.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos termos propostos pela CGM.

Curitiba, 28 de maio de 2020.

VALÉRIA BORBA

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

**pareceres
selecionados
do MPC-PR**

PROTOCOLO Nº: 806898/15

ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICO - APIESP, PARANAPREVIDÊNCIA, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, SEÇÃO SINDICAL DOS DOCENTES DA UNICENTRO - ADUNICENTRO, SECAO SINDICAL DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ - SESDUEM, SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO ESTADUAL DE LONDRINA E REGIAO, SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR

ASSUNTO: UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

PARECER: 33/20

Uniformização de jurisprudência. Revisão. Carreira do Magistério Público do Ensino Superior do Estado do Paraná. Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE). Análise do regime jurídico. Reforma do entendimento fixado pelo Plenário.

Cuida-se de proposta de revisão da uniformização de jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas acerca da natureza jurídica e forma de incorporação do padrão remuneratório TIDE (Tempo Integral e Dedicção Exclusiva) nos proventos de aposentadoria dos professores do ensino superior do Estado do Paraná.

A proposta de revisão foi apresentada pelo Relator do expediente de uniformização de jurisprudência, Conselheiro Ivens Linhares, em razão da superveniência da modificação normativa oriunda da Lei nº 19.594/2018 (Despacho nº 336/19, peça nº 134), e acolhida pelo Colendo Plenário, que autorizou seu processamento (peça nº 136).

Em sua intervenção no expediente revisional, a Coordenadoria de Gestão Estadual reconheceu a criação de três regimes semanais distintos de trabalho para os professores universitários, porém asseverou que a legislação manteve a natureza provisória, transitória e precária da verba correspondente ao TIDE. Refletiu que tal parcela deveria ser paga em separado do vencimento básico, sendo incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo de contribuição. Assim, reiterou a compreensão esposada na instrução do incidente de origem, opinando pela manutenção da tese fixada por esta Corte de Contas (Parecer nº 347/19, peça nº 145).

Por sua vez, a 7ª Inspeção de Controle Externo observou a existência de significativa modificação no contexto normativo, permitindo-se o ingresso do servidor diretamente no regime de tempo integral e dedicação exclusiva, o qual assumiu feição de verdadeiro regime de trabalho. Nesse pressuposto, consignou que *“a retribuição financeira deve contemplar todas as condições para ele previstas, integrando o valor total do vencimento”*. Referiu recente jurisprudência deste Tribunal acerca de Regime Diferenciado de Trabalho, de modo a impor o aumento proporcional do vencimento do cargo (Acórdão nº 437/19-STP). Observou que houve a fixação de valor nominal

do vencimento básico correspondente ao regime de trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva, servindo a estipulação de percentual em relação ao regime sem dedicação exclusiva unicamente para manutenção da proporcionalidade. Assim, manifestou-se pela alteração da compreensão fixada na uniformização de jurisprudência (Instrução nº 25/19, peça nº 146).

Examinando a controvérsia e com vistas a estimar o quantitativo de servidores atingidos pelo posicionamento do Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas solicitou a realização de diligência ao Poder Executivo, ao Parana Previdência e às unidades técnicas responsáveis pelo controle externo dos atos sujeitos a registro nesta Corte, para que informassem o total de aposentadorias que suportariam as consequências da deliberação neste incidente. De igual modo, pugnou pela oitiva da douta Procuradoria-Geral do Estado e pelo retorno às unidades instrutivas, para que se pronunciassem especificamente sobre o art. 5º da Lei nº 19.594/2018 (Requerimento nº 56/19, peça nº 147).

A primeira parte do pleito ministerial restou indeferida pelo Relator, ao fundamento de que este expediente se destina ao exame em tese das alterações legislativas operadas. Deferiram-se, no entanto, os demais pedidos (Despacho nº 1000/19, peça nº 148).

A Procuradoria-Geral do Estado respondeu à diligência proposta, iniciando por contextualizar a discussão e por observar que a Lei nº 19.594/2018 originou-se de projeto apresentado pelo Poder Executivo, o qual, entretanto, foi objeto de emendas substitutivas na Assembleia Legislativa. Nessa medida, asseverou que o texto do seu art. 5º tem redação obscura, dele podendo defluir duas interpretações: a de que o dispositivo estabeleceu tempo mínimo para a aposentadoria, ou a de que previu lapso correspondente à incorporação dos vencimentos aos proventos. Quanto à primeira hipótese, refletiu que a lei não se amoldaria aos requisitos constitucionais para a aposentadoria. Quanto à segunda, registrou os seguintes vícios de constitucionalidade: a possível deturpação do sistema de médias aritméticas introduzido pela Lei nº 10.887/2004 e endossado pela Constituição; a instituição de possível tempo de contribuição fictício; a violação à irretroatividade das leis; e o aumento de despesa previdenciária sem a correspondente fonte de custeio. Ademais, sustentou a ocorrência de possível violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela suposta criação de despesa sem a observância de seus preceitos (peça nº 159). Ao fim, requereu a manutenção do entendimento fixado pelo Tribunal de Contas e juntou documentos (peças nos 160 a 163).

Na sequência, retornaram os autos à CGE, que ratificou sua manifestação anterior, afirmando que havia considerado os efeitos do art. 5º da legislação em suas conclusões. Para tanto, reafirmou que *“a TIDE se trata de uma verba transitória, a ser incorporada nos proventos de aposentadoria (...) de forma proporcional ao tempo de contribuição, consoante v. Acórdão nº 3155/14-STP”* (Parecer nº 616/19, peça nº 164).

A 7ª ICE, de outro lado, debruçando-se sobre as interpretações propostas pela PGE, compreendeu que a norma insculpida no art. 5º do diploma legal comporta dois grupos distintos de destinatários, variando seus efeitos em relação a cada qual. Para o primeiro, formado pelos servidores que ingressarem na carreira após a edição da Lei nº 19.594/2018, segundo seu entendimento, o requisito laboral de 15 anos para incorporação aos proventos de aposentadoria equivaleria a pressuposto à inativação em si – pelo que sustentou a inconstitucionalidade do dispositivo. Aos servidores que já compunham a carreira, a unidade técnica sustentou a licitude da previsão legal, reportando-se aos fundamentos utilizados na uniformização de jurisprudência em debate para defender tratar-se de verba transitória, contingente e divisível (Informação nº 4/20, peça nº 165).

É o breve relato.

A possibilidade de rediscussão da tese fixada em sede de incidente de uniformização de jurisprudência tem assento regimental no art. 416-A e funda-se na superveniência de fatos jurídicos aptos a modificar o entendimento manifestado pelo Tribunal de Contas.

Nesse sentido, conforme se relatou, a presente proposta de revisão está relacionada com a promulgação da Lei nº 19.594/2018 e a definição normativa acerca do regime de trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva, além da especial referência legal à incidência daquele regime jurídico sobre os processos pendentes de deliberação desta Corte.

Revendo a tramitação do expediente de uniformização, denota-se que o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 3873/16 (peça nº 9), manifestou compreensão – que, afinal, veio a ser acolhida pelo Plenário no Acórdão nº 2847/16 (peça nº 11) – no sentido de que o acréscimo remuneratório correspondente ao regime horário de TIDE consistiria em *gratificação de serviço*, de *caráter transitório e contingente*, cuja incorporação aos proventos de inatividade deveria ocorrer *proporcionalmente ao tempo de efetiva contribuição*. Para tanto, verificou-se que a sujeição do docente a tal regime horário demandaria o atendimento de *condições especiais de trabalho* (art. 3º, § 3º da Lei nº 11.713/1997), determinadas segundo a *discricionariedade* da Instituição.

No seio do expediente revisional deflagrado pela Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público, reputamos *inexistente* a demonstração de fatos jurídicos que poderiam ensejar a modificação de tal entendimento, notadamente porque o regime normativo permanecia, até então, hígido (Parecer nº 4564/17, peça nº 67).

De fato, a redação original do art. 3º, § 3º da Lei nº 11.713/1997, que disciplina o regime jurídico da carreira do Magistério Superior do Estado do Paraná, estipulava a criação de três regimes de trabalho, *"dedicação exclusiva, tempo integral 40 horas semanais e tempo parcial"*, assegurando, em seu art. 17, que o *"vencimento básico*

do regime de dedicação exclusiva em qualquer uma das classes é equivalente ao vencimento básico com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais na classe correspondente acrescido do percentual de 55.0% (cinquenta e cinco ponto zero por cento)".

Esse desenho da estrutura funcional veio a ser alterado com o **advento da Lei nº 14.825/2005**, que conferiu nova redação ao mesmo art. 3º, § 3º. Tal qual evidenciou a instrução quando da discussão desta uniformização de jurisprudência, o tratamento legislativo anterior, embora se referisse ao regime horário de tempo integral e dedicação exclusiva como regime de trabalho, ocupou-se de detalhar condições específicas da prestação de serviço, qualificando a parcela adicional (art. 17) como gratificação.

Nesse contexto, sem pretender reexaminar o texto legal revogado, observava-se o impedimento ao ingresso na carreira diretamente no regime de TIDE (inciso I), a possibilidade de migração entre os regimes horários pelos docentes (inciso II), bem como o atendimento a específicas circunstâncias relacionadas à prestação de serviço (incisos V a VII) – inclusive, atender a um regime de proibições.

A novel Lei nº 19.594/2018, ao que nos parece, confere **tratamento distinto**, solucionando, em absoluto, a controvérsia (que, inclusive, extravasou ao Poder Judiciário) acerca da **qualificação do TIDE como regime de trabalho**. Por essa razão, com as devidas vênias aos entendimentos dissonantes, *alinhamo-nos desde logo à compreensão inicial manifestada pela 7ª ICE neste expediente revisional*, de modo a propor a **reforma** da tese fixada nesta uniformização de jurisprudência.

Com efeito, a **primeira modificação** trazida pelo diploma legal consistiu no alinhamento conceitual da dedicação exclusiva com a prestação de serviço em tempo integral. Assim, a nova redação do art. 3º, § 3º caracteriza a existência de **dois regimes de trabalho**: (i) o de **TIDE**, prestado sob o regime horário de quarenta horas semanais de atividade, em que é obrigatória a consecução de atividades de ensino e pesquisa e/ou extensão; e (ii) o de **tempo parcial**.

A partir da inserção do § 3ºA no mencionado dispositivo legal, vê-se que há possibilidade de o docente laborar sob a carga horária de tempo integral (quarenta horas semanais), mas *sem dedicação exclusiva*, o que se dará **excepcionalmente**, mediante aprovação de órgão colegiado superior da Instituição, para áreas com características específicas (inciso II).

Ademais, qualificando-se o TIDE como regime de trabalho, há expressa menção na legislação de que *"o edital de concurso público discriminará o regime de trabalho no qual será enquadrado o servidor ao ingressar na carreira docente"* (inciso III), razão pela qual há referência aos incisos do § 3º, anteriormente citado.

Embora tenha sido revogado o art. 17 da Lei nº 11.713/1997, ainda persiste o estabelecimento da **diferença percentual** entre o padrão remuneratório aplicável

ao regime de TIDE e o regime excepcional de tempo integral sem dedicação exclusiva, fixado em 55% (art. 3º, § 4º, inciso VI). Esclareceu o legislador, porém, que o *“vencimento básico da carreira do Magistério do Ensino Superior do Paraná, inclusive do regime de trabalho em tempo integral e dedicação exclusiva, é **parcela única e indivisível**, sobre o qual incidirão os adicionais e demais vantagens, conforme previsto em lei”* (inciso VII).

Em virtude desses matizes legislativos, denota-se que o processo legislativo tencionou a **resolução das questões sensíveis** antes opostas pelo Tribunal de Contas para **dissociar** o **regime horário** do **regime de trabalho** exercido pelos docentes do Magistério Superior – cuja compreensão importava na caracterização do acréscimo pecuniário referente ao TIDE como gratificação de serviço e, assim, impor a sua incorporação proporcional ao tempo de contribuição.

Com efeito, o novo ambiente normativo não só permite como **impõe** a interpretação de que **há apenas dois regimes de trabalho** ao qual se submetem os docentes – o de TIDE e o de tempo parcial. Como se referiu, a distinção entre carga horária e dedicação exclusiva é excepcional, devendo ser adotada por deliberação colegiada da Instituição de Ensino Superior em situações particulares.

Admitindo conformar-se o TIDE como regime de trabalho, verifica-se que inexistem quaisquer situações mais gravosas ou provisórias a ensejar a contraprestação mediante gratificação, dado que o traço de **transitoriedade** – essencial à qualificação anteriormente expendida – **não mais subsiste**. Ao revés, no novo contexto legal, o **ingresso** do docente já se fará no regime de TIDE (ou de tempo parcial), cuidando-se a alteração de regime de trabalho de hipótese extraordinária, a ser decidida no âmbito discricionário da Administração (art. 3º, § 3ºA, inciso V).

Ao lado disso, como bem observou a Inspeção desta Corte em sua primeira intervenção neste expediente,

O percentual acrescido ao vencimento do servidor integrante da carreira de docente do Magistério do Ensino Superior, previsto no inciso VI, do § 4º do art. 3º da Lei 11.713/97, incluído pela Lei nº 19.594/18, integra o vencimento básico, na medida em que é contraprestação pecuniária pelo exercício das atribuições do cargo, de acordo com as condições determinadas para a sua prestação (regime de trabalho). Nesse aspecto, entende-se que a fixação do Regime de TIDE em percentual não afronta o disposto no art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, pois se trata de uma estruturação entre cargos da mesma carreira, mas com jornadas de trabalho diversas. (...) (Instrução nº 25/19, peça nº 146, fl. 6)

E essa previsão, ao nosso sentir, tem razão de ser no fato de que a dedicação exclusiva à docência obsta ao servidor *“a acumulação com outro cargo público ou com o desenvolvimento de outra atividade regular remunerada”*, nos termos da própria legislação. Precisamente nisto consiste a **definição do regime de trabalho**: no estabelecimento de normas jurídicas tendentes a regular a relação laboral entre

o servidor e o Poder Público, tais como a carga horária, o plexo de atribuições, as obrigações recíprocas, as vedações e a remuneração correspondente.

Nesse propósito, a percepção de que as modificações legislativas intentaram **esclarecer a conformação do TIDE como regime de trabalho** ressoa nítida em virtude da norma de transição inscrita no art. 4º da Lei nº 19.594/2018, que, embora tenha mantido os servidores então enquadrados em seus regimes de trabalho de origem (TIDE, T-40 ou Parcial), identificou aquelas previsões ao âmbito normativo recém-inaugurado¹.

Assentada, assim, a compreensão acerca das alterações operadas pela Lei nº 19.594/2018, resta-nos o exame acerca das disposições do seu **art. 5º**.

Este é o texto normativo a ensejar dúvidas:

Art 5º. Os docentes terão direito a aposentadoria, sendo que seus proventos de inatividade serão calculados segundo a legislação constitucional vigente, observado o período mínimo de contribuição para a previdência de quinze anos, sobre os vencimentos de seus respectivos regimes de trabalho, sendo TIDE, T-40 ou Parcial.

§ 1º. Para fins de contagem do período mínimo de quinze anos, de que trata o caput desde artigo, será computado o período de enquadramento anterior à publicação desta Lei no Regime de Tide, T-40 ou Parcial.

§ 2º. As regras previstas no caput e §1º deste artigo aplicam-se igualmente aos docentes que, na data de publicação desta Lei, encontram-se com seus processos de aposentadoria em trâmite ou em processo de homologação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

De pronto, cabe salientar que tal dispositivo, como sustentou a douta Procuradoria-Geral do Estado, não constou do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa, mas decorreu da *regular* atividade parlamentar exercida no processo legislativo. Tendo a então Governadora do Estado vetado o texto aprovado, o Parlamento derrubou o veto – igualmente, no âmbito de suas atribuições constitucionais.

À primeira vista, como igualmente indicou a PGE, o dispositivo admite duas possibilidades interpretativas: a de que o docente, para adquirir o direito à aposentadoria, deveria cumprir o período mínimo de quinze anos no regime de trabalho em que estivesse submetido, ou a de que a incorporação aos proventos da remuneração correspondente ao regime de trabalho demandaria a contribuição por aquele prazo. Em se concluindo que o vencimento básico do regime TIDE é **parcela única e indivisível** – como já expusemos – a primeira hipótese seria inconstitucional por afronta direta ao contido no art. 40, § 4º da Constituição Federal, enquanto a segunda contrariaria as regras para cálculo de proventos previstas nas regras de transição anteriores à Emenda Constitucional nº 103/2019.

¹ **Art 4º.** Os servidores atualmente integrantes da carreira docente do Magistério Ensino Superior permanecem enquadrados em seus atuais regimes de trabalho, sendo Tide, T-40 ou Parcial, vigentes na data de publicação desta Lei, passando a ficar submetidos às normas nela estabelecidas.

Como **terceira via hermenêutica**, ainda, cabe registrar a hipótese de o dispositivo haver considerado a diferença remuneratória do TIDE como *gratificação* (na esteira da jurisprudência ainda vigente desta Corte) e, assim, ter proposto *lapso mínimo para sua incorporação integral*. A crítica, nesse caso, estaria relacionada à violação ao *princípio contributivo* e à necessária *proporcionalidade*.

Esse cenário conturbado sob a perspectiva teórica conduziu o raciocínio pela **diligência requerida** por este Ministério Público de Contas, com esteio no que dispõe o art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro². Isso porque é bem provável que o dispositivo legal, gestado no âmbito do Poder Legislativo, tenha sido proposto como *medida moralizante*, porém *sem impor consequências práticas aos servidores afetados*. Dito de outra forma, é bastante crível que a previsão do lapso mínimo de quinze anos para a incorporação remuneratória tenha sido erigida como restrição hábil a justificar o pagamento de parcela que, afinal, segundo esse mesmo critério, já seria devida a todos os docentes interessados.

Nessa perspectiva, chama a atenção, com o devido respeito, a falta de tecnicidade empregada na redação legislativa: a uma, faz referência, no § 1º, ao *“período de enquadramento anterior à publicação desta Lei”*, ao passo que o próprio *caput*, em coerência com o art. 4º, esclarece que inexistente novo enquadramento; a duas, refere-se à competência constitucional desta Corte de efetuar o *registro* de atos de pessoal (art. 71, inciso III) como mera *“homologação”*, no § 2º.

De qualquer sorte, a despeito da linha argumentativa deduzida pela PGE e da interpretação restritiva proposta pela ICE em sua última intervenção, parece-nos que **a controvérsia não há de ser tratada**, por ora, **no âmbito deste incidente de uniformização de jurisprudência** – seja porque, ao que se tem notícia, *inexiste divergência de interpretação* entre os órgãos colegiados do Tribunal a esse respeito (pressuposto deste processo incidental), seja porque não se insere na *competência material* do Tribunal de Contas a *apreciação de constitucionalidade de atos normativos em tese*.

Na esteira do art. 21 da LINDB³, reputa-se **temerário** que esta Corte decrete a nulidade da norma legal independentemente da verificação de suas consequências jurídicas e administrativas. Em princípio, a despeito dos defeitos de redação pontuados na instrução (e reforçadas neste opinativo), é possível extrair normatividade conforme à Constituição do comando do mencionado art. 5º, haja vista a disposição de que os *“proventos de inatividade serão calculados segundo a legislação constitucional vigente”*. E, como se disse, é bastante provável que a quase

2 Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas da decisão**.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

3 Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas **consequências jurídicas e administrativas**.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

unanimidade dos servidores que tenham direito à aposentadoria segundo as regras de transição preencham o “questionável” requisito temporal estabelecido na norma legal – de forma que **as eventuais situações de não atendimento**, sendo excepcionais, **poderão ser analisadas no momento e no escopo processual oportunos**.

Diante de todo o exposto, com fulcro no art. 416-A, parágrafo único do Regimento Interno, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **reforma do entendimento fixado nesta uniformização de jurisprudência**, de modo a definir-se que: **a parcela remuneratória percebida pelos docentes do Magistério Público do Ensino Superior do Estado do Paraná em razão do regime de trabalho Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE) configura contraprestação pecuniária pelo exercício das atribuições do cargo, de acordo com as condições determinadas para a sua prestação, integralizando o vencimento básico do servidor e, portanto, devendo ser incorporada integralmente aos proventos de inatividade nas situações em que preenchidos os requisitos constitucionais transitórios autorizadores**.

Curitiba, 18 de fevereiro de 2020.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

**pareceres
selecionados
do MPC-PR**

PROTOCOLO Nº: 295714/16
ORIGEM: MUNICÍPIO DE TRÊS BARRAS DO PARANÁ
INTERESSADO: GERSO FRANCISCO GUSSO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 684/18

Consulta. Contratação de médicos plantonistas. Contabilização no índice de despesas com pessoal do Município. Considerações sobre a terceirização de atividades finalísticas. Incidência da norma do art. 18, § 1º da LRF. Resposta à consulta.

O Prefeito Municipal de Três Barras do Paraná formalizou expediente de consulta perante o Tribunal de Contas, narrando que, em razão da falta de profissionais médicos para a realização de plantões no Hospital Municipal, realizou processo licitatório destinado à contratação de empresa para a prestação desses serviços, no âmbito da atenção básica de saúde. Argumentando que inexistente no quadro de servidores o cargo de médico plantonista, embora o nosocômio seja gerido pelo Município, indagou sobre a possibilidade de contabilização da despesa como Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, excluindo-se do índice de despesas com pessoal (peça 3). Acostou cópias do edital de licitação (peça 4) e da legislação municipal regente (peça 5).

Mediante o Despacho nº 450/16 (peça 7), o Relator, Conselheiro Fernando Guimarães, facultou ao interessado o aditamento da petição inicial, de modo a compatibilizar a consulta aos requisitos do art. 38 da Lei Complementar estadual nº 113/2005.

Em nova manifestação (peça 11), o consulente formulou o seguinte quesito:

As despesas decorrentes de contratação de mão-de-obra, por licitação, de médico plantonista, vez que não existindo cargo com esta nomenclatura no quadro de pessoal, deve ou não compor o índice de gasto com pessoal, para efeito do disposto no artigo 20, inciso I, II e III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como no parágrafo único do artigo 22, também, no inciso II, do parágrafo primeiro do artigo 59, da mesma Lei[?]

Na mesma oportunidade, trouxe parecer emitido pela assessoria jurídica local, no sentido de que a contratação almejada não caracteriza terceirização de mão de obra, de modo que a despesa não deve ser considerada no índice de gastos de pessoal.

Recebida a consulta (peça 12), a então Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca referiu o processo de Consulta nº 233063/10, decidido pelo Acórdão nº 5504/13, como possível precedente à matéria versada neste expediente.

Instruindo o feito, a Coordenadoria de Gestão Municipal ocupou-se de sustentar a ilegalidade da terceirização dos serviços de médicos plantonistas, haja vista tratar-se de atividades permanentes e contínuas, que deveriam ser realizadas pelo corpo efetivo. Ademais, indicou o descompasso de os serviços serem prestados no Hospital Municipal, recomendando a rescisão do contrato e a consequente realização de concurso público para suprir a carência de médicos plantonistas. Quanto ao quesito

formulado, utilizando-se da resposta encartada no Acórdão nº 5504/13, indicou a contabilização nas classificações de outras despesas de pessoal, compondo, portanto, o índice total de gastos com pessoal do Município (peça 14).

Após, vieram os autos à apreciação do *Parquet*.

Preliminarmente, impende destacar que a consulta contempla os pressupostos de admissibilidade estatuídos no art. 38 da legislação orgânica desta Corte, visto que o Prefeito Municipal é autoridade legitimada, há apresentação objetiva do quesito, indicando-se dúvida quanto à aplicação de dispositivos legais submetidos à fiscalização do controle externo, houve manifestação da assessoria jurídica local e, embora se trate de questão concreta, a consulta veio formulada em tese.

No mérito, desde logo nos cabe subscrever as preocupações da unidade técnica quanto à ilegalidade do contrato de terceirização dos serviços de plantões médicos almejado pelo Município consulente, notadamente ao se considerar que tais atividades serão realizadas no próprio equipamento municipal. Isso porque, como exaustivamente indicou a instrução, trata-se de serviços permanentes cujo dever prestacional incumbe precipuamente ao Município (atividade-fim), razão pela qual sua execução compete aos servidores regularmente investidos dessa função pública.

Nessa exata medida, eventual insuficiência na estruturação ou na composição do quadro de servidores médicos deve ser resolvida pelo gestor municipal, de modo a contemplar em sua legislação os serviços públicos de saúde que devem ser executados *diretamente* pelo poder público, provendo-se os cargos necessários à adequada prestação¹.

Em reforço a essa compreensão, veja-se que Lei nº 8.080/1990 consigna que o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde – SUS (art. 4º), esclarecendo, em conformidade com o que preceitua o art. 199, § 1º da Constituição Federal, que a participação da iniciativa privada no SUS se dará em *caráter complementar* (§ 1º).

Nesse contexto normativo, o art. 6º, inciso I, alínea “d” da legislação de regência estabelece que a execução de *ações de assistência terapêutica integral* se insere no campo de atuação do SUS, ao passo que o art. 18 defere à direção municipal do SUS a competência para *gerir e executar os serviços públicos de saúde* (inciso I).

A partir dessas referências, e em consonância com o disposto no art. 21 do Decreto nº 7.508/2011, o Ministério da Saúde publicou, mediante a Portaria nº 841/2012, a Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (RENASES). Dentre os seus componentes estruturantes, a RENASES prevê as *ações e serviços da urgência e*

¹ O art. 196 da Constituição consagra o direito à saúde como “dever do Estado”, ao passo que o art. 197 qualifica como “de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”.

emergência (art. 3º, inciso II da Portaria nº 841/2012), assim delimitados: gestão de serviços de urgência e emergência, atendimento de urgência em Unidades Básicas de Saúde, atendimento de urgência em Unidades de Pronto Atendimento 24 horas, *atendimento de urgência em unidades hospitalares*, atendimento em Sala de Estabilização, atendimento pré-hospitalar de urgência para gestantes, puérperas e recém-nascidos de alto risco, bem como atendimento pré-hospitalar móvel de urgência (RENASES, Parte II).

É importante observar que todas essas ações e serviços de saúde são categorizados na RENASES como de *acesso livre para o usuário*, sem exigência de qualquer tipo de encaminhamento ou mecanismo de regulação de acesso – o que se amolda à previsão normativa do art. 9º, inciso II do mencionado Decreto nº 7.508/2011, que classifica como Porta de Entrada do SUS os serviços de atenção de urgência e emergência².

A partir desses contornos normativos, pode-se compreender que os serviços de urgência e emergência, prestados nos mais diversos ambientes de atenção à saúde, fazem parte do *núcleo estruturante das ações e serviços públicos de saúde*, razão pela qual, nos estritos termos do regramento constitucional, deverão ser prestados *diretamente* pelo poder público – admitindo-se a participação da iniciativa privada *somente em caráter complementar*. E, para tanto, é intuitivo que os *serviços de plantões médicos são imprescindíveis ao regular funcionamento das ações de urgência e emergência*.

Nesse propósito, se o Município mantém hospital local, qual o sentido de terceirizar as atividades inerentes ao desempenho dos serviços prestados em tal equipamento, mediante a contratação de empresa que disponibilizará médicos plantonistas que, a rigor, deveriam ser servidores integrantes da carreira municipal?

Veja-se que não se está, com isso, a sustentar a inviabilidade da participação *complementar* da iniciativa privada no âmbito do SUS – que, nos termos do art. 24 da Lei nº 8.080/1990, é admitida em face da *insuficiência da disponibilidade estatal* para garantir a cobertura assistencial à população de determinada área – mas a reputar indevida e irregular a *integral terceirização* de atividades finalísticas, *essencialmente públicas*, que deveriam ser prestadas precipuamente pelo ente municipal.

Superado esse aspecto, verticalizando-se o exame do quesito formulado, é oportuna a transcrição de trecho do nosso Parecer nº 611/18, vertido no exame dos autos de Consulta nº 399765/16, que analisou matéria semelhante:

(...) sobreleva-se a regra do § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, ao impor a contabilização como “Outras Despesas de Pessoal” dos *valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos*.

Tal norma, protetiva da hígidez das contas públicas e do equilíbrio

² Nos termos do art. 8º da norma regulamentar, “O acesso universal, igualitário e ordenado às ações e serviços de saúde se inicia pelas Portas de Entrada do SUS e se completa na rede regionalizada e hierarquizada, de acordo com a complexidade do serviço”.

intergeracional, volta-se a submeter aos limites dos art. 19 e 20 todos os gastos com pessoal orientados à consecução dos fins do Estado, de modo a coibir indevidas terceirizações de atividades finalísticas (o que seria estimulado, caso tais gastos escapassem ao limitador) e, sobretudo, a tutelar as finanças públicas com o estabelecimento de parâmetro objetivo que impeça o comprometimento de parcela assoberbada do orçamento. Assim, faz-se possível a gestão do remanescente para o cumprimento dos demais propósitos institucionais, desde o controle da dívida pública, até a realização de investimentos.

Nessa linha de raciocínio, se, conforme se expôs, a participação complementar da iniciativa privada no SUS destina-se à cobertura da insuficiência estatal, em qualquer caso, não há como se afastar a incidência da norma contida no art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em tais casos, destinando-se os repasses, mediante subvenção social (art. 12, § 3º, I da Lei nº 4.320/1964), ao custeio (ainda que parcial) da folha de entidades privadas que prestam serviços públicos, de titularidade e competência prestacional do Estado, no lugar de servidores ou empregados públicos, há que se reputar presente a hipótese normativa lá retratada.

Aproveitando a linha argumentativa deduzida naquele expediente, insta salientar que, a partir do estabelecido no art. 89 da Lei nº 11.768/2008, que dispôs sobre as diretrizes orçamentárias da União para o exercício de 2009, tem-se sustentado que, para **não** se contabilizarem como “Outras Despesas de Pessoal”, os contratos de serviços de terceiros devem prever atividades que preencham simultaneamente os seguintes requisitos, dispostos no parágrafo único daquele dispositivo:

- I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento;
- II - não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou sejam relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente;
- III - não caracterizem relação direta de emprego.

Conforme se sustentou naquele opinativo, a expressão “**complementares**” prevista nesse diploma orçamentário não se confunde com a “**participação complementar**” da iniciativa privada no âmbito do SUS. Isso porque, conforme já se expôs, nos termos do art. 24 da Lei nº 8.080/1990, tal atuação somente ganha espaço quando da insuficiência prestacional do poder público na área da saúde (vale dizer, o particular desempenhará estritamente o mesmo serviço que incumbiria à Administração), sem que isso desnature, todavia, a característica essencialmente pública do serviço prestado.

Ao lado disso, também cumpre ressaltar que o critério da inexistência da categoria funcional no quadro de servidores não pode, em toda e qualquer circunstância, ser invocado para excepcionar a regra do art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entender de modo distinto implicaria privilegiar o gestor desidioso, que intencionalmente deixasse de contemplar no quadro funções essenciais ao cumprimento das finalidades públicas, distorcendo-se o sentido original da norma.

Nesse sentido, já se demonstrou que a atividade de plantões médicos é inerente ao núcleo estruturante das ações e serviços públicos de saúde no âmbito municipal, de sorte que tal argumento igualmente não poderia ser invocado para afastar a legislação fiscal.

A solução, portanto, repousa na plena incidência da previsão do art. 18, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000, adequando-se a classificação contábil ao quanto deliberou o Tribunal Pleno no Acórdão nº 5504/13, conforme bem indicou a CGM.

Isso posto, o Ministério Público de Contas endossa a instrução a conclui pelo **conhecimento** da consulta, **respondendo-a** no sentido de que **as despesas decorrentes da contratação de médicos plantonistas deverão compor o índice de gastos com pessoal, contabilizando-se como “Outras Despesas de Pessoal”, nos termos do art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Curitiba, 23 de julho de 2018.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

PROTOCOLO Nº: 548710/19
ORIGEM: MUNICÍPIO DE LEÓPOLIS
INTERESSADO: ALESSANDRO RIBEIRO, HENRIQUE CEZAR ROCHA DE LIMA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 40/20

pareceres
selecionados
do MPC-PR

Consulta. Município de Leopólis. Inexigibilidade de licitação para contratação de artista. Interpretação do art. 25, III, da Lei nº 8.666/93. Cristalização de balizas adotadas pela Corte em processos não vinculantes. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Leopólis, por meio de seu Prefeito Municipal, Sr. Alessandro Ribeiro, por meio da qual questiona (peça 3):

- “1. É possível a contratação por inexigibilidade de licitação de Dupla Sertaneja local para animação de Festa de Rodeio Municipal, levando em consideração o gosto local e o interesse no incentivo a artistas locais?
2. O que esse E. Tribunal entende por profissional artístico consagrado pela crítica especializada ou opinião pública? Existem critérios objetivos a serem seguidos?”

Foi juntado parecer do órgão jurídico do Consulente (peça 4) que conclui:

“Assim, quanto à possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação de Dupla Sertaneja local para animação de Festa de Rodeio Municipal entendemos que é possível, com a finalidade de incentivo a artistas locais, desde que seja demonstrada a consagração pela crítica especializada ou opinião pública mediante documentos, ampla pesquisa com a população de modo que fique comprovado o cumprimento dos critérios legais.

(...)

No que tange ao entendimento do que seria ‘profissional artístico consagrado pela crítica especializada ou opinião pública’ e os critérios objetivos a serem seguidos, entendemos ser consagrado pela crítica especializada ou opinião pública o profissional artista que seja reconhecido por exemplo em recortes de jornal, fotos, mídia, comprovando sua atuação no mercado, bem como na rede mundial de computadores e entre outros elementos, requisito que possui certa margem de subjetividade”.

Distribuído o feito ao Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, a consulta foi recebida apenas quanto ao segundo quesito, rejeitada a admissibilidade do primeiro questionamento por abordar situação concreta, cuja resposta “necessariamente deveria levar em consideração peculiaridades locais, situação que corresponde à função de assessoria jurídica do ente consulente”. Ainda, determinou a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para manifestação regimental (peça 6).

Em cumprimento à determinação do relator, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 8) informou inexistirem precedentes com força normativa sobre o objeto consultado. Apresentou, no entanto, decisões não vinculantes atinentes à matéria.

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que não vislumbra impactos nos sistemas ou fiscalizações da Corte decorrentes da decisão a ser proferida neste processo (peça 10).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 11) concluiu que “Profissional artístico consagrado é aquele artista, que vive de sua arte, não necessitando de outra fonte de renda, e que, além de meramente conhecido, tem sucesso, ou seja, é aclamado e aprovado, quer pela crítica especializada, quer pela opinião pública”.

Ademais, sustenta que a consagração artística poderia ser verificada por meio de critérios objetivos, como “número de vendas – ou downloads ou qualquer outra forma identificável de consumo – de músicas, álbuns, peças e demais produtos de arte, número de shows, de ingressos vendidos e pagos, pelo valor de ingressos e de shows, número de seguidores e fãs identificados nas redes sociais e mídias alternativas e convencionais, existência de fã clubes e outras evidências de aprovação e sucesso do artista”.

Tais elementos deveriam ser apreciados em conjunto, sendo que a “presença de ao menos cinco desses elementos autoriza a conclusão pela consagração do artista”. Ausentes os requisitos, restaria inviável a contratação por meio de inexigibilidade, admitindo-se, no entanto, a realização de concurso para a seleção do artista.

É o relatório.

Preliminarmente, nota-se que estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. O Consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento, a petição inicial está instruída com parecer jurídico e, considerando o conhecimento parcial da consulta pelo Relator, foi formulada questão em tese sobre matéria de competência desta Corte. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

O mérito do questionamento formulado já foi apreciado por esta Corte em processos não vinculantes, e as soluções jurídicas fornecidas aos respectivos casos concretos mostram-se corretas, sob a ótica ministerial, motivo pelo qual os julgados podem orientar a fixação das balizas interpretativas sobre o art. 25, III, da Lei nº 8.666/93. De acordo com o dispositivo, é inexigível a licitação “para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública”.

O Acórdão 1526/16 – Primeira Câmara, proferido na Tomada de Contas Extraordinária 518706/19 e relatado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, concluiu que “ao referir -se a *‘empresário exclusivo’*, o disposto no inciso III do art. 25 da Lei de Licitações não exclui, necessariamente, a possibilidade de uma empresa exercer essa função de representação, desde que devidamente autorizada pelos artistas ou mesmo seu empresário, no uso desses mesmos poderes de representação”.

Ainda, o voto condutor do Acórdão abordou os critérios para escolha da banda (consagração pela crítica ou pela opinião pública) e a necessidade de justificação do

preço pago. Quanto ao primeiro item, consignou-se que “a consagração dos artistas tem estreita vinculação com as peculiaridades do interesse que se busca satisfazer, em especial, quando se trata de festa popular de pequena comunidade do interior, hipótese em que, mesmo sem renome nacional, seria perfeitamente razoável considerar as bandas tenham aceitação na região com apropriadas para a escolha”.

Desse modo, a exigência de consagração perante a crítica especializada ou pela opinião pública apresenta como escopo principal o afastamento de escolhas arbitrárias do gestor, impedindo-o de contratar artistas pautado exclusivamente em suas preferências pessoais. É necessário, portanto, demonstrar a pertinência dos artistas selecionados com o porte e o tipo de evento em que ocorrerá a apresentação.

Assim, embora de fato exista certa margem de discricionariedade, a contratação deverá ser justificada, com a demonstração de que os artistas contratados possuem alguma forma de respaldo, seja perante a crítica especializada ou perante a opinião popular. Para tanto, poderão ser adotados os critérios ventilados pela CGM, como número de shows já realizados, existência de perfil profissional em redes sociais e quantidade de seguidores etc.

No entanto, não há fundamento legal para a exigência de demonstração de um número mínimo de elementos, como proposto pela unidade técnica, cabendo ao gestor, diante das peculiaridades concretas, exercitar adequadamente sua competência discricionária, de acordo com seu juízo de razoabilidade, frisando-se, no entanto, que a justificação é passível de controle pelas esferas cabíveis, inclusive por este Tribunal de Contas.

Da mesma forma, inexistente fundamento legal a exigir que o artista contratado seja profissional que não dependa de outra fonte de renda. Ora, como já delineado acima, eventos locais, de pequena abrangência, podem demandar a contratação de artistas de expressão meramente regional, que ainda não ostentem situação profissional consolidada que lhes permita sobreviver exclusivamente da arte. Portanto, esta sugestão da CGM não pode ser adotada como premissa abstrata a orientar a resposta à consulta.

O Acórdão também reforçou a necessidade de justificação do preço pago ao artista. Trata-se de comando legal imposto pelo art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual o processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação exige a apresentação formal de “justificativa do preço” por parte do gestor. O objetivo da medida é o de garantir a demonstração de que o valor do contrato é condizente com o padrão do mercado, mediante a colação de documentos que demonstrem a pesquisa prévia realizada, evitando-se, com isso, a ocorrência de superfaturamento.

Por fim, vale mencionar que no Acórdão nº 3348/19 – Tribunal Pleno, proferido na Tomada de Contas Extraordinária nº 518706/19, relatado pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão, consignou-se que as contratações de artistas por inexigibilidade exigem a comprovação da regularidade fiscal dos contratados, nos termos do art. 27, IV, e art. 29, ambos da Lei nº 8.666/93.

Diante do exposto, e considerando os limites da consulta formulada, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta, nos termos da decisão do Relator, e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos: *a contratação de artista pelo Poder Público por meio de inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, III, da Lei nº 8.666/93, demanda a satisfação dos seguintes requisitos: (i) formalização do acordo diretamente com o artista ou com representante/ empresa que detenha poderes exclusivos de agenciamento; (ii) demonstração objetiva da consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública, o que deve ser promovido por meio de justificção escrita, contendo, exemplificativamente, o número de shows já realizados, existência de perfil profissional em redes sociais, quantidade de seguidores etc., a depender das peculiaridades e do porte do evento; (iii) justificção do valor do contrato; (iv) demonstração da regularidade fiscal do contratado.*

Curitiba, 2 de março de 2020.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

PROTOCOLO Nº: 740360/19
ORIGEM: FOZ PREVIDÊNCIA DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO: AUREA CECILIA DA FONSECA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 114/20

pareceres
selecionados
do MPC-PR

Retorno. Consulta. Utilização de recursos aportados para cobertura de déficit atuarial de RPPS. Apresentação de esclarecimentos fáticos. Questões que não interferem no opinativo ministerial. Ratifica-se o Parecer nº 63/20-PGC.

Retornam ao Ministério Público de Contas os presentes autos de consulta formulada por Foz Previdência de Foz do Iguaçu quanto à possibilidade de utilização de recursos transferidos pelo Poder Executivo sob a rubrica de aportes para cobertura de déficit atuarial.

Subsequentemente à emissão do parecer ministerial (Parecer nº 63/20, peça nº 13), a consulente apresentou manifestação (peças nos 15 a 17), na qual buscou esclarecer que, quando da criação da autarquia especial previdenciária, o RPPS acumulava enorme déficit atuarial, em razão da ausência de recolhimento de contribuições pelos governos anteriores ao ano de 2006. Narrou que, desde então, todas as contribuições previdenciárias foram regularmente transferidas, conforme atestou auditoria realizada pelo Ministério da Fazenda. Afirmou que em virtude do déficit histórico do Fundo Financeiro, a Lei nº 4.445/2016 previu aportes para equacionamento de suas obrigações, mas ressaltou que se estima o esgotamento das reservas financeiras no corrente mês, circunstância que, no seu entender, ensejaria a modificação do entendimento desta Corte quanto ao objeto da consulta, notadamente em face da crise econômica oriunda da pandemia provocada pelo novo coronavírus (COVID-19).

A documentação foi recebida mediante o Despacho nº 495/20 (peça nº 18), oportunidade em que se determinou a tramitação prioritária do feito.

A Coordenadoria de Gestão Municipal asseverou que os argumentos fáticos não interferem no panorama normativo examinado anteriormente, ratificando sua manifestação anterior (Instrução nº 1310/20, peça nº 20).

É o breve relatório.

Como bem salientou a unidade técnica desta Corte, conquanto louvável a iniciativa e movimentação da entidade previdenciária municipal, denota-se que os argumentos de fato apresentados não conformam excepcionalidade que justifique afastar a incidência do regime normativo detalhado na manifestação ministerial precedente – antes, ao revés, endossam o opinativo quanto à inviabilidade de conhecimento da consulta, visto que se destina exclusivamente à resolução da demanda concreta do Município de Foz do Iguaçu.

É importante esclarecer que, conforme se depreende do Parecer nº 63/20, o Ministério Público de Contas recomendou a deflagração de tomada de contas

extraordinária não apenas com o intuito de averiguar a suposta ausência de repasse de contribuições previdenciárias, senão também de examinar as circunstâncias relacionadas à higidez atuarial do RPPS municipal. Isso porque, analisando as razões apresentadas pela entidade consulente, verifica-se que há confusão conceitual entre os planos financeiro e previdenciário (este, destinado à acumulação de recursos mediante o regime de capitalização; aquele, ao pagamento de benefícios a um grupo de servidores, mediante o regime de repartição simples).

Nessa perspectiva, ao que a entidade qualifica como dificuldades para o pagamento de benefícios previdenciários, compreendemos que se trata de situação absolutamente esperada no âmbito do RPPS – vale dizer, as projeções atuariais e a definição da segregação de massas haveria de considerar a necessidade de que houvesse a acumulação de recursos para saldar as obrigações vinculadas ao fundo previdenciário, sem descuidar da necessidade de que o Município cobrisse o déficit financeiro do fundo de repartição simples. A utilização de recursos vinculados, os quais deveriam ser destinados à formação de reservas para longo prazo, entretanto, não é uma alternativa juridicamente viável.

Saliente-se que este *Parquet* não está alheio às dificuldades locais relatadas pela consulente, nem ignora a necessidade de se encontrar solução possível ao problema. Apenas, deve-se observar que: *(i)* não é lícito ao Tribunal de Contas firmar, em sede de consulta, orientação contrária a norma jurídica expressa; *(ii)* eventuais esclarecimentos jurídicos devem ser supridos pelos órgãos de assessoria local (a Procuradoria Municipal ou, em caráter supletivo, a Procuradoria-Geral do Estado); e *(iii)* eventuais circunstâncias de fato relacionadas às falhas indicadas pela própria consulente poderão ser mais bem examinadas em expedientes próprios de fiscalização – dos quais se sugeriu a deflagração de tomada de contas, sem prejuízo de o Colendo Plenário avaliar a pertinência de se adotar outro encaminhamento.

Isso posto, o Ministério Público de Contas ratifica na íntegra o Parecer nº 63/20-PGC.

Curitiba, 8 de junho de 2020.

VALÉRIA BORBA

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas





**atuação
institucional
do MPC-PR**

atuação institucional do MPC-PR

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ÁREA DE SAÚDE: MÉDICOS PLANTONISTAS

Curitiba
Março/2020

1. APRESENTAÇÃO

O Ministério Público de Contas do Paraná, no exercício de suas competências previstas nos arts. 70 c/c 130 da Constituição Federal, realizou fiscalizações em diversos Municípios do Estado, visando identificar, especificamente, impropriedades nos procedimentos de compra de medicamentos e de contratação de médicos.

As informações examinadas por este *Parquet* foram coletadas por meio do Portal de Informação para Todos (PIT) ¹, disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Paraná a partir de dados declarados pelos Municípios ao Sistema de Informações Municipais – Análise Mensal (SIM-AM)² e dos Portais da Transparência.

Integraram as fontes de busca, ainda, os sítios eletrônicos das Prefeituras e Câmaras Municipais, o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ da Receita Federal do Brasil e o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES.

2. PERÍODO DE ANÁLISE

Os trabalhos foram realizados no **período de julho/2017 a agosto/2019**.

3. MUNICÍPIOS FISCALIZADOS

Foram realizadas análises em 38 Municípios do Estado do Paraná, tendo sido considerado como critério de amostragem os Municípios com população superior a 30 mil habitantes, quais sejam:

- Araucária
- Cambé
- Campina Grande do Sul

¹ Disponível em: <http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Despesa/DespesaConsulta/Credor>

² Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/siap-sistema-integrado-de-atos-de-pessoal/254828/area/251>

- Campo Mourão
- Castro
- Cornélio Procópio
- Dois Vizinhos
- Foz do Iguaçu
- Francisco Beltrão
- Guarapuava
- Ibiporã
- Irati
- Ivaiporã
- Jacarezinho
- Lapa
- Londrina
- Mandaguari
- Marialva
- Maringá
- Medianeira
- Paiçandu
- Palmas
- Palmeira
- Paranavaí
- Pato Branco
- Pinhais
- Ponta Grossa
- Prudentópolis
- Rolândia
- Santo Antônio da Platina
- São José dos Pinhais
- São Mateus do Sul
- Sarandi
- Toledo
- União da Vitória

Como resultado das análises foram enviados Dossiês para as Promotorias Públicas responsáveis pelos Municípios e/ou protocoladas Representações junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Aos Municípios de Cambé, Ibiporã, Paranavaí e Londrina seguiram ofícios com a solicitação de esclarecimentos e/ou recomendações.

Foram protocoladas as seguintes representações:

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR
Almirante Tamandaré	497911/19	24/07/2019	DA
Apucarana	472702/18	04/07/2018	IZL
Araucária	847226/18	07/12/2018	IZL
Arapongas	472257/18	07/07/2018	IZL
Campina Grande do Sul	531869/19	07/08/2019	ILB
Campo Mourão	340001/19	20/05/2019	AML
Castro	582508/18	21/08/2018	ILB
Cornélio Procópio	407874/19	14/06/2019	FC
Dois Vizinhos	630200/18	06/09/2018	DA
Foz do Iguaçu	701817/18	05/10/2018	TAP
Francisco Beltrão	256732/18	16/04/2018	AML
Guarapuava	257054/18	16/04/2018	FAMG
Irati	583326/18	21/08/2018	IZL
Ivaiporã	497822/19	24/07/2019	FC
Jacarezinho	107625/19	20/02/2019	TBC
Lapa	341075/19	20/05/2019	DA
Mandaguari	271430/18	19/04/2018	ILB
Marialva	473415/18	04/07/2018	DA
Maringá	286208/18	24/04/2018	DA
Medianeira	868207/18	17/12/2018	ILB
Paiçandu	270824/18	19/04/2018	DA
Palmas	418035/19	19/06/2019	IZL
Palmeira	607969/18	31/08/2018	FC
Pato Branco	846815/18	07/12/2018	FC
Pinhais	462573/19	0/07/2019	AML
Ponta Grossa	676855/18	27/09/2018	FC
Prudentópolis	583636/18	21/08/2018	ILB
Rolândia	473164/18	04/07/2018	IZL
Santo Antônio da Platina	127804/19	28/02/2019	FC
São José dos pinhais	847110/18	07/12/2018	IZL
São Mateus do Sul	532008/19	07/08/2019	AML
Sarandi	267980/18	18/04/2018	SRVF
Toledo	780555/18	12/11/2018	FAMG
União da Vitória	257321/18	16/04/2018	ILB

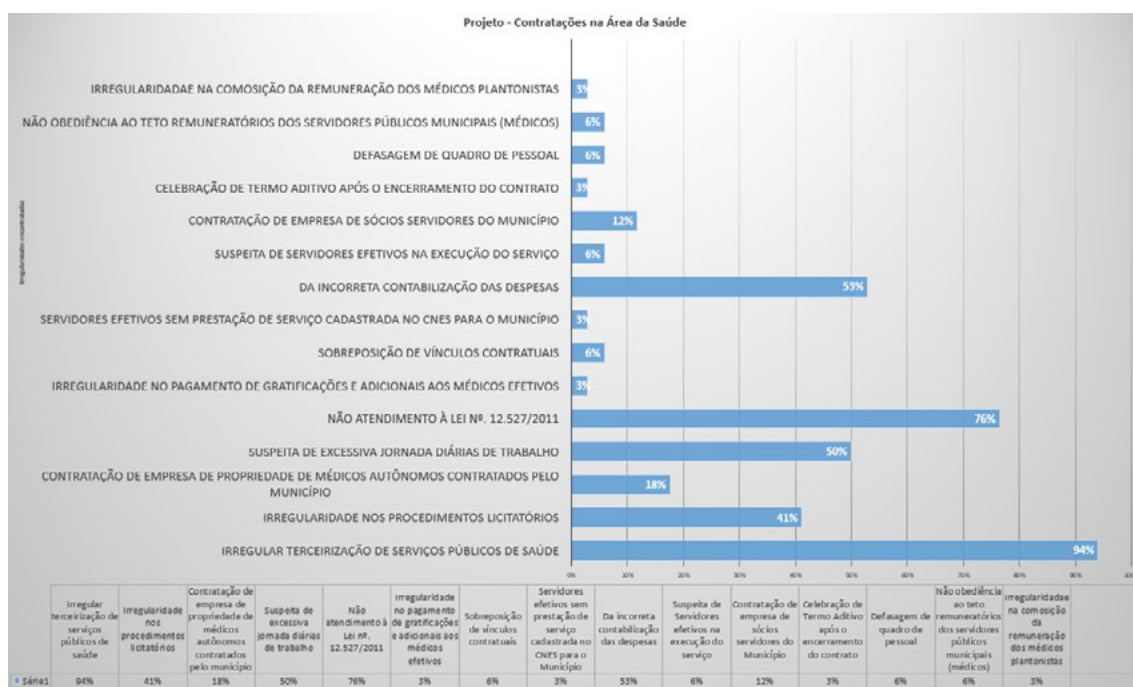
4. IRREGULARIDADES ENCONTRADAS

No decorrer do trabalho realizadas foram identificadas as seguintes irregularidades nos Municípios analisados:

- Irregular terceirização de serviços públicos de saúde
- Irregularidade nos procedimentos licitatórios
- Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município
- Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho
- Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011
- Irregularidade no pagamento de gratificações e adicionais aos médicos efetivos
- Sobreposição de vínculos contratuais
- Servidores efetivos sem prestação de serviço cadastrada no CNES para o Município
- Da incorreta contabilização das despesas
- Suspeita de Servidores efetivos na execução do serviço
- Contratação de empresa de sócios servidores do Município
- Celebração de Termo Aditivo após o encerramento do contrato
- Defasagem de quadro de pessoal
- Não obediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais (médicos)
- Irregularidade na composição da remuneração dos médicos plantonistas.

Considerando que 34 Municípios integraram o polo passivo de representações, as três irregularidades mais encontradas foram: **(i)** Irregular terceirização de serviços públicos (32 municípios), **(ii)** não atendimento à Lei Federal nº. 12.527/2011 (26 municípios) e **(iii)** incorreta contabilização das despesas com a contratação de serviços públicos de saúde (18 municípios).

O gráfico abaixo ilustra o panorama geral:



5. TRÂMITE ATUAL DAS REPRESENTAÇÕES PROTOCOLADAS JUNTO AO TCE/PR

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
Almirante Tamandaré	497911/19	24/07/2019	DA	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Incorreta contabilização das despesas Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 27/11/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Apucarana	472702/18	04/07/2018	IZL	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011 Sobreposição de vínculos contratuais	Julgada parcialmente procedente pelo Acórdão nº. 1871/18 - Pleno para reconhecer a irregularidade na contratação da empresa de propriedade de servidores municipais, sem aplicação de multa, com a emissão de determinações.
Araucária	847226/18	07/12/2018	IZL	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Defasagem do quadro de pessoal Incorreta contabilização das despesas Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Concessão de liminar por meio do Acórdão nº. 3821/18 - Pleno para que o Município disponibilizasse as informações completas sobre os procedimentos licitatórios e descrição das despesas no Portal de Transparência Municipal e Portal de Informações para Todos - PIT. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 29/01/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
Arapongas	472257/18	07/07/2018	IZL	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Irregularidade nos procedimentos licitatórios Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Apresentado pedido liminar, deferida pelo Acórdão nº. 1861/18-Pleno para maior detalhamento da descrição dos empenhos e abstenção de contratar ou renovar contratos com empresas que possuam servidores do Município em seu quadro societário, posteriormente revogada pelo Acórdão nº. 2275/18-Pleno. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 03/12/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Campina Grande do Sul	531869/19	07/08/2019	ILB	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Incorreta contabilização das despesas Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 18/09/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Campo Mourão	340001/19	20/05/2019	AML	Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde Irregularidades nos procedimentos licitatórios Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 05/07/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Castro	582508/18	21/08/2018	ILB	Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde Irregularidades nos procedimentos licitatórios Incorreta contabilização das despesas Suspeita de participação de servidores efetivos na execução dos serviços Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho Não atendimento à Lei nº. 12527/2011	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 08/10/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.

**atuação
institucional
do MPC-PR**

**atuação
institucional
do MPC-PR**

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
Cornélio Procópio	407874/19	14/06/2019	FC	<p>Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde</p> <p>Irregularidades nos procedimentos licitatórios</p> <p>Incorreta contabilização das despesas</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12527/2011</p>	<p>Concessão de Liminar por meio do Acórdão nº. 1765/19-Pleno para que o Município de Cornélio Procópio disponibilize em seu Portal da Transparência, a íntegra dos procedimentos licitatórios, das informações relativas à execução e fiscalização dos serviços médicos, bem como a indicação dos empenhos e das informações necessárias à aferição dos serviços efetivamente prestados. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 25/07/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>
Dois Vizinhos	630200/18	06/09/2018	DA	<p>Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde</p> <p>Incorreta contabilização das despesas</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Concessão de liminar por meio do Acórdão nº. 3108/18 - Pleno para que o Município adequasse seus procedimentos para que nas próximas contratações que tratem sobre terceirização de mão-de-obra, haja a contabilização da despesas conforme classificação "outras despesas de pessoal" e complementasse as descrições dos empenhos relacionados à contratação dos serviços de plantão médico, para que estejam descritas as informações sobre as contratações de empresas privadas para prestar serviço público, deixando claro o profissional responsável e em qual estabelecimento de saúde este irá atuar quanto à contratação de Hospitais que esclareça o número de horas de plantão, realizadas por qual profissional e qual o valor pago por hora/plantão. Processo arquivado na Diretoria de Protocolo, para conclusão da adoção das medidas liminares. Processo ainda não instruído no mérito.</p>

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
Foz do Iguaçu	701817/18	05/10/2018	TAP	Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde Contabilização irregular das despesas Contratação de empresa de sócios servidores do Município Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 11/03/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Francisco Beltrão	256732/18	16/04/2018	AML	Irregular terceirização dos serviços públicos de saúde Irregularidades nos procedimentos licitatórios Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 21/02/2020. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Guarapuava	257054/18	16/04/2018	FAMG	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Irregularidade nos procedimentos licitatórios Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho Irregularidade no pagamento de gratificações e adicionais aos médicos efetivos	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 22/10/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Irati	583326/18	21/08/2018	IZL	Contratação de empresa de sócios servidores do Município Contabilização irregular das despesas Terceirização irregular dos serviços de saúde Suspeito de excesso de carga horária	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 10/10/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.

**atuação
institucional
do MPC-PR**

**atuação
institucional
do MPC-PR**

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
Ivaiporã	497822/19	24/07/2019	FC	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Contabilização irregular das despesas Contratação de empresa de sócios servidores do Município Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 13/09/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Jacarezinho	107625/19	20/02/2019	TBC	Contabilização irregular das despesas Não obediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais (médicos) Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 09/07/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Lapa	341075/19	20/05/2019	DA	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Incorreta contabilização das despesas	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 14/08/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Mandaguari	271430/18	19/04/2018	ILB	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Irregularidade nos procedimentos licitatórios Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 28/11/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.

**atuação
institucional
do MPC-PR**

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
Marialva	473415/18	04/07/2018	DA	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município</p> <p>Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho</p> <p>Servidores efetivos sem prestação de serviço cadastrada no CNES para o Município</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Julgada parcialmente procedente para reconhecer a irregularidade no não atendimento à Lei de Transparência (Lei nº. 12.527/11) com a expedição de recomendações.</p>
Maringá	286208/18	24/04/2018	DA	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Irregularidade nos procedimentos licitatórios</p> <p>Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município</p> <p>Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p> <p>Sobreposição de vínculos contratuais</p>	<p>Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 24/09/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>
Medianeira	868207/18	17/12/2018	ILB	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Incorreta contabilização das despesas</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 16/04/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>

**atuação
institucional
do MPC-PR**

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
Paiçandu	270824/18	19/04/2018	DA	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Irregularidade nos procedimentos licitatórios Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho	Julgada parcialmente procedente pelo Acórdão nº. 2135/19 - Pleno por conta da irregularidade no controle e consequente pagamento da prestação de serviços na área de saúde e pelo descumprimento injustificado da Lei de Acesso à Informação. Acórdão foi objeto do Recurso de Revista nº. 572409/19 que aguarda análise da CGM desde 14/10/2019.
Palmas	418035/19	19/06/2019	IZL	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Incorreta contabilização das despesas Contratação de empresa de sócios servidores do Município Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 26/07/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Palmeira	607969/18	31/08/2018	FC	Irregular terceirização de serviços públicos de saúde Irregularidade nos procedimentos licitatórios Incorreta contabilização das despesas Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Concessão de liminar por meio do Acórdão nº. 2493/18-Pleno para disponibilização, imediata, das informações relativas à execução e fiscalização dos servidores médicos, com indicação da descrição de todos os empenhos e informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou os serviços. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 03/07/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.
Pato Branco	846815/18	07/12/2018	FC	Não obediência ao teto remuneratório dos servidores públicos municipais (médicos) Irregularidade na composição da remuneração dos médicos plantonistas Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011	Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 21/05/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
Pinhais	462573/19	07/07/2019	AML	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Suspeita de participação de servidores efetivos na execução dos serviços</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Protocolo apensado à Comunicação de Irregularidade nº. 858953/18 para análise conjunta.</p>
Ponta Grossa	676855/18	27/09/2018	FC	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Irregularidade nos procedimentos licitatórios</p> <p>Incorreta contabilização das despesas</p> <p>Celebração de Termo Aditivo após o encerramento do contrato</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Concessão de liminar por meio do Acórdão nº. 2925/18 - Pleno para que o Município passe a disponibilizar em seu Portal de Transparência a relação de servidores atualizada, esclarecendo a efetiva composição do seu quadro, notadamente no que se refere aos cargos de médico. Atualmente o processo está aguardando análise da Coordenadoria de Gestão Municipal, após a apresentação de contraditório. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 30/11/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>
Prudentópolis	583636/18	21/08/2018	ILB	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Incorreta contabilização das despesas</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 31/10/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>

atuação institucional do MPC-PR

atuação
institucional
do MPC-PR

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
Rolândia	473164/18	04/07/2018	IZL	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município</p> <p>Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Concessão de medida liminar por meio do Acórdão nº. 1863/18 - Pleno para que o Município se abstivesse de contratar empresas que tenham em seu quadro societário médicos do quadro de pessoal do Município e disponibilizasse no Portal de Transparência a íntegra dos procedimentos licitatórios e contratos, inclusive os atinentes à execução e fiscalização dos serviços, bem como deve fazer constar em todos os empenhos as informações relativas ao número de horas remuneradas e ao médico que efetivamente prestou o serviço. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 31/01/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>
Santo Antônio da Platina	127804/19	28/02/2019	FC	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Incorreta contabilização das despesas</p>	<p>Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 20/11/2019. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>
São José dos pinhais	847110/18	07/12/2018	IZL	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p>	<p>Julgada improcedente por meio do Acórdão 359/20-Peno com determinação para que as despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, ainda que mediante credenciamento, sejam contabilizadas como "Outras Despesas de pessoal", integrando o limite de despesa total com pessoal, sempre que relacionados à execução dos serviços de atenção básica à saúde. Decisão é objeto do Recurso de Revista nº. 139926/20 em poder do GCILB aguardando determinação de instrução.</p>

**atuação
institucional
do MPC-PR**

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
São Mateus do Sul	532008/19	07/08/2019	AML	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Irregularidade nos procedimentos licitatórios</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Concessão de liminar por meio do Acórdão nº. 2541/19-Pleno para que o ente disponibilizasse imediatamente no Portal da Transparência os dados referentes à contratação, execução e fiscalização dos serviços médicos prestados no âmbito do Sistema de Saúde Municipal, bem como que incluísse na descrição dos próximos empenhos as informações necessárias para aferição das atividades efetivamente realizadas, incluindo os nomes dos médicos responsáveis, o número de horas prestadas por cada profissional, valor pago por hora/plantão, procedimentos realizados, número de atendimentos/consultas/cirurgias e o local da prestação de serviço. Processo arquivado na Diretoria de Protocolo em 26/09/2019. Aguardando encaminhamento para Unidade Técnica para análise acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>
Sarandi	267980/18	18/04/2018	SRVF	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Irregularidade nos procedimentos licitatórios</p> <p>Suspeita de excessiva jornada diária de trabalho</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Processo em poder do Relator desde 13/11/2019. Instrução técnica (CGM) sugeriu nova intimação do usuário e o relator solicitou informações de outras unidades deste Tribunal. Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 24/09/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>

**atuação
institucional
do MPC-PR**

MUNICÍPIO	PROCESSO	DATA DO PROTOCOLO	RELATOR	IRREGULARIDADES	TRÂMITE ATUAL
Toledo	780555/18	12/11/2018	FAMG	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Defasagem no quadro de pessoal</p> <p>Incorreta contabilização das despesas</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Processo arquivado na Diretoria de Protocolo em 04/04/2019. Aguardando encaminhamento para Unidade Técnica para análise acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>
União da Vitória	257321/18	16/04/2018	ILB	<p>Irregular terceirização de serviços públicos de saúde</p> <p>Irregularidade nos procedimentos licitatórios</p> <p>Contratação de empresa de propriedade de médicos autônomos contratados pelo município</p> <p>Suspeita de excessiva jornada diárias de trabalho</p> <p>Não atendimento à Lei nº. 12.527/2011</p>	<p>Processo arquivado na Coordenadoria de Gestão Municipal em 25/09/2018. Aguardando análise técnica acerca das alegações e dos documentos enviados em sede de contraditório.</p>

6. ANEXO – PETIÇÃO INICIAL DA REPRESENTAÇÃO DE MARINGÁ

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

atuação
institucional
do MPC-PR

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio de seu Procurador-Geral abaixo assinado, no uso de suas atribuições e competências, com fulcro nos artigos 127, *caput*, 129, inc. IX e 130 da Constituição Federal, combinados com os artigos 53 e 149, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e artigos 66, inc. I, 400, 401, inc. V do Regimento Interno desta Corte, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor a presente:

REPRESENTAÇÃO

em face do **Município de Maringá**, atualmente representada pelo Sr. Ulisses Maia, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I. DOS FATOS

O Ministério Público de Contas do Paraná, no exercício de suas competências previstas nos arts. 70 c/c 130 da Constituição Federal, vem realizando fiscalizações em diversos Municípios do Estado, visando identificar, especificamente, impropriedades nos procedimentos de compra de medicamentos e de contratação de médicos plantonistas.

As informações examinadas por este *Parquet* foram coletadas no início do ano de 2018, a partir do Portal de Informação para Todos (PIT)³, disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Paraná, cujas informações são declaradas pelos Municípios ao Sistema de Informações Municipais – Análise Mensal (SIM-AM)⁴ e ao Portal de Transparência⁵.

A análise pormenorizada dos dados obtidos revelou a terceirização do serviço público, bem como diversas irregularidades na contratação das empresas prestadoras de serviços e na execução do objeto.

I.1. Estrutura de saúde do Município de Maringá

A estrutura de atendimento à saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) do Município de Maringá, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é composta por 80 (oitenta) estabelecimentos⁶.

No Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, que tem como missão *“cadastrar todos os Estabelecimentos de Saúde: Públicos, Conveniados e Privados, seja pessoa física ou jurídica, que realizam qualquer tipo de serviço de atenção à Saúde no*

3 Disponível em: <http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Despesa/DespesaConsulta/Credor>

4 Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/siap-sistema-integrado-de-atos-de-pessoal/254828/area/251>

5 Disponível em: <http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portaltransparencia/>

6 Acesso em 12/03/2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama>

atuação
institucional
do MPC-PR

Âmbito do território Nacional", são indicados 58 (cinquenta e oito) estabelecimentos que possuem como mantenedora a Prefeitura Municipal de Maringá:

Mantenedora:		Responsável - MARINGÁ	
Nome Empresarial:	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ	CNPJ:	76282656000106
Logradouro:	AV XV DE NOVEMBRO	Número:	701
Município:	MARINGÁ	UF:	PR
Agência:	3522	Conta Corrente:	56977-1
CEP:	87013230	Natureza Jurídica:	MUNICÍPIO
Região de Saúde:		Bairro:	CENTRO
Telefone:	(44) 3221-1234		
Tipo do Fundo:	Municipal	CNPJ do Fundo:	76282656000106

CNES	Nome Fantasia	Razão Social
6407680	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE ACLIMAÇÃO	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
6682479	UNIDADE SAÚDE DA FAMÍLIA JARDIM OLÍMPICO	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
7376529	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE VARDELINA	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8886019	POLO ACADEMIA DA SAÚDE VILA ESPERANÇA	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8376516	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE ALVORADA III	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
6975429	SALA DE VACINA SECRETARIA DE SAÚDE	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
7741545	SAMU SUPORTE AVANÇADO 2	MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8560848	CENTRAL DE REGULAÇÃO SAMU	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
8586363	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE MANDACARU	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586347	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE PARQUE RESIDENCIAL QUEBEC	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586355	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE MORANGUEIRA	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586401	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE JARDIM PINHEIROS	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586339	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE ALVORADA I	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
7743477	HOSPITAL MUNICIPAL DE MARINGÁ THELMA VILLANOVA KASPROWICZ	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8824949	CLÍNICA DA MULHER	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586800	SMS DE MARINGÁ	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8594803	CLÍNICA ODONTOLÓGICA MÓVEL I	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8065480	CAPS II CANCÃO	CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL
8586398	POLICLÍNICA PRIMO MARCELO MONTESSCHIO ZONA SUL	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
7126522	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE ZONA 06	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
7063245	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE PIATA	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
7715080	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE IMPÉRIO DO SOL	MUNICÍPIO DE MARINGÁ
7608020	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE PORTAL DAS TORRES	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
7628544	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE PARIS	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8886518	CAPS CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL INFANTIL	MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586266	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE MARINGÁ VELHO	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586827	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE NEY BRAGA	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586215	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE SÃO SILVESTRE	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586290	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE CIDADE ALTA	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
2994838	CAPS AD III CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL PARA ALCOOL E D.U.	MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8824930	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE GUAIARÁ REQUIÃO	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586312	CAPS III CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL III	MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586371	POLICLÍNICA ZONA NORTE	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586193	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE INTERNORTE	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586223	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE JARDIM UNIVERSO	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586258	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE VILA OPERÁRIA	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586282	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE TUIUTI	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586320	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE IGUATEMÍ	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586185	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE PARIGOT DE SOUZA	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586207	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE VILA ESPERANÇA	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586231	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE FLORIANO	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586274	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE JARDIM INDUSTRIAL	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586304	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE GREVILLEAS III	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8586177	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE JARDIM IGUAÇU	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8587173	SIATE CORPO DE BOMBEIROS	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
7228155	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE CEU AZUL	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
5390133	LABORATORIO MUNICIPAL DE ANÁLISES CLÍNICAS	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
7070640	UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO LIPA ZONA NORTE	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
8586509	UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO LIPA ZONA SUL	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
7024266	SAMU SUPORTE AVANÇADO 1	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
7030797	SAMU SUPORTE BÁSICO 1162	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
7030800	SAMU SUPORTE BÁSICO 1163	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
7030819	SAMU SUPORTE BÁSICO 1164	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
7030835	SAMU SUPORTE BÁSICO 1209	PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
8995682	SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
7857136	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE PARAÍSO	MUNICÍPIO DE MARINGÁ
7935633	UBS ZONA 07	MUNICÍPIO DE MARINGÁ
8060347	SAMU SUPORTE AVANÇADO 3	MUNICÍPIO DE MARINGÁ
TOTAL		58

Especificamente para o objeto do presente levantamento é relevante a existência de 32 (trinta e duas) Unidades Básicas de Saúde e 02 (duas) Unidades de Pronto Atendimento.

Para atendimento de referida estrutura a municipalidade conta com servidores efetivos e funcionários contratados, com e sem procedimento de licitação, para atendimento regular na área da saúde e para a prestação de serviços de plantões.

No ano de 2017 o Município empenhou R\$19.148.424,46 para prestação de serviços de plantão médico, sendo que foi efetivamente liquidado R\$13.706.041,20, retido R\$211.183,98, pago as empresas R\$13.224.278,59 e restando a pagar em 2018 o montante de R\$382.206,68. A relação de empenhos que favoreceram as empresas contratadas para a prestação de plantões médicos, obtida a partir do Portal de Transparência no início de 2018, consta do Anexo 01.

No que tange à estrutura administrativa de servidores efetivos, segundo dados do “Sistema SIAP – Quadro de Cargo”, alimentados pelo Município com base em suas leis municipais, no início de 2018, Maringá possuía 375 cargos de Médico, subdivididos em especialidades (Anexo 02):

CD do Cargo	Nome do Cargo	Lei do Cargo	Tipo de Provimento	Carga Horária	Número de Vagas Previstas em Lei
3301	Médico	966/2013	Regime estatutário	20	273
3303	Médico Auditor	966/2013	Regime estatutário	20	7
2603	Médico - PSF	6938/2005	Regime CLT	40	69
304	Médico Reg. Interven.	9565/2013	Regime CLT	20	26
Total					375

A despeito da previsão de 375 de cargos de Médicos, de acordo com o Portal de Transparência do Município, em março de 2018, existiam 218 servidores efetivos (trabalhando, licença tratamento assuntos particulares, licença maternidades, férias, férias interrompidas ou licença prêmio). Constavam ainda dois servidores cadastrados como “exonerados a pedido” e um “aposentado” (Anexo 03).

Ainda, em consulta ao Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde, foi possível identificar que prestam serviço junto às unidades de saúde, médicos indicados como “Bolsistas”, inexistindo, contudo, informações acerca do vínculo existente com tais profissionais, visto que não constam na folha de pagamento do Município de Maringá.

Apesar disso, a comparação dos dados encontrados com alguns empenhos, devidamente indicados por ocasião da análise pormenorizadas Das empresas contratadas para a prestação de plantões médicos, sugeriu que os profissionais indicados como “bolsistas” compõem o Programa Mais Médicos do Governo Federal, devendo tal informação ser confirmada pela municipalidade, em especial, quanto à forma de custeio das remunerações.

II. DO DIREITO

Considerando as informações acima indicadas, este *Parquet* identificou as seguintes impropriedades no Município de Maringá.

II.1 Da irregular terceirização do serviço público de saúde

A saúde é um direito fundamental social previsto no *caput* do artigo 6º da Constituição Federal. É enquadrado como de segunda geração por demandar uma atuação positiva do Estado com a formulação de políticas públicas sociais e econômicas destinadas à promoção, à proteção e à recuperação da saúde, nos termos do artigo 2º, § 1º da Lei nº. 8080/90.

A competência para o atendimento à saúde é de todos os entes da federação, prevalecendo o entendimento de que cabe aos Municípios garantir os serviços de atenção básica, assim definida pela Portaria nº. 2488/11 do Ministério da Saúde:

A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades. É desenvolvida por meio do exercício de práticas de cuidado e gestão, democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios definidos, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações. Utiliza tecnologias de cuidado complexas e variadas que devem auxiliar no manejo das demandas e necessidades de saúde de maior frequência e relevância em seu território, observando critérios de risco, vulnerabilidade, resiliência e o imperativo ético de que toda demanda, necessidade de saúde ou sofrimento devem ser acolhidos.

É desenvolvida com o mais alto grau de descentralização e capilaridade, próxima da vida das pessoas. Deve ser o contato preferencial dos usuários, a principal porta de entrada e centro de comunicação da Rede de Atenção à Saúde. Orienta-se pelos princípios da universalidade, da acessibilidade, do vínculo, da continuidade do cuidado, da integralidade da atenção, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social. A Atenção Básica considera o sujeito em sua singularidade e inserção sócio-cultural, buscando produzir a atenção integral.

A implementação das ações acima descritas exige dos Municípios uma estrutura mínima composta pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e por equipe multiprofissional composta por médico, enfermeiro, cirurgião-dentista, auxiliar ou técnico de saúde bucal, auxiliar ou técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde (Da infraestrutura e funcionamento da Atenção Básica, inciso I e V da Portaria nº. 2488/11 do Ministério da Saúde).

Ocorre que do exame das informações coletadas relativas ao Município de Maringá, especificamente quanto ao cargo de “Médico” foi possível verificar desde logo que as diretrizes básicas não estão sendo cumpridas. Vejamos.

Apesar da estrutura física existente no Município de Maringá, dos 375 (trezentos e setenta e cinco) cargos de “Médico”, estavam ocupados apenas 218 (duzentos e dezoito). **Existiam, portanto, 157 (cento e cinquenta e sete) cargos vagos que devem ser providos por meio de concurso público.**

De acordo com a análise dos empenhos, as atividades que deveriam ser desenvolvidas por servidores efetivos, estão sendo imputadas a empresas privadas, sobretudo, na realização de plantões médicos nas Unidades de Pronto Atendimento.

Pondere-se que os serviços prestados no âmbito das UPAs **não se tratam de atendimento de caráter eletivo, mas de atendimento de urgência e emergência, de modo que configura prestação básica** do Poder Público, nos termos definidos pelo Ministério da Saúde, não estando sujeito à terceirização.

A Constituição do Estado do Paraná⁷ reforça tal entendimento ao **vedar a contratação de terceiros para a realização de atividades que possam ser exercidas regularmente por servidores públicos.**

Não se questiona a possibilidade de apoio da iniciativa privada para um melhor atendimento da população, desde que isso se dê de forma complementar como contribuição ao aprimoramento das ações públicas determinadas constitucionalmente. Tal comunhão de esforços, entretanto, não permite o trespasse da gestão pública ao setor privado mediante contraprestação pecuniária.

No caso em exame, percebe-se o desvirtuamento do permissivo legal para a existência de contratações de caráter complementar, pois o corpo clínico médico que atende a população em casos de urgência e emergência é composto, em sua maioria, por profissionais oriundos de empresas privadas.

O fato ainda representa ofensa ao princípio constitucional da universalidade de acesso aos cargos públicos, visto que as contratações noticiadas representam uma burla à obrigatoriedade de realização de concurso público, nos termos do art. 37, II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e que atualmente Maringá conta com mais de uma centena de cargos vagos, que devem ser preenchidos.

Ressaltamos desde logo não ser cabível a alegação de que as contratações visam não violar a art. 22, parágrafo único da LC nº 101/2000 – ou seja, contratar os agentes com o limite de despesa com pessoal ultrapassado, pois, promover a contratação terceirizada dos agentes é cometer ofensa mais grave ao ordenamento jurídico.

O posicionamento ora defendido é amplamente aceito pela jurisprudência, que em diversas situações rechaça a terceirização de serviços público, em especial dos de saúde, conforme excertos abaixo transcritos:

“EMENTA: RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Saúde. Prestação de serviços previsíveis e de caráter permanente. Contratação por

⁷ Art. 39. É vedada a contratação de serviços de terceiros para a realização de atividades que possam ser regularmente exercidas por servidores públicos.

concurso público. Obrigatoriedade. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental não provido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte.

(...)

VOTO

O Senhor Ministro Cezar Peluso (Relator): 1. Inconsistente o recurso.

A parte agravante não logrou convेलir os fundamentos da decisão agravada, os quais, tendo resumido o entendimento assente da Corte, subsistem invulneráveis aos argumentos do recurso, que nada acrescentaram à compreensão e ao desate da quaestio iuris.

Ademais, como bem observado na decisão impugnada:

“[...] os cargos inerentes aos serviços de saúde, prestados dentro de órgãos públicos, por ter a característica de permanência e ser de natureza previsível, devem ser atribuídos a servidores admitidos por concurso público, pena de desvirtuamento dos comandos constitucionais referidos”.

No mesmo sentido, aliás, opinou o Subprocurador-Geral da República Dr. WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO:

“[...] é certo que o texto constitucional faculta, ao Estado, a possibilidade de recorrer aos serviços privados para dar cobertura assistencial à população, observando-se, as normas de direito público e o caráter complementar a eles inerentes. Todavia, não é essa a discussão aqui travada, mas sim, a forma como a Municipalidade concretizou o ato administrativo, emprestando-lhe característica de contratação temporária, desvirtuada do fim pretendido pelo artigo 197 da CF/88. Na hipótese, os serviços contratados não podem ser prestados em órgãos públicos, onde necessariamente, deveriam trabalhar profissionais da área de saúde, aprovados em concurso público, a teor do artigo 37, II, da CF/88” (fls. 422/423)” (RE 445167 AgR, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 28/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 18-09-2012 PUBLIC 19-09-2012)

“RECURSO ORDINÁRIO. ADMISSIBILIDADE. PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. PROFISSIONAIS LIBERAIS AUTÔNOMOS. CREDENCIAMENTO. PREGÃO. INCOMPATIBILIDADE. BURLA AO CONCURSO PÚBLICO. INSUBSISTÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS. NEGADO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. 1) Não é possível a utilização, no mesmo instrumento convocatório, de dois institutos incompatíveis – pregão, modalidade de licitação, e credenciamento, hipótese de inexigibilidade. 2) Foram selecionados apenas alguns profissionais e a prestação de serviço não seria paga por serviço efetivamente prestado em valores tabelados, mas por salário, demonstrando que o credenciamento foi travestido de pregão e não foi devidamente utilizado. 3) Não é possível a contratação de serviços de saúde especializados na forma de pregão. A lei tão somente prevê a utilização da modalidade pregão para a contratação de bens e serviços comuns da área de saúde. 4) O Município adotou, como regra, a contratação de pessoas naturais – profissionais liberais e autônomos – por pregão presencial na área de saúde, tanto que houve reiterados aditivos, sem qualquer planejamento com vistas à criação e preenchimento de cargos públicos, violando a regra do concurso público e ficando caracterizada a prática de terceirização na área de saúde pública municipal.

Voto

(..)

A propósito, a lei não autoriza a contratação de pessoal para a área de saúde por processo licitatório na modalidade pregão, mas tão somente a contratação de bens e serviços comuns da área de saúde. E não poderia ser de outra forma porque a Constituição da República elegeu o Concurso Público, em regra, como instituto para selecionar aqueles que venham a ser nomeados para ocupar cargos ou empregos públicos, ressalvando que, em caráter excepcional e por tempo determinado, o Gestor pode contratar sem concurso para suprir necessidades emergenciais no atendimento ao cidadão, nos termos do que prescreve a lei de cada ente político sobre essa matéria. A regra geral, pois, é a criação, por meio de lei, dos cargos efetivos ou empregos públicos, para posterior preenchimento por concurso público, nos termos do art. 37 da Constituição da República. Inviabilizado, todavia, o concurso público, o gestor municipal tem a alternativa de contratar pessoas para trabalhar na área de saúde, temporariamente, por excepcional interesse público, consoante o inciso IX do art. 37 da Constituição da República, observada a legislação municipal, uma vez que a prestação de serviços de saúde é indispensável para a população e não pode ser interrompida.

(..)

E mais, ficou demonstrado que o Município adotou, como regra, a contratação de pessoas naturais, com aditivos reiterados, remunerados na forma salarial, o que constitui burla ao concurso público" (Recurso Ordinário 944610, Relator Conselheiro José Alves Lima, TCE/MG, 29ª Sessão Ordinária de 28/09/2016).

Saliente-se que o posicionamento pela ilegalidade da terceirização de serviços públicos também é defendido por este Tribunal de Contas:

*Recurso de revista. Admissão de pessoal. Concurso público. **Incompatibilidade de remunerações. Terceirizações ilícitas.** Conhecimento e não provimento.*

(...)

Logo, não se revela idônea a argumentação do Município de que o Plano de Cargos e Salários não tinha condições de prever remunerações superiores às fixadas na Lei Municipal n.º 559/2010, sob pena de ofender o limite de gastos com pessoal disposto na LRF.

*Assim, como frisado pela unidade técnica, **a extinção dos contratos de terceirização possibilitaria que os recursos com eles despendidos viabilizassem, em tese, a adequação das remunerações estipuladas para os cargos do quadro de pessoal do Município, em conformidade com os parâmetros legais, bem como a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos de cada carreira, corrigindo a distorção então encontrada.***

(...)

Reforçando o quadro irregular apontado na decisão combatida, aponto que o entendimento firmado no Prejulgado n.º 06 - TCE/PR é no sentido de vedar o pagamento, por serviços de terceiros, de forma superior à remuneração paga a servidor efetivo.

Quanto às terceirizações, a situação revelada não era de cunho transitório e/ou pontual, haja vista que houve a prorrogação dos contratos administrativos para a realização de atividades que podiam ser regularmente exercidas por servidores públicos, como se depreende do Termo Aditivo n.º 03/2013 (prorrogação da vigência de 01/06/2014 a 31/05/2014, peça 54).

(ACÓRDÃO N.º 712/16 - Tribunal Pleno, Processo789876/14, Conselheiro Relator José Durval Marros do Amaral).

Recurso de Revista. Acórdão n.º 107/15-Primeira Câmara. Prestação de Contas do exercício de 2012. Déficit das obrigações financeiras frente às disponibilidades; **terceirização injustificada de serviços públicos**. COFIM pelo Provimento Parcial. Ministério Público de Contas pelo não provimento. Voto pela manutenção do Acórdão Recorrido (ACÓRDÃO N.º 12/17 - Tribunal Pleno, Processo 715582/15, Relator Conselheiro Nestor Baptista).

Recurso de Revista. **Terceirização indevida na área da saúde**. Pelo conhecimento e não provimento do recurso (ACÓRDÃO N.º 2114/16 - Tribunal Pleno, processo 590240/15, Conselheiro Relator Artagão de Mattos Leão).

Ante ao exposto, clara é a ilegalidade na terceirização de serviços públicos de saúde diante do elevado número de empresas e empregados em detrimento do preenchimento das vagas de servidores efetivos Médicos existentes no Município, devendo ser emitida determinação ao Município de Maringá para que comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde, bem como se abstenha de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público.

II.2 Da irregularidade dos procedimentos licitatórios

A despeito da ausência de informações no Portal de Transparência quanto à contratação dos serviços de plantão médico, após contato telefônico e do atendimento ao Ofício n.º. 186/2018 deste Ministério Público de Contas, constatou-se que as empresas foram contratadas por intermédio de Termos de Credenciamento.

O credenciamento, nos termos do artigo 24 da Lei Estadual n.º. 15608/2004 é o *"ato administrativo de chamamento público, processado por edital, destinado à contratação de serviços junto àqueles que satisfaçam os requisitos definidos pela Administração, observado o prazo de publicidade de no mínimo 15 (quinze) dias úteis e no máximo de 30 (trinta) dias úteis"*.

Ocorre que no caso, referida determinação não foi atendida visto que o **Município de Maringá firmou os Termos de Credenciamento ora analisados sem a formalização de procedimento**, ou seja, inexistem editais que teriam por objetivo regular o objeto licitado e as condições da prestação do serviço, conforme artigo 25 da Lei de Licitações Estadual:

Art. 25. O processo de credenciamento deve ser autorizado pela autoridade competente, ser processado mediante a elaboração de edital pelo órgão público interessado e atender aos seguintes requisitos:

I - explicitação do objeto a ser contratado;

II - fixação de critérios e exigências mínimas à participação dos interessados;

III - possibilidade de credenciamento a qualquer tempo pelo interessado, pessoa física ou jurídica;

IV - manutenção de tabela de preços dos diversos serviços a serem prestados, dos critérios de reajustamento e das condições e prazos para o pagamento dos serviços;

V - rotatividade entre todos os credenciados, sempre excluída a vontade da Administração na determinação da demanda por credenciado;

VI - vedação expressa de pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada;

VII - estabelecimento das hipóteses de descredenciamento, assegurados o contraditório e a ampla defesa;

VIII - possibilidade de rescisão do ajuste, pelo credenciado, a qualquer tempo, mediante notificação à Administração com a antecedência fixada no termo;

IX - previsão de os usuários denunciarem irregularidade na prestação dos serviços e/ou no faturamento.

§ 1º. A convocação dos interessados deverá ser feita mediante publicação na forma do §1º do art.26.

§ 2º. O pagamento dos credenciados será realizado de acordo com a demanda, tendo por base o valor pré-definido pela Administração, a qual pode utilizar-se de tabelas de referência.

Além da não formalização do procedimento, existiram falhas quando da assinatura dos Termos de Credenciamento, que foram firmados sem numeração, o que dificulta o controle por parte dos cidadãos e deste Tribunal.

A ordenação dos documentos passou a ser adotada apenas em 2016, mas ainda sem a divulgação de editais que buscaram chamar servidores interessados na prestação do serviço e dos respectivos termos.

Importante salientar que a ausência de informações não permite a avaliação dos critérios de escolha das empresas contratadas e dos preços pagos, o que se mostra indispensável considerando o número de prestados dos serviços contratados.

Outro fator que acusa a **irregularidade do procedimento adotado diz respeito à ausência de contrato específico, que delimite a prestação de serviços de forma individualizada e objetiva.**

Veja-se que o único documento que formalizou o vínculo entre o Município de Maringá e as empresas foi o Termo de Credenciamento, cujo conteúdo é genérico.

Portanto, entende-se que após o credenciamento do prestador de serviço, seria necessária a assinatura de contrato individualizado, contemplando de maneira precisa a quantidade de horas previstas para a realização de plantões semanal/mensal, e os dias determinados para a execução dos serviços (se dias úteis, sábados, domingos ou feriados), indicando, inclusive, eventual variação de remuneração.

Frise-se que a falta dessas informações prejudica a transparência da contratação e o controle externo da regular prestação dos serviços, pois, com a falta de disponibilização dos controles de frequência no Portal da Transparência, bem como a inexistência de parâmetros mínimos que indiquem os dias e horários nos quais os contratados irão realizar atendimentos, a única forma de controle passa a ser as informações contidas na descrição dos empenhos.

Por fim, cumpre observar que os Termos de Credenciamento não contemplaram previsões concretas acerca da celebração de aditivos. Todavia, conforme veremos na análise individualizada dos vínculos, diversas empresas tiveram seu credenciamento prorrogado por diversas vezes, por meio de aditivos. Cita-se, como exemplo, a empresa Extreme of Age Serviços Médicos Ltda que, até onde se teve conhecimento, já celebrou 9 (nove) termos aditivos ao contrato firmado como Município de Maringá.

Os credenciamentos sob análise preveem a prestação dos serviços pelo prazo de seis meses. A exceção passível para a prorrogação dos contratos seria a prevista no artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, que demanda expressamente a demonstração de obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.

Em contrapartida, verifica-se que os aditivos tão somente prorrogaram os prazos por mais seis meses, com indicação genérica da previsão legal e sem apresentar regular justificativa.

Assim, **observada a realização de Credenciamentos sem a devida formalização, assim como a falta de previsões objetivas acerca da realização dos plantões**, entende-se pela irregularidade do item, sugerindo-se, desde logo, a emissão de determinação ao Município de Maringá para adequação de seus procedimentos, bem como como a aplicação ao gestor municipal responsável da multa prevista no artigo 87, IV, "d" da Lei Complementar nº. 113/2005.

II.3 Da contratação da empresa de propriedade de servidores efetivos do Município de Maringá

A partir dos dados elencados foi possível identificar que servidores efetivos do Município de Maringá, figuram como sócio das empresas que firmaram Termo de Credenciamento para a prestação de plantões médico, caracterizando clara ofensa o artigo 9º da Lei nº. 8666/93 que em seu inciso III assim dispõe:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - **servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.**

Referida disposição deriva dos princípios da moralidade pública e isonomia, visto que se considera um risco a existência de relações pessoal entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará.

Sobre o tema Marçal Justen Filho assim ensina:

“Também não podem participar da licitação o servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. Também

se proíbe a participação de empresas cujos sócios, administradores, empregados, controladores, etc., sejam servidores ou dirigentes dos órgãos contratantes. Essa vedação reporta-se ao princípio da moralidade, sendo pressuposto necessário da lisura da licitação e contratação administrativas. A caracterização de participação indireta contida no § 3º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão.

Há precedente esclarecedor, oriundo do TCU, sobre o tema. No voto do relator, foi incorporado trecho bastante elucidativo sobre a interpretação adequada do art. 9º. Sustentava-se a ausência de impedimento se o servidor público não dispusesse de condições para interferir sobre o destino da licitação. O raciocínio foi rejeitado mediante a afirmação que o deslinde da questão

'não passa pela avaliação de saber se os servidores (...) detinham ou não informações privilegiadas (...) basta que o interessado seja servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante para que esteja impedido de participar, direta ou indiretamente, de licitação por ele realizada (Decisão nº. 133/1997, Plenário, rel. Min. Bento José Bulgarin).

(...)

Esse impedimento atinge até mesmo o servidor que esteja licenciado"⁸.

A constatação do vínculo dos sócios com o Município demonstra que o exame da documentação referente às empresas se deu de forma ineficiente ou que a falha foi deliberadamente ignorada pelos servidores responsáveis, devendo tal fato ser devidamente apurado, em relação aos seguintes nomes:

- Carlos Alberto Nemer, sócio da empresa Nemer e Nemer S/A (Anexo 04, fls. 02-23);
- Gustavo Alessio Nemer, sócio da empresa Nemer e Nemer S/A (Anexo 04, fls. 02-23);
- Marcio Fernandes, sócio da empresa Policlínica Santa Fé S/S – EPP (Anexo 04, fls. 24-81);
- Osvaldo Antônio Fregonezi, sócio da empresa Policlínica Santa Fé S/S – EPP (Anexo 04, fls. 24-81);
- Anne Caroline de Queiroz Santos, sócia da empresa Reis & Queiroz Serviços Médicos S/S (Anexo 05, fls. 331-341);
- Fernando Moneiro Ribeiro, sócio da empresa Katfer Serviços Médicos LTDA – ME (Anexo 07, fls. 2 – 10);
- Katuscia Pereira Rocha, sócia da empresa Katfer Serviços Médicos LTDA – ME (Anexo 07, fls. – 10);
- Rafael Egoroff Fogolin, sócio da empresa Egoroff e Galli Assistência Médica LTDA – ME (Anexo 07, fls. 11 – 17);
- Rafaela Teixeira, sócia da empresa Brioss Saúde Mental S/S (Anexo 07, fls. 18 – 47);
- Jorge Francisco Vieira, sócio da empresa Vieira Serviços Médicos S/S – ME (Anexo 07, fls. 48 – 58);
- Fernando Barros Ribeiro de Carvalho, sócio da empresa Barbosa & Carvalho Serviços Médicos S/S (Anexo 13, fl.2);

8 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. pg. 191-192.

- Cristiane Nochetti de Melo, sócia da empresa Cecílio & Nochetti LTDA (Anexo 13, fls. 3 – 4);
- Josiani Cristina de Souza, sócia da empresa Clínica Dra Josiani de Souza – EIRELI – ME (Anexo 13, fls. 4 – 8);
- André Luiz Medeiros, sócio da empresa M & M Medical Care S/S – ME (Anexo 13, fls. 8 – 9);
- Marcio Roberto Viquiato e Enio Teixeira Molina Filho, sócios da empresa Molina & Viquiato LTDA (Anexo 13, fls. 9 – 11);
- Raquel Lautenschlager Santana Proença, sócia da empresa Santana & Proença S/S (Anexo 13, fls. 11 – 12);

Ainda, constatou-se que o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde indica a existência de vínculo de servidores com o Município de Maringá na condição de empregado público ou bolsista, porém tal informação não pode ser confirmada no Portal de Transparência. Considerando que em caso de confirmação do vínculo os interessados se enquadram na vedação em exame, convém a apuração por este Tribunal também em relação aos seguintes prestadores de serviço:

- Marco Antônio Nery Passos dos Passos Martins, sócio da Clínica Médica de Nefrologia MDL Ltda (Anexo 06, fls. 02-13);
- Aline Belanda Canalli, sócia da empresa Belanda e Thomazinho Serviços Médicos Ltda. (Anexo 06, fls. 14-24);
- Breno Correa de França, sócio da empresa Maia & França – Pediatria e Psiquiatria Ltda – ME (Anexo 06, fls. 25-68);
- Josiel Ferreira, sócio da empresa J.C. Ferreira Serviços Médicos Ltda – ME (Anexo 06, fls. 69-89);
- José da Cunha Araújo, sócio da empresa A.S.O. Atendimento Médico e Hospitalar Ltda – EPP (Anexo 06, fls. 90-97);
- Fernanda Cristina Cabral Coelho, sócia da empresa Cabral Coelho Serviços Médicos S/S – ME (Anexo 06, fls. 98-105);
- Rosilet Rondon Serrano, sócia da empresa Serrano e Rivero Clínica Médica Ltda – ME (Anexo 06, fls. 106-113).
- Camila Colombari Medeiros, sócia da empresa Extreme of Age Serviços Médicos LTDA (Anexo 07, fls. 59 – 65);

Sugere-se, para melhor apuração dos fatos, a apresentação de justificativas por parte do Município de Maringá e a imediata determinação para que se abstenha de contratar com empresa que tenham em seu quadro societários servidores públicos.

II.4 Da excessiva jornada diária de trabalho

O exame da carga horária de trabalho de alguns profissionais médicos que prestam serviços ao Município de Maringá, disponível no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, levanta dúvida acerca da efetiva prestação do serviço público.

No caso dos servidores públicos ocupantes de cargos de saúde é possível o acúmulo regular de dois cargos condicionada à compatibilidade de horários, inexistindo legislação infraconstitucional acerca da limitação máxima da jornada para a jornada desses profissionais.

O Supremo Tribunal Federal, embora não estabeleça uma jornada máxima a ser exigida, reforça em suas decisões a necessária compatibilidade, conforme excerto abaixo transcrito:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PEDIDO DE ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DE JORNADA DE TRABALHO. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL. SÚMULA 279/STF. 1. Para dissentir da conclusão firmada pelo Tribunal de origem, é imprescindível uma nova apreciação dos fatos e do material probatório constantes dos autos, providência vedada neste momento processual. Precedentes. 2. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 3. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.

(...)

3. O Tribunal de origem entendeu que “o autor já vinha exercendo atividade de médico junto à administração pública estadual como carga horária de 40 horas semanais (fl. 19). A próxima atividade pela qual foi aprovado em concurso público para provimento do cargo de Supervisor Médico Pericial junto ao INSS com carga horária prevista de 40 horas, o autor somaria uma carga horária de trabalho de 80 horas semanais, vale dizer, uma carga horária de 16 horas por dia, restando-lhe apenas 8 horas para alimentação diária (refeições), locomoção, descanso e convívio familiar. Assim, não vislumbro, qualquer modo de acumulação de cargos na Administração Pública, sobretudo pela sua extensa carga horária de trabalho podendo prejudicar a saúde do Autor . Dissentir dessa conclusão demandaria o exame dos fatos e material probatório constantes dos autos, providência inviável neste momento processual (incidência da Súmula 279/STF). (ARE 1070786 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 24/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 06-12-2017 PUBLIC 07-12-2017)

O Superior Tribunal de Justiça, por seu turno, considerando a necessidade de descanso, tem o posicionamento de que a jornada deve alcançar o máximo de 60 (sessenta) horas semanais.

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. PROFISSIONAL DA SAÚDE. RECURSO FUNDADO NA ALÍNEA B. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. DEMONSTRAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. NECESSIDADE DE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. JORNADA SEMANAL SUPERIOR A 60 HORAS. IMPOSSIBILIDADE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

1. Embora a parte recorrente tenha fundamentado o recurso na alínea

b do permissivo constitucional, não apontou, com precisão, que ato de governo local contestado em face de lei federal que teria sido julgado válido pelo Tribunal a quo. Destarte, aplica-se, in casu, a Súmula 284/STF.

2. A Corte de origem analisou o caso em debate e concluiu que não ficou comprovado o direito líquido e certo da impetrante, em razão de não ter sido demonstrada a compatibilidade de horários. Nesse contexto, a alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

3. **No mais, a jurisprudência da Primeira Seção desta Corte de Justiça entende que, “apesar de a Constituição Federal permitir a acumulação de dois cargos públicos privativos dos profissionais de saúde, deve haver, além da compatibilidade de horários, observância ao princípio constitucional da eficiência, o que significa que o servidor deve gozar de boas condições físicas e mentais para exercer suas atribuições”. Assim, “reconheceu a impossibilidade de cumulação de cargos de profissionais da área de saúde quando a jornada de trabalho for superior a 60 horas semanais”** (MS 21.844/DF, Rel.

Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/02/2017, DJe 02/03/2017).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 1119083/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/11/2017, DJe 05/12/2017)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CARGOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. ACUMULAÇÃO. JORNADA SEMANAL DE 60 HORAS. LIMITE.

1. O Plenário do STJ decidiu que “aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça” (Enunciado Administrativo n. 2).

2. **A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do MS 19.300/DF (DJe 18/12/2014), firmou o entendimento de que a jornada laboral para os ocupantes de cargos acumuláveis não pode ultrapassar o limite de 60 horas semanais**, prestigiando-se o Acórdão TCU 2.133/2005 e o Parecer GQ 145/98 da AGU.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp 878.186/RJ, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/09/2017, DJe 24/11/2017)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS NÃO DEMONSTRADA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM O ENTENDIMENTO DO STJ. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. O art. 37 da Constituição Federal e o art. 118 da Lei 8.112/1990 preveem a acumulação remunerada de dois cargos ou empregos privativos de Profissionais de Saúde, desde que haja compatibilidade de horários e os ganhos acumulados não excedam o teto remuneratório previsto no art. 37, XI da Lei Maior.

2. Hipótese em que o Tribunal de origem, ao dirimir a controvérsia, concluiu que não houve comprovação da compatibilidade de horários a

permitir a pretendida acumulação de cargos.

3. O acórdão recorrido está em sintonia com o entendimento do STJ de que a pretendida acumulação de cargos, no caso, é ilícita, tendo em vista que a jornada semanal da parte autora é superior ao limite de 60 horas semanais.

4. Ainda que ultrapassado esse óbice, rever o entendimento consignado pela Corte local quanto à incompatibilidade de horários entre os cargos que se pretende acumular requer revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é inadmissível na via estreita do Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

5. Recurso Especial não provido.

(REsp 1666668/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2017, DJe 21/06/2017)

Tendo por base as decisões acima transcritas, é possível aferir que parte dos profissionais médicos que prestam serviço ao Município de Maringá, praticam jornadas de trabalho inviáveis, o que conforme já destacado levanta dúvidas acerca da efetiva prestação do serviço público à população.

Eventual não prestação de serviço pelos profissionais regularmente remunerados pelo Município na condição de médicos autônomos ou por meio dos empenhos que beneficiaram as empresas contratadas caracteriza dano ao erário, diante do pagamento de remuneração sem a devida contraprestação por parte dos beneficiários.

A irregularidade foi constatada em face dos seguintes profissionais:

- Carolina Alessio Nemer, sócia da empresa Nemer e Nemer S/A (Anexo 04, fls. 02-23);
- Laina Caroline Baldin Canova, sócia da empresa LCB Serviços Médicos S/S (Anexo 04, fls. 82-91);
- Eduardo Henrique Stefano, sócio da empresa Eduardo Henrique Stefano – Serviços Médicos – ME (Anexo 04, fls. 92-96);
- Camila Pereira Franco, sócia da empresa Pereira Franco Serviços Médicos EIRELI – EPP (Anexo 04, fls. 97-359);
- Camila Cristina Sala, sócia da empresa Medsala – Serviços Médicos Ltda – ME (Anexo 04 – fls. 360-370);
- Adilson Silvestre, sócio da empresa Adilson Silvestre – EIRELI (Anexo 05, fls. 02-257);
- Lourivaldo Souza dos Santos, sócio da empresa Lourivaldo Souza dos Santos & Cia. Ltda. – ME (Anexo 05, fls. 258-295);
- Heloisa Martins Cardoso, sócia da empresa H.E.M. Serviços Médicos Ltda. – ME (Anexo 05, fls. 296-301);
- Barbara Justo Guiomar, sócia da empresa Barbara Justo Guiomar – ME (Anexo 05 – fls. 302-330);
- Anne Caroline de Queiroz Santos, sócia da empresa Reis & Queiroz Serviços Médicos S/S (Anexo 05, fls. 331-341);
- José da Cunha Araújo, sócio da empresa A.S.O. Atendimento Médico e Hospitalar Ltda – EPP (Anexo 06, fls. 90-97);

- Nivalson Fernandes de Miranda, sócio da empresa Nivalson F. de Miranda Neto – Clínica Médica – EPP (Anexo 08, fls. 02 – 05);
- Magno Arroyo, sócio da empresa MGO Arroyo Clínica Médica Eireli – ME (Anexo 08, fls. 06 – 15);
- Ligia Marques da Silva Vieira, sócia da empresa Marques Vieira Clínica Médica – Eireli – ME (Anexo 08, fls. 16 – 44);
- Thiago Silva Cavalcante, sócio da empresa J S Barros Clínica Médica Ltda – ME (Anexo 08, fls. 45 – 63);
- Joicyleide Sousa Barros, sócia da empresa J S Barros Clínica Médica Ltda – ME (Anexo 08, fls. 45 – 63);
- Jaison Ferreira Mendes, sócio da empresa J.F. Mendes – Serviços Médicos – ME (Anexo 08, fls. 64 – 68);
- Antonio Marcos Gazim, sócio da empresa Gazim & Azzoni S/S (Anexo 08, fls. 69 – 77);
- Elaine Aparecida Ghirotto, sócia da empresa E.A. Ghirotto Clínica Médica Eireli- ME (Anexo 08, fls. 78 – 93);
- José Anderson Labbado, sócio da empresa Dualmed Ltda – ME (Anexo 09, fls. 2 – 21);
- Jussania Natali Tonsis, sócia da empresa Dualmed Ltda – ME (Anexo 09, fls. 2 – 21);
- Luiz Alfredo Calvo Fracasso, sócio da empresa Correa & Calvo Serviços Médicos S.S. – ME (Anexo 09, fls. 22 – 28);
- Susana Carvalho Gomes Correa, sócia da empresa Correa & Calvo Serviços Médicos S.S. – ME (Anexo 09, fls. 22 – 28);
- Denis Bataglini Grandi, sócio da empresa Clínica Vitre LTDA (Anexo 09, fls. 29 – 57);
- Daniel Felix Frade, sócio da empresa Clínica Vitre LTDA (Anexo 09, fls. 29 – 57);
- Raul Marciel Casado, sócio da empresa Clínica Médica Dr. Raul Casado Eireli – ME (Anexo 09, fls. 58 – 69);
- Alexandra Terumi Aseka, sócia da empresa Clínica Médica Aseka e Honda S/S (Anexo 09, fls. 70 – 89);
- Melissa SAyuri Kinno Honda, sócia da empresa Clínica Médica Aseka e Honda S/S (Anexo 09, fls. 70 – 89);
- Gabriela Kimie Aseka, sócia da empresa Clínica Médica Aseka e Honda S/S (Anexo 09, fls. 70 – 89);
- Eugenio André Argentino Catelan, sócio da empresa Catelan Clínica Médica Ltda (Anexo 09, fls. 90 – 93);
- João Henrique Bahls, sócio da empresa Bahls Clínica Médica LTDA – ME (Anexo 10, fls. 2 – 14);
- Franciele Fazoli, sócia da empresa Bahls Clínica Médica LTDA – ME (Anexo 10, fls. 2 – 14);
- Anderson Lachowski, sócio da empresa A.L. Lachowski – Serviços Médicos LTDA – ME (Anexo 10, fls. 15 – 22);

- Silvia Martini, sócia da empresa Vila Rica Clínica Médica LTDA – ME (Anexo 10, fls. 23 – 30);
- Sanderland José Tavares Gurgel, sócio da empresa Medeiros e Gurgel S/S – ME (Anexo 10, fls. 31 – 39);
- Fernanda Cabrera de Oliveira, sócia da empresa Life Serviços Médicos S/S – ME (Anexo 10, fls. 40 – 44);
- Guilherme Martins, sócio da empresa Guilherme Martins Serviços Médicos LTDA – ME (Anexo 10, fls. 45 – 50);
- Leonardo Pelissari Brandão, sócio da empresa Egoroff e Galli Assistência Médica Ltda – ME (Anexo 09, fls. 11 – 17);
- Caroline Rodrigues Pereira, sócia da empresa CRP – Serviços Médicos LTDA (Anexo 10, fls. 51 – 55);
- Adelaine Samala Brunelli, sócia da empresa Clínica Brumed LTDA – ME (Anexo 11, fls. 2 – 8);
- Écio Alves do Nascimento, sócio da empresa Clínica de Medicina Interna e Gastroenterológica S.S (Anexo 10, fls. 56 – 61);
- Marcos Rogério Bitencourt, sócio da empresa Bitencourt Medical Care S/S (Anexo 11, fls. 9 – 19);
- Maria Ribas Romano, sócio da empresa Bitencourt Medical Care S/S (Anexo 11, fls. 9 – 19);
- Amanda Pohlmann Bonfim, sócia da empresa B & V Medicina LTDA (Anexo 14, fls. 2 – 4);
- Wanderlister Duque Tavares, sócio da empresa Clin Lister Atendimento Médico Hospitalar LTDA – ME (Anexo 14, fls. 5 – 7);
- Altemar Boeira de Araújo, sócio da Clínica A.B Araújo Atendimento Médico Hospitalar EIRELI (Anexo 14, fls. 7 – 8);
- Fabio Lazari, sócio da empresa Clínica Médica Lazari EIRELI – ME (Anexo 14, fls. 8 – 10);
- Danyllo Fellype Ferreira Domingues, sócio da empresa DDBB Clínica Médica Odontológica EIRELI – ME (Anexo 14, fls. 10 – 11);
- André Luiz Medeiros, sócio da empresa M & M Medical Care S/S – ME (Anexo 14, fls. 11 – 12);
- Marcos Vinicius Padovan Pereira, sócio da empresa PA Serviços Médicos S/S (Anexo 14, fls. 12 – 13);
- Juliano Alcântara Plastina e Juliana Carvalho Romagnolli Plastina, sócios da empresa Uromed Serviços Médicos LTDA (Anexo 14, fls. 13 – 15);

Conforme já indicado no presente expediente, a aferição da irregularidade se deu com base nos dados fornecidos pelo Município nos seus sistemas eletrônicos, razão pela qual para a apuração da impropriedade perante este Tribunal de Contas cabe ao Município encaminhar documentos relativos ao controle de frequência funcionários das empresas mencionados, a escala de plantões, com indicação do registro do número de horas/plantões efetivamente realizados, bem como dos dias, horários e locais de atendimento das empresas contratadas.

II.5 Do não atendimento à Lei 12527/2011 – Lei da Transparência

A Lei nº. 12527/2011 - Lei da Transparência - foi criada para regular o direito à informação dos cidadãos e o dever de prestação de informações por parte do Poder Público no desenvolvimento de suas atividades e na aplicação dos seus recursos.

Segundo o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Humberto Martins, quando do exame do diploma legal, a transparência impõe deveres à Administração Pública:

A fixação da regra geral de transparência (art. 2º, II) exige que a Administração Pública seja ativa na promoção de informações de interesse geral. Ela não pode agir somente por provocação. Deve construir sistemas de gestão com o objetivo de difundir as informações de interesse público para facilitar a obtenção por parte dos cidadãos, inclusive pelos meios de comunicação tradicionais (televisão, rádio e mídia impressa), bem como pelos novos sistemas eletrônicos (Internet, por exemplo) (art. 2º, III).

(...)

O dever do Estado em relação à transparência também abrange a construção de sistemas de obtenção das informações que permitam aos cidadãos busca-las de forma fácil e confiável, como está prescrito no art. 8º. Estes sistemas devem permitir a difusão dos dados, de forma explícita, pela Internet, como está no § 1º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011. O art. 9º descreve a mesma lógica, firmando que o dever de informação precisa da fixação de sistemas de informações pública⁹.

Quanto às obrigações dos órgãos da Administração Pública, assim dispõe o artigo 8º da Lei nº. 12527/2011:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - **registros das despesas;**

IV - **informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

No caso específico do Município de Maringá as disposições legais não estão sendo atendidas, em especial no tocante à disponibilização dos procedimentos licitatórios e dos contratos firmados com os prestadores de serviço de plantão médico.

⁹ Acesso em 23/01/2018: http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES.%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf

Em relação aos procedimentos de contratação de referidos profissionais, inexistia no início de 2018 no portal de transparência quaisquer dados sobre a justificativa e o fundamento legal da modalidade escolhida para a contratação.

Somada a não apresentação do fundamento jurídico, não consta no Portal de Transparência os documentos mínimos que permitam o exame pelo cidadão da regularidade do procedimento realizado, inclusive, dos Termos de Credenciamento firmados.

Para cumprimento integral do direito à informação, no mínimo, deve ser apresentado o arquivo relativo ao contrato para exame das cláusulas que regem a relação jurídica, tais como objeto, valor pago, deveres e direitos da Administração Pública e do contratado.

Assim, claro é o descumprimento da Lei 12527/2011, bem como da Lei nº. 8666/93 que no fornecimento das informações por parte do Município de Maringá, devendo tais falhas ser objeto de imediata correção.

II.6 Da sobreposição de vínculos contratuais

Quando da análise das contratações de médicos plantonistas, verificou-se que o Município de Maringá manteve dois termos de credenciamento vigentes, simultaneamente, com a empresa E.M.G.C. Medicina Ltda.

Inicialmente, cumpre evidenciar que o termo de credenciamento celebrado pelo Município de Maringá é o único instrumento formal que regulamentou a relação com a empresa, configurando, portanto, o contrato entre as partes.

Conforme descrito no anexo 12 (fls. 10 – 13), em 1 de abril de 2013 a empresa foi credenciada junto ao Fundo Municipal de Saúde para a prestação de plantão médico na Unidade de Pronto Atendimento. Conforme documento do anexo 12, fls 09, referido vínculo foi prorrogado até o 9º termo aditivo.

Indo avante, foi constatado novo credenciamento da empresa E.M.G.C. Medicina Ltda, formalizado em 1 de março de 2014, prorrogado até o 7º aditivo (anexo 12, fls. 14 – 24).

Logo, observa-se que o Município de Maringá, sem apresentar justificativa ou divulgar a rescisão do vínculo antigo, promoveu novo credenciamento/contratação da empresa E.M.G.C Medicina, viabilizando a prestação de serviços e o recebimento de valores através de dois contratos distintos, que contemplavam o mesmo objeto.

Veja-se que a efetivação de nova contratação quando ainda vigente credenciamento anterior, cujos termos estavam sendo executados pelo particular, configura sobreposição dos serviços e ofende os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

Importante salientar que tal conduta impõe precocemente à Administração Pública

os deveres e responsabilidades previstos no termo de credenciamento, além dos custos do procedimento de chamamento público, análise documental, publicações e formalização do vínculo.

Ademais, foi verificado que ambos os contratos vêm sendo prorrogados por meio de diversos aditivos, mantendo a empresa como prestadora de serviços médicos municipais sem o devido procedimento licitatório.

Pontua-se que a Lei nº 8.666/93 limita a duração dos contratos à vigência do respectivo crédito orçamentário:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei **ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários**, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

No caso em apreço, embora os termos de credenciamento tenham limitado a prestação dos serviços ao período de seis meses, os diversos aditivos celebrados estenderam o vínculo da empresa com o poder público, alterando, portanto, a regra contratual.

Assim, caso o Município de Maringá pretenda enquadrar os serviços como de execução contínua, é imprescindível que **comprove a obtenção de preços e condições mais vantajosas, nos exatos termos da lei**.

No entanto, aparentemente o ente municipal somente estendeu a vigência dos termos de credenciamento sem apresentar qualquer justificativa acerca da economicidade da contratação.

Ademais, cumpre evidenciar que com a celebração de dois termos de credenciamento com a mesma empresa e com prazos de vigência que se sobrepõem, **pode ocorrer burla ao limite de sessenta meses preceituado no artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93**.

Isso porque quando encerrado o limite legal de sessenta meses do primeiro credenciamento, em abril de 2018, permanecerá vigente o segundo termo credenciamento, por meio dos aditivos sucessivamente celebrados.

Por consequência, ocorre a perpetuação da terceirização do serviço de saúde pública sem a devida adequação do quadro de cargos municipal ou a realização de processo licitatório para a escolha objetiva do prestador de serviço.

Por fim, deve-se considerar que a duplicidade de vínculos da empresa com o Município viabiliza a inflação da remuneração paga pela Administração Pública ao particular, bem como da carga horária assumida pelos médicos, sem que ocorra a verificação da viabilidade de execução de ambos os contratos.

O entendimento ora defendido encontra-se alinhado ao posicionamento do Tribunal de Contas da União, que considerou irregular a sobreposição de vínculos contratuais sem justificativa adequada:

REPRESENTAÇÃO. SOBREPOSIÇÃO DE SERVIÇOS JÁ CONTRATADOS COM AQUELES OBJETO DE LICITAÇÃO EM ANDAMENTO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÃO.

1. Considera-se procedente a Representação para determinar à Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Minerais do Estado da Paraíba - SEMARH/PB que se abstenha de dar prosseguimento à Concorrência Pública nº 001/2005 ou qualquer outro procedimento licitatório que tenha por objeto a contratação de serviços de proteção e drenagem do Canal Aduitor Governador Antônio Mariz, até que seja rescindido amigável ou unilateralmente o contrato nº 003/2002, celebrado com a empresa CRE Engenharia Ltda; (...)

4. Quanto ao mérito, observo que, após instada a se manifestar, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente não trouxe respostas satisfatórias para a questão. Não foram explicitados os motivos da não-continuação do contrato já firmado, nem foi justificada a sobreposição de serviços já contratados com aqueles objeto da licitação em andamento. Ademais, a unidade técnica constatou que alguns desses serviços sobrepostos já foram executados pela contratada, o que sinaliza um potencial prejuízo ao erário, ante a hipótese de pagamentos em duplicidade.

[TCU. ACÓRDÃO 2080/2005 - PRIMEIRA CÂMARA. NO MESMO SENTIDO: TCU. ACÓRDÃO 7295/2013 - SEGUNDA CÂMARA E TCU. ACÓRDÃO 2650/2010 - PLENÁRIO]

Em condição semelhante, o Tribunal de Contas da União condenou gestor responsável em face da omissão perante a celebração de novo contrato, quando ciente da existência de vínculo anterior:

AUDITORIA. CONVÊNIO. CONCLUSÃO DE OBRAS DE HOSPITAL. OBJETO SEM DETALHAMENTO ADEQUADO. **OMISSÃO DIANTE DA CELEBRAÇÃO DE CONTRATO, CIENTE DA EXISTÊNCIA DE AJUSTE ANTERIOR, COM A MESMA EMPRESA E MESMO OBJETO.** INAÇÃO QUANTO AO PAGAMENTO INTEGRAL, MESMO SABENDO DA EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO DO CONVÊNIO. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA.

5. Entre as irregularidades verificadas no curso do processo de auditoria, como destacou o Ministério Público (peça 17), estão: a existência de dois convênios, aparentemente com o mesmo objeto; a falta de descrição detalhada do objeto, a tal ponto de impedir que a unidade técnica informasse com precisão as finalidades dos convênios; a falta de comprovantes de despesas que permitam atestar o devido nexo entre os gastos declarados e os efetivamente realizados; e o direcionamento das licitações; (...)

14. As justificativas dos responsáveis, que, em síntese, apenas negaram terem ocorrido irregularidades, de fato, não podem ser acolhidas. Restou claro, da análise dos elementos deste processo e da TCE correspondente (TC-009.423/2009-1), que os objetos das duas fases das obras não foram devidamente definidos, o que implicou risco desnecessário e considerável de que fossem pagos serviços em duplicidade. Além disso, a fiscalização não foi capaz de evitar essas ocorrências.

[TCU. Acórdão nº 3513/2016 – Primeira Câmara]

Logo, compreende-se irregular o credenciamento da empresa E.M.G.C. Medicina Ltda quando ainda vigente vínculo anteriormente firmado com o Fundo Municipal de Saúde de Maringá.

Outro questionamento relevante refere-se ao fato da médica plantonista Jussânia Natali Tonsis integrar o quadro societário de duas das empresas contratadas por Maringá, quais sejam, Clínica Médica JNT Eireli e Dualmed LTDA – ME (anexo 12, fls. 25).

Veja-se que a empresa DUALMED formalizou a prestação de serviços ao Município através do Termo de Credenciamento nº 78/2016, assinado em 1 de julho de 2016 (anexo 12, fls 29).

Referido termo, assim como os demais analisados, previa a prestação dos serviços pelo prazo de seis meses. Não obstante a falta de especificação quanto à celebração de aditivos, o Termo de Credenciamento nº 78/2016 foi prorrogado, por duas vezes, estendendo a vigência do contrato até 31/12/2017.

Portanto, verifica-se que a Sra. Jussânia atuou como médica plantonista do Município de Maringá, através da DUALMED, durante um ano e seis meses.

Ainda na vigência do referido contrato, a médica se credenciou novamente para realização de plantões médicos, por meio da empresa Clínica Médica JNT EIRELI.

Este *Parquet* teve acesso somente ao 1º aditivo ao Credenciamento nº 22/2017, todavia, pela data da prorrogação é possível compreender que a assinatura do termo principal ocorreu em maio de 2017 (anexo 12, fls 33).

A partir deste instrumento, a médica passou a prestar serviços ao Município de Maringá e a receber contraprestação por duas pessoas jurídicas distintas, submetidas a termos de credenciamento que continham as mesmas previsões relativas ao objeto e prazo.

Frisa-se que a Sra. Jussânia Natali Tonsis, além de sócia de ambas as empresas, cujos vínculos contratuais vigeram de maneira simultânea, também é expressamente indicada como a profissional que realizou os atendimentos nas Unidades de Saúde.

De início, deve-se considerar que a Lei nº 8.666/93 não traz previsão sobre a figura do credenciamento. No entanto, o mecanismo tem sido utilizado como forma de contratação por inexigibilidade de licitação, fundada no artigo 25 da lei.

Uma vez enquadrado como derivado da Lei nº 8.666/93, também se submete às regras contratuais nela previstas, inclusive no que tange à obediência aos princípios da impessoalidade e moralidade.

Defende-se que a possibilidade de um profissional firmar dois contratos simultâneos com o Município, com termos iguais, permite que o particular estenda o prazo de vigência da sua atuação **sem que se submeta a novo processo seletivo para renovar o vínculo.**

No caso em apreço, ainda que o credenciamento com a DUALMED tenha encerrado, houve a continuidade dos pagamentos através do Termo nº 22/2017.

Referida condição também permite o aumento dos valores recebidos pelo particular e o acréscimo da carga horária contratada, sem que seja observada a efetiva viabilidade do profissional arcar com os deveres assumidos.

Assim, entende-se que a existência de dois vínculos entre o Município de Maringá e a Sra. Jussânia, através da DUALMED e da CLÍNICA MÉDICA JNT, **viola essencialmente a moralidade da contratação, visto que concentra, sem o devido procedimento licitatório, a prestação dos serviços públicos na esfera do particular.**

As situações narradas, atinentes à empresa E.M.G.C. Medicina Ltda e à condição da Sra. Jussânia Natali Tonsis, são agravadas pela inexistência de licitação, que foi substituída por procedimento de credenciamento ausente de regulamentação, de minuta contratual detalhando o objeto e de descrição precisa da forma de prestação dos serviços.

Os fatos indicam que a Administração Pública pautou a relação somente nos termos genéricos dos credenciamentos, que sequer contemplam os dias, horários e a previsão da quantidade de atendimentos, impossibilitando a fiscalização do contrato pelo cidadão e pelos órgãos de controle externo.

Portanto, se faz necessária a intimação do Município de Maringá para que justifique a sobreposição de vínculos com a empresa E.M.G.C. Medicina Ltda e a Sra. Jussânia Natali Tonsis, sócia das empresas Clínica Médica JNT Eireli e Dualmed LTDA – ME e, caso verificada a ocorrência de prejuízo ao erário, pugna-se pela regular apuração dos danos e responsabilização dos agentes públicos responsáveis pelas contratações.

III. DOS PEDIDOS

Pelos fatos e fundamentos expostos, requer-se o recebimento e processamento da presente Representação para:

- a. Determinar a citação do Município de Maringá, na pessoa de seu Prefeito, Sr. Ulisses Maia, para que apresente contraditório, no prazo legal, bem como encaminhe:
 - a.1. comprovantes do controle de frequência dos servidores mencionados no item II.4, assim como a escala de plantões, com indicação do registro do número de horas/plantões efetivamente realizados, bem como dos dias, horários e locais de atendimento das empresas contratadas.
- b. Determinar a instrução do feito pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, nos termos dos arts. 278, §2º e 353 do Regimento Interno;
- c. Ao final, julgar procedente a Representação, determinando ao Município de Maringá que:

- c.1. comprove a realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da área da saúde;
- c.2. abstenha-se de realizar contratações de médicos como forma de terceirização de serviço público;
- c.3. comprove a adequação de seus procedimentos licitatórios;
- c.4. adéque o seu Portal de Transparência às disposições da Lei nº. 12527/2011.

Nestes termos,
pede deferimento.

Curitiba, 24 de abril de 2018.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

FISCALIZAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA: MUNICÍPIOS E CÂMARAS MUNICIPAIS

Curitiba
Março/2020

atuação
institucional
do MPC-PR

1. APRESENTAÇÃO

O Ministério Público de Contas do Paraná, no exercício de suas competências previstas nos arts. 70 c/c 130 da Constituição Federal, implementou projeto de fiscalização do conteúdo e da forma de divulgação das informações por parte dos Municípios e Câmaras Municipais do Estado do Paraná, a partir do exame dos Portais da Transparência, objetivando orientar os órgãos públicos e seus gestores no cumprimento integral e satisfatório da Lei de Acesso à Informação.

O projeto consistiu no exame dos dados de licitações, contratos, recursos humanos, execução orçamentária, diárias e legislação, com fundamento na Constituição Federal, Constituição do Estado do Paraná, Lei Federal nº 12.527/11, Lei Federal nº 8.666/93, Lei Estadual nº 19.581/18, Decreto Federal nº 7.724/12, Lei Complementar nº 101/00, Decreto Federal nº 7.185/10 e Instruções Normativas nos 37/2009, 89/2013 e 120/2016 – TCEPR.

2. PERÍODO DE ANÁLISE

Os trabalhos foram realizados no período de **agosto/2019 a março/2020**.

3. MUNICÍPIOS FISCALIZADOS

Foram realizadas análises em diversos Portais da Transparência de Municípios e Câmaras Municipais do Estado do Paraná, sendo verificadas inconsistências na disponibilização de informações em 113 (cento e treze) Portais, quais sejam:

- Município de Cianorte
- Município de Arapoti
- Município de Marechal Cândido Rondon
- Município de Palotina
- Município de Santa Inês
- Município de Jesuítas
- Município de Uniflor
- Município de Astorga
- Município de Loanda
- Município de Abatiá
- Município de Sengés

- Município de Cruzmaltina
- Município de Reserva
- Município de Cafelândia
- Município de Realeza
- Município de Vitorino
- Município de Rio Azul
- Município de Coronel Vivida
- Município de Peabiru
- Município de Amaporã
- Município de Nova Londrina
- Município de Mato Rico
- Município de Sertanópolis
- Município de Santa Fé
- Município de Tamarana
- Município de Grandes Rios
- Município de Querência do Norte
- Município de Iretama
- Município de Jaguapitã
- Município de Santa Lúcia
- Município de Guaraci
- Município de Piên
- Município de Luiziana
- Município de Campo Magro
- Município de Almirante Tamandaré
- Município de Mariópolis
- Município de Japira
- Município de Paranaguá
- Município de Nova Laranjeiras
- Município de Guamiranga
- Município de Doutor Ulysses
- Município de Kaloré
- Município de São Pedro do Iguaçu
- Município de Nova Aurora
- Município de Fênix
- Município de Bandeirantes
- Município de União da Vitória
- Município de Ramilândia
- Município de Piraí do Sul
- Município de Leópolis
- Município de Guaíra
- Município de Rio Branco do Sul
- Município de Bela Vista do Paraíso
- Município de Pinhão

- Município de Jaboti
- Município de Imbituva
- Município de Siqueira Campos
- Município de Matelândia
- Município de Laranjeiras do Sul
- Município de Tapejara
- Município de Ibaiti
- Município de Santa Izabel do Oeste
- Câmara Municipal de Reserva
- Câmara Municipal de Cafelândia
- Câmara Municipal de Realeza
- Câmara Municipal de Vitorino
- Câmara Municipal de Rio Azul
- Câmara Municipal de Coronel Vivida
- Câmara Municipal de Peabiru
- Câmara Municipal de Amaporã
- Câmara Municipal de Nova Londrina
- Câmara Municipal de Mato Rico
- Câmara Municipal de Sertanópolis
- Câmara Municipal de Santa Fé
- Câmara Municipal de Tamarana
- Câmara Municipal de Grandes Rios
- Câmara Municipal de Querência do Norte
- Câmara Municipal de Iretama
- Câmara Municipal de Jaguapitã
- Câmara Municipal de Santa Lúcia
- Câmara Municipal de Piên
- Câmara Municipal de Luiziana
- Câmara Municipal de Campo Magro
- Câmara Municipal de Almirante Tamandaré
- Câmara Municipal de Mariópolis
- Câmara Municipal de Inácio Martins
- Câmara Municipal de Japira
- Câmara Municipal de Paranaguá
- Câmara Municipal de Nova Laranjeiras
- Câmara Municipal de Quarto Centenário
- Câmara Municipal de Doutor Ulysses
- Câmara Municipal de Kaloré
- Câmara Municipal de São Pedro do Iguaçu
- Câmara Municipal de Nova Aurora
- Câmara Municipal de Guaraci
- Câmara Municipal de Fênix
- Câmara Municipal de Bandeirantes

**atuação
institucional
do MPC-PR**

- Câmara Municipal de União da Vitória
- Câmara Municipal de Ramilândia
- Câmara Municipal de Piraí do Sul
- Câmara Municipal de Bela Vista da Caroba
- Câmara Municipal de Guaíra
- Câmara Municipal de Rio Branco do Sul
- Câmara Municipal de Bela Vista do Paraíso
- Câmara Municipal de Pinhão
- Câmara Municipal de Imbituva
- Câmara Municipal de Ivaiporã
- Câmara Municipal de Siqueira Campos
- Câmara Municipal de Matelândia
- Câmara Municipal de Laranjeiras do Sul
- Câmara Municipal de Tapejara
- Câmara Municipal de Ibaiti
- Câmara Municipal de Santa Izabel do Oeste

Como resultado das análises foram enviadas Recomendações Administrativas para os Prefeitos Municipais, Presidentes das Câmaras e Controladores Internos, contemplando medidas para a correção e aperfeiçoamento dos Portais da Transparência.

Com o encerramento do projeto de fiscalização, foi realizado o levantamento dos seguintes dados (dados planilhados em anexo):

- Atendimento integral da R.A.: 62 (sessenta e duas) entidades;
- Atendimento parcial da R.A.: 4 (quatro) entidades;
- Não atendimento da R.A.: 2 (duas) entidades;
- Sem resposta (Casos em que foi encaminhado novo CACO reforçando as recomendações iniciais: 18 (dezoito) entidades;
- Aguardando resposta (prazo vigente): 27 (vinte e sete) entidades.

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
19	Município de Cianorte	<p>i) Disponibilizar no campo de busca “contratos” do Portal da Transparência os anexos das respectivas minutas contratuais, possibilitando a visualização e o download do arquivo para fins de controle externo e social;</p> <p>ii) Detalhar o histórico dos empenhos relacionados aos serviços de saúde para o fim de conter o número de atendimentos/consultas/cirurgias médicos, quantidade de horas remuneradas, profissional responsável pela execução do serviço e local da prestação de serviço.</p>	Atendimento integral
88	Município de Arapoti	<p>i) Unificar o Portal da Transparência Municipal, mantendo todas as informações gerais, de administração, de pessoal, de execução orçamentária e demais dados exigidos pela Lei nº 12.527/11 em único local de acesso e consulta, observando a disponibilização do conteúdo de forma que facilite o acesso à informação;</p> <p>ii) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>iii) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos e Aditivos” no Portal da Transparência;</p> <p>iv) Disponibilizar os anexos de todos os processos de Dispensa de Licitação, no campo específico do Portal da Transparência, contemplando, no mínimo, justificativa, edital, parecer jurídico, homologação do resultado, contrato e publicações, garantindo a efetiva transparência das contratações diretas;</p> <p>v) Disponibilizar, no campo de busca por servidores do Portal da Transparência, Quadro Funcional atualizado que indique nome do servidor, cargo, lotação, forma de investidura, horário de trabalho e carga horária;</p> <p>vi) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais;</p> <p>vii) Disponibilizar informações atualizadas sobre servidores cedidos e recebidos, identificando o nome, cargo, órgão de origem/destino e ônus da remuneração;</p>	Atendimento integral
89	Município de Marechal Cândido Rondon	<p>i) Disponibilizar a íntegra dos procedimentos de inexigibilidade e dispensa de licitação no Portal de Transparência ou acrescentar um link de fácil acesso que encaminhe o usuário à pasta com referidos documentos no site do Município;</p> <p>ii) Atualizar os procedimentos licitatórios constantes no site do Município e/ou disponibilizar todos os procedimentos por meio do Portal de Transparência;</p> <p>iii) Regularizar o Portal de Transparência no que tange aos Contratos firmados pelo Municípios com a disponibilização dos documentos e inserção de filtros de busca, tais como número do contrato, fornecedor, vigência, etc.;</p> <p>iv) Promover a atualização do Quadro de Cargos do Portal de Transparência e/ou do Sistema Integrado de Análise de Pessoal – Quadro de Cargos, de forma a eliminar as incoerências localizadas.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
90	Município de Palotina	<p>i) Disponibilizar no Portal de Transparência o arquivo relativo aos aditivos contratuais firmados pelo Município;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos do Município, com a indicação dos cargos, lei de criação e número de vagas existentes e ocupadas;</p> <p>iii) Revisar as informações pessoais dos servidores, em especial para a correta indicação da forma da forma de investidura no cargo ocupado;</p> <p>iv) Disponibilizar a “descrição” da natureza das receitas na aba “Início – Execução (Receita) – Receita”, do Portal de Transparência relativa ao exercício financeiro de 2019 para melhor atendimento aos princípios da publicidade e transparência;</p> <p>v) Disponibilizar na aba “Início - Execução (Receita) – Receita Detalhada” a possibilidade de desdobramento das Recitas Correntes, semelhante ao que ocorre com as Receitas de Capital.</p>	Atendimento integral
95	Município de Santa Inês	<p>i) Disponibilizar a íntegra dos procedimentos licitatórios, inclusive de Inexigibilidade e Dispensa de Licitações, no Portal de Transparência;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos do Município de forma completa e atualizada, com indicação do número de vagas existentes e ocupadas;</p> <p>iii) Indicar no Portal de Transparência o quadro funcional completo, com informações sobre o nome, o cargo, o local de lotação, a forma de investidura, o horário de trabalho e a carga horária dos servidores municipais ativos;</p> <p>iv) Divulgar os dados relativos à remuneração percebida pelos servidores.</p>	Sem resposta. Foi encaminhado novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
96	Município de Jesuítas	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios na íntegra, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de todos os processos de Dispensa de Licitação, no campo específico do Portal da Transparência, contemplando, no mínimo, justificativa, edital, parecer jurídico, homologação do resultado, contrato e publicações, garantindo a efetiva transparência das contratações diretas;</p> <p>iii) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência.</p>	Sem resposta. Foi encaminhado novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
104	Município de Uniflor	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência;</p> <p>ii) Alimentar os procedimentos de licitação nas modalidades “Dispensa” e “Inexigibilidade” no Mural de Licitações Municipais;</p> <p>iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos e o número de vagas existentes e ocupadas.</p>	Sem resposta. Foi encaminhado novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
105	Município de Astorga	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos e o número de vagas existentes e ocupadas;</p> <p>iii) Disponibilizar de forma detalhada as remunerações dos servidores municipais, com a inclusão dos vencimentos e todos os demais valores pagos pelo Município de Astorga.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
107	Município de Loanda	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de todos os aditivos contratuais firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos/Atas” no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar o anexo da publicação resumida do instrumento contratual ou indicar o número e o veículo oficial da publicação, juntamente com a data, permitindo a verificação do efetivo cumprimento do requisito de eficácia legal;</p> <p>iv) Disponibilizar, preferencialmente no campo de busca “Pessoal – Plano de Cargos e Salários”, informação acerca da lei de criação dos cargos municipais;</p> <p>v) Disponibilizar informações atualizadas sobre servidores cedidos e recebidos, identificando o nome, cargo, órgão de origem/destino e ônus da remuneração.</p>	Atendimento integral
109	Município de Abatiá	<p>i) Disponibilizar <u>a íntegra dos procedimentos licitatórios</u> no Portal de Transparência do Município, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar no Portal de Transparência <u>a íntegra dos procedimentos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação</u>;</p> <p>iii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos</u> firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência;</p> <p>iv) Disponibilizar o quadro de pessoal com, no mínimo, a indicação dos cargos com a correspondente lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas.</p>	Atendimento integral
111	Município de Sengés	<p>i) Disponibilizar os anexos de todos os aditivos contratuais firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos/Aditivos” no Portal da Transparência;</p> <p>ii) Disponibilizar os instrumentos contratuais firmados pelo ente municipal através de anexo ou <u>link</u> de acesso imediato, vinculado ao campo de busca por “Contratos/Aditivos”;</p> <p>iii) Disponibilizar, preferencialmente no campo de “Pessoal”, o Quadro de Cargos do Município de Sengés, contendo informações sobre o número de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação.</p>	Atendimento integral
112	Município de Cruzmaltina	<p>i) Atualizar as informações do Portal de Transparência do Município no campo “licitações”, especialmente no que tange aos procedimentos de Pregão e de Dispensa de Licitações, para que estejam de acordo com os dados declarados no Mural de Licitações;</p> <p>ii) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios na íntegra, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>iii) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência;</p> <p>iv) Disponibilize o quadro de cargos do município, com a indicação mínima da lei de criação do cargo e do número de vagas existentes e ocupadas;</p> <p>v) Atualizar os dados dos servidores municipais de forma a indicar corretamente a natureza e a forma de provimento dos cargos públicos;</p> <p>vi) Indicar no Portal de Transparência informações precisas acerca da cessão de servidores.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
119	Município de Reserva	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Suprimentos – Contratos e Aditivos” no Portal da Transparência, facilitando a localização da informação;</p> <p>iii) Disponibilizar, preferencialmente no campo de “Pessoal”, o Quadro de Cargos do Município de Reserva, contendo informações sobre o número de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação;</p> <p>iv) Retificar, caso permaneçam inoperantes até o momento da leitura desta Recomendação, os <u>links</u> de acesso às informações de “Totalizador de Cargos” e “Servidores, Cargos e Lotação”;</p> <p>v) Disponibilizar Quadro Funcional completo, identificando o nome do servidor, cargo, lotação, forma de investidura, horário de trabalho e carga horária;</p> <p>vi) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais;</p> <p>vii) Retificar os <u>links</u> de acesso disponíveis na página inicial do site oficial do Município de Reserva, notadamente o <u>Gabinete do Prefeito</u> e <u>Fale Conosco</u>, até o momento inoperantes;</p>	Atendimento integral
120	Câmara Municipal de Reserva	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal de Reserva, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar, preferencialmente no campo de “Recursos Humanos”, o Quadro de Cargos da Câmara Municipal de Reserva, contendo informações sobre o número de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação;</p> <p>iv) Disponibilizar Quadro Funcional completo, identificando o nome do servidor, cargo, lotação, forma de investidura, horário de trabalho e carga horária;</p> <p>v) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores da Câmara Municipal;</p> <p>vi) Disponibilizar, junto ao Relatório de Transferências Financeiras ou em campo específico destinado aos repasses, informações sobre a data dos repasses e a fonte de recurso;</p> <p>vii) Atualizar o campo de pesquisa destinado às diárias e ajudas de custo, disponibilizando informações contendo o nome do beneficiário, justificativa, datas e valores, objetivando o amplo e efetivo acesso aos gastos e atividades do legislativo municipal;</p>	Atendimento integral
127	Município de Cafelândia	<p>i) Disponibilizar <u>a íntegra dos procedimentos licitatórios</u> no Portal de Transparência do Município, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos</u> os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos e o número de <u>vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>iv) Disponibilizar de forma detalhada as remunerações dos servidores municipais, com a inclusão dos vencimentos e demais vantagens pecuniárias pagas pelo Município de Cafelândia.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
128	Câmara Municipal de Cafelândia	i) Disponibilizar a <u>íntegra dos procedimentos licitatórios</u> no Portal de Transparência do Poder Legislativo, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Disponibilizar os <u>anexos de contratos e aditivos</u> firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência; iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos e o número de <u>vagas existentes e ocupadas</u> ; iv) Disponibilizar de forma detalhada as <u>remunerações</u> dos servidores e agentes políticos, com a inclusão dos <u>vencimentos e demais vantagens pecuniárias</u> pagas pela Câmara Municipal; v) Divulgar juntamente com os repasses percebidos pelo Poder Legislativo, a data de recebimento e a fonte dos recursos.	Atendimento integral
129	Município de Realeza	i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u> , em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos” no Portal da Transparência, facilitando a localização da informação; iii) Disponibilizar, preferencialmente no campo de “Pessoal/Recursos Humanos”, o Quadro de Cargos do Município de Realeza, contendo informações sobre o número de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação; iv) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais, preferencialmente por meio do campo de busca específico “Relação de Servidores/Salários Detalhados”, já existente no Portal.	Atendimento integral
130	Câmara Municipal de Realeza	i) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal de Realeza, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações; ii) Disponibilizar, preferencialmente no campo de “Recursos Humanos”, o Quadro de Cargos da Câmara Municipal de Realeza, contendo informações sobre o número de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação; iii) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores da Câmara Municipal, preferencialmente por meio do campo de busca específico “Relação de Servidores/Salários Detalhados”, já existente no Portal; iv) Disponibilizar, junto ao Relatório de Transferências Financeiras ou em campo específico destinado aos repasses, informações sobre a data dos repasses e a fonte de recurso.	Atendimento integral
137	Município de Vitorino	i) Disponibilizar a <u>íntegra dos procedimentos licitatório e dos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação</u> no Portal de Transparência <u>ou</u> acrescentar um link de fácil acesso no Portal que encaminhe o usuário à busca com referidos documentos no site do Município; ii) Disponibilizar <u>todos</u> os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência, em especial os firmados após 26/07/2019, mantendo as informações devidamente atualizadas; iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos e o número de <u>vagas existentes e ocupadas</u> ; iv) Disponibilizar de forma pormenorizada as <u>remunerações</u> dos servidores municipais e dos agentes políticos, com a inclusão dos vencimentos e demais vantagens pecuniárias pagas pelo Município de Vitorino.	Sem resposta. Foi encaminhado novo CACO reforçando as recomendações iniciais.

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
138	Câmara Municipal de Vitorino	<p>i) Disponibilizar os <u>anexos de contratos e aditivos</u> firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência;</p> <p>ii) Disponibilizar de forma detalhada as <u>remunerações</u> dos servidores e agentes políticos, com a inclusão dos <u>vencimentos e demais vantagens pecuniárias</u> pagas pela Câmara Municipal;</p> <p>iii) Disponibilizar, junto ao Relatório de Transferências Financeiras ou em campo específico destinado aos repasses, informações sobre a data dos repasses e a fonte de recurso;</p>	Atendimento integral
141	Município de Rio Azul	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar, preferencialmente no campo de “Recursos Humanos”, o Quadro de Cargos do Município de Rio Azul, contendo informações sobre o número de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação;</p> <p>iii) Disponibilizar Quadro Funcional completo, identificando o nome do servidor, cargo, lotação, forma de investidura, horário de trabalho e carga horária;</p> <p>iv) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais, preferencialmente por meio do campo de busca específico “Relação de Servidores/Salários Detalhados”, já existente no Portal.</p>	Atendimento integral
142	Câmara Municipal de Rio Azul	<p>i) Disponibilizar os anexos de todos os aditivos firmados pela Câmara Municipal de Rio Azul, devidamente vinculados aos respectivos contratos, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>ii) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores da Câmara Municipal de Rio Azul, indicando de forma detalhada todas as verbas e descontos incidentes;</p> <p>iii) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, os Decretos Legislativos que julgaram as prestações de contas do Poder Executivo de Rio Azul, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal;</p>	Atendimento integral
147	Município de Coronel Vivida	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência, em especial os firmados no ano de 2019;</p> <p>ii) Disponibilizar de forma detalhada as remunerações dos servidores municipais, com a inclusão dos vencimentos e todas as demais vantagens pecuniárias pagas pelo Município de Coronel Vivida.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
148	Câmara Municipal de Coronel Vivida	<p>i) Disponibilizar a íntegra dos procedimentos licitatórios e de inexigibilidade e dispensa de licitação no Portal de Transparência, com todas as informações do procedimento realizado;</p> <p>ii) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da lei de criação e do número de vagas existentes e ocupadas;</p> <p>iv) Completar as informações dos servidores de forma a indicar a forma de provimento do cargo ocupado, carga horária desenvolvida e horário de trabalho;</p> <p>v) Disponibilizar de forma detalhada as remunerações dos servidores municipais, com a inclusão dos vencimentos e todas as demais vantagens pecuniárias pagas pela Câmara Municipal de Coronel Vivida;</p> <p>vi) Incluir no Portal de Transparência informações sobre a cessão de servidores ou acerca da inexistência de cessão;</p> <p>vii) Disponibilizar, junto ao Relatório de Transferências Financeiras ou em campo específico destinado aos repasses, informações sobre a data dos repasses e a fonte de recurso;</p> <p>viii) Incluir no Portal de Transparência o campo de pesquisa empenhos;</p> <p>ix) Disponibilizar em área específica, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de Aprovação das contas do Poder Executivo.</p>	Atendimento integral
151	Município de Peabiru	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos e Aditivos”, incluindo a publicação do extrato do contrato;</p> <p>iii) Disponibilizar junto ao Quadro de Cargos de Peabiru informações sobre a lei de criação dos cargos municipais;</p> <p>iv) Disponibilizar junto ao Quadro Funcional/Relação de Servidores a <u>lotação e o horário de trabalho de cada servidor</u>, além das informações já existentes no que se refere ao nome, cargo, forma de investidura e carga horária;</p> <p>v) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais, indicando de forma detalhada todas as verbas e descontos que incidem sobre o salário base.</p>	Atendimento parcial. Envio de novo CACO para reforçar as recomendações não cumpridas.

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
152	Câmara Municipal de Peabiru	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar, <u>de forma atualizada</u>, os anexos de todos os contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal de Peabiru, devidamente vinculados ao campo de busca por contratos, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar o acesso a todos os documentos de processos licitatórios, dispensas e inexigibilidade de licitações, bem como contratos e aditivos, de maneira organizada e de fácil consulta, <u>retirando a exigência de cadastro prévio</u>;</p> <p>iv) Atualizar o Portal da Transparência com informações de todos os processos licitatórios realizados pela Câmara Municipal de Peabiru, incluindo os certames declarados no Mural de Licitações;</p> <p>v) Transmitir ao Mural de Licitações do TCE/PR todos os dados sobre licitações processáveis, bem como processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, em atendimento ao disposto na Instrução Normativa nº 37/2009;</p> <p>vi) Atualizar o Quadro de Cargos da Câmara Municipal de Peabiru fazendo constar informações sobre o número de vagas criadas, a lei de criação e a remuneração dos cargos;</p> <p>vii) Disponibilizar de forma atualizada e pormenorizada os dados da remuneração dos servidores da Câmara Municipal de Peabiru, vinculando ao <u>nome do servidor</u> o respectivo salário base e todas as verbas e descontos incidentes.</p>	Atendimento parcial. Envio de novo CACO reforçando a recomendação não cumprida.
153	Município de Amaporã	<p>i) Disponibilizar <u>a íntegra dos procedimentos licitatórios</u> no Portal de Transparência do Município, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos e o número de <u>vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>iii) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a <u>inclusão dos vencimentos e todas as demais vantagens pecuniárias</u> pagas pelo Município de Amaporã.</p>	Atendimento integral
154	Câmara Municipal de Amaporã	<p>i) Disponibilizar a íntegra dos procedimentos licitatórios no Portal de Transparência da Câmara Municipal, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18</p> <p>ii) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Simplificar o acesso às informações e documentos disponibilizados no sítio oficial do Poder Legislativo;</p> <p>iv) Disponibilizar em área específica, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de Aprovação das contas do Poder Executivo.</p>	Atendimento integral
155	Município de Nova Londrina	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos/Atas”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar, preferencialmente no campo de “Pessoal”, o Quadro de Cargos do Município de Nova Londrina, contendo informações sobre o número total de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação.</p>	Sem resposta. Envio de novo CACO reforçando as recomendações iniciais.

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
156	Câmara Municipal de Nova Londrina	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal de Nova Londrina, devidamente vinculados ao campo de busca por contratos, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar, juntamente com o Plano de Cargos e Salários, informações sobre a lei de criação dos cargos municipais;</p> <p>iv) Disponibilizar, junto à relação de servidores, o <u>horário de trabalho de cada servidor</u>, complementando as informações já existentes no que se refere ao nome, cargo, forma de investidura e carga horária.</p>	Atendimento integral
157	Município de Mato Rico	<p>i) Disponibilizar <u>a íntegra dos procedimentos licitatórios</u> no Portal de Transparência do Município, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados Pelo Município no Portal da Transparência, inclusive os decorrentes de Dispensa de Licitação.</p>	Aguardando resposta. Prazo prorrogado até 27/03/2020.
158	Câmara Municipal de Mato Rico	<p>i) Disponibilizar <u>a íntegra dos procedimentos licitatórios</u> no Portal de Transparência da Câmara Municipal, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Alimentar o Portal de Transparência com as informações relativas a todos os <u>contratos</u> firmados pelo Poder Legislativo</p> <p>iii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos</u> firmados pela Câmara Municipal no Portal da Transparência;</p> <p>iv) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos e o número de <u>vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>v) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos vencimentos e todas as <u>demaís vantagens pecuniárias</u> pagas pela Câmara;</p> <p>vi) Corrigir o site da Câmara Municipal a fim de possibilitar a pesquisa da legislação municipal, com a disponibilização de arquivos relativas aos atos do Poder Legislativo;</p> <p>vii) Disponibilizar em área específica, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de Aprovação das contas do Poder Executivo.</p>	Atendimento integral
159	Município de Sertãoópolis	<p>i) Disponibilizar <u>a íntegra dos procedimentos licitatórios</u> no Portal de Transparência do Município, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo Município</u> no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos e o número de <u>vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>iv) Revisar as informações pessoais dos servidores, em especial a correta indicação da forma da forma de investidura no cargo ocupado.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
160	Câmara Municipal de Sertanópolis	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra dos procedimentos licitatórios</u> no Portal de Transparência da Câmara Municipal, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo Poder Legislativo</u> no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos <u>cargos e o número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>iv) <u>Corrigir e atualizar</u> o site da Câmara Municipal a fim de possibilitar a <u>pesquisa da legislação municipal</u>, com a disponibilização de arquivos relativas a todos os atos do Poder Legislativo;</p> <p>v) Disponibilizar em área específica, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de Aprovação das contas do Poder Executivo.</p>	Atendimento integral
163	Município de Santa Fé	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações.</p>	Não atendimento
164	Câmara Municipal de Santa Fé	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal de Santa Fé, devidamente vinculados ao campo de busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Atualizar o Portal da Transparência com informações de todos os processos licitatórios realizados pela Câmara Municipal de Santa Fé, incluindo os certames declarados no Mural de Licitações do TCE/PR;</p> <p>vi) Disponibilizar, preferencialmente no campo de “Pessoal”, o Quadro de Cargos da Câmara Municipal de Santa Fé, contendo informações sobre o número de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação;</p> <p>v) Disponibilizar ou retificar o campo de busca por legislação municipal e atos, possibilitando o acesso à leis, decretos e resoluções de forma fácil e eficiente;</p> <p>vi) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, os Decretos Legislativos que julgaram as prestações de contas do Poder Executivo de Santa Fé, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.</p>	Sem resposta. Envio de novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
167	Município de Tamarana	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos de inexigibilidade e dispensa de licitação no Portal de Transparência ou acrescentar um link de fácil acesso que encaminhe o usuário à pasta com referidos documentos no site do Município, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo Município</u> no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da lei de criação e o número de <u>vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>iv) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos vencimentos e todas as <u>demais vantagens pecuniárias</u> pagas pelo Município.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
168	Câmara Municipal de Tamarana	i) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo Município</u> no Portal da Transparência; ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da lei de criação e o número de <u>vagas existentes e ocupadas</u> ; iii) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, <u>com a inclusão dos vencimentos e todas as demais vantagens pecuniárias</u> pagas pela Câmara Municipal; iv) Disponibilizar de forma atualizada as informações referentes aos repasses recebidos do Poder Executivo (Receita) v) Disponibilizar em área específica, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de Aprovação das contas do Poder Executivo.	Atendimento integral
173	Município de Grandes Rios	i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos licitatórios e dos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Adequar o Portal de Transparência e alimentar corretamente os dados do Mural de Licitações, para que possuam concomitantemente as mesmas informações; iii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo Município</u> no Portal da Transparência.	Atendimento integral
174	Câmara Municipal de Grandes Rios	i) Disponibilizar a <u>íntegra dos procedimentos licitatórios</u> no Portal de Transparência da Câmara Municipal, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo Poder Legislativo</u> no Portal da Transparência; iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação <u>dos cargos e o número de vagas existentes e ocupadas</u> ; iv) <u>Atualizar</u> o site da Câmara Municipal a fim de possibilitar a <u>pesquisa da legislação municipal</u> , com a disponibilização de arquivos relativas a todos os atos do Poder Legislativo; v) Disponibilizar em área específica e dentro da busca da legislação municipal, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de julgamento das contas do Poder Executivo.	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
175	Município de Querência do Norte	<p>i) Disponibilizar no Portal da Transparência campo de busca por “Contratos”, permitindo a localização dos documentos a partir do ano, número e fornecedor, facilitando o acesso às relações contratuais firmadas pelo ente municipal;</p> <p>ii) Iniciar a disponibilização da publicação do extrato de todos os contratos firmados pelo Município de Querência do Norte, comprovando a condição de eficácia do ato nos termos da Lei nº 8.666/93;</p> <p>iii) Disponibilizar Quadro de Cargos do Município de Querência do Norte, contendo informações sobre os cargos existentes, lei de criação, bem como número de vagas criadas, ocupadas e vacantes, em consonância com as informações declaradas no SIAP – Módulo Quadro de Cargos;</p> <p>iv) Disponibilizar Quadro Funcional/Relação de Servidores do Município de Querência do Norte, contendo informações relativas ao nome, cargo, lotação, forma de investidura, horário de trabalho e carga horária de cada servidor;</p> <p>v) Disponibilizar a remuneração de todos os servidores de Querência do Norte, de forma pormenorizada e atualizada, contendo todas as verbas que integram a folha de pagamento;</p> <p>vi) Disponibilizar campo de consulta a servidores cedidos e recebidos, informando o nome do servidor, cargo, órgão de destino/origem e ônus da remuneração;</p> <p>vii) Disponibilizar campo de consulta às receitas municipais, de forma atualizada e completa, contemplando a unidade gestora, natureza da receita, previsão de lançamento e arrecadação, observando todas as exigências do art. 48-A da LC nº 101/2000 e do art. 7º do Decreto nº 7185/10;</p> <p>viii) Disponibilizar campo de consultas às despesas municipais, de forma atualizada e completa, incluindo a busca por empenhos emitidos, liquidados e pagos, observando todas as exigências do art. 48-A da LC nº 101/2000 e do art. 7º do Decreto nº 7185/10;</p> <p>ix) Disponibilizar informações pormenorizadas sobre despesas com diárias e/ou eventuais gastos com transporte, adiantamento de despesa e outras ajudas de custo.</p>	Atendimento integral
177	Câmara Municipal de Querência do Norte	<p>i) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal de Querência do Norte, devidamente vinculados ao campo de busca por “Contratos/Atas”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>ii) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, os Decretos Legislativos/Resoluções que julgaram as prestações de contas do Poder Executivo de Querência do Norte, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.</p>	Sem resposta. Envio novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
178	Município de Iretama	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos/Atas”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar Quadro de Cargos do Município de Iretama, contendo informações sobre os cargos existentes, ocupados e vagos, bem como sobre a lei de criação.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
179	Câmara Municipal de Iretama	i) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal de Iretama, devidamente vinculados ao campo de busca por “Contratos/Atas”, facilitando a localização dos documentos e informações.	Atendimento integral
186	Município de Jaguapitã	i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos licitatórios e dos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Adequar o Portal de Transparência e alimentar corretamente os dados do Mural de Licitações, para que possuam concomitantemente as mesmas informações; iii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo Município</u> no Portal da Transparência. iv) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação <u>dos cargos e o número de vagas existentes e ocupadas</u> ; v) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos vencimentos e todas as <u>demais vantagens pecuniárias</u> pagas pelo Município; vi) Disponibilizar em campo específico todas as informações relativas às diárias e ajuda de custo pagas pelo Município de Jaguapitã.	Sem resposta. Foi encaminhado novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
187	Câmara Municipal de Jaguapitã	i) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da lei de criação e o número de <u>vagas existentes e ocupadas</u> ; ii) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos vencimentos e todas as <u>demais vantagens pecuniárias</u> pagas pelo Município; iii) Indicar a existência de <u>cessão de servidores</u> da Câmara Municipal e para o Poder Legislativo; iv) <u>Atualizar</u> o site da Câmara Municipal a fim de possibilitar a <u>pesquisa da legislação municipal</u> , com a disponibilização de arquivos relativas a todos os atos do Poder Legislativo; v) Disponibilizar em área específica e dentro da busca da legislação municipal, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de julgamento das contas do Poder Executivo.	Atendimento integral
188	Município de Santa Lúcia	i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> de todos os procedimentos licitatórios no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da lei de criação e o número de <u>vagas existentes e ocupadas</u> ; iii) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos vencimentos e todas as <u>demais vantagens pecuniárias</u> pagas pelo Município.	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
189	Câmara Municipal de Santa Lúcia	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos licitatórios e dos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Adequar o Portal de Transparência e alimentar corretamente os dados do Mural de Licitações, para que possuam concomitantemente as mesmas informações;</p> <p>iii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal</u> no Portal da Transparência.</p> <p>iv) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação <u>dos cargos, da lei de criação e do número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>v) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores e dos agentes políticos, com a inclusão dos vencimentos e todas as <u>demais vantagens pecuniárias</u> pagas pela Câmara Municipal;</p> <p>vi) <u>Atualizar</u> o site da Câmara Municipal a fim de possibilitar a <u>pesquisa da legislação municipal</u>, com a disponibilização de arquivos relativas a todos os atos do Poder Legislativo;</p> <p>vii) Disponibilizar em área específica e dentro da busca da legislação municipal, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de julgamento das contas do Poder Executivo.</p>	Sem resposta. Foi encaminhado novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
190	Município de Guaraci	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos licitatórios e dos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) <u>Alimentar corretamente os dados do Mural de Licitações</u>, para que possuam concomitantemente as mesmas informações;</p> <p>iii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo Município</u> no Portal da Transparência.</p> <p>iv) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação <u>dos cargos e o número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>v) Informar quanto à existência ou não de cessão de servidores.</p>	Atendimento integral
195	Município de Piên	<p>i) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação <u>dos cargos, da lei de criação e do número de vagas existentes e ocupadas</u>.</p>	Sem resposta. Foi encaminhado novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
196	Câmara Municipal de Piên	<p>i) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal</u> no Portal da Transparência;</p> <p>ii) Adequar o Portal de Transparência e alimentar corretamente os dados do Mural de Licitações, para que possuam concomitantemente as mesmas informações relativas às licitações realizadas;</p> <p>iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação <u>dos cargos, da lei de criação e do número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>iv) <u>Atualizar</u> o site da Câmara Municipal a fim de possibilitar a <u>pesquisa de toda a legislação municipal</u>, com a disponibilização de arquivos relativas a todos os atos do Poder Legislativo;</p> <p>v) Disponibilizar em área específica e dentro da busca da legislação municipal, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de julgamento das contas do Poder Executivo.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
197	Município de Luiziana	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos/Atas”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar Quadro de Cargos do Município de Luiziana, contendo informações sobre os cargos existentes, ocupados e vagos, bem como sobre a lei de criação;</p> <p>iv) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais.</p>	Sem resposta. Envio de novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
198	Câmara Municipal de Luiziana	i) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por “Legislação”, as Resoluções/Decretos Legislativos que julgaram as prestações de contas do Poder Executivo de Luiziana, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.	Atendimento integral
204	Município de Campo Magro	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, em tempo real, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar Quadro de Cargos completo do Município de Campo Magro, dispondo de informações sobre o número de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação.</p>	Atendimento integral
205	Câmara Municipal de Campo Magro	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores da Câmara Municipal, indicando de forma detalhada as verbas e descontos que compõem o salário base;</p> <p>iii) Disponibilizar informações sobre servidores cedidos/recebidos contemplando os dados do cargo, órgão de origem/destino e o ônus da remuneração;</p> <p>iv) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, os Decretos Legislativos que julgaram as prestações de contas do Poder Executivo de Campo Magro, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.</p>	Sem resposta. Envio de novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
213	Município de Almirante Tamandaré	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> de todos os procedimentos licitatórios no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos</u> os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos <u>cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>iv) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos <u>vencimentos</u> e todas as <u>demaís vantagens pecuniárias</u> pagas pelo Município;</p> <p>v) Disponibilizar informações acerca do pagamento de diárias ou quanto à inexistência de despesa dessa natureza.</p>	Atendimento parcial

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
214	Câmara de Almirante Tamandaré	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra de todos os procedimentos licitatórios, inclusive processos de Dispensa e Inexigibilidade</u>, no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos</u> firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos <u>cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>iv) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos <u>vencimentos e todas as demais vantagens pecuniárias</u> pagas pela Câmara Municipal;</p> <p>v) Disponibilizar informações acerca da cessão de servidores ou quanto à sua inexistência.</p>	Atendimento integral
215	Município de Mariópolis	<p>i) Disponibilizar o anexo na íntegra de todos os processos de Dispensa faltantes no campo de licitações do Portal da Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações.</p>	Atendimento integral
216	Câmara Municipal de Mariópolis	i) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, os Decretos Legislativos nºs 003/2008, 003/2013, 004/2013 e 005/2013 que julgaram as prestações de contas do Poder Executivo de Mariópolis, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.	Atendimento integral
221	Município de Japira	<p>i) Unificar o Portal da Transparência Municipal, mantendo todas as informações gerais, de administração, de pessoal, de execução orçamentária e demais dados exigidos pela Lei nº. 12.527/11 em único local de acesso e consulta, observando a disponibilização do conteúdo de forma que facilite o acesso à informação;</p> <p>ii) Atualizar os registros relativos aos procedimentos licitatórios e processos de Dispensa e Inexigibilidade de forma a permitir o acompanhamento em tempo real do trâmite interno da licitação;</p> <p>iii) Após a unificação do Portal de Transparência, manter os arquivos dos Contratos firmados pelo Município devidamente atualizados;</p> <p>iv) Atualizar o quadro de cargos do Município com, no mínimo, a indicação dos <u>cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>v) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos <u>vencimentos</u> e todas as <u>demais vantagens pecuniárias</u> pagas pelo Município.</p>	Atendimento integral
222	Câmara Municipal de Inácio Martins	<p>i) Disponibilizar Quadro de Cargos da Câmara Municipal de Inácio Martins, contendo informações sobre os cargos existentes, lei de criação, bem como número de vagas criadas, ocupadas e vacantes, em consonância com as informações declaradas no SIAP – Módulo Quadro de Cargos;</p> <p>ii) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, os Decretos Legislativos nºs 002/2009 e 003/2010 que julgaram as prestações de contas do Poder Executivo de Inácio Martins, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
223	Câmara Municipal de Japira	<p>i) Unificar o Portal da Transparência da Câmara Municipal, mantendo todas as informações gerais, de administração, de pessoal, de execução orçamentária e demais dados exigidos pela Lei nº. 12.527/11 em único local de acesso e consulta, observando a disponibilização do conteúdo de forma que facilite o acesso à informação;</p> <p>ii) Atualizar os registros relativos aos procedimentos licitatórios e processos de Dispensa e Inexigibilidade de forma a permitir o acompanhamento em tempo real do trâmite interno da licitação;</p> <p>iii) Disponibilizar a <u>íntegra</u> de todos os procedimentos licitatórios no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>iv) Após a unificação do Portal de Transparência, disponibilizar <u>todos</u> os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência;</p> <p>v) Atualizar o quadro de cargos da Câmara Municipal com, no mínimo, a indicação dos <u>cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>vi) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos <u>vencimentos</u> e todas as <u>demais vantagens pecuniárias</u> pagas pela entidade;</p> <p>vii) <u>Atualizar</u> o site da Câmara Municipal a fim de possibilitar a <u>pesquisa da legislação municipal</u>, com a disponibilização de arquivos relativos a todos os atos do Poder Legislativo;</p> <p>viii) Disponibilizar em área específica e dentro da busca da legislação municipal, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de julgamento das contas do Poder Executivo.</p>	Atendimento integral
224	Município de Paranaguá	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de processos licitatórios <u>na íntegra</u>, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais, indicando todas as vantagens e descontos que incidem sobre o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento;</p> <p>iv) Atualizar as informações de despesas com diárias, incluindo no campo apropriado os dados sobre o meio de transporte utilizado;</p>	Sem resposta. Envio de novo CACO reforçando as recomendações iniciais.

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
225	Câmara Municipal de Paranaguá	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar o Quadro de Cargos da Câmara Municipal de Paranaguá, contendo informações sobre o número de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação;</p> <p>iii) Disponibilizar, em conjunto com as informações sobre cargo, lotação, carga horária e forma de investidura, o horário de trabalho de cada servidor da Câmara Municipal de Paranaguá;</p> <p>iv) Disponibilizar de forma atualizada e <u>por menorizada</u> os dados da remuneração dos servidores da Câmara Municipal, indicando todas as verbas e descontos que incidem sobre o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento;</p> <p>v) Disponibilizar no Portal da Transparência campo de consulta às diárias pagas pela Câmara Municipal de Paranaguá, informando o nome do beneficiário, justificativa, data de início e de término da viagem, destino, meio de transporte utilizado, valor unitário e valor total das diárias;</p> <p>vi) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, a Resolução nº 439/2016 que julgou as contas do Poder Executivo de Paranaguá do exercício de 2007, assim como os futuros atos de julgamento de prestações de contas, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.</p>	Atendimento parcial. Envio de novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
226	Município de Nova Laranjeiras	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> de todos os procedimentos licitatórios no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos</u> os anexos de contratos e aditivos firmados pelo ente municipal no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos <u>vencimentos</u> e todas as <u>demais vantagens pecuniárias</u> pagas pelo Município.</p>	Aguardando resposta. Prazo prorrogado.
227	Câmara Municipal de Nova Laranjeiras	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> de todos os procedimentos licitatórios no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a <u>indicação dos cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>iii) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos <u>vencimentos</u> e todas as <u>demais vantagens pecuniárias</u> pagas pela Câmara Municipal.</p>	Atendimento integral
229	Câmara Municipal de Quarto Centenário	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos licitatórios e dos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) <u>Atualizar</u> o site da Câmara Municipal a fim de possibilitar a <u>pesquisa da legislação municipal</u> ou incluir link que encaminhe para a legislação disponibilizada pelo Município de Quarto Centenário;</p> <p>iii) Disponibilizar todos os arquivos relativos a todos os atos do Poder Legislativo, inclusive Decretos Legislativos;</p> <p>iv) Disponibilizar em área específica ou dentro da busca da legislação municipal, os Decretos Legislativos de julgamento das contas do Poder Executivo.</p>	Sem resposta. Envio de novo CACO reforçando as recomendações iniciais.

EXERCÍCIO DE 2019			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
231	Município de Guamiranga	i) Disponibilizar todos os anexos de processos licitatórios <u>na íntegra</u> , incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações; iii) Atualizar o campo de consulta às despesas empenhadas, liquidadas e pagas, viabilizando a consulta ampla e detalhada aos gastos do Município de Guamiranga.	Atendimento integral
232	Município de Doutor Ulysses	i) Disponibilizar todos os anexos de processos licitatórios <u>na íntegra</u> , incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações; iii) Atualizar o campo de acesso “Licitação”, disponível na página inicial do sítio eletrônico municipal, adequando as informações sobre licitações em aberto e em andamento aos dados do Portal da Transparência e ao Mural de Licitações; iv) Disponibilizar o Quadro de Cargos do Município de Doutor Ulysses, contendo informações sobre o número de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação.	Sem resposta. Envio de novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
233	Câmara Municipal de Doutor Ulysses	i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u> , incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Disponibilizar os anexos de <u>todos</u> os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações; iii) Disponibilizar o Quadro de Cargos da Câmara Municipal de Doutor Ulysses, contendo informações sobre o número de cargos existentes, ocupados e vagos, bem como a lei de criação.	Sem resposta. Envio de novo CACO reforçando as recomendações iniciais.

EXERCÍCIO DE 2020			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
1	Município de Kaloré	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos processos de inexistência e dispensa de licitação realizados em 2019 e os posteriores no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos <u>cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>iii) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, com a inclusão dos <u>vencimentos</u> e todas as <u>demaís vantagens pecuniárias</u> pagas pelo Município;</p> <p>iv) Disponibilizar informações acerca da cessão de servidores do Município de Kaloré ou quanto à sua inexistência.</p>	Aguardando resposta. Prazo prorrogado até 14/04/2020.
2	Câmara Municipal de Kaloré	<p>i) Disponibilizar <u>todos</u> os anexos de contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal no Portal da Transparência;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos <u>cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>iii) Disponibilizar informações acerca da cessão de servidores da Câmara Municipal de Kaloré ou quanto à sua inexistência;</p> <p>iv) Disponibilizar no site da Câmara Municipal a fim de possibilitar a <u>pesquisa de toda a legislação municipal</u>, com a disponibilização de arquivos relativos a <u>todos os atos do Poder Legislativo</u>, tais como Leis, Portarias, Decretos Legislativos, etc.;</p> <p>v) Disponibilizar em área específica, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de Aprovação das contas do Poder Executivo.</p>	Aguardando resposta. Prazo prorrogado até 14/04/2020.
10	Município de São Pedro do Iguçu	<p>i) Disponibilizar Quadro de Cargos do Município de São Pedro do Iguçu, contendo informações sobre os cargos existentes, lei de criação, bem como número de vagas criadas, ocupadas e vacantes, em consonância com as informações declaradas no SIAP – Módulo Quadro de Cargos;</p> <p>ii) Disponibilizar, quando se aplicar, informações relativas ao horário de trabalho e carga horária de cada servidor, em conjunto com as demais informações disponíveis no Quadro Funcional/Relação de Servidores;</p> <p>iii) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração de todos os servidores municipais, indicando todas as verbas e descontos que incidem sobre o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento.</p>	Aguardando resposta. Prazo prorrogado até 22/04/2020.

EXERCÍCIO DE 2020			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
11	Câmara Municipal de São Pedro do Iguaçu	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios <u>na íntegra</u>, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Aperfeiçoar a busca por licitações no Portal da Transparência, alimentando o sistema com <u>todos</u> os processos de contratação realizados pela Câmara Municipal de São Pedro do Iguaçu, em consonância com os dados do Mural de Licitações-TCE/PR e permitindo filtrar a pesquisa por licitações abertas, em andamento e finalizadas;</p> <p>iii) Disponibilizar, quando se aplicar, informações relativas ao horário de trabalho e carga horária de cada servidor, em conjunto com as demais informações disponíveis no Quadro Funcional/Relação de Servidores;</p> <p>iv) Disponibilizar de forma atualizada e <u>pormenorizada</u> os dados da remuneração de todos os servidores da Câmara Municipal, indicando todas as verbas e descontos que incidem sobre o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento;</p> <p>v) Aperfeiçoar o acesso aos dados dos Repasses (Transferências financeiras entre entidades governamentais) identificando os valores, origem dos repasses, data e fonte de recurso;</p> <p>vi) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, as Resoluções nºs 06/2019 e 10/2019, bem como o Decreto Legislativo nº 09/2019, que julgaram as prestações de contas do Poder Executivo de São Pedro do Iguaçu, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.</p>	<p>Sem resposta.</p> <p>Envio de novo CACO reforçando as recomendações iniciais.</p>
12	Município de Nova Aurora	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados pela municipalidade atualmente vigentes e posteriores no Portal da Transparência;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas.</p>	Atendimento integral
13	Câmara Municipal de Nova Aurora	<p>i) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos <u>cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas</u>;</p> <p>ii) <u>Atualizar</u> o site da Câmara Municipal a fim de possibilitar a <u>pesquisa da legislação municipal</u> ou incluir link que encaminhe para a legislação disponibilizada pelo Município de Nova Aurora;</p> <p>iii) Disponibilizar todos os arquivos relativos a todos os atos do Poder Legislativo, inclusive Portarias, Resoluções e Decretos Legislativos;</p> <p>iv) Disponibilizar em área específica ou dentro da busca da legislação municipal, os Decretos Legislativos de julgamento das contas do Poder Executivo.</p>	Atendimento integral
14	Câmara Municipal de Guaraci	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação realizados em 2019 e os posteriores no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos</u> os anexos de contratos e aditivos firmados pela entidade atualmente vigentes e posteriores no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Indicar no Portal de Transparência a existência ou não da cessão/recepção de servidores pela Câmara Municipal de Guaraci;</p> <p>iv) <u>Atualizar</u> o site da Câmara a fim de possibilitar a <u>pesquisa da legislação municipal</u>.</p>	<p>Aguardando resposta. Prazo prorrogado até 27/04/2020.</p>

EXERCÍCIO DE 2020			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
16	Município de Fênix	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de processos licitatórios na íntegra, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração de todos os servidores municipais, indicando todas as verbas e descontos que incidem sobre o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento.</p>	Sem resposta. Foi encaminhado novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
17	Câmara Municipal de Fênix	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de processos licitatórios na íntegra, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar, quando se aplicar, informações relativas ao horário de trabalho e carga horária de cada servidor, em conjunto com as demais informações disponíveis no Quadro Funcional/Relação de Servidores;</p> <p>iv) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração de todos os servidores da Câmara Municipal, indicando todas as verbas e descontos que incidem sobre o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento;</p> <p>v) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, todas as Resoluções que julgaram as contas do Poder Executivo de Fênix, assim como os futuros atos de julgamento de prestações de contas, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.</p>	Atendimento integral
20	Município de Bandeirantes	<p>i) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados pela municipalidade atualmente vigentes e posteriores no Portal da Transparência;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas.</p>	Atendimento integral
21	Câmara Municipal de Bandeirantes	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos licitatórios realizados em 2019, em especial da Inexigibilidade nº. 01/2019, e os posteriores no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos</u> os anexos de contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal em 2019 e os posteriores no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos <u>cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas;</u></p> <p>iv) Disponibilizar o <u>quadro funcional atualizado;</u></p> <p>v) Atualizar as informações relativas à cessão/recepção de servidores;</p> <p>vi) Disponibilizar todos os arquivos relativos a todos os atos do Poder Legislativo, em especial as Leis Municipais.</p>	Atendimento integral
22	Município de União da Vitória	<p>i) Disponibilizar a íntegra dos procedimentos licitatórios realizados em 2019 e os posteriores no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas.</p>	Não atendimento

EXERCÍCIO DE 2020			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
23	Câmara Municipal de União da Vitória	<p>i) Atualizar o campo “legislação” do site da Câmara Municipal de União da Vitória, de forma a disponibilizar todos os atos normativos do Poder Legislativo, em especial os Decretos Legislativos;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos das leis municipais no site eletrônico da Câmara, em especial das Leis Orçamentárias, ou informar de forma simplificada o caminho para a obtenção dos documentos.</p>	Atendimento integral
24	Município de Ramilândia	<p>i) Disponibilizar, em tempo real, todos os anexos de processos licitatórios na íntegra, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar todos os dados de gestão de pessoas, de forma atualizada, contemplando Quadro de Cargos completo (lei de criação dos cargos, número de vagas existentes, ocupadas e vacantes), bem como a Relação de Servidores completa (indicação de cargo, local de lotação, forma de investidura, horário de trabalho e carga horária);</p> <p>iv) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração de todos os servidores municipais, indicando todas as verbas e descontos que incidem sobre o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento.</p>	Sem resposta. Foi encaminhado novo CACO reforçando as recomendações iniciais.
25	Câmara Municipal de Ramilândia	<p>i) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, todos os Decretos Legislativos que julgaram as contas do Poder Executivo de Ramilândia, assim como os futuros atos de julgamento de prestações de contas, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.</p>	Atendimento integral
28	Município de Piraí do Sul	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos licitatórios realizados em 2019, em especial as Tomadas de Preços nºs. 01/2019, 02/2019 e 03/2019, e os posteriores no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Revisar o Portal de Transparência para o fim de disponibilizar <u>todos</u> os anexos de contratos e aditivos firmados pela municipalidade atualmente vigentes e os posteriores no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Alimentar os dados do SIM-AM, em especial no tocante às diárias pagas pelo Município de Piraí do Sul.</p>	Atendimento integral
29	Câmara Municipal de Piraí do Sul	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos licitatórios realizados em 2019, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos</u> os anexos de contratos e aditivos firmados pela Câmara Municipal atualmente vigentes e posteriores no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos <u>cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas;</u></p> <p>iv) Disponibilizar todos os arquivos relativos a todos os atos do Poder Legislativo, inclusive Portarias, Resoluções e Decretos Legislativos;</p> <p>v) Disponibilizar em área específica ou dentro da busca da legislação municipal, os Decretos Legislativos de julgamento das contas do Poder Executivo.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2020			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
30	Município de Leopólis	i) Disponibilizar Quadro de Cargos do Município de Leopólis, contendo informações sobre os cargos existentes, lei de criação, bem como número de vagas criadas, ocupadas e vacantes, em consonância com as informações declaradas no SIAP – Módulo Quadro de Cargos; ii) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais, indicando o valor dos vencimentos e vantagens pecuniárias que compõem o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento.	Atendimento integral
31	Câmara Municipal de Bela Vista da Caroba	i) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais, indicando o valor dos vencimentos e vantagens pecuniárias que compõem o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento. ii) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, todas as Resoluções Legislativas que julgaram as contas do Poder Executivo de Bela Vista da Caroba, assim como os futuros atos de julgamento de prestações de contas, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.	Atendimento integral
37	Município de Guaíra	i) Disponibilizar, em tempo real, a íntegra de todos os processos licitatórios, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18.	Aguardando resposta
38	Câmara Municipal de Guaíra	i) Disponibilizar campo de pesquisa à legislação municipal, decretos, resoluções e portarias assinadas pelo Poder Legislativo de Guaíra ou alimentar a busca por “Leis e Atos” do Portal da Transparência com os referidos documentos; ii) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, todos os Decretos Legislativos que julgaram as contas do Poder Executivo de Guaíra, assim como os futuros atos de julgamento de prestações de contas, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.	Aguardando resposta
43	Município de Rio Branco do Sul	i) Disponibilizar, em tempo real, a íntegra de todos os processos licitatórios, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos firmados pelo ente municipal, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações; iii) Disponibilizar todos os dados de Recursos Humanos, de forma atualizada, contemplando Quadro de Cargos completo (lei de criação dos cargos, número de vagas existentes, ocupadas e vacantes), Relação de Servidores completa (indicação de cargo, local de lotação, forma de investidura, horário de trabalho e carga horária) e Relação de Servidores Cedidos/Recebidos (nome completo, cargo, órgão de origem/destino e ônus da remuneração); iv) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais, indicando o valor dos vencimentos e vantagens pecuniárias que compõem o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento.	Aguardando resposta. Prazo prorrogado até 30/04/2020.

EXERCÍCIO DE 2020			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
44	Câmara Municipal de Rio Branco do Sul	<p>i) Disponibilizar Quadro de Cargos da Câmara Municipal de Rio Branco do Sul, consolidando informações sobre os <u>cargos existentes</u>, <u>lei de criação</u>, bem como número de <u>vagas criadas</u>, <u>ocupadas</u> e <u>vacantes</u>, em consonância com as informações declaradas no SIAP – Módulo Quadro de Cargos;</p> <p>ii) Disponibilizar dados sobre servidores cedidos/recebidos, contendo nome, cargo, órgão de origem/destino e ônus da remuneração ou fixar informação sobre a inexistência de servidores na referida situação;</p> <p>iii) Aprimorar o campo de pesquisa à legislação, permitindo acesso às <u>leis</u>, <u>decretos</u>, <u>resoluções</u> e <u>portarias</u> assinadas pelo Poder Legislativo de Rio Branco do Sul;</p> <p>iv) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, todos os Decretos Legislativos que julgaram as contas do Poder Executivo de Rio Branco do Sul, assim como os futuros atos de julgamento de prestações de contas, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.</p>	Aguardando resposta
45	Município de Bela Vista do Paraíso	<p>i) Disponibilizar, em tempo real, a íntegra de todos os processos licitatórios realizados no exercício de 2019 e seguintes, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos ainda vigentes, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar Quadro de Cargos atualizado, contendo informações sobre a lei de criação dos cargos, número de vagas existentes, ocupadas e vacantes;</p> <p>iv) Disponibilizar Quadro Funcional atualizado, informando o nome do servidor, cargo ocupado, lotação, forma de investidura, <u>horário de trabalho</u> e carga horária;</p> <p>v) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais, indicando o valor dos vencimentos e vantagens pecuniárias que compõem o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento;</p> <p>vi) Disponibilizar dados sobre servidores cedidos/recebidos, contendo nome, cargo, órgão de origem/destino e ônus da remuneração ou fixar informação sobre a inexistência de servidores na referida situação.</p>	Aguardando resposta

EXERCÍCIO DE 2020			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
46	Câmara Municipal de Bela Vista do Paraíso	<p>i) Disponibilizar, em tempo real, a íntegra de todos os processos licitatórios realizados no exercício de 2019 e seguintes, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos ainda vigentes, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar Quadro de Cargos atualizado, contendo informações sobre a lei de criação dos cargos, número de vagas existentes, ocupadas e vacantes;</p> <p>iv) Disponibilizar Quadro Funcional atualizado, informando o nome do servidor, cargo ocupado, lotação, forma de investidura, <u>horário de trabalho</u> e carga horária;</p> <p>v) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores da Câmara Municipal, indicando o valor dos vencimentos e vantagens pecuniárias que compõem o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento;</p> <p>vi) Disponibilizar dados sobre servidores cedidos/recebidos, contendo nome, cargo, órgão de origem/destino e ônus da remuneração ou fixar informação sobre a inexistência de servidores na referida situação;</p> <p>vii) Disponibilizar campo de acesso aos Repasses/Receitas recebidos pela Câmara Municipal de Bela Vista do Paraíso indicando, ao menos, <u>o valor, origem, data e fonte de recurso</u>.</p>	Aguardando resposta
47	Município de Pinhão	<p>i) Disponibilizar, em tempo real, a íntegra de todos os processos licitatórios realizados no exercício de 2019 e seguintes, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos em arquivo formato pdf. ou rtf., viabilizando a consulta aos documentos;</p> <p>iii) Disponibilizar Quadro Funcional atualizado, informando o nome do servidor, cargo ocupado, lotação, forma de investidura, <u>horário de trabalho</u> e carga horária.</p>	Aguardando resposta
48	Câmara Municipal de Pinhão	<p>i) Disponibilizar Quadro de Cargos atualizado, contendo informações sobre a lei de criação dos cargos, número de vagas existentes, ocupadas e vacantes;</p> <p>ii) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores da Câmara Municipal, indicando o valor dos vencimentos e vantagens pecuniárias que compõem o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2020			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
49	Município de Jaboti	<p>i) Disponibilizar, em tempo real, a íntegra de todos os processos licitatórios realizados no exercício de 2019 e seguintes, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar os anexos de todos os contratos e aditivos ainda vigentes, devidamente vinculados à busca por “Contratos”, facilitando a localização dos documentos e informações;</p> <p>iii) Disponibilizar Quadro de Cargos atualizado, contendo informações sobre a lei de criação dos cargos, número de vagas existentes, ocupadas e vacantes;</p> <p>iv) Disponibilizar Quadro Funcional atualizado, informando o nome do servidor, cargo ocupado, lotação, forma de investidura, horário de trabalho e carga horária;</p> <p>v) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais, indicando o valor dos vencimentos e vantagens pecuniárias que compõem o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento.</p> <p>vi) Disponibilizar dados sobre servidores cedidos/recebidos, contendo nome, cargo, órgão de origem/destino e ônus da remuneração ou fixar informação sobre a inexistência de servidores na referida situação.</p>	Aguardando resposta
50	Município de Imbituva	<p>i) Disponibilizar, em tempo real, a íntegra de todos os processos licitatórios realizados no exercício de 2019 e seguintes, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar Quadro de Cargos atualizado, contendo informações sobre a lei de criação dos cargos, número de vagas existentes, ocupadas e vacantes;</p> <p>iii) Disponibilizar Quadro Funcional completo, informando o nome do servidor, cargo ocupado, lotação, forma de investidura, <u>horário de trabalho</u> e <u>carga horária</u>;</p> <p>iv) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais, indicando o valor dos vencimentos e vantagens pecuniárias que compõem o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento.</p>	Aguardando resposta
51	Câmara Municipal de Imbituva	<p>i) Disponibilizar, em tempo real, a íntegra de todos os processos licitatórios realizados no exercício de 2019 e seguintes, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar Quadro Funcional completo, informando o nome do servidor, cargo ocupado, lotação, forma de investidura, <u>horário de trabalho</u> e carga horária;</p> <p>iii) Disponibilizar de forma <u>atualizada e pormenorizada</u> os dados da remuneração dos servidores da Câmara Municipal, indicando o valor dos vencimentos e vantagens pecuniárias que compõem o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento.</p>	Atendimento integral
60	Câmara Municipal de Ivaiporã	<p>i) Disponibilizar campo de busca por Contratos e Aditivos, viabilizando a consulta ao tipo de ato, número do contrato, situação (vigente/encerrado), valor, aditivos celebrados, licitação de origem, início e fim da vigência e objeto contratado, bem como possibilite o acesso aos anexos das respectivas minutas contratuais e termos aditivos;</p> <p>ii) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, todos os Decretos Legislativos que julgaram as contas do Poder Executivo de Ivaiporã, assim como os futuros atos de julgamento de prestações de contas, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.</p>	Atendimento integral

EXERCÍCIO DE 2020			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
61	Município de Siqueira Campos	<p>i) Disponibilizar <u>todos</u> os arquivos dos contratos e aditivos firmados pela municipalidade atualmente vigentes e posteriores no Portal da Transparência;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da <u>lei de criação</u> e o número de vagas existentes e ocupadas;</p> <p>iii) Disponibilizar de forma <u>pormenorizada</u> as <u>remunerações</u> dos servidores municipais e dos agentes políticos, <u>com a inclusão dos vencimentos e demais vantagens pecuniárias</u> pagas pelo Município de Siqueira Campos.</p>	Aguardando resposta
62	Câmara Municipal de Siqueira Campos	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos licitatórios realizados em 2019 e posteriores, no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo Município</u> no Portal da Transparência;</p> <p>iii) Disponibilizar de <u>forma detalhada as remunerações</u> dos servidores municipais, <u>com a inclusão dos vencimentos e todas as demais vantagens pecuniárias</u> pagas pela Câmara Municipal;</p> <p>iv) Disponibilizar as informações relativas às <u>diárias</u> pagas pela Câmara Municipal aos agentes políticos e aos seus servidores;</p> <p>v) Informar de forma detalhada os <u>repasses</u> recebidos do Poder Executivo;</p> <p>vi) Alimentar o Portal de Transparência com as informações relativas as despesas realizadas pela Câmara Municipal, em especial quanto aos empenhos.</p>	Aguardando resposta
66	Município de Matelândia	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos licitatórios realizados em 2019 e posteriores, no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar <u>todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo Município, incluídas as Atas de Registro de Preços</u>, no Portal da Transparência.</p>	Aguardando resposta
67	Câmara Municipal de Matelândia	<p>i) Disponibilizar a <u>íntegra</u> dos procedimentos licitatórios realizados no ano de 2019 e posteriores, inclusive os Processos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, no Portal de Transparência, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da <u>lei de criação</u> e o número de vagas existentes e ocupadas.</p>	Aguardando resposta
69	Município de Laranjeiras do Sul	<p>i) Disponibilizar, em tempo real, a <u>íntegra</u> de todos os processos licitatórios realizados no exercício de 2019 e seguintes, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;</p> <p>ii) Disponibilizar, no campo de busca por Contratos, o anexo das minutas contratuais ainda vigentes firmadas pelo Município de Laranjeiras do Sul, da mesma forma que disponibiliza o anexo dos termos aditivos, objetivando facilitar a localização dos documentos e informações pelo controle social;</p> <p>iii) Disponibilizar Quadro de Cargos atualizado, contendo informações sobre a lei de criação dos cargos, número de vagas existentes, ocupadas e vacantes;</p> <p>iv) Disponibilizar Quadro Funcional completo, informando o nome do servidor, cargo ocupado, lotação, forma de investidura, <u>horário de trabalho</u> e carga horária.</p>	Aguardando resposta

EXERCÍCIO DE 2020			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
70	Câmara Municipal de Laranjeiras do Sul	i) Disponibilizar, em tempo real, a íntegra de todos os processos licitatórios realizados no exercício de 2019 e seguintes, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Disponibilizar, no campo de busca por Contratos, o anexo das minutas contratuais e termos aditivos ainda vigentes, objetivando facilitar a localização dos documentos e informações pelo controle social; iii) Disponibilizar Quadro de Cargos atualizado, contendo informações sobre a lei de criação dos cargos, número de vagas existentes, ocupadas e vacantes.	Atendimento integral
73	Município de Tapejara	i) Disponibilizar todos os anexos de contratos e aditivos firmados pelo Município, atualmente vigentes e posteriores, no Portal da Transparência; ii) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas.	Aguardando resposta
74	Câmara Municipal de Tapejara	i) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas; ii) Atualizar o site da Câmara Municipal a fim de possibilitar a pesquisa da totalidade da legislação municipal, com a disponibilização de todos os arquivos relativos a todos os atos normativos produzidos pelo Poder Legislativo; iii) Disponibilizar em área específica e dentro da busca da legislação municipal, dentro do Portal de Transparência ou no sítio eletrônico da Câmara Municipal, os Decretos Legislativos de julgamento das contas do Poder Executivo.	Aguardando resposta
75	Município de Ibaiti	i) Disponibilizar, em tempo real, a íntegra de todos os processos licitatórios realizados no exercício de 2019 e seguintes, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Disponibilizar, no campo de busca por Contratos, o anexo das minutas contratuais e termos aditivos ainda vigentes firmados pelo Município de Ibaiti, objetivando facilitar a localização dos documentos e informações pelo controle externo e social; iii) Disponibilizar Quadro de Cargos atualizado, contendo informações sobre a lei de criação dos cargos, número de vagas existentes, ocupadas e vacantes; iv) Disponibilizar Quadro Funcional completo, informando o nome do servidor, cargo ocupado, lotação, forma de investidura, <u>horário de trabalho e carga horária</u> ; v) Disponibilizar de forma <u>atualizada e detalhada</u> os dados da remuneração dos servidores municipais, indicando o valor dos vencimentos e vantagens pecuniárias que compõem o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento.	Aguardando resposta
76	Câmara Municipal de Ibaiti	i) Disponibilizar, em tempo real, a íntegra de todos os processos licitatórios realizados no exercício de 2019 e seguintes, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18; ii) Disponibilizar Quadro de Cargos atualizado, contendo informações sobre a lei de criação dos cargos, assim como o número de vagas existentes, ocupadas e vacantes; iii) Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, todos os Decretos Legislativos que julgaram as contas do Poder Executivo de Ibaiti, assim como os futuros atos de julgamento de prestações de contas, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.	Aguardando resposta

EXERCÍCIO DE 2020			
Nº	Entidade	Recomendação	Respostas
79	Município de Santa Izabel do Oeste	i) Disponibilizar de forma <u>pormenorizada</u> as <u>remunerações</u> dos servidores municipais e dos agentes políticos, <u>com a inclusão dos vencimentos e demais vantagens pecuniárias</u> pagas pelo Município de Santa Izabel do Oeste.	Aguardando resposta
80	Câmara Municipal de Santa Izabel do Oeste	i) Disponibilizar o quadro de cargos com, no mínimo, a indicação dos cargos, da lei de criação e o número de vagas existentes e ocupadas; ii) Disponibilizar todas as informações relativas aos empenhos, liquidações e pagamentos efetuados pela Câmara Municipal e/ou a íntegra das Notas de Empenhos, Liquidação e Pagamento.	Aguardando resposta

4. IRREGULARIDADES ENCONTRADAS

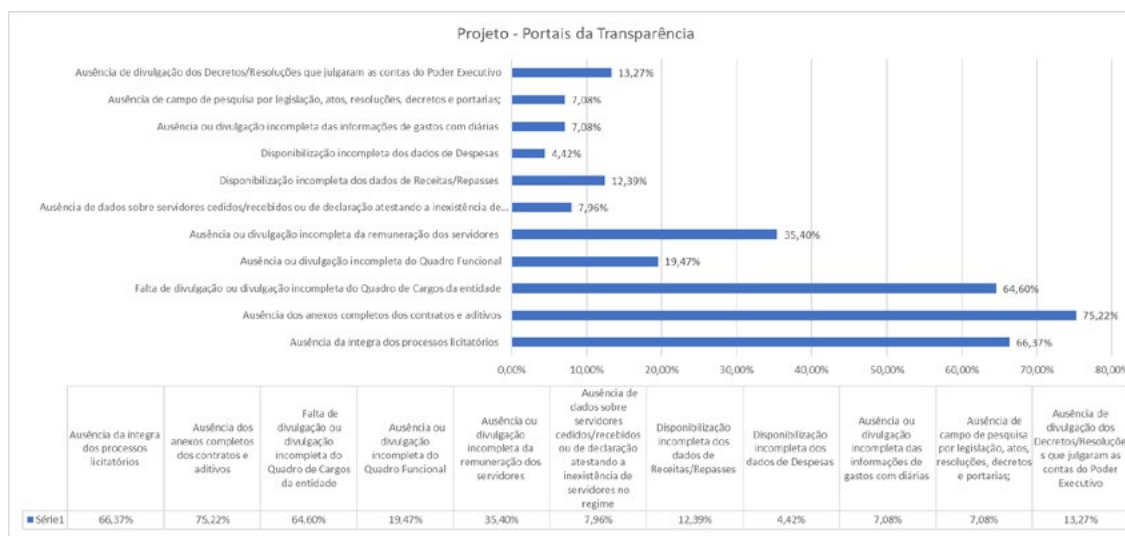
No decorrer do trabalho se destacaram as seguintes ocorrências nos Portais da Transparência fiscalizados:

- Ausência de disponibilização dos processos licitatórios na íntegra;
- Ausência de informações sobre contratos e aditivos;
- Ausência dos anexos completos dos contratos, aditivos e da publicação do extrato do contrato ou publicação fora do prazo instituído pela Lei de Licitações;
- Ausência das principais peças das licitações em andamento (edital completo, anexos e retificações);
- Falta de correspondência entre as licitações declaradas no Mural de Licitações – TCEPR e as licitações divulgadas no Portal da Transparência;
- Falta de divulgação ou divulgação incompleta do Quadro de Cargos da entidade (nome do cargo, lei de criação, número de vagas criadas, ocupadas e vacantes);
- Falta de divulgação ou divulgação incompleta do Quadro Funcional (nome, cargo, lotação, forma de investidura, carga horária e horário de trabalho);
- Falta de divulgação da remuneração dos servidores e agentes políticos;
- Falta de divulgação detalhada da remuneração dos servidores e agentes políticos, contemplando todas as vantagens que integram o pagamento;
- Ausência de dados sobre servidores cedidos/recebidos ou de declaração atestando a inexistência de servidores no referido regime;
- Disponibilização incompleta dos dados de Receitas/Repasses (unidade gestora, categoria econômica da receita, previsão, arrecadação, finalidade e valor/ repasses recebidos, origem, data e fonte de recursos);
- Disponibilização incompleta dos dados de Despesas (número do empenho, valor do empenho, liquidação, pagamento, número correspondente ao processo de execução - quando for o caso, descrição, classificação orçamentária - especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte de recursos que financiaram o gasto, pessoa física ou jurídica beneficiária, procedimento licitatório/dispensa/inexigibilidade realizado e bem fornecido ou serviço prestado);
- Ausência ou disponibilização incompleta das informações de gastos com diárias (nome completo do beneficiário, justificativa, data de início e de término da viagem, destino, meio de transporte utilizado, valor unitário e total das diárias);

- Ausência de campo de pesquisa por legislação, atos, resoluções, decretos e portarias;
- Ausência de divulgação, por parte das Câmaras Municipais, dos Decretos/Resoluções julgadoras das contas do Poder Executivo.

Considerando os 66 (sessenta e seis) sítios eletrônicos e Portais da Transparência analisados, as três inconsistências mais encontradas foram: **(i)** falta de disponibilização dos processos licitatórios na íntegra, **(ii)** falta de disponibilização do quadro de cargos completo e **(iii)** falta de disponibilização dos anexos de contratos e aditivos.

O gráfico abaixo ilustra o panorama geral:



5. ANEXO – RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA ENCAMINHADA À CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DO IGUAÇU

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 11/2020

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio de seu Procurador-Geral, no exercício das atribuições consignadas nos art. 127, 129, incisos II, VI e IX, e 130 da Constituição da República, nos art. 149, inciso I, e 150, inciso I da Lei Complementar estadual nº 113/2005, Lei Orgânica do Tribunal de Contas, no art. 7º, inciso I do seu Regimento Interno, bem assim no art. 15 da Resolução nº 02/2011, do Conselho Superior do Ministério Público de Contas;

CONSIDERANDO que o artigo 37, *caput* da Constituição Federal ordena que a administração pública, direta e indireta, deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

CONSIDERANDO que nos termos do artigo 71, IX da Constituição Federal, aplicável em âmbito estadual, as Cortes de Contas são competentes para assinar prazo para

que órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

CONSIDERANDO que segundo o artigo 6º da Lei Federal nº. 12527/2011 cabe aos órgãos e entidades do Poder Público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

CONSIDERANDO que conforme o artigo 8º, I, § 1º da Lei Federal nº. 12527/2011 devem ser disponibilizados, no mínimo, o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; os registros das despesas; as informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;

CONSIDERANDO que de acordo do artigo 3º da Lei Federal nº. 8666/93 a administração pública deve observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

CONSIDERANDO que a Lei Estadual nº. 19581/2018 determina que órgãos estaduais e municipais da administração direta e indireta que realizarem processos licitatórios devem disponibilizar a íntegra dos procedimentos, em tempo real, nos seus respectivos endereços eletrônicos;

CONSIDERANDO que a Instrução Normativa nº 37/2009 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná determina que os órgãos e entidades da Administração Pública devem divulgar no Mural de Licitações Municipais as licitações processáveis, bem como os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação;

CONSIDERANDO que em sede de Repercussão Geral o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário com Agravo nº. 652.777-SP decidiu que é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias;

CONSIDERANDO que a Instrução Normativa nº. 120/2016 – TCE/PR regula o envio de informações relativas à Folha de Pagamento dos servidores estaduais e municipais a este Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO que nos termos do artigo 48-A da Lei Complementar nº. 101/2000 os entes da federação devem disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à receita indicando o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários;

CONSIDERANDO que a Instrução Normativa nº. 89/2013 TCE/PR estabelece em seu artigo 38 que as informações mínimas que devem ser divulgadas nos sítios eletrônicos, acerca das informações sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa;

CONSIDERANDO que a Lei nº 12.527/11 preceitua que o acesso à informação compreende o direito de obter informações contidas em documentos produzidos e atividades exercidas pelos órgãos ou entidades da Administração Pública, assim como o Decreto nº 7724/12, em seu art. 7º, §3º, I determina a divulgação da legislação aplicável;

CONSIDERANDO que o artigo 71, I da Constituição Federal e artigo 18, § 2º e 75, I da Constituição Estadual determinam que é competência do Poder Legislativo julgar as contas do chefe do Poder Executivo, após a emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

CONSIDERANDO as pesquisas realizadas no Portal da Transparência da Câmara Municipal de São Pedro do Iguaçu no período de 17/01/2020 a 20/01/2020;

CONSIDERANDO que o Mural de Licitações indica a realização de processos licitatórios no exercício de 2019 que não constam no Portal da Transparência da Câmara Municipal de São Pedro do Iguaçu;

CONSIDERANDO que parte dos registros de servidores efetivos ativos disponíveis no Portal da Transparência não indica a carga horária e o horário de trabalho;

CONSIDERANDO, a partir da análise da folha de pagamento registrada no SIAP, que a divulgação da remuneração dos servidores da Câmara Municipal não é feita de maneira detalhada, de modo que não é possível identificar quais são as verbas e descontos que incidem sobre o salário bruto dos servidores;

CONSIDERANDO que não há informações vinculadas aos campos de busca por “Receitas” e “Ingresso de Receitas”, bem como a pesquisa por “Transferência financeiras entre entidades governamentais” indica somente o valor de repasses concedidos e recebidos, sem identificar a origem dos repasses e a fonte de recursos;

CONSIDERANDO que não se localiza no Portal da Transparência todos os Decretos Legislativos/Resoluções que julgaram as contas do Poder Executivo, tendo em vista os registros desta Corte de Contas que indicam os exercícios financeiros que foram devidamente apreciados pela Câmara Municipal;

RECOMENDA à Câmara Municipal de São Pedro do Iguaçu - representada pelo Sr. Fernando Luiz Frisso e ao responsável pelo Controle Interno - Sr. André Adriano Marques, que adotem medidas para o aperfeiçoamento e atualização do Portal da Transparência, considerando:

- i. Disponibilizar todos os anexos de procedimentos licitatórios na íntegra, incluindo dispensas e inexigibilidades de licitação, em observância à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Licitações e à Lei Estadual nº 19.581/18;

- ii. Aperfeiçoar a busca por licitações no Portal da Transparência, alimentando o sistema com todos os processos de contratação realizados pela Câmara Municipal de São Pedro do Iguaçu, em consonância com os dados do Mural de Licitações-TCE/PR e permitindo filtrar a pesquisa por licitações abertas, em andamento e finalizadas;
- iii. Disponibilizar, quando se aplicar, informações relativas ao horário de trabalho e carga horária de cada servidor, em conjunto com as demais informações disponíveis no Quadro Funcional/Relação de Servidores;
- iv. Disponibilizar de forma atualizada e pormenorizada os dados da remuneração de todos os servidores da Câmara Municipal, indicando todas as vantagens que incidem sobre o salário base, em consonância com os dados declarados no SIAP – Módulo Folha de Pagamento;
- v. Aperfeiçoar o acesso aos dados dos Repasses (Transferências financeiras entre entidades governamentais) identificando os valores, origem dos repasses, data e fonte de recurso;
- vi. Disponibilizar, em campo de pesquisa específico ou na busca por legislação, as Resoluções nos 06/2019 e 10/2019, bem como o Decreto Legislativo nº 09/2019, que julgaram as prestações de contas do Poder Executivo de São Pedro do Iguaçu, objetivando franquear à sociedade a efetiva divulgação dos atos de competência do legislativo municipal.

Fixa-se o prazo de 30 (trinta) dias úteis para que os gestores comprovem a adoção das medidas tendentes à observância da legislação, nos termos aqui expostos.

Publique-se.

Curitiba, 22 de janeiro de 2020.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

orientações para envio de artigos

O Conselho Editorial da Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná (MPC/PR) convida servidores, pesquisadores, bacharéis, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação. Os arquivos podem ser enviados em formato eletrônico (Microsoft Word, preferencialmente) para a Secretaria do Conselho Editorial do MPC/PR: <centrodeestudos@mpc.pr.gov.br> (Fone: 41-3350-1909) e serão submetidos ao crivo do Conselho Editorial.

Regras de formatação dos artigos: folha tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12), espaçamento entre linhas de 1,5 e fonte Arial (tamanho 10) para as notas de rodapé. As citações deverão seguir o sistema numérico (em notas de rodapé). Os artigos devem vir acompanhados de título em português e inglês, resumo e **abstract**, palavras-chave e **Keywords**, amoldando-se, também, ao estabelecido nas normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas (NBR 6022/2003 – NBR 6023/2018 – NBR 10.520/2002 – NBR 5892/1989 e 6024/2003).

Maiores informações podem ser obtidas na página eletrônica da Revista do Ministério Público de Contas do Paraná: <http://www.mpc.pr.gov.br/index.php/revista-mpc-pr/>

