



# TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA E BIBLIOTECA**

# Uniformização de Jurisprudência



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA E BIBLIOTECA**

**COLETÂNEA DE DECISÕES EM PROCESSOS  
DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO  
PARANÁ**

**CURITIBA**

**2013**





## **Publicação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**

**Gestão 2013-2014**

<b>Artagão de Mattos Leão</b>	Conselheiro-Presidente
<b>José Durval Mattos do Amaral</b>	Conselheiro Vice-Presidente
<b>Ivan Lelis Bonilha</b>	Conselheiro Corregedor-Geral
<b>Nestor Baptista</b>	Conselheiro
<b>Fernando Augusto Mello Guimarães</b>	Conselheiro
<b>Caio Marcio Nogueira Soares</b>	Conselheiro
<b>Hermas Eurides Brandão</b>	Conselheiro



## **Organização e elaboração:**

Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca

Edilmarcio Roberto Kotovicz

Giovana Benevides Sales Araújo

Lígia Maria Hauer Rüppel

Rafaela Capraro Collado (estagiária)

## **Projeto Gráfico e Capa:**

Núcleo de Imagem

Para visualizar na íntegra as coletâneas de Prejulgados, Súmulas ou Uniformização de Jurisprudência, acesse o site oficial: <http://www1.tce.pr.gov.br/> e abra o link Consulta Jurisprudência. Os arquivos estão disponíveis em e-book e PDF nos respectivos espaços.

Esses documentos não substituem os originais publicados no Diário Eletrônico (anteriormente intitulado Atos Oficiais).



## SUMÁRIO

CONCEITO .....	9
REGULAMENTAÇÃO.....	9
QUADRO SINÓPTICO .....	13
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 01 .....	19
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 02 .....	22
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 03.....	26
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 04 .....	42
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 05 .....	53
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 06 .....	63
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 07 .....	85
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 08 .....	98
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 09 .....	98
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 10 .....	115
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 11 .....	121
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 12 .....	134
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 13.....	143
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 14.....	148
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 15.....	152
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 16.....	159



UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 17 .....	165
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 18 .....	171
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 19 .....	177
UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 20 .....	183



## CONCEITO

A Uniformização de Jurisprudência é um instrumento processual utilizado quando houver dúvida acerca de interpretação de direito, ou, quando no curso do julgamento, a interpretação for diversa da que lhe haja dado outro órgão colegiado do Tribunal. A competência para o julgamento é do Tribunal Pleno.

A Lei Orgânica (Lei Complementar nº 113, 15/12/2005) e o Regimento Interno, ambos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná dispõem acerca do tema.

## REGULAMENTAÇÃO

### Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

[...]

#### CAPÍTULO II - Da Formalização dos Processos

##### Seção I – Das Matérias

Art. 11. No exercício do controle externo e interno, serão formalizadas em processos administrativos, além de outras matérias referidas nesta lei e no Regimento Interno as relativas a:

[...]

X - uniformização de jurisprudência;

[...]

##### Subseção III – Da Uniformização de Jurisprudência

Art. 81. O Relator, de ofício ou por provocação da parte interessada, antes de proferir seu voto na Câmara, poderá solicitar o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno acerca de interpretação de direito, quando, no curso do julgamento, a interpretação for diversa da que lhe haja dado outro órgão colegiado do Tribunal.

Parágrafo único. O mesmo incidente poderá ser suscitado em sessão do Tribunal Pleno, em relação aos seus próprios julgados.

[...]



## TÍTULO III - DA ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL

## CAPÍTULO II - Do Tribunal Pleno

[...]

Art. 116. Além de outras atribuições previstas no Regimento Interno e nesta lei, compete ao Tribunal Pleno, originariamente:

[...]

VIII – decidir sobre prejulgados e incidentes de inconstitucionalidades, uniformizar a jurisprudência do Tribunal e expedir súmulas sobre matéria de sua competência, conforme regulamentado em Regimento Interno;

[...]

**Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**

[...]

## TÍTULO V

## DOS INCIDENTES PROCESSUAIS

[...]

## CAPÍTULO IV

## DA UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

**Art. 415.** O Relator, de ofício ou por provocação da parte interessada, os Conselheiros, o Presidente do Tribunal, os Auditores, quando em substituição, e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, antes de proferido o julgamento, poderão solicitar o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno acerca de interpretação de direito, quando, no curso do julgamento, a interpretação for diversa da que lhe haja dado outro órgão colegiado do Tribunal.

Parágrafo único. O interessado poderá, ao arrazoar o recurso ou em petição avulsa, requerer, fundamentadamente, que o julgamento obedeça ao disposto neste artigo, comprovando, desde logo, pela juntada de certidão do acórdão divergente ou de sua indicação onde ele se encontra publicado no repertório oficial de jurisprudência deste Tribunal, a alegada divergência.

**Art. 416.** A Câmara, reconhecida a divergência, levará a matéria, pelo próprio Relator, ao Tribunal Pleno, após a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de 10 (dez) dias úteis para se manifestar.

§ 1º Dirimida a divergência jurisprudencial, a apreciação do processo quanto ao mérito terá prosseguimento no órgão colegiado competente.



§ 2º Não sendo reconhecida pelo Relator a existência de divergência, levará seus fundamentos, no prazo de 10 (dez) dias, contados da manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, ao Tribunal Pleno que, ao acolhê-los, prosseguirá na apreciação do mérito do processo, se matéria de sua competência, ou encaminhá-lo-á à Câmara originária. [\(Redação dada pela Resolução nº 2/2006\)](#)

§ 3º Se o Tribunal Pleno, dissentindo do Relator, entender pela existência de divergência, prosseguirá no julgamento, passando a funcionar como Relator para o incidente o que primeiro proferir o voto dissidente.

§ 4º [\(Revogado pela Resolução nº 24/2010\)](#)

**Art. 416-A.** Sobrevindo fatos jurídicos ou interpretação superveniente que impliquem na necessidade de reforma do entendimento fixado em prejulgado e uniformização de jurisprudência, por provocação do colegiado ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas devidamente aprovada pelo Tribunal Pleno, poderá ser revista a decisão pelo Relator de origem. [\(Redação dada pela Resolução nº 24/2010\)](#)

Parágrafo único. Firmada nova interpretação, o acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejulgado ou da uniformização de jurisprudência. [\(Redação dada pela Resolução nº 24/2010\)](#)

**Art. 417.** Da decisão do Tribunal Pleno sobre a divergência, caberá apenas o recurso de embargos de declaração, no prazo de 5 (cinco) dias da data da publicação do acórdão.

[...]



**QUADRO SINÓPTICO**

<b>ORDEM</b>	<b>ORIGEM DA PROPOSTA</b>	<b>PROCESSO ORIGINÁRIO/AUTUAÇÃO</b>	<b>RELATOR</b>	<b>SÚMULA DECORRENTE</b>	<b>ACÓRDÃO SESSÃO</b>	<b>PUBLICAÇÃO</b>
<b>Nº 01</b>	MP de Contas PR – PG Dra. Angela.	Protocolo nº 235633/03 - <b>302978/06</b>	Cons. NB	<b>Súmula nº 02</b> Protocolo nº 536895/06	Votado na sessão de: 14/09/06 <b>Acórdão 1310/06</b>	Atos Oficiais do TC nº 67 de 22/09/06
Recurso Fiscal. Cestas básicas.						
<b>Nº 02</b>	MP de Contas PR – PG Dra. Angela.	Protocolo nº 389771/06 - <b>389895/06</b>	Cons. AML	<b>Súmula nº 04</b> Protocolo nº 588367/06	Votado na sessão de: 21/09/06 <b>Acórdão nº 1365/06</b>	Atos Oficiais do TC nº 69 de 06/10/06
Apresentação CND específica da obra pública emitida pelo INSS, p/aprovação das contas.						
<b>Nº 03</b>	Cons. FAMG, 2ª Câmara - sessão de 02/08/06 - Comprovação de Convênio 11439/02	Protocolo nº 11439/02 - <b>457700/06</b>	Cons. FAMG	Projeto de Enunciado de Súmula – Protocolo 621887/06	Votado na sessão de: 21/09/06 <b>Acórdão nº 1412/06</b>	Atos Oficiais do TC nº 69 de 06/10/06
Transferência Voluntária. Responsabilidade institucional ou pessoal.						
<b>Nº 04</b>	MP de Contas PR – PG Dra. Angela.	Protocolo nº 577720/03 - <b>363527/06</b>	Cons. FAMG	<b>Súmula nº 05</b> Protocolo nº 563909/06	Votado na sessão de: 21/09/06 <b>Acórdão nº 1411/06</b>	Atos Oficiais do TC nº 69 de 06/10/06
Aposentação, pelo regime próprio do Estado, de servidores (professores) admitidos em caráter temporário com vínculo celetista, no ano de 1.989, que tiveram seus empregos públicos, irregularmente, transformados em cargos por meio da Lei/PR 10.219/1.992.						



ORDEM	ORIGEM DA PROPOSTA	PROCESSO ORIGINÁRIO/AUTUAÇÃO	RELATOR	SÚMULA DECORRENTE	ACÓRDÃO SESSÃO	PUBLICAÇÃO
<b>Nº 05</b>  (*) Alterada pela Uniformização nº 12  (**) Alterada Pelo Acórdão nº 2878/12-Tribunal Pleno	Auditor SRVF – 1ª Câmara – sessão de 18/07/06 – Aposentadoria	Protocolo nº 238527/03 - <b>445019/06</b>	Auditor IZL	Projeto de Enunciado de Súmula – Protocolo nº 621887/06	Votado na sessão de: 21/07/06 <b>Acórdão nº 1421/06</b> (*) <b>Acórdão nº 564/09</b> Votado na sessão de: 28/05/09  (**) <b>Acórdão nº 2878/12</b> Votado na sessão de: 13/09/12	Atos Oficiais do TC nº 69 de 06/10/06  (*)Atos Oficiais do TC nº 202 de 05/06/09  (**)Atos Oficiais do TC nº 497 de 28/09/12
Aposentadoria de Policiais Cívics.						
<b>Nº 06</b>	Auditor SRVF – Tribunal Pleno – sessão de 26/10/06	Protocolo nº 194067/06 - <b>564069/06</b>	Auditor SRVF	<b>Súmula nº 06</b> Protocolo nº 320341/07	Votado na sessão de: 21/12/06 <b>Acórdão nº 2069/06</b>	Atos Oficiais do TC nº 101 de 01/06/07
Acordos para seleção e pagamento de bolsas a estagiários da Administração Pública.						
<b>Nº 07</b>	Auditor TBC – Tribunal Pleno – sessão de 26/04/07	Protocolo nº 424100/06 - <b>230369/07</b>	Auditor TBC	<b>Súmula nº 07</b> Protocolo nº 418007/07	Votado na sessão de: 28/06/07 <b>Acórdão nº 827/07</b>	Atos Oficiais do TC nº 107 de 13/07/07
Reajuste salarial em ano eleitoral.						



ORDEM	ORIGEM DA PROPOSTA	PROCESSO ORIGINÁRIO/AUTUAÇÃO	RELATOR	SÚMULA DECORRENTE	ACÓRDÃO SESSÃO	PUBLICAÇÃO
<b>Nº 08</b>	MP de Contas PR – PG Dra. Angela	Protocolo nº 308430/07 - <b>563341/07</b>	Cons. FAMG	<b>Súmula nº 08</b> Protocolo nº 637977/08	Votado na sessão de: 02/10/08 <b>Acórdão nº 1386/08</b>	Atos Oficiais do TC nº 171 de 17/10/08
Momento até quando é possível o saneamento de irregularidades detectadas em sede de prestação de contas.						
<b>Nº 09</b> (* <b>) Alterada pela Uniformização nº 13</b>	<i>Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba - IPMC</i>	Protocolo nº 370160/07 - <b>351305/08</b>	Cons. HGH	<b>Súmula nº 10</b> Protocolo nº 574413/09	Votado na sessão de 30/10/08 <b>Acórdão nº 1552/08</b> <b>(*Acórdão nº 628/09)</b> Votado na sessão de: 25/06/09	Atos Oficiais do TC nº 177 de 28/11/08  (* <b>)</b> Atos Oficiais do TC nº 209 de 24/07/09
Aposentadoria especial de professor. Sobrestar aposentadoria servidores do Município de Curitiba, Lei Federal nº 11.301/06, até a publicação do Acórdão do STF.						
<b>Nº 10</b>	Auditor CAC - sessão da 2ª Câmara de 30/06/08	Protocolo nº <b>423462/08</b>	Cons. HGH	Projeto de Enunciado de Súmula – Protocolo nº 89618/09	Votado na sessão de: 30/10/08 <b>Acórdão nº 1582/08</b>	Atos Oficiais do TC nº 181 de 09/01/09
Aplicação de multas administrativas em decorrência das ressalvas à aprovação das contas.						



ORDEM	ORIGEM DA PROPOSTA	PROCESSO ORIGINÁRIO/ AUTUAÇÃO	RELATOR	SÚMULA DECORRENTE	ACÓRDÃO SESSÃO	PUBLICAÇÃO
<b>Nº 11</b>	Cons FAMG, Tribunal Pleno - sessão de 12/07/07	Protocolo nº <b>385753/07</b>	Cons. FAMG	Projeto de Enunciado de Súmula – Prot. 520950/09	Votado na sessão de: 30/04/09 <b>Acórdão nº 462/09</b>	Atos Oficiais do TC nº 200 de 22/05/09
Admissões de pessoal nas Universidades Estaduais, 2005 – gastos c/pessoal Lei de Responsabilidade Fiscal.						
<b>Nº 12</b> (* ) Altera a Uniformização nº 05		Protocolo nº <b>445019/06</b>	Auditor IZL		Votado na sessão de: 28/05/09 <b>Acórdão nº 564/09</b>	Atos Oficiais do TC nº 202 de 05/06/09
<b>Nº 13</b> (* ) Altera a Uniformização nº 09		Protocolo nº <b>351305/08</b>	Cons. HGH	<b>Súmula nº 10</b> Protocolo nº 574413/09	Votado na sessão de: 25/06/09 <b>Acórdão nº 628/09</b>	Atos Oficiais do TC nº 209 de 24/07/09
<b>Nº 14</b>	Cons. HEB acatando manifestação da Procuradora Juliana S. Reiner. - Sessão de 03/04/08	Protocolo nº 119310/07 - <b>263970/08</b>	Cons. NB	<b>Súmula nº 11</b> Protocolo nº 544484/09	Votado na sessão de: 02/07/09 <b>Acórdão nº 645/09</b>	Atos Oficiais do TC nº 209 de 24/07/09
Aplicação do art. 3º da Emenda Constitucional nº. 47/05, que prevê requisitos para a inativação com proventos integrais.						



ORDEM	ORIGEM DA PROPOSTA	PROCESSO ORIGINÁRIO/AUTUAÇÃO	RELATOR	SÚMULA DECORRENTE	ACÓRDÃO SESSÃO	PUBLICAÇÃO
<b>Nº 15</b>	No julgamento do protocolo nº 193307/07	Protocolo nº 193307/07 - <b>870/09</b>	Cons. HGH		Votado na sessão de: 26/11/09 <b>Acórdão nº 1138/09</b>	Atos Oficiais do TC nº 230 de 18/12/09
Aposentadoria por invalidez e a definição dos proventos, quanto à interpretação a ser dada ao artigo 48, § 1º da Lei Estadual nº 12.398/98.						
<b>Nº 16</b>	MP de Contas PR – no julgamento do Recurso de Revista nº 165858/09	Protocolo nº 165858/09 - <b>143218/10</b>	Cons. FAMG		Votado na sessão de: 16/08/10 <b>Acórdão nº 1814/10</b>	Atos Oficiais do TC nº 256 de 02/07/10 e nº 264 de 27/08/10
Análise da possibilidade de contagem de tempo laborado sob regime celetista para cômputo de adicionais sem que exista lei autorizatória específica.						
<b>Nº 17</b>	Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba	Protocolo nº <b>500117/06</b>	Auditor SRVF		Votado na sessão de: 04/11/10 <b>Acórdão nº 3338/10</b>	Atos Oficiais do TC nº 295 de 15/04/11
Incorporação de verbas remuneratórias aos proventos de aposentadoria e pensão do servidor público do Município de Curitiba.						
<b>Nº 18</b>	MP de Contas PR – no julgamento Processo nº 300917/10	Protocolo nº 300917/10 - 589216/10	Cons. HEB		Votado na sessão de: 29/09/11 <b>Acórdão nº 1904/11</b>	Atos Oficiais do TC nº 321 de 14/10/11
Fixação de entendimento acerca da Lei Estadual nº 8.246/86. Descabido o registro de pensões concedidas pelo Estado a portadores do mal de Hansen por não se tratar de pessoal afeto ao quadro de pessoal da administração pública.						



ORDEM	ORIGEM DA PROPOSTA	PROCESSO ORIGINÁRIO/AUTUAÇÃO	RELATOR	SÚMULA DECORRENTE	ACÓRDÃO SESSÃO	PUBLICAÇÃO
<b>Nº 19</b>	<b>Uniformização nº 05 e nº 12</b>	Protocolo nº <b>445019/06</b>	Auditor IZL		Sessão de: 13/09/12 <b>Acórdão nº 2758/12</b>	Diário Eletrônico do TC nº 497 de 28/09/12
Aposentadoria de Policiais Cíveis. Revisão de Incidente de Uniformização de Jurisprudência. Acórdão nº 1421/06. Alteração em virtude do posicionamento adotado pelo STF.						
<b>Nº 20</b>		Protocolo nº 232206/11 - <b>349999/12</b>	Cons. AML		Sessão de: 25/10/12 <b>Acórdão nº 3494/12</b>	Diário Eletrônico do TC nº 520 de 01/11/12
Metodologia de cálculo do adicional por tempo de serviço dos servidores públicos do Município de Curitiba.						

**Quadro elaborado por LMHR.**

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 01**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Recurso Fiscal. Cestas básicas.

**Processo Originário:** Protocolo nº 235633/03

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 302978/06

**Relator:** Conselheiro Nestor Baptista

**Decisão:** Acórdão nº 1310/06 - Tribunal Pleno – Sessão de 14/09/06

**PROCESSO N °** : 302978/06  
**INTERESSADO** : SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

**ACÓRDÃO Nº 1310/06 - Tribunal Pleno**

**Ementa:** Uniformização de Jurisprudência. Recurso Fiscal. Aquisição de Produtos da Cesta Básica. Benefício Fiscal. Diferença de Alíquota. Creditamento do ICMS. Estorno Proporcional não Obrigatório.

**RELATÓRIO**

Trata, o presente protocolado de incidente de **UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA**, arguido pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, através de sua Procuradora-Geral, Dra. Ângela Cássia Costaldello, com base nos artigos 415 e seguintes do Regimento Interno.

O incidente foi requerido quando da apreciação do Protocolo nº 23.563-3/03, que trata de **RECURSO FISCAL** encaminhado pela Secretaria de Estado da Fazenda.

A matéria envolvida trata, basicamente, da possibilidade de empresas que comercializam os produtos componentes da cesta básica creditarem-se em 12% e debitarem-se em 7% na conta ICMS. É que, como se sabe, essas mercadorias são objeto de tratamento tributário diferenciado incidindo sobre elas uma alíquota de 7%.



A Procuradora-Geral relata que a matéria envolvida tem merecido tratamentos antagônicos nesta Corte, motivo que a impeliu a suscitar a presente uniformização.

## **ANÁLISE E VOTO**

A análise da documentação envolve inegável complexidade. A comprovar essa afirmativa pode-se mencionar a jurisprudência dos Tribunais que, em seguidas passagens, demonstram inexistir unanimidade de opinião entre seus membros. O mesmo se passa nesta Corte de Contas. Em boa hora, portanto, surge esse incidente de uniformização.

Esclareça-se, inicialmente, que a questão tem a sua origem na lei estadual nº 9.870/91, cujo art. 1º dispõe:

*“Art. 1º. É autorizado o Poder Executivo a reduzir a carga tributária do ICMS em relação às operações internas com mercadorias da cesta básica paranaense, indicadas em decreto”.*

Da redação do preceptivo pode-se deduzir facilmente uma das características principais do ICMS: a sua seletividade. Trata-se, basicamente, de um mecanismo pautado em alíquotas diferenciadas visando, com isso, alterar o consumo de determinado produto ou serviço. Vale ressaltar que essa qualidade do ICMS tem reconhecimento constitucional, nos termos do art. 155, §2º, III. Diz a Lei Maior que o ICMS *“poderá ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços”*.

No caso de pretender facilitar a aquisição de determinada mercadoria, e foi essa a intenção do Governo do Paraná em relação aos bens que compõem a cesta básica, a operação se dará, na maioria das vezes, com a aplicação de uma alíquota reduzida.

Essa característica extrafiscal do ICMS, somada à sua natureza não-cumulativa (art. 155, §2º, I, da CF/88), possibilita, no caso da cesta básica, que os produtos tidos como essenciais, cheguem ao consumidor final com preço reduzido. Com isso estimula-se não só a distribuição e o consumo dos principais gêneros alimentícios, como também, toda uma cadeia produtiva, em nítido impulso à economia e à geração de empregos.

Vale observar, ainda, que sobre a presente matéria não pairam mais dúvidas. Com efeito, a partir da edição do Decreto nº 1.262, de 14 de maio de 2.003, deixou-se de exigir a anulação proporcional dos créditos nessas operações. Essa decisão se mostra significativa pois sinaliza a intenção do Poder Executivo em manter esse mecanismo de incentivos.

Não seria coerente, portanto, decidir os casos pendentes de modo diverso ao tratamento legal que a matéria vem recebendo atualmente.



**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA protocolados sob nº 302978/06,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro, NESTOR BAPTISTA, por unanimidade em:

Quando do julgamento dos recursos fiscais que se enquadrem nas hipóteses do presente incidente de uniformização de jurisprudência, passe a desconstituir os autos de infração lavrados sobre as operações nas quais o contribuinte deixou de fazer o estorno proporcional do crédito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, HENRIQUE NAIGEBORN, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Sala das Sessões, 14 de setembro de 2006 – Sessão nº 35.

NESTOR BAPTISTA  
Conselheiro Relator

**HEINZ GEORG HERWIG**  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 02**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Recurso de Revista. Exigência de CND/INSS.

**Processo Originário:** Protocolo nº 389771/06

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 389895/06

**Relator :** Conselheiro Artagão de Mattos Leão

**Decisão:** Acórdão nº 1365/06 - Tribunal Pleno – Sessão de 21/09/06

**PROCESSO N °** : 389895/06  
**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

**ACÓRDÃO Nº 1365/06 - Tribunal Pleno**

Ementa: Uniformização de Jurisprudência. Necessidade de apresentação da certidão negativa de débito específica da obra pública emitida pelo INSS, como documento indispensável para a aprovação das contas.

**RELATÓRIO**

Versa o presente expediente sobre proposta de uniformização de jurisprudência formulada pela ilustre Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Paraná, a respeito da necessidade ou não, da apresentação da certidão negativa de débito específica de obra pública emitida pelo INSS, como documento a ser apresentado na condição de requisito indispensável para a aprovação das contas por parte da Corte de Contas.

Em seu arrazoado, o Ministério Público de Contas pondera que os órgãos colegiados do Tribunal têm apresentado dissensão entre si, optando em determinados momentos que a ausência de certidão negativa de débitos junto ao INSS específica da obra pública não seria motivo para a reprovação das contas da entidade, sendo caso, no máximo, para ressalva. E, em outro sentido, diametralmente oposto, em que a ausência de apresentação de certidão negativa de débitos do INSS pelo ente público induz, necessariamente, à reprovação das contas, pelo descumprimento da legislação previdenciária e de princípios constitucionais.



Com efeito, dos argumentos esposados no parecer ministerial, depreende-se que o seu posicionamento leva a apoiar o segundo posicionamento, qual seja, da necessidade de apresentação da certidão negativa de débitos junto ao INSS pela empresa contratada para a realização da obra, sob pena de desaprovação das contas.

Por fim, no afã de demonstrar as controvérsias verificadas em nosso Tribunal, a diletta procuradora-geral elenca as decisões divergentes já exaradas no âmbito da Corte de Contas.

## VOTO

Em preliminar, do manuseio das decisões editadas pelos órgãos colegiados do Tribunal de Contas do Paraná, de fato, constata-se a divergência de posicionamento o que não é salutar para os entes jurisdicionalizados, razão pela qual se entende crível a uniformização de entendimento.

A Magna Carta Federal em seu art. 195, § 3º determina que:

"Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecidos em lei, *não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios*". (Grifou-se)

Com o propósito de regulamentar o contido no texto constitucional, a Lei nº. 8.666/93, consignou em seu art. 29, inciso IV, que dentre os documentos comprobatórios da regularidade fiscal encontra-se a prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que demonstrem situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

Marçal Justen Filho ao comentar o tema em sua obra assevera que:

"A vedação constitucional produz reflexos na fase de habilitação. A Lei nº. 8.666 adotou a melhor tese. A exigência não será apurada apenas na fase de contratação. Essa seria uma interpretação incorreta, fundada no teor literal da Constituição. A alusão a "contratar" não significa que apenas o licitante vencedor deverá encontrar-se em situação de regularidade fiscal. A fase adequada para exame da situação do licitante é a habilitação. A interpretação literal da Constituição levaria a resultados despropositados. Suponha-se que, concluída a licitação, fosse verificado que o licitante vencedor possuía débitos perante a seguridade. Não poderia ser contratado, o que importaria frustração da atividade licitatória. Isso teria sido evitado se o tema tivesse sido investigado na fase de habilitação".



Pois bem, das lições do professor Marçal e considerando o teor da Constituição Federal em cotejo com a Lei Geral de Licitações Públicas, pode-se depreender que a certidão negativa de débitos fornecida pelo INSS, visando a demonstração da regularidade atinente à Seguridade Social, em momento algum pode ser afastada dos certames licitatórios, em qualquer modalidade, sob pena de desrespeito a norma constitucional.

Com efeito, o momento de sua apresentação é quando da abertura do envelope contendo a documentação, ou seja, na fase de habilitação. Portanto, só passará para a fase de julgamento das propostas comerciais àqueles licitantes que se encontram regulares com a Seguridade Social, dentre outros documentos exigidos, observados os arts. 28 a 31 da Lei nº. 8.666/93 e em consonância com o grau de complexidade do objeto de certame.

Portanto, nos procedimentos licitatórios que visem a construção de obra pública, objeto ou não de convênio, o Poder Público tem a obrigação de exigir prova de regularidade perante a Seguridade Social, na fase de habilitação, como também no momento da liberação das demais parcelas, uma vez que a regularidade não só é exigida, quando da contratação, mas durante todo o decorrer do ajuste.

Nesse passo, cumpre à Administração Pública exigir do contratado a apresentação dos comprovantes de recolhimento mensal das contribuições feitas ao INSS dos empregados que efetivamente trabalharam na obra, como também solicitar nas obras adreces a construção civil a matrícula específica da obra junto ao INSS. Com essa medida busca-se evitar futura responsabilização solidária do ente público com a empresa contratada.

Agora, no que tange a prestação de contas devida, a ser apresentada pelo órgão ou entidade pública, quando de seu julgamento, em razão do mandamento constitucional que determina que a pessoa jurídica em débito com o sistema de Seguridade Social não poderá contratar com o Poder Público, entende-se ser necessária a apresentação da multicidada certidão de débitos específica de obra pública emitida pelo INSS.

Sendo assim, a sua não apresentação acarretará por parte dos órgãos colegiados do Tribunal de Contas do Paraná, a prolação de julgamento pela irregularidade das contas.

Entretanto, considerando que essa Corte de Contas vem decidindo até então de forma conflitante, entende-se de bom alvitre estabelecer a data de 1º de janeiro de 2005, início do mandato dos atuais prefeitos, como marco inicial para a aplicação do entendimento ora apresentado.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA protocolados sob nº 389895/06,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade em:

I - Decidir que todos os processos pendentes de julgamento, contratados a partir de 1º de janeiro de 2005, sejam apreciados de conformidade com o ora proposto.

II - Os demais processos, anteriores a 1º de janeiro de 2005, em trâmite na Casa, poderão ser aprovados com ressalva.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBOREN, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Sala das Sessões, 21 de setembro de 2006 – Sessão nº 36.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Conselheiro Relator

**HEINZ GEORG HERWIG**  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 03**

**Órgão Colegiado de Origem:** 2ª Câmara

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Transferência Voluntária. Responsabilidade institucional ou pessoal.

**Processo Originário:** Protocolo nº 11439/02

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 457700/06

**Relator:** Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

**Decisão:** Acórdão nº 1412/06 - Tribunal Pleno – Sessão de 21/09/06

**PROCESSO N º** : 457700/06  
**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : CONS. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

**ACÓRDÃO nº 1412/06 – Pleno**

EMENTA: INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA – RESPONSABILIDADE DECORRENTE DE APLICAÇÃO IRREGULAR DE RECURSOS PÚBLICOS TRANSFERIDOS VOLUNTARIAMENTE POR ATO CONTRATUAL – MULTA E DECLARAÇÃO DE IDONEIDADE SÃO SANÇÕES DE CARÁTER PESSOAL; ENQUANTO OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER SÃO INSTITUCIONAIS.

ENTIDADES PÚBLICAS –IRREGULARIDADE DECORRENTE DE DESVIO DE FINALIDADE ENSEJA RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA, PARA DEVOLUÇÃO DOS REPASSES, DO AGENTE E DO ENTE; PODENDO SER EXCLUÍDA A RESPONSABILIDADE DO AGENTE, DESDE QUE HAJA BOA-FÉ E BENEFÍCIO À ENTIDADE; NÃO PREVISÃO DO § 5º DO ART. 248 DO RI NA LEI ORGÂNICA NÃO OBSTA SUA APLICAÇÃO – NO CASO DE DANO AO ERÁRIO, DECORRENTE DE ATO DE GESTÃO ILEGÍTIMO OU ANTIECONÔMICO, DESFALQUE OU DESVIO DE DINHEIROS, BENS OU VALORES PÚBLICOS, A RESPONSABILIDADE É SOLIDÁRIA ENTRE O AGENTE E O TERCEIRO BENEFICIADO, DESDE QUE CHAMADO AO PROCESSO – OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS ENSEJA RESPONSABILIDADE INSTITUCIONAL – CONFIGURADA INFRAÇÃO A NORMA LEGAL OU REGULAMENTAR, DEVE-SE VERIFICAR SE É CASO DE RESSALVA OU SE HÁ DANO AO ERÁRIO, DE MODO A SE



REALIZAR A RESPONSABILIZAÇÃO NOS TERMOS DOS ASPECTOS ANTERIORES.

ENTIDADES PRIVADAS – A REGRA GERAL NÃO É DE RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL, MAS INSTITUCIONAL, UMA VEZ QUE AS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO CONFIGURAM PROJEÇÃO POLÍTICO-JURÍDICA DA PRÓPRIA COLETIVIDADE, DE MODO QUE SUA RESPONSABILIZAÇÃO OCORRE EM CASOS ESTRITOS, QUANDO COMPROVADAMENTE OS RECURSOS TENHAM REVERTIDO EM BENEFÍCIO DA COMUNIDADE – NÃO HÁ PREJUÍZO À RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA DO GESTOR E DA ENTIDADE; RESSALVA-SE, DA MESMA FORMA, A POSSIBILIDADE DE AÇÃO REGRESSIVA DA SEGUNDA CONTRA O PRIMEIRO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos.

## **RELATÓRIO**

Versa o presente expediente acerca de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado por este Conselheiro quando do exame, pela Segunda Câmara desta Corte, da Comprovação de Convênio 1143-9/02, na sessão de 02 de agosto de 2.006.

A questão central do processado diz respeito à forma de responsabilização (pessoal ou institucional) a ser adotada em processos de prestações de contas nas quais o julgamento seja pela irregularidade e sejam culminada penalizações.

Consoante se verificou nas recentes sessões das Câmaras e do Pleno desta Casa, foram exaradas decisões contraditórias no tocante ao assunto em tela.

O Ministério Público de Contas (Parecer 16.083/2.006) apresentou manifestação emitida pelo Eminentíssimo Procurador Laerzio Chiesorin Junior no seguinte sentido:

- Na hipótese de irregularidade das contas por desfalque ou desvio de dinheiro, bens e valores públicos, o Tribunal fixará a responsabilidade solidária entre (1) o agente público que praticou o ato irregular; (2) o terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado e (3) a autoridade administrativa competente para adotar as providências para a instauração de tomada de contas especial, apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano;

- Se a irregularidade for desvio de finalidade também aplicar-se-á a responsabilidade solidária entre (1) o agente e (2) o terceiro, devendo (3) o ente público beneficiado ser incluído como devedor solidário somente para fins de ressarcimento. Também cabe a responsabilização solidária (4) da autoridade administrativa competente para adotar as providências para a instauração de tomada de contas especial, apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano;



- O artigo 249, § 3º do Regimento Interno inovou na matéria atinente à responsabilização ao estabelecer que nos casos de dano ao erário decorrente de (1) ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; (2) desfalque ou desvios de dinheiros, bens ou valores públicos ou (3) desvio de finalidade, a responsabilidade será pessoal do agente público que praticou o ato irregular, podendo o Tribunal de Contas fixar a responsabilidade solidária do terceiro. Não há respaldo para a responsabilização pessoal instituída no artigo 248, § 3º do Regimento Interno para os casos de desfalque ou desvio de dinheiro, bens e valores públicos e de desvio de finalidade, os quais deverão ensejar, sempre, uma responsabilização solidária, nos termos do artigo 16, III, § 1º e 2º da LC 113/2.005;

- O § 5º do artigo 248 do Regimento não tem competência para estabelecer hipóteses de exclusão da responsabilidade decorrente de dano ao Erário por não haver autorização e/ou previsão específica na LC 133/2.005.

## VOTO E FUNDAMENTAÇÃO

### Introdução

A presente uniformização de jurisprudência pretende, em resumo, definir no âmbito jurisprudencial desta Corte de Contas a questão da responsabilidade decorrente de aplicação irregular de recursos públicos, seja por entidade privada, seja por entidade pública, transferidos voluntariamente por ato contratual (convênios, auxílios, subvenções e atos congêneres).

Desde muito tempo essa questão vem sendo debatida neste Tribunal de Contas, encontrando-se, ao longo do tempo, decisões de vários matizes e conclusões, razões que justificam o cabimento da Uniformização de Jurisprudência.

A mais recente decisão desta Corte de Contas em que se procurou pacificar o tema foi proferida no Protocolo 17855-9/03, em que foi interessado o Município de Barra do Jacaré, em pedido de certidão liberatória, conforme Resolução 2.711/2.003, nos termos de voto escrito deste Conselheiro Relator. Embora tratando de certidão liberatória, procurou-se tratar de forma genérica a questão, como paradigma a ser seguido por esta Corte de Contas. A votação foi unânime. Participaram da sessão os Conselheiro Rafael Iatauro, Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Heinz Georg Herwig e o Auditor Marins Alves de Camargo Neto.

Em tal *leading case*, definiu o Eg. Plenário, que **a responsabilidade, no caso de desaprovação de prestações de contas de recursos transferidos, será sempre institucional, respondendo o ente inadimplente perante o órgão repassador, imputando-se a respectiva responsabilidade na deliberação desta Corte de Contas** (conforme alínea “e”, das conclusões constantes do voto condutor da referida Resolução 2.711/2.003).



Definiu-se, também, que para os **processos que não tenham sido julgados definitivamente por esta Casa, até a data da modificação da posição desta Corte de Contas, será aplicado o novo entendimento para os repasses efetuados a partir da vigência da Lei Complementar 101/2.000.**

Como pressuposto também deliberou o Eg. Plenário que o **princípio da responsabilidade institucional não afasta, se for o caso, o direito de regresso da entidade contra o legítimo causador do dano**, bem como, que o **princípio da responsabilidade institucional não elide as demais responsabilidades pessoais dos administradores públicos ou privados, na forma da legislação aplicável, facultando-se ao Tribunal de Contas, se for o caso, a delimitação de responsabilidade solidária pelos danos causados ao ente repassador.**

Apesar dessa deliberação unânime, que acolheu pressupostos sobre a responsabilidade por ato de aplicação de recursos, bens e valores públicos, as decisões desta Corte de Contas ainda não se assentaram sobre premissas únicas e conclusões pacificadas, principalmente após a LC/PR 113/2.005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná).

#### Delimitação do objeto da Uniformização de Jurisprudência

Importa destacar, inicialmente, que o objeto da presente Uniformização de Jurisprudência é restrito às **imputações de responsabilidades decorrentes de aplicações irregulares de recursos públicos estaduais ou municipais**, bem como, os tratados no caso do VII, do artigo 3º, da LC/PR 113/2.005, desde que contabilizados pelo Estado ou Municípios.

Para tanto, vinculam-se às prestações de contas tanto as **entidades públicas (de direito privado ou de direito público)** de qualquer esfera de governo que receba, transferências voluntárias do Estado do Paraná ou dos Municípios, sujeitando-se, pois, à jurisdição desta Corte de Contas, como as **entidades puramente de direito privado**, sem nenhum vínculo orgânico direto ou indireto com o Poder Público que conceder a transferência voluntária.

Nesta linha, temos como dirigentes e responsáveis pelas pessoas jurídicas de direito privado, pessoas físicas com ou sem vínculos com Poderes Públicos, ou seja, os dirigentes de empresas públicas (**agentes públicos**) e de entidades privadas sem vínculos orgânicos com entes federativos (**jurisdicionados eventuais**).

De igual sorte, as conclusões desta Uniformização de Jurisprudência aplicar-se-ão para fins de análise da aplicação da pena de **suspensão de recebimento de novas transferências voluntárias**, em pedidos de concessão de **certidão liberatória**.



Em relação aos processos em que se aplicarão as conclusões desta Uniformização de Jurisprudência, referem-se às deliberações colegiadas proferidas em procedimentos de **prestação de contas de transferências voluntárias ou tomadas de contas de transferências voluntárias, bem como, procedimentos e incidentes que tenham como objeto a aplicação de recursos de transferências voluntárias.**

Este incidente de Uniformização de Jurisprudência não se aplicará, por óbvio, aos processos já julgados em caráter definitivo por esta Corte de Contas, em que se aplicarão as sanções e consequências já definidas em coisas julgadas administrativas, inclusive para fins de concessão de certidão liberatória.

Não estaremos a tratar, nesta Uniformização de Jurisprudência, a questão da **responsabilidade solidária** dos responsáveis pelo **órgão repassador** ou responsáveis pelo **controle interno**, quando não atuarem na forma prevista em lei, seja na concessão da transferência voluntária ou de omissões em face de irregularidades praticadas pelos beneficiários, que ensejam a comunicação de irregularidades ou a instauração de procedimentos específicos, tais como a Tomada de Contas Especial, na forma dos artigos 6º, § 2º e 13, da LC/PR 113/2.005<sup>1</sup>.

Art. 6º Os responsáveis pelo controle interno, ou na falta destes, os dirigentes dos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão imediato conhecimento ao Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

...

§ 2º Verificada em inspeção ou auditoria, ou no julgamento das contas, irregularidade ou ilegalidade que não tenham sido comunicadas tempestivamente ao Tribunal, e provada a omissão, o dirigente do órgão de controle interno, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas em lei.

...

---

<sup>1</sup> Art. 6º Os responsáveis pelo controle interno, ou na falta destes, os dirigentes dos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão imediato conhecimento ao Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

...

§ 2º Verificada em inspeção ou auditoria, ou no julgamento das contas, irregularidade ou ilegalidade que não tenham sido comunicadas tempestivamente ao Tribunal, e provada a omissão, o dirigente do órgão de controle interno, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas em lei.

...

Art. 13 Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado e Municípios na forma prevista no inciso VI, do art.1º, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou anti-econômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.



Art. 13 Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado e Municípios na forma prevista no inciso VI, do art.1º, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

#### Tratamento normativo da LC/PR 113/2.005

O artigo 12, da LC/PR 113/2.005, prescreve que *os processos de tomada e prestação de contas abrangem os ordenadores de despesa, gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração*, sendo que, nesta última expressão (demais responsáveis) **não exclui a responsabilidade contratual do ente jurídico, público ou privado, bem como, não restringe a aplicação de responsabilidades exclusivamente às pessoas físicas (agentes públicos ou dirigentes e causadores de danos ao Erário).**

De igual forma, o artigo 14, estabelece que *responderá pelos prejuízos que causar ao erário o ordenador de despesa, o responsável pela guarda de bens e valores públicos ou aquele que autorizar ou der causa direta ou indiretamente ao gasto irregular*. Aplica-se, o mesmo raciocínio interpretativo do artigo 12, quando não restringe a jurisdição da Corte de Contas exclusivamente à figura da pessoa física (agente público, dirigente de entidade privada ou causador de dano).

Dando sequência ao tratamento legal da Lei Orgânica deste Tribunal, merece destaque, para fins de aplicação desta Uniformização de Jurisprudência, o disposto no artigo 16, inciso III e parágrafos:

*Art. 16 As contas serão julgadas:*

...

*III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:*

- a) omissão no dever de prestar contas;*
- b) infração à norma legal ou regulamentar;*
- c) ...Vetada...;*
- d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;*
- e) desvio de finalidade.*

*§ 1º Nas hipóteses das alíneas c, d e e, do inciso III, deste artigo, o Tribunal de Contas fixará responsabilidade solidária:*

- a) do agente público que praticou o ato irregular;*
- b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.*



*§ 2º Na hipótese da alínea e, do inciso III, deste artigo, a decisão do Tribunal de Contas fixará a responsabilidade solidária do ente público beneficiado com o desvio de finalidade, para fins de ressarcimento e do agente público responsável, e sem prejuízo das demais sanções pessoais deste último.*

Similar disposição encontra-se inserido no Regimento Interno, em seus artigos 248 a 250, a seguir reproduzidos:

*Art. 248. As contas serão julgadas irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:*

*I - omissão no dever de prestar contas;*

*II - infração à norma legal ou regulamentar;*

*III - dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;*

*IV - desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;*

*V - desvio de finalidade.*

*§ 1º O Tribunal poderá ainda julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.*

*§ 2º A prestação de contas em desacordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria ou que não*

*consiga demonstrar por outros meios a boa e regular aplicação dos recursos ensejará a irregularidade das contas, nos termos do inciso II, sem prejuízo da imputação de débito.*

*§ 3º Nas hipóteses dos incisos III, IV e V, a responsabilidade será pessoal do agente público que praticou o ato irregular, podendo o Tribunal de Contas fixar a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.*

*§ 4º A responsabilidade do terceiro de que trata o parágrafo anterior derivará do cometimento de irregularidade que não se limite ao simples descumprimento de obrigações contratuais ou ao não pagamento de títulos de crédito.*

*§ 5º Na hipótese do inciso V, a decisão do Tribunal de Contas fixará a responsabilidade do ente público beneficiado com o desvio de finalidade, podendo, ainda, excluir a responsabilidade do agente público, para fins de ressarcimento, quando inequívoca sua boa-fé e a integral utilização dos recursos em proveito da entidade, sem prejuízo das sanções pessoais aplicáveis.*

*§ 6º Verificadas as ocorrências previstas nos incisos III, IV e V, o Tribunal, por ocasião do julgamento, determinará a remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público Estadual, para ajuizamento das ações cabíveis, podendo decidir sobre essa mesma providência também nas demais hipóteses.*

*Art. 249. Quando julgar as contas irregulares, havendo dano, o Tribunal de Contas condenará o responsável ao recolhimento da dívida, atualizada monetariamente e com os acréscimos legais devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe*



*multa nos termos da lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.*

*Art. 250. O julgamento de irregularidade das contas poderá acarretar Declaração de Inidoneidade nos termos do art. 97, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como a aplicação das demais sanções de que trata o art. 85 dessa mesma lei.*

A partir do enquadramento normativo pode-se afirmar que, nos casos tratados nesta Uniformização de Jurisprudência, as sanções aplicáveis em razão de julgamento de contas irregulares, constituem-se em:

- Aplicação de multas previstas em lei.
- Imputação de débito (devolução de recursos públicos repassados).
- Imputação de débito (ressarcimento de danos ao erário).
- Declaração de Inidoneidade.

Além disso, o artigo 51, da LC/PR 113/2.005, estabelece a possibilidade de estipular **obrigações de fazer ou não fazer**, além de obrigar a expressa delimitação de responsabilidades e sanções, com a seguinte redação:

*Art. 51 Comprovada no julgamento do processo, de qualquer natureza, a ocorrência de ilegalidade ou irregularidade, haverá obrigatoriamente a delimitação de responsabilidades e sanções aplicáveis ao ente jurisdicionado e aos responsáveis, de forma individualizada ou solidária, seja pecuniária ou reparatória do dano, de obrigação de fazer ou não fazer, nos termos estabelecidos em lei.*

Sem embargo, pode-se concluir, desde já, que a aplicação de sanção de multa e de declaração de inidoneidade, tem natureza exclusivamente **pessoal**, ou seja, restrita à ordem jurídica individual, não abrangendo a responsabilidade da pessoa jurídica tomadora e aplicadora do recurso público, como não previsto no parágrafo único, do artigo 86 da LC/PR 113/2.005<sup>2</sup>.

Ao contrário, quando se tratar de obrigação de fazer ou não fazer, evidentemente que a responsabilidade será exclusivamente institucional, na medida em que a vinculação obrigacional e contratual é atribuída à pessoa jurídica (pública ou privada). Evidente que, além da responsabilidade institucional da pessoa jurídica no cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, cabe a aplicação de sanções pessoais ao respectivo gestor, inclusive pelo não atendimento à obrigação prevista no julgamento das respectivas contas.

Resta, pois, a delimitação de responsabilidade pela imputação de débitos (devolução dos valores repassados ou ressarcimento de danos). Novamente ressaltando a

---

<sup>2</sup> A multa será aplicada à pessoa física que der causa ao ato tido por irregular, e de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato, devendo o Acórdão definir as responsabilidades individuais.



posição pessoal deste Conselheiro Relator, que se rende aos mandamentos normativos, pode-se afirmar que tanto o artigo 16 da LC/PR 113/2.005, como o artigo 248 Regimento Interno deste Tribunal de Contas, estabelecem:

- Responsabilidade pessoal (agente público, gestor, dirigente ou responsável por bens e valores públicos, além de terceiro que direta ou indiretamente contribuam para o dano ao erário);
- Responsabilidade institucional (pessoa jurídica de direito público ou privado, com vínculo organizacional com o Poder Público, bem como, da pessoa jurídica de direito privado beneficiária da transferência voluntária);
- Responsabilidade exclusiva ou solidária.

Com efeito, em relação às irregularidades com **desvio de finalidade** (inciso III, “e”, artigo 16, LC/PR 113/2.005 e V, artigo 248, RI), a responsabilidade será do **ente público** beneficiado com o desvio de finalidade, com a responsabilidade **solidária do agente público**. Poderá, eventualmente, ser afastada a responsabilidade do agente público, conforme previsto no § 5º, do artigo 248, RI, quando evidenciada a boa-fé e integral aplicação dos recursos públicos em proveito do ente público (v. item seguinte deste voto).

Esta orientação normativa encontra respaldo inclusive em algumas manifestações jurisprudenciais, que partem do pressuposto da vinculação contratual, independentemente da sanção pessoal do gestor. Assim afirmou o Superior Tribunal de Justiça, quando aduz que o caso de agente político ou público, *poder ser responsabilizado por má conduta administrativa não tem o condão de afastar a sua responsabilidade com aquele a que se vinculou mediante a celebração do questionado convênio* (Min. Pádua Ribeiro, Resp. nº 21.587-4/BA).

*MANDADO DE SEGURANÇA. IRREGULARIDADES COMETIDAS PELO PREFEITO ANTERIOR. INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO NO CADASTRO DE INADIMPLENTES. LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.*

*- Patente a omissão do Município em adimplir a conta resultante da má administração de dinheiro público recebido por meio de convênio federal. Igualmente, indemonstrada a ocorrência de abuso de poder ou ilegalidade na inscrição do impetrante no SIAFI.*

*- Mandado de segurança denegado.*

**STJ - MS 8083 / DF; MANDADO DE SEGURANÇA 2001/0188678-0 - DJ DATA: 16/09/2002 PG:00133; 09/05/2002 S1 - PRIMEIRA SEÇÃO – Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO**

Nos casos de dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, previstos nos incisos III e IV do artigo 248, do Regimento Interno, a responsabilidade será **solidária**, do **agente público** e de **terceiro** que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, haja concorrido para o dano apurado (logicamente, desde que haja sido observado o devido processo



legal, chamando-se ao feito este terceiro). Evidentemente que nesses casos as responsabilidades fixadas na decisão não afastarão a aplicação das sanções pessoais previstas em lei.

*... o artigo 249, § 3º do Regimento Interno inovou na matéria atinente à responsabilização ao estabelecer que nos casos de dano ao erário decorrente de (1) ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; (2) desfalque ou desvios de dinheiros, bens ou valores públicos ou (3) desvio de finalidade, a responsabilidade será pessoal do agente público que praticou o ato irregular, podendo o Tribunal de Contas fixar a responsabilidade solidária do terceiro.*

*A palavra “poderá”, em sua redação, deve ser interpretada como um poder-dever, recomendando-se ao Tribunal que sempre estabeleça a responsabilidade solidária entre o ordenador da despesa e o terceiro beneficiado.*

*Ainda, quanto a este dispositivo legal, resta claro que o Regimento Interno extrapolou a reserva legal concedida pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas.*

*Isto porque não há respaldo para a responsabilização pessoal instituída no artigo 248, § 3º do Regimento Interno para os casos de desfalque ou desvio de dinheiro, bens e valores públicos e de desvio de finalidade, os quais deverão ensejar, sempre, uma responsabilização solidária, nos termos do artigo 16, III, § 1º e 2º da LC n.º 113/2005, consoante já demonstrado anteriormente.*

Pois bem. Mesmo com o tratamento normativo atual, algumas questões remanescem não previstas nas normas legais acima citadas:

- Responsabilidades pela omissão no dever de prestação de contas e pela prática de atos com infração à norma legal ou regulamentar;
- Responsabilidades previstas para pessoas jurídicas de direito privado sem vínculo organizacional com o Poder Público.

De igual sorte, tanto o artigo 16, da LC/PR 113/2.005, como o artigo 248 do RI, não estabelecem os parâmetros para a fixação de responsabilidades pela omissão no dever de prestação de contas ou pela prática de atos com infração à norma legal (artigo 248, incisos I e II, do RI).

Para a solução de ambos os casos o caminho a ser percorrido, salvo melhor juízo, seria a análise da natureza de cada motivo de irregularidade (já que a lei não tratou da solução de responsabilidades para tais casos), para fixação das respectivas responsabilidades.

No caso da **omissão do dever de prestar as respectivas contas** (inciso I, artigo 248, RI), trata-se de irregularidade material e formal, que impossibilita a análise dos demais aspectos que tornariam possível a delimitação de responsabilidades nos casos já mencionados, ou seja, além do descumprimento de natureza formal, a falta de materialidade torna-se clara, impedindo a apreciação das respectivas contas, gerando, assim, a **responsabilidade da pessoa jurídica**, ou seja, da própria instituição beneficiária.

Essa responsabilidade institucional pela devolução dos valores repassados, independentemente da sanção pessoal (multa) ao gestor, prevalecerá mesmo no caso de



Tomada de Contas frustrada, pela falta de prestação de contas (materialidade), salvo se demonstrado o desvio de recursos ou desfalque (inciso IV, artigo 248, RI).

Uma vez prestadas as respectivas contas, mesmo que intempestivamente ou através de procedimento de Tomada de Contas, com a materialidade da respectiva prestação das contas reclamadas, fica afastada a responsabilidade institucional pela omissão, regendo-se o caso pelas demais regras estabelecidas na LC/PR 113/2.005, sem prejuízo da sanção pessoal pelo ato omissivo.

No que diz respeito ao caso previsto no inciso II, do artigo 248, do RI, ou seja, de **infração à norma legal ou regulamentar**, entendemos que trata de dispositivo de natureza genérica e formal, passível, portanto, de aplicação de sanção exclusivamente pessoal (multa) e causadora de dano. Caso não gere **dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão**, a decisão necessariamente será restrita à regularidade com ressalvas, na forma do artigo 247, do RI. Tanto que, o próprio artigo 248, em seu § 2º, estabelece que além da irregularidade das contas, poderá ser objeto de imputação de débito<sup>3</sup>. A única conclusão possível seria a irregularidade com caracterização de dano ao erário ou à execução de programa, ato ou gestão, regendo-se, pois, inevitavelmente pelos demais dispositivos previstos no próprio art. 248 para a delimitação de responsabilidades. Em resumo, trata-se de dispositivo normativo contendo tipo de conduta irregular em caráter residual, ou seja, que não tiver sido tratado em outros dispositivos da LC/PR 113/2.005 ou do Regimento Interno.

No outro caso de silêncio normativo da LC/PR 113/2.005 ou do RI, todas as delimitações de responsabilidades estão previstas apenas para os casos de entes públicos ou agentes público. Com efeito, os artigos de que tratam de fixação de responsabilidades pelo julgamento de contas irregulares (transferências voluntárias) referem-se exclusivamente à **entes públicos e agentes públicos, categoria que não se enquadram os gestores de entidades privadas ou as próprias entidades privadas beneficiárias**.

Para a solução desta omissão normativa, dever-se-á levar em conta os princípios gerais de direito, a analogia e os costumes.

Em um primeiro momento poder-se-á alegar que o tratamento normativo dado pela LC/PR 113/2.005, ao se referir exclusivamente aos entes públicos e agentes públicos, quer levar em conta a sua diferenciação em relação às entidades privadas, ou seja, que os primeiros (entes públicos) merecem este tratamento excepcional de responsabilização face à sua natureza de interesse público coletivo, ou seja, que a predominância da responsabilização pessoal do

---

<sup>3</sup> § 2º A prestação de contas em desacordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria ou que não consiga demonstrar por outros meios a boa e regular aplicação dos recursos ensejará a irregularidade das contas, nos termos do inciso II, sem prejuízo da imputação de débito.



gestor tem como motivo causar o menor sacrifício aos interesses públicos coletivos que busca o órgão ou ente público atingir.

Sendo esta a premissa, não há que se aplicar o mesmo regramento (analogia) para as entidades privadas, onde deverá prevalecer a regra geral de responsabilidade contratual (na medida em que, trata o repasse de verbas públicas de obrigações contratuais).

Este entendimento não violaria, ainda, o princípio da isonomia, bem como, o da razoabilidade e proporcionalidade, na medida em que, estaria justificado o tratamento diferenciado, face às naturezas também diferenciadas dos interesses públicos mediatos e imediatos.

Aliás, esse mesmo entendimento tem o Tribunal de Contas da União, isto é, quando se trata de delimitação de responsabilidades de entidades integrantes da Administração Pública e não integrantes (entes públicos ou vinculados e entidades privadas) estabelece regras diferenciadas. Isto é, a regra geral para entidades públicas é o mesmo tratamento dado pela LC/PR 113/2.005, quando estabelece a responsabilidade do gestor e como exceção da regra geral, a responsabilidade institucional quando ocorre o desvio de finalidade e proveito próprio. É o que se depreende da Decisão Normativa 57, de 05 de maio de 2004, conforme artigos 1º a 3º<sup>4</sup>.

Em relação às entidades privadas é exatamente o contrário, ou seja, a regra geral é da responsabilidade institucional e como exceção à regra geral a responsabilidade solidária do gestor ou dirigente, com a aplicação da teoria da desconsideração da pessoa jurídica. Como evidência de tal afirmação, transcrevemos observações do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, ao conduzir o seu voto vencedor:

*Dirijo da unidade técnica quanto à responsabilidade da Sociedade Educacional Santa Rita. Os recursos repassados à entidade têm a natureza jurídica de subvenção social e o objetivo de promover o atendimento de alunos carentes, mediante a concessão de bolsas de estudos e assistência educacional.*

*Este objetivo não foi atingido. Os recursos públicos federais, repassados à entidade, foram integralmente sacados no Banco do Brasil e desviados para finalidade não explicitada nos autos. O desvio de finalidade na aplicação dos recursos no objeto legalmente definido importa na sua integral devolução pela entidade, em solidariedade com as pessoas físicas responsáveis por sua gestão.*

*No caso, a subvenção social era destinada a entidade privada, com patrimônio próprio, que não prestou contas na forma da lei, não se havendo de restringir a responsabilidade aos seus gestores. A hipótese não guarda semelhança com os*

---

<sup>4</sup> Art. 1º Nos processos de Tomadas de Contas Especiais relativos a transferências de recursos públicos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos.

Art. 2º Configurada a hipótese de que trata o artigo anterior, a unidade técnico-executiva proporá que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade.

Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.



repasses voluntários feitos a Estados e Municípios, por meio de convênios, porquanto, nestes casos, está presente o fato de que a pessoa jurídica de direito público configura a projeção político-jurídica da própria coletividade, razão por que sua responsabilização ocorre em casos estritos, quando comprovadamente os recursos tenham revertido em benefício da comunidade. Em se tratando de entidade eminentemente privada, isso não ocorre. A responsabilidade é direta e está prevista na própria Constituição Federal.

Interessante destacar que, enquanto o gestor de entidade pública, para se desvencilhar da responsabilidade pessoal, nos termos do § 5º do artigo 248 do RITCE/PR (v. item a seguir), tem o ônus de provar sua boa-fé e a aplicação dos recursos em proveito da comunidade, ocorre exatamente o contrário em relação às entidades privadas. Tais entes, que reclamam a responsabilização institucional, devem comprovar (ônus probandi) o desvio de recursos em proveito de particulares, de modo a embasar a desconsideração da pessoa jurídica e a responsabilização solidária do gestor ou dirigente.

Para concluir, neste particular, compartilhamos o mesmo entendimento do Tribunal de Contas da União, em que a responsabilidade da entidade privada, para fins de análise de prestação de contas de transferências voluntárias, para imputação de débitos é inafastável em qualquer dos casos, cabendo, porém, a responsabilidade solidárias dos gestores ou terceiros.

Afasta-se, portanto, as regras gerais da LC/PR 113/2.005, quando está a se referir a entes públicos e agentes públicos, para fins de imputações de débitos e outras sanções.

#### Divergência entre o disposto no § 5º do artigo 248 do RITCE/PR e a LOTCE/PR

O Órgão Ministerial aponta que, nas hipóteses de contas desaprovadas em virtude de desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos, a Lei Orgânica desta Corte (artigo 16, § 2º) prevê que a responsabilidade deve ser solidária entre agente e ente públicos, ao passo que o Regimento Interno (artigo 248, § 5º) possibilita a exclusão da responsabilidade do agente público, “quando inequívoca sua boa-fé e a integral utilização dos recursos em proveito da entidade, sem prejuízo das sanções pessoais aplicáveis”.

A questão não é de simples análise, merecendo exame os institutos relativos a ‘desvio de finalidade’ (da maneira como empregado pela LOTCE/PR) e ‘enriquecimento sem causa’.

Ao contrário do que pode parecer em análise superficial, quando a Lei Orgânica se refere a desvio de finalidade, não está tratando do instituto do ‘desvio de finalidade’ dos atos administrativos. Esta figura é irregularidade grave, que macula um ato de maneira completa, pois utilizado instrumento previsto para a efetivação de fins diversos, v.g. quando agente público se vale de desapropriação para recuperar bens litigiosos (RDA, 114:258). O desvio de finalidade indicado no Diploma Legal em tela trata, exclusivamente, da aplicação de transferências



voluntárias em escopos diferentes dos acordados em convênio, auxílio ou congênere (por exemplo, construção de creche quando se ajustou a construção de posto de saúde).

No tocante ao enriquecimento sem causa, versa sobre a percepção de vantagem de natureza econômica em detrimento de outrem, sem que haja justo motivo para a mesma. No campo do direito administrativo, consoante ensina Sílvio de Salvo Venosa:

*“... particularmente em sede de contratos administrativos, o privilégio da Administração e o princípio da prevalência do interesse público não pode servir de óbice à aplicação da teoria do enriquecimento indevido. Mesmo o ato administrativo nulo, provados os requisitos, pode obrigar o Estado a reembolsar o particular. Mesmo nulo, o contrato pode gerar efeitos patrimoniais (assim também no direito privado), e o reembolso é uma exigência da equidade, do contrário seria imoral e injurídico...”<sup>5</sup>*

Tais institutos foram trazidos à baila para que se aprecie, por exemplo, a situação já descrita acima, relativa a recursos repassados para a construção de uma creche e que foram utilizados na construção de posto de saúde. Em tal situação não há dúvidas de que as contas devem ser irregulares. Houve desvio de finalidade. As regras que regem o convênio foram descumpridas. O órgão repassador dos recursos deve ser ressarcido. Seria, porém, justo imputar a devolução dos repasses ao gestor que determinou sua imprópria aplicação? Com vênia ao entendimento do Ministério Público de Contas, entendo que a resposta tanto pode ser sim como não, está última dependendo do preenchimento dos requisitos impostos pelo Regimento Interno (inequívoca boa-fé e a integral utilização dos recursos em proveito da entidade).

Utilizando o exemplo já exposto, o simples fato de os recursos terem sido aproveitados para a construção de posto de saúde não tornam o Administrador isento de responsabilidade por devoluções. Num primeiro exame pode parecer que o estabelecimento atende aos anseios da coletividade, sendo um fim desejado pela comunidade. Entretanto, tal aspecto deverá ser devidamente comprovado. O gestor deverá demonstrar a necessidade do posto de saúde e que o mesmo está atendendo à comunidade da maneira devida.

Suponhamos que já existam vários postos de saúde na localidade e que o em comento foi construído em lugar remoto, nos quais existem apenas fazendas de propriedade do próprio gestor, não havendo qualquer tipo de procura pelos habitantes da comunidade. Ou, ainda, imagine-se que o estabelecimento permaneça fechado, sem atender à população. Em tais hipóteses não será possível comprovar boa-fé ou proveito à entidade, devendo os repasses ser devolvidos pelo próprio gestor.

Caso o posto de saúde seja construído de maneira regular e seja devidamente utilizado, apesar de os repasses terem sido aplicados em fim impróprio, em última análise o

<sup>5</sup> **Direito Civil, Teoria Geral das Obrigações e Teoria Geral dos Contratos**, 4 ed. São Paulo: Atlas. 2.004. P. 217.



gestor estará, pura e simplesmente, aplicando os recursos afetos à sua entidade para atendimento dos respectivos interessados. Entendimento contrário ofende o princípio da impossibilidade do enriquecimento sem causa e, em última análise, às mais simples definições de moralidade e justiça. Não é outro o posicionamento do Tribunal de Contas da União, senão vejamos o seguinte aresto:

ACÓRDÃO Nº 525/2000 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC-012.472/1999-9

...

8. Acórdão:

*Vistos, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade do Sr. Orildo Antônio Severgnini, ex-prefeito de Major Vieira - SC, instaurada em virtude da constatação de irregularidades na aplicação dos recursos federais, no valor de R\$ 14.600,00 (...), transferidos ao Município, em 07/10/96, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, por meio do Convênio nº 5160/96, destinado à realização de despesas vinculadas à área de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.*

*Infração à norma legal, por parte do responsável, consistente na aplicação dos recursos do Convênio em finalidade diversa daquela formalmente pactuada com o órgão federal concedente;*

*Considerando que, regularmente citado, o responsável não logrou ilidir a irregularidade que lhe foi imputada;*

*Considerando que, não obstante o desvio de finalidade constatado, os autos demonstram que os recursos transferidos à Prefeitura foram aplicados em benefício da comunidade, o que afasta a responsabilidade pessoal do ex-gestor pelo seu ressarcimento;*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União...

*a) julgar irregulares as contas do Sr. Orildo Antônio Severgnini e aplicar-lhe a multa... no valor de R\$ 2.500,00...;*

...

*c) determinar à Prefeitura Municipal de Major Vieira/SC a devolução, aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, da importância de R\$ 14.600,00 (quatorze mil e seiscentos reais)...;*

...

10. Data da Sessão: 31/10/2000 – Ordinária

\* grifos nossos

Assim sendo, ainda que exista divergência entre a LOTCE/PE e o RITCE/PR, entendo que não deve ser afastada a aplicação do § 5º do artigo 248 deste último diploma.

**ACORDAM**

Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, pronunciar-se nos termos acima expostos no presente incidente de uniformização de jurisprudência.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBOREN, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Curitiba, 21 de setembro de 2006.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

HEINZ GEORG HERWIG  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 04**

**Órgão Colegiado de Origem:** 2ª Câmara.

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Aposentadoria. Transformação de empregados em estatutários.

**Processo Originário:** Protocolo nº 577720/03

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 363527/06

**Relator :** Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

**Decisão:** Acórdão nº 1411/06 - Tribunal Pleno – Sessão de 21/09/06

**PROCESSO N °** : 36352-7/06  
**INTERESSADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : CONS. FERNANDO AUGUSTO GUIMARÃES

**ACÓRDÃO nº 1411/06 – Pleno**

EMENTA: UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA – QUESTÕES RELACIONADAS A AUSÊNCIA DE REGISTRO DE ADMISSÕES DE PESSOAL NESTA CORTE – ENTENDIMENTOS DIVERSOS – NEGANDO REGISTRO AO ATO DE INATIVAÇÃO, EM FACE DO IRREGULAR INGRESSO – ADMITINDO, COM FUNDAMENTO NA SEGURANÇA JURÍDICA – CONSIDERANDO OS CASOS EXISTENTES VERIFICA-SE A COLISÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – PONDERAÇÃO DE VALORES NO CASO CONCRETO – ADMISSÕES RELATIVAS AO ART. 70 DA LEI ESTADUAL Nº 10.219/92 E AS ADMISSÕES ANTERIORES À LEI COMPLEMENTAR 113/05 E ENCAMINHADAS EXTEMPORANEAMENTE DEVEM SER REGISTRADAS EM FACE DOS PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ E DA SEGURANÇA JURÍDICA.

Vistos, relatados e discutidos estes autos

**RELATÓRIO**

Versa o presente expediente acerca de incidente de uniformização de jurisprudência, suscitado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, de acordo com previsão dos artigos 415 e seguintes do Regimento Interno desta Corte, quando da análise do Processo 57772-0/03.



No referido feito, que trata do exame da legalidade de ato por meio do qual foi aposentada a Professora Maria Aparecida Barbosa Cavaleiro, veio à tona questão controvertida no âmbito deste Tribunal, acerca da possibilidade de regular aposentação, pelo regime próprio do Estado, de servidores (professores) admitidos em caráter temporário com vínculo celetista, no ano de 1.989, que tiveram seus empregos públicos, irregularmente, transformados em cargos por meio da Lei/PR 10.219/1.992.

Conforme expõe o órgão Ministerial, esta Casa já se manifestou de maneira contraditória em diversos processos, ora determinando o registro do ato de aposentadoria, com fundamento nos princípios da boa-fé e segurança jurídica, ora negando registro, em virtude da irregular forma de admissão do servidor.

### **VOTO E FUNDAMENTAÇÃO**

O incidente em análise comporta diversos ângulos que deverão ser devidamente esclarecidos. Porém, antes da apresentação de tal estudo, compreendo necessário, em breves linhas, tecer comentários acerca do regime jurídico adotado no Brasil para a vinculação de seus servidores.

Para evitar uma digressão muito delongada, apenas faço referência aos regimes jurídicos adotados em nosso País a partir da Carta Constitucional de 1967.

A Constituição de 1967 explicitava a existência de regimes jurídicos diferenciados, ou seja, sob a égide desta Constituição existiam na Administração Pública funcionários [denominação da própria Constituição] celetistas e funcionários estatutários. Tal situação foi modificada pelo constituinte de 1988, pois, *notava-se, então, verdadeiro emaranhado de regimes jurídicos prevalecendo sobre os servidores públicos, de tal modo que não se conheciam, suficientemente, numa mesma entidade o status de todos os componentes dos quadros administrativo*<sup>6</sup>.

Diante disso, a Constituição Federal promulgada em outubro de 1988 contemplou em seu texto originário a adoção do regime jurídico único – estatutário *ou* celetista – para todos os servidores públicos.

Dez anos mais tarde, através de uma Emenda Constitucional n° 19/98, suprimiu-se a obrigatoriedade do regime jurídico único, retornando a coexistir mais de um regime jurídico para os servidores público.

---

<sup>6</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 123



Entendi prudente tecer este breve comentário acerca do regime jurídico a que estão afetos os servidores públicos, pois acredito que foi a partir destas mudanças que o caso em análise teve origem.

Dentre as questões a serem enfrentadas temos:

#### Os 'funcionários' admitidos antes da Constituição de 1988:

Assim, conforme acima historiado, os 'funcionários públicos' que foram admitidos sob a égide da Constituição Federal de 1967, mediante aprovação em concurso público, conforme prescrevia o texto constitucional, eram regidos por regimes jurídicos variados.

Há que se ressaltar também que as admissões ou contratações realizadas antes da Constituição Federal de 1988 não eram encaminhadas às Cortes Contas para a análise da legalidade, para fins de registro, uma vez que somente após a promulgação desta Carta Federal é que esta atribuição foi conferida aos Tribunais de Contas.

Lúcia Valle FIGUEIREDO ao analisar o controle externo exposto no art. 71 da Constituição afirmou que:

*O inciso III traz-nos alguma novidade, comparativamente à Constituição anterior. A legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta sujeita-se a registro.*

*É na hora do registro que se fará o controle da legalidade das mencionadas admissões, a que título for, excepcionando-se apenas as nomeações para cargo de provimento em comissão<sup>7</sup>.*

Assim sendo, somente a partir da promulgação da atual Constituição é que os Tribunais de Contas passaram a ter a incumbência de registrar tais atos. Por outro lado, a Constituição de 1967, já previa, em seu art. 72, § 7º, a apreciação da legalidade, para fins de registro, das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões.

Com este arrazoado quer-se demonstrar que as admissões ou contratações realizadas sob a égide da Constituição de 1967 não são passíveis de apreciação pelo Tribunal.

#### Os servidores admitidos após a promulgação da Constituição de 1988:

Como visto anteriormente, o constituinte de 88 previu a apreciação dos atos de admissão pelos Tribunais de Contas, para fins de registro. Ressaltou ainda o legislador originário

---

<sup>7</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 350



que o controle externo seria feito em todos os atos de admissão, de qualquer natureza, excetuando os de provimento em comissão.

Significa dizer que, todos os agentes admitidos no serviço público, fossem efetivos ou temporários, deveriam ter as suas admissões analisadas pelas Cortes de Contas e nelas registradas para que, então, o vínculo existente tornasse plenamente eficaz.

A contrário *sensu*, se o ato não fosse registrado no Tribunal de Contas, seja por estrita culpa do administrador em não encaminhar o ato ao Tribunal ou qualquer outro motivo que mantivesse o ato da contratação sem a eficácia plena, que somente o registro o concederá, as Cortes de Contas deveriam negar registro às contratações, pois não restaria demonstrada a imprescindível legalidade que deveriam revesti-las.

Porém, sabe-se que qualquer inovação legislativa demanda tempo para a sua adaptação, o que falar, então, de uma alteração constitucional que trouxe grandes modificações no que concerne ao pré-falado regime jurídico dos servidores públicos?

Não se fecha os olhos para irregularidades que podem ter acontecido quando das contratações realizadas pela Administração Pública. Tem-se conhecimento de que vários servidores ingressaram nos quadros da Administração Pública via contratos temporários e permaneceram trabalhando para a Administração, o que evidencia que inexistia um controle interno eficiente capaz de detectar tais ilegalidades.

Ocorrem-me algumas questões que esta Corte tem enfrentado frequentemente e que estão relacionadas às questões acima expostas: (i) servidores que trabalham para a Administração Pública há vários anos <sup>8</sup> e que não tiveram seus atos de ingresso registrados nesta Corte; (ii) servidores que ingressaram através de contratação temporária e que acabaram por continuar a trabalhar para a Administração, a qual jamais tomou qualquer providência para que tais situações não ocorressem.

Porém, há que se considerar vários aspectos no caso em análise. Consideremos, pois, a existência de uma regra constitucional<sup>9</sup> que concedeu estabilidade a servidores públicos civis que preenchessem determinados requisitos; Consideremos também, a existência de uma Lei Estadual – Lei nº 10.219/92 – que transformou empregos em cargos públicos que, embora tenha sido questionada judicialmente, verifício da leitura do Acórdão do Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 1.695-2 Paraná, que não houve insurgência contra a efetiva transformação dos empregos em cargos públicos, visto que se obedecia à orientação para a instituição de regime jurídico único, mas sim contra a remissão que determinado dispositivo fazia ao Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Paraná e que, por isso, não deveria interferir na questão trazida a lume.

---

<sup>8</sup> Entre 05 a 20 anos .

<sup>9</sup> Art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



Destaco apenas que a ADIN foi proposta pelo Governador do Estado em face da previsão de contagem de tempo prestado ao Estado para os demais efeitos legais, constante no art. 35, § 2º da Constituição Estadual, o que foi acatado, por maioria, pelo Supremo Tribunal Federal que acabou por declarar inconstitucional tal expressão.

O entendimento que se tem dado é de que, inexistindo o registro do ato de admissão nesta Corte, haveria indícios de irregularidade no provimento dos cargos ou empregos públicos, o que, por certo, causará sérios problemas para o servidor quando vier a requerer a sua aposentadoria ou qualquer outro benefício a que faça jus.

A doutrina denomina tais servidores de servidores 'de fato'. Assim ensina Cármen Lúcia Antunes ROCHA:

*Considera-se servidor de fato a pessoa que exerce as funções públicas inerentes a cargo ou emprego público sem investidura legalmente válida. A pessoa que se põe na condição de servidor de fato não teve provimento no cargo, função ou emprego público, ou aquele ato que lhe teria conduzido a tal provimento eivou-se de vício, originária ou incidentalmente, o que o tornou, juridicamente, inexistente, nulo ou irregular ...*<sup>10</sup>

Mais adiante continua a autora:

*... Se, contudo, voltar-se ele [provimento], portanto, por exemplo, para o exercício temporário das funções inerentes a cargo ou emprego público pelo servidor, quando expirado o prazo de validade da ocupação ou exercício do cargo por ele haverá que se dar a extinção dos efeitos da ocupação ou exercício. Se não se afastar o servidor daquele desempenho no período atermado, tem-se a eiva de antijuricidade que terna, indelevelmente, o seu exercício, que resta, então, baldo de fundamento válido. A condição passa a ser a de servidor fato ou, mais propriamente, a de servidor aparente, na dicotomia estabelecida doutrinariamente. Menos incomum do que se supõe é essa situação na Administração Pública Brasileira.*<sup>11</sup> [sem destaque no original]

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO preleciona que:

*...o ato praticado por funcionário de fato é considerado válido, precisamente pela aparência de legalidade de que se reveste; cuida-se de proteger a boa-fé do administrado.*<sup>12</sup>

Desta boa-fé de que fala a autora podemos extrair a motivação para efetivação desta Uniformização de Jurisprudência.

<sup>10</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit. p. 140

<sup>11</sup> Idem. p. 141

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 230



Em diversas manifestações acatadas pela Câmara e pelo Plenário desta Casa, tenho afirmado o entendimento de que o servidor não pode arcar, anos depois, com o ônus de ser exonerado por qualquer falha que não tenha dado causa, em face dos Princípios da boa-fé (do administrado), sendo este princípio uma atenuação da rigidez do princípio da legalidade e o da Presunção de Legalidade, no qual *a Administração Pública se submete à lei, presume-se, até prova em contrário, que todos seus atos sejam verdadeiros e praticados com observância das normas legais pertinentes*<sup>13</sup>.

Neste sentido leciona Weida ZANCANER:

*...o princípio da boa-fé assume importância capital no Direito Administrativo, em razão da presunção da legitimidade dos atos administrativos, presunção esta que só cessa quando esses atos são contestados, o que coloca a Administração Pública em posição sobranceira com relação aos administrados.*<sup>14</sup>

Continua a renomada autora:

*Com efeito, atos inválidos geram consequências jurídicas, pois se não gerassem não haveria qualquer razão para nos preocupar com eles. Com base em tais atos certas situações terão sido instauradas e na dinâmica da realidade podem converter-se em situações merecedoras de proteção, seja porque encontrarão em seu apoio alguma regra específica, seja porque estarão abrigadas por algum princípio de Direito. Estes fatos posteriores à constituição da relação inválida, aliados ao tempo, podem transformar o contexto em que esta se originou, de modo a que fique vedado à Administração Pública o exercício do dever de invalidar, pois fazê-lo causaria ainda maiores agravos ao Direito, por afrontar à segurança à segurança jurídica e a boa-fé.*<sup>15</sup>

Há que se atentar para o dever que a Administração Pública tem de restaurar a ordem jurídica quando violada, em virtude da emanção de atos viciados.

Ora, sabe-se que esta restauração visa reparar o próprio princípio da legalidade afrontado quando a administração expediu um ato em desconformidade com os ditames legais. Este restabelecimento pode se dar através da convalidação ou da invalidação dos atos viciados.

A convalidação consiste, em síntese, na possibilidade do ato viciado ser reproduzido validamente na atualidade, resguardando os efeitos desde a data da criação do ato. Este ato de tornar válido um procedimento viciado pode se dar pela ratificação, pela retificação, pela confirmação, saneando-se o defeito. Acrescente-se que os atos viciados ainda podem ter

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit.. p. 72

<sup>14</sup> ZANCANER, Weida. *Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 61

<sup>15</sup> Idem. p. 61/62



seus defeitos expurgados pelo decurso do tempo, embora não haja consenso doutrinário e jurisprudencial quanto ao '*quantum*' de tempo.

E, ainda que tenha havido uma falha na nomeação de determinados servidores, compreendo que é na exata medida do transcurso do tempo que, *in casu*, a convalidação se deu, pois o decurso do tempo constitui uma das formas de estabilização das relações, e é capaz, portanto, de forma indireta, de validar atos viciados.<sup>16</sup>

Atualmente, ressaltam-se questões que cercam o direito à segurança jurídica e a boa-fé dos administrados.

Acerca do princípio da segurança jurídica José Afonso da SILVA ensina:

*Nos termos da Constituição a segurança jurídica pode ser entendida num sentido amplo e num sentido estrito. No primeiro, ela assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica. Em sentido estrito, a segurança jurídica consiste na garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, este se mantém estável, mesmo se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu.*<sup>17</sup>

Expõe Maria Sylvia Zanella DI PIETRO:

*A segurança jurídica tem muita relação com a ideia de respeito à boa-fé. <sup>18</sup> Incontestável é a assertiva trazida a lume pela ilustre autora.*

A segurança jurídica tem como finalidade proteger os direitos subjetivos dos cidadãos, em virtude das constantes mutações que o Direito sofre ao longo do tempo. A garantia constitucional dos direitos subjetivos está consagrada no art. 5º, XXXVI<sup>19</sup>, da Carta Federal, podendo-se afirmar que o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada são corolários do princípio da segurança jurídica.

---

<sup>16</sup> Idem. p. 73

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). *Constituição e segurança jurídica*: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 15 – 30

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op.cit. p. 85

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

(...)



Nesta esteira, há que se salientar o entendimento de que os servidores que, de qualquer forma, adentraram no serviço público e que permanecem há tempos prestando seus serviços, não podem arcar com qualquer ônus a que não tenham dado causa.

Ainda que assim o seja, ainda que o ato de ingresso de alguns servidores seja inconstitucional, sendo, portanto, *nulo e írrito*<sup>20</sup> *ab initio*, há que se atentar para os problemas que a declaração de tal inconstitucionalidade poderá causar nestes atos, em face da segurança jurídica.

Pondera Regina Maria Macedo NERY FERRARI:

*O alcance, no tempo, dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade sempre foi, em nosso sistema jurídico, resultado de uma postura jurisprudencial que, com o tempo, abandona a posição radical que diz respeito a considerar a lei inconstitucional nula ab initio e carecedora de produção de efeitos, e passa a aceitar algum tipo de abrandamento*<sup>21</sup>.

Continua a autora:

*A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, durante muito tempo, sem medo de errar, considerou que a lei inconstitucional é nula de pleno direito e, por isso, incapaz de gerar efeitos.*

*Deve-se lembrar que a lei nula o é desde o início, sempre foi nula e, por isso, não pode produzir efeitos, pois o nulo não pode gerar direito. Já no campo da anulabilidade diz-se que a lei vigente e obrigatória até o pronunciamento do órgão competente no sentido de sua invalidade. No campo do direito público, especialmente no que tange ao controle da constitucionalidade, não deve caber tal diferenciação, mesmo porque, ainda que a inconstitucionalidade seja de forma mais séria de invalidade, a lei ou ato do Poder Público que viola a Constituição não deve ser tido como nulo ou anulável, mas apenas como inconstitucional*<sup>22</sup>.

Isso posto, considerando que ao Poder Judiciário nunca foi dada a possibilidade de restringir os efeitos retroativos da decisão de inconstitucionalidade, estabeleceu-se o posicionamento de *que a lei inconstitucional é nula de pleno direito e que, portanto, tudo o que tenha surgido sobre o seu império nulo também é, produzindo a decisão que reconheceu a inconstitucionalidade efeitos ex tunc*<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> NERY FERRARI, Regina Maria Macedo. O ato jurídico perfeito e a segurança jurídica no controle da constitucionalidade. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). *Constituição e segurança jurídica*: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 209-259

<sup>22</sup> Idem. p. 233

<sup>23</sup> Idem. p. 236



Contudo, tal postura jurisprudencial tem sido abrandada pelo Supremo Tribunal Federal, com vistas a proteger terceiros de boa-fé e a segurança jurídica das relações.

A máxima – *de que a lei inconstitucional é nula de pleno direito e que, portanto, tudo o que tenha surgido sob o seu império nulo também o é* – à qual se atrelava a Suprema Corte, vem sendo mitigada conforme se pode depreender do que expôs o relator Ministro Gilmar Mendes quando afirmou que “*haver-se-ia de conceder proteção ao ato singular, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, procedendo-se à diferenciação entre o efeito da decisão no plano normativo e no plano das fórmulas de preclusão*”<sup>24</sup>.

O abrandamento antes referido é reforçado por outra decisão da mesma Corte, datada de fevereiro do corrente ano, na qual, o mesmo Ministro relator, defendeu pensamento semelhante<sup>25</sup>.

Cita-se ainda autora a quem já se fez referência, Regina Maria Macedo NERY FERRARI, quando expôs a lição de Teori Albino ZAVASCKI:

*...diante de fatos consumados, irreversíveis ou de reversão possível, mas comprometedor de outros valores constitucionais, só resta ao julgador – e esse é o seu papel – ponderar os bens jurídicos em conflito e optar pela providência menos gravosa ao sistema de direito, ainda quando ela possa ter como resultado o da manutenção de uma situação originariamente ilegítima. Em casos tais, a eficácia retroativa da sentença de nulidade importaria a reversão de um estado de fato consolidado, muitas vezes, sem culpa do interessado, que sofreria prejuízo desmesurado e desproporcional.*<sup>26</sup>

A decisão do Supremo Tribunal Federal consigna proposições essenciais para a promoção da harmonia social uma vez que, ao primar pela segurança e estabilidade das relações jurídicas entre a sociedade e o Estado, cria uma atmosfera de garantia e confiança inabaláveis.

Esta garantia e confiança dão solidez ao sistema e permitem uma vivência mais tranquila do homem em relação a seus direitos.

<sup>24</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário. 2. Servidor Público Estadual Inativo. Aposentadoria anterior à CF/88. 3. Nulidade da denominação do cargo de Diretor de Divisão. Retorno ao cargo de Chefe de Seção. 4. Declaração de inconstitucionalidade pelo STF dos artigos 4º ao 7º da Lei Complementar no 317, de 09 de março de 1983, do Estado de São Paulo. (Rp. 1.278, Pleno, Rel. Djaci Falcão, DJ 09.10.87). Ato praticado na vigência da CF/88. 5. Ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Possibilidade. 6. Princípio da segurança jurídica. Aplicabilidade. Precedentes. 7. Recurso extraordinário conhecido e provido. Segunda Turma. Relator: Min. Gilmar Mendes. 13 de junho de 2006. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 217.141-5 São Paulo. Publicado: DJ em 04 ago. 2006

<sup>25</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1. Recurso extraordinário. 2. Ação rescisória. Transposição de cargo. Processo seletivo anterior à CF/88. Homologação posterior. Ato administrativo controvertido à época. 3. Princípio da segurança jurídica. Aplicabilidade. Precedentes. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Segunda Turma. Relator: Min. Gilmar Mendes. 14 fev. 2006. Recurso Extraordinário 466.546-8 Rio de Janeiro. Publicado: DJ em 17 mar. 2006. p. 42

<sup>26</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 49-50 apud NERY FERRARI, Regina Maria Macedo. O ato jurídico perfeito e a segurança jurídica no controle da constitucionalidade. In: ... p. 209 - 259



Finaliza-se trazendo à baila uma recapitulação em poucas palavras, da lavra da Ministra Cármen Lúcia Antunes ROCHA, que traduz perfeitamente o que esta decisão da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal representa para direito na visão do cidadão:

*Ele (direito à segurança) que cada pessoa pode saber de si, de seus direitos, tê-los por certos e seguros em sua aplicação, para que cada qual durma e acorde ciente de que os seus direitos são os que estão conhecidos no sistema, e que a sua mudança não se fará senão segundo o quanto nele estabelecido (o que, numa democracia, não será de atropelo nem sem o prévio conhecimento do que vem a ser cada item jurídico mudado ou produzido como novo direito).<sup>27</sup> [sem grifos no original]*

Do exposto proponho:

Em homenagem aos *Princípios da Boa-fé* e da *Segurança das Relações Jurídicas*, considerando o Despacho nº 445/03 – PGE, citado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas a fl. 04 e, considerando que a ausência do registro dos atos de admissão de pessoal que tem criado diversas situações às quais se tem dado discordantes interpretações, proponho que (i) as admissões relativas ao art. 70, da Lei 10.219/92, sejam tidas como válidas e legais; (ii) que as admissões realizadas pela Administração Pública Estadual ou Municipal (direta ou indireta) anteriores ao ano de 2000, sejam aceitas como válidas e legais, para fins de registro, com fulcro na ponderação de valores entre os Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica no caso concreto, ressaltando-se nos casos, o *princípio da boa-fé*.

Destaco que no caso concreto, ou seja, a inativação de servidor que teve seu emprego transformado em cargo público pela Lei Estadual nº 10.219/92, a ponderação de valores acaba por elevar o *princípio da segurança jurídica* e da *boa-fé* em detrimento do princípio da legalidade.

Apenas ressalvo que se propõe tal prazo, com base em prazos decadenciais que, em geral, são de cinco anos.

Assim, entendo que estas medidas visam a impedir que os servidores que trabalham para a administração há anos venham a arcar com o ônus de não poder se inativar por motivos que não tenham dado causa, evidenciando-se aqui, mais uma vez, a exaltação do princípio da boa-fé.

Entendo prudente ainda salientar que no caso do encaminhamento de admissões extemporâneas anteriores a entrada em vigor da Lei Complementar nº 113/05, deverão ser encaminhadas peças dos autos ao Ministério Público Estadual para que possa apurar a conduta do agente, para aferição de configuração de prática de ato de improbidade administrativa

<sup>27</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O princípio da coisa julgada e o vício de inconstitucionalidade. In: \_\_\_\_\_. ... p. 165 - 191



tipificada na Lei Federal nº 8.429/92, bem como que a atitude não elide eventual sanção ao agente público que agiu com desídia.

### **ACORDAM**

Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, julgar que as admissões relativas ao art. 70, da Lei 10.219/92, sejam tidas como válidas e legais; que as admissões realizadas pela Administração Pública Estadual ou Municipal (direta ou indireta) anteriores ao ano de 2000, sejam aceitas como válidas e legais, para fins de registro, com fulcro na ponderação de valores entre os Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica no caso concreto, ressaltando-se no caso, o *Princípio da Boa-fé*.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBOREN, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Curitiba, 21 de setembro de 2006.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

HEINZ GEORG HERWIG  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 05**

**Órgão Colegiado de Origem:** 1ª Câmara

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Aposentadoria. Policial Civil.

**Processo Originário:** Protocolo nº 238527/03

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 445019/06

**Relator :** Auditor Ivens Zschoerper Linhares

**Decisão:** Acórdão nº 1421/06 - Tribunal Pleno – Sessão de 21/09/06

**PROCESSO N °** : 445019/06  
**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : AUDITOR IVENS ZSCHOERPER LINHARES

**ACÓRDÃO Nº 1421/06 - Tribunal Pleno**

UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.  
APOSENTADORIA DE POLICIAIS CIVIS. APLICABILIDADE  
DA LC 51/85. ART. 40, §4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.  
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/05. REQUISITOS DE  
APLICABILIDADE.

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado na Sessão nº 25, de 18.07.2006, por ocasião do julgamento do Processo nº 23852-7/03, da Aposentadoria de Aldemar Tadeu Bendlin, relativo à aplicabilidade da Lei Complementar nº 51, de 20.12.1985 às aposentadorias de policiais civis.

Nos termos do art. 416, § 2º, do Regimento Interno, manifestou-se o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, através do Parecer nº 15924/06, de lavra do Procurador GABRIEL GUY LÉGER, pela inaplicabilidade da lei referida, apontando, caso diverso o entendimento do Plenário, pontos a serem objeto de deliberação relativo às condições e requisitos a serem observados para a concessão do benefício em face do regramento constitucional vigente.

2. **Preliminarmente**, conforme referido no parecer da douta Procuradoria, cumpre observar o equívoco na formação do presente incidente de uniformização de



jurisprudência, devendo ser desentranhada a proposta de voto nº 876/06, os despachos nº 1490/06 e 1770/06, e os pronunciamentos do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, contidos no Parecer nº 13411/06 e no Despacho nº 461/06, e juntadas, novamente, aos autos originais nº 23852-7/03.

Esclareça-se, por outro lado, que a manifestação da Diretoria Jurídica, a que se refere o art. 159, III, do Regimento Interno, depende de determinação do Relator, não se tratando, portanto, diversamente da emissão de parecer pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, de requisito de validade do processo, mas, de ato revestido de discricionariedade, tendo-se verificado, no caso em tela, a dispensa dessa diligência interna por economia processual, em face do reiterado e uniforme posicionamento dessa Diretoria no sentido da admissibilidade da aplicação da Lei Complementar nº 51/85, coincidente como voto proferido nos autos originais, objeto do presente incidente.

**No mérito**, em que pese o entendimento diverso do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, mostra-se aplicável a Lei Complementar nº 51/85, aos casos de aposentadoria de policiais civis.

Há que se observar, inicialmente, a Emenda Constitucional nº 47, de 05.07.2005, deu nova redação do art. 40, §4º, da Constituição Federal, retirado do texto anterior, introduzido pela Emenda Constitucional nº 20/1998, a expressão “*exclusividade*” com relação às “*atividades exercidas sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física*”.

Era a redação anterior: “*É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física, definidos em lei complementar*” (sem grifo no original).

Com a Emenda Constitucional nº 47/05, passou a ser a seguinte:

*“§4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos dos servidores:*

*I – portadores de deficiências;*

*II – que exerçam atividades de risco;*

*III – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física”*

Dessa forma, não há que se questionar a compatibilidade com texto constitucional, da previsão do art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20.12.1985, que dispõe:



**"Art. 1º** O funcionário policial será aposentado:

*l – Voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte, pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial'.*

Ressalte-se que as decisões judiciais a que se refere o parecer da douta Procuradoria, a f. 58/60, dos autos originais, são anteriores ao advento da Emenda Constitucional nº 47/05, isto é, março e novembro de 2003, motivo pelo qual estão sujeitas a uma nova análise, levando-se em conta essa alteração legislativa.

Da mesma forma, as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, referidas no parecer do ilustre Procurador GABRIEL GUY LÉGER (Acórdão nº 15929, da Sexta Câmara Cível e Apelação Cível nº 166404-2, a f. 97/102).

Observe-se, em complementação, que a decisão a que se refere o douta Procuradoria, originária do Tribunal de Justiça de Minas Gerias (processo nº 1.0024.06.034808-3/001, Rel. Dês. Armando Freire, de 01.08.2006, f. 90/96), não se mostra com paradigma adequado, vez que, além de tratar-se de Agravo de Instrumento contra decisão que deixou de conceder tutela antecipada, portanto, de cognição sumária, baseada em verossimilhança do direito, em juízo de caráter provisório, constou do corpo do acórdão a dúvida que permeia a matéria, notadamente, após o advento da Emenda Constitucional nº 47/2005<sup>28</sup>.

Outrossim, não se encontra configurada a hipótese de repristinação.

A propósito, a definição de ALEXANDRE DE MARAES:

---

<sup>28</sup> A propósito, o seguinte extrato, do referido acórdão:

*"Tem-se, ainda, que a recentíssima modificação introduzida no art. 40 da CF/88 pela EC 47/05, não trouxe significativas mudanças ao texto primitivo do artigo, e, de toda forma, a exigência da edição de Lei Complementar a regulamentar a matéria foi mantida.*

*Esclareço, pois, que a prova documental acostada aos autos e, ainda, as alegações dos recorrentes, não possuem grau de convencimento tal que a seu respeito não se possa levantar dúvida razoável. Antes, como visto, a dúvida aqui existente se apoia, até mesmo, em forte linha jurisprudencial, não sendo recomendável, por conseguinte, a concessão da pleiteada antecipação da tutela.*

*De mais a mais, por envolver a discussão, basicamente, interpretação de norma jurídica, o acolhimento da pretensão liminar pressupõe a inexistência de dúvidas quanto a ela (interpretação), o que não ocorre, como visto, no caso dos autos.*

*Abstenho-me de aprofundar na discussão sobre a constitucionalidade ou não da questionada LC 51/85, na consideração de que não é este o momento processual adequado para ampla análise do assunto, que possivelmente será tratado em toda sua profundidade nas fases processuais pertinentes.*

*Por agora, basta um exame superficial, somente para aferir se as alegações dos recorrentes apoiam-se em prova inequívoca ou se possuem verossimilhança suficiente para a concessão da requerida antecipação de tutela, o que no caso sub examine, data venia, não se logrou demonstrar.*

*Concebo, portanto, que a r. decisão proferida pelo nobre Juiz Singular, que indeferiu o pedido de afastamento prévio dos agravantes de seus respectivos serviços, não está a merecer quaisquer reparos, razão pela qual a mantenho'*



*“Repristinação é o nome que se dá ao fenômeno que ocorre quando uma norma revogadora de outra anterior que, por sua vez, tivesse revogado uma mais antiga, recoloca esta última novamente em estado de produção de efeitos” (“Direito Constitucional, Atlas, 10ª edição, São Paulo, 2001, p. 519).*

Mesmo após o advento da Emenda Constitucional nº 20/98, e antes da Emenda Constitucional nº 47/2005, este Tribunal já vinha se posicionando de forma favorável à aplicação da Lei Complementar nº 51/85, tendo, em diversas oportunidades, ao afastar a aplicação da Lei Complementar nº 93/2002, por vício formal, de iniciativa, convertido o feito em diligência, para alteração do fundamento legislativo.

Por brevidade, refira-se, a respeito, a Resolução nº 5022/04, da Sessão Plenária de 29 de julho de 2004, em que foi relator o Conselheiro Heiz Georg Herwig, quando, por maioria de votos ficou assentado que, quando o ato aposentatório estiver fulcrado na referida Lei Complementar 93/02, declarada inconstitucional por vício de iniciativa, a análise da sua legalidade deve ser feita pelo prisma da LC Federal 51/85.

Baseando-se nessa orientação, o ParanaPrevidência, através de seu Conselho Diretor, expediu a Resolução nº 130, de 13.10.2005, em que, dentre outros fundamentos, considerando *“que a Corte de Contas vem determinando, reiteradamente, que se proceda a alteração da fundamentação legal das aposentadorias dos policiais civis para a Lei Federal nº 51/85”,* e a *“grande quantidade de processos de concessão de aposentadoria de policiais civis sobrestados na PARANAPREVIDÊNCIA, Secretaria de Estado da Administração e da Previdência e Tribunal de Contas, no aguardo de definição desde a edição da Emenda Constitucional 20/98, o que vem acarretando grandes transtorno aos policiais civis”,* resolveu:

*“determinar que todos os atos de concessão de aposentadoria dos policiais integrantes dos quadros da Polícia Civil sejam fundamentados pela Lei Federal nº 51/85, inclusive os processos que se encontram sobrestados”.*

Dessa forma, não se encontra caracterizada a hipótese de repristinação, vez que ausente o pressuposto de ter sido revogada a lei mais antiga, conforme terminologia utilizada da definição de ALEXANDRE DE MORAES, acima citada.

Vale salientar, ademais, que as decisões do Superior Tribunal de Justiça referidas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a f. 65, referem-se a não recepção pela Constituição, hipótese diversa da revogação.



Nesse ponto, vale a referência, dentro do profundo trabalho de pesquisa jurisprudência empreendido pelo ilustre Procurador, DR. GABRIEL GUY LÉGER, ao acórdão da 15ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, nos autos de Apelação Cível nº 276763-1, julgada em 22.02.2005, em que ficou consignada, expressamente, a compatibilidade do *"texto da Lei Complementar nº 51/85 com a diretriz constitucional"* (f. 104/108).

Além, disso, de acordo com o art. 24, I, da Constituição Federal, matéria relativa a direito previdenciário é de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, tanto que, nessa esteira, a Constituição Estadual prevê, em seu art. 67, II, iniciativa privativa do Governador para projeto de lei que disponha sobre aposentadoria dos servidores públicos do Poder Executivo.

Não se mostra, portanto, amparada na Constituição Federal, a exigência que alguns Tribunais têm estabelecido, inclusive, do voto do Tribunal de Contas da União, referido a f. 109/115), proferido na sessão de 08.08.2006, de que seja editada lei complementar federal a respeito da matéria de que trata o art. 40, §4º.

Da mesma sorte, o fato de a Lei Complementar nº 51/85 referir-se à Constituição de 1967 e, com o advento da Emenda Constitucional nº 20/98, ter sido instituído novo regime previdenciário, em sede constitucional.

Vale observar que o fato de novas regras terem sido criadas não impede o aproveitamento das anteriores, quando compatível seu conteúdo com as diretrizes adotadas no novo regime jurídico que passou a vigor.

Oportuna a lembrança de que, em que pesem os excertos jurisprudências em sentido diverso colacionados no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a previsão de tempo especial não significa burla à regra do art. 40, §10º, da Constituição Federal, que veda a adoção de tempo ficto, vez que se trata de redução do requisito temporal, com respaldo na regra do §4º, e não de aumento abstrato do tempo de serviços prestados.

Ainda em complementação, vale lembrar a advertência feita pela doutrina, no sentido de se buscar a interpretação conforme a Constituição<sup>29</sup>, em detrimento da declaração de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, preleciona ALEXANDRE DE MORAES:

---

<sup>29</sup> *"A supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal. Assim sendo, no caso de normas com várias significações possíveis, deverá ser encontrada a significação que apresente conformidade com as normas constitucionais, evitando sua declaração de inconstitucionalidade e consequente retirada do ordenamento jurídico"* (ALEXANDRE MORAES, ob. cit., p. 43)



*“A supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal. Assim sendo, no caso de normas com várias significações possíveis, deverá ser encontrada a significação que apresente conformidade com as normas constitucionais, evitando sua declaração de inconstitucionalidade e consequente retirada do ordenamento jurídico” (ob. cit., p. 43)*

Oportuna a lembrança de que tanto a norma do art. 40, §4º, com a redação da Emenda Constitucional nº 20/98, como a desse mesmo parágrafo, com a redação da Emenda Constitucional nº 47/2005, subsumem-se à classificação doutrinária de normas de eficácia limitada, ou seja, *“apresentam aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade”* (ALEXANDRE DE MORAES, ob.cit., p. 39).

Afastar, integralmente, a aplicabilidade das regras da lei referida implicaria, na prática, na ineficácia da norma do art. 40, §4º, da Constituição Federal, visto que, inexistindo regulamentação infraconstitucional, esse dispositivo não traria qualquer benefício àqueles que teriam direito ao regime especial.

Sob essa ótica, ainda que a Lei Complementar nº 51/85 não defina em termos amplos e gerais quais sejam as atividades consideradas *“de risco”* ou *“em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física”*, nos termos do art. 40, §4º, II e III, da Constituição Federal, não há como negar que a atividade policial de que trata o art. 1º da lei citada constitui, efetivamente, atividade de risco.

Na esteira desse raciocínio, a vedação contida no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/98<sup>30</sup> não pode servir de óbice à aplicação das regras da Lei Complementar nº 51/85.

Trata-se de matéria que exige regulamentação por lei complementar, conforme expressamente referido no art. 40, §4º, da Constituição Federal, o que, por si só, inviabiliza o tratamento da matéria por lei ordinária, como é o caso da lei nº 9.717/98.

A impropriedade do argumento é ainda mais evidente quando admitida a validade da Lei Complementar nº 51/85, que, por sua vez, em nenhuma hipótese poderia ser revogada por outra norma, que não a própria Constituição ou outra lei complementar.

---

<sup>30</sup> *“Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do art. 4º da Constituição Federal, até que Lei Complementar Federal discipline a matéria”*



Frise-se, ademais, que a adoção da tesa mencionada implicaria na ineficácia do dispositivo constitucional referido, tornando sem efeito a previsão do regime especial de aposentadoria, objeto da regulamentação da Lei Complementar nº 51/85.

Ainda quanto ao requisito para aferição do tempo especial, oportuna a lembrança do ilustre Procurador quanto à necessidade de que se adote critério seguro para a definição de quais cargos, dentro da estrutura da Polícia Civil do Estado do Paraná, de acordo com suas atribuições legais, contemplam, efetivamente, atividade de risco.

A complexidade da matéria, contudo, exige estudo aprofundado do tema, que refoge ao objeto do presente incidente, restrito à aplicabilidade da Lei Complementar nº 51/85, valendo como orientação o paradigma apontado pelo mesmo Procurador relativo ao exame do Supremo Tribunal Federal quanto à aposentadoria especial de professor, na ADI nº 152/MG, em que seria desprezado, para efeito do cômputo do tempo especial, o tempo de serviço prestado fora da sala de aula, devendo ser considerado tão somente o tempo de efetiva regência de classe.

Recomenda-se, portando ao Órgão Previdenciário, que passe a incluir nos documentos que instruem os processos de aposentadoria e pensão de policiais civis, a exemplo do que vem ocorrendo com relação ao tempo de serviço dos professores estaduais prestado em sala de aula, certidão contendo a discriminação do tempo de atividade de natureza estritamente policial, com a indicação da função desempenhada, excluindo, para esse efeito, aquelas de natureza exclusivamente administrativa.

Diversa, contudo, a solução a ser adotada quanto à proposta da douda Procuradoria, relativamente à adoção dos critérios de idade mínima para a aposentadoria e da aposentadoria compulsória.

Nesse caso, a idade mínima a que se refere o art. 40, §1º, III, da Constituição Federal, deverá ser obrigatoriamente observado, no ato de concessão de aposentadoria, vez que se trata de norma que permeia todo o regramento constitucional no que tange à aposentadoria de servidor público.

Acrescente-se, a título de fundamentação a essa conclusão, que a única exceção à regra da idade mínima é a da aposentadoria dos professores, que vem expressamente ressalvada na Constituição Federal, no §5º do art. 40, que não é caso dos policiais civis, em que a Lei Complementar nº 51/85 é omissa a esse respeito, devendo-se aplicar, portanto, o regime geral estabelecido na Lei Maior.



Da mesma sorte, a idade da aposentadoria compulsória, de 70 (setenta) anos, a que se refere o inciso II do artigo citado, restando, portanto revogado o disposto no inciso II do artigo 1º da lei citada, que estabelecia em 65 (sessenta e cinco) anos essa idade. Nesse caos, a absoluta contradição com o texto constitucional impede a interpretação conforme a Constituição, nos termos anteriormente expostos.

Nesse sentido, aliás, o acórdão proferido nos autos nº 176494-9, do Tribunal de Justiça do Estado, referido pela douta Procuradoria, a f. 102/104.

Já com relação ao cômputo do tempo de contribuição, vale salientar que esta Corte vem reconhecendo a possibilidade de aproveitamento do tempo prestado à iniciativa privada no serviço público em benefício de outros entes da federação nos casos de aposentadorias especiais, como é o caso dos professores.

Dessa forma, não se justifica que, para o cômputo dos 30 (trinta) anos a que se refere à Lei Complementar nº 51/85, sejam excluídos esses tempos de contribuição, carecendo de suporte constitucional a exigência de que se trate, apenas, de tempo de serviço público.

Saliente-se que não se está aqui falando no tempo especial, de 20 (vinte) anos, que, conforme referido, deve referir-se, com exclusividade, ao tempo de atividades de natureza policial, a ser demonstrado, inclusive, por certidão do órgão previdenciária emitida para este fim.

Por outro lado, o fato de a Lei Complementar nº 51/85 não diferenciar o tempo de contribuição para as servidoras do sexo feminino, conforme referido na Orientação Ministerial nº 01/2004, item 4.b. a f. 15, não pode, por si só, implicar na inconstitucionalidade da lei.

Observe-se que a proteção à condição especial às servidoras, recepcionada no sistema constitucional vigente pela exigência de menor tempo de contribuição para a aposentadoria, não justifica que se deixe aplicar o regime especial aos servidores do sexo masculino. Trata-se de lacuna que não deve obstaculizar a concessão do benefício do tempo especial àqueles cujo direito à sua percepção não se questiona.

Dessa forma, dada a ausência de regulamentação específica para as policias civis do sexo feminino, submetem-se elas, até a edição de lei complementar que regule a matéria, ao mesmo regime jurídico e às mesmas condições estabelecidas para os policias civis do sexo masculino, ressaltando-se, em qualquer caso, a possibilidade de concessão de aposentadoria com proventos proporcionais, quando atendidas as condições do regime geral, a que se refere o art. 40, III, "b", da Constituição Federal, e das regras estabelecidas na Emenda Constitucional nº 20/98, quando aplicáveis à espécie.



Essa lacuna legislativa, por outro lado, deve ensejar o envio de comunicado ao Governador do Estado, a quem compete, privativamente, iniciativa de lei que disponha sobre aposentadoria de servidores públicos do Poder Executivo, nos termos do art. 67, II, da Constituição Estadual, a fim de que seja analisada a matéria e sejam tomadas as medidas que se entender necessárias.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA protocolados sob nº 445019/06,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Auditor, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade em:

I - Decidir de forma favorável à aplicação da Lei Complementar nº 51/85 às aposentadorias de Policiais Cíveis do Estado, observados os seguintes critérios:

a) que os 20 (vinte) anos de serviço de natureza estritamente policial tenham sido prestado, efetivamente, no desempenho de funções que envolvam atividade de risco, excluindo-se aqueles em que não se observe essa condição, devendo o órgão previdenciário instruir os processos de aposentadoria e pensão com certidão contendo a discriminação do tempo de atividade de natureza estritamente policial, com a indicação da função desempenhada ;

~~b) sejam observados os critérios de idade mínima e da aposentadoria compulsória a que se refere a Constituição Federal, notadamente, no art. 40, §1º, II e III e nas regras de transição aplicáveis à espécie, inclusive, as da Emenda Constitucional nº 20/98;(revogado pelo Acórdão nº 2878/12 – Tribunal Pleno)~~

c) para efeito de tempo de 30 (trinta) de serviço, seja considerado o serviço prestado na iniciativa privada ou em outros entes da federação;

d) as policiais submetem-se ao mesmo regime jurídico e às mesmas condições estabelecidas para os policiais civis do sexo masculino, ressalvando-se, em qualquer caso, a possibilidade de concessão de aposentadoria com proventos proporcionais, quando atendidas as condições do



regime geral, a que se refere o art. 40, III, “b”, da Constituição Federal, e nas regras de transição aplicáveis à espécie, inclusive, as da Emenda Constitucional nº 20/98.

II - Encaminhar ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado expediente comunicando a falta de regulamentação da aposentadoria para policiais civis do sexo feminino, em desacordo com a redução de idade e de tempo de contribuição garantida no regime constitucional vigente, bem como, para que seja elaborado projeto de lei complementar disciplinando as aposentadorias especiais dos servidores públicos estaduais, a que se refere o art. 40, §4º, da Constituição Federal, a fim de que sejam contempladas as demais hipóteses previstas nesse artigo e dirimidas eventuais dúvidas quanto à sua aplicabilidade.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBOREN, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Sala das Sessões, 21 de setembro de 2006 – Sessão nº 36.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES  
Relator

HEINZ GEORG HERWIG  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 06**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Acordos para seleção e pagamento de bolsas a estagiários da Administração Pública.

**Processo Originário:** Protocolo nº 194067/06

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 564069/06

**Relator :** Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca

**Decisão:** Acórdão nº 2069/06 - Tribunal Pleno – Sessão de 21/12/06

**PROCESSO N °** : 564069/06  
**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

**ACÓRDÃO N.º 2069/06 – PLENÁRIO**

**EMENTA. UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.** Entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no sentido de que os acordos que tenham por objeto a seleção e o pagamento de bolsas a estagiários da Administração Pública, celebrados, de um lado, por órgão ou entidade da Administração e, de outro, por ente público ou privado, com ou sem fins lucrativos, têm natureza jurídica de CONTRATO ADMINISTRATIVO, cuja celebração submete-se às regras fixadas na Lei n.º 8.666/93, devendo ser precedido de procedimento licitatório, em cuja fase de habilitação deve ser verificada a idoneidade e a aptidão técnica dos licitantes.

**RELATÓRIO**

Na sessão de 26/10/2006, ao relatar o processo n.º 194067/06, suscitei “Incidente de Uniformização de Jurisprudência” a fim de que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná decida sobre a controvertida natureza jurídica – de contrato ou de convênio – dos acordos celebrados entre órgãos e entidades da Administração Pública e entes que realizam a seleção e pagamento de bolsas a estagiários da Administração.



A necessidade de uniformização é evidente: inúmeras decisões deste Tribunal (relação às fls. 31 a 33), admitindo que tais acordos constituem contratos, determinaram a extinção dos processos de prestação de contas, uma vez descaracterizada a natureza de transferência voluntária – submetida ao controle externo nos termos da Constituição da República, art. 71, VI –, ao passo que, em contraposição, em recente consulta, com caráter normativo (processo n.º 326458/05, Acórdão 968/06 – Plenário), o Tribunal, por maioria, asseverou que esses mesmos acordos têm natureza de convênio.

Acolhida pelo Plenário a proposta de instauração do presente processo uniformizador, foram os autos a mim distribuídos nos termos regimentais, estando conclusos ao relator com peças que analisam a questão. Entre elas, destaco as seguintes:

1ª) instrução da Diretoria de Análise de Transferências Voluntárias, que sustenta a natureza de contrato dos ajustes que têm por objeto a seleção e o pagamento de bolsas a estagiários da Administração Pública (Instrução n.º 7262/06 – DAT/CAS, elaborada na análise do processo n.º 194067/06, de cujo exame decorreu o presente incidente de uniformização);

2ª) acórdão em que o Tribunal entendeu que tais acordos constituem convênios (Acórdão n.º 968/06 – Plenário); e

3ª) parecer do Ministério Público, que propugna pela natureza de contrato desses acordos (Parecer n.º 22329/06).

Pela **importância do tema** e pelo **valor doutrinário das manifestações**, a contribuir, afinal, para que **este Tribunal se posicione e oriente toda Administração Pública do Estado do Paraná**, transcrevo as considerações fixadas em cada uma das peças enumeradas.

1ª) Instrução n.º 7262/06 – DAT/CAS, elaborada pelo senhor servidor Benedito Wilson da Silva e pelo senhor estagiário Augusto Lacerda Krambeck:

“Processo: 194067/06

Interessado: Instituto Euvaldo Lodi do Paraná

**Prestação de contas. Não caracterização de transferência voluntária. Contrato de prestação de serviço. Baixa de pendência inscrita na Diretoria de Análise de Transferências.**

**O INSTITUTO EUVALDO LODI – NÚCLEO REGIONAL DO PARANÁ** protocolou junto a esta Corte de Contas, sob o nº. 19406-7/06, buscando a comprovação de recursos recebidos do **INSTITUTO DE TECNOLOGIA DO**



**PARANÁ - TECPAR**, conforme os valores inscritos no Sistema de Pendências da Diretoria de Análise de Transferências, referentes aos seguintes valores:

{suprimi a tabela (os comentários deste relator inseridos na transcrição estarão entre chaves)}

## **DA ANÁLISE**

### **1- Aspectos Iniciais:**

**Objeto:** conforme TERMO DE ACORDO, (fls. 300) ref. a “**efetivar o IEL/PR como agente de integração de estágio**”, tratando-se no ofício constante as fls. 02 como sendo “**Prestação de contas do Exercício Financeiro de 2005**”

Inicialmente verifica-se que não consta do processo publicação de “EXTRATO – CONTRATO – ou - CONVÊNIO”, informando também que sobre a mesma entidade verificou-se no protocolado sob nº. 15627-7/05, a publicação às fls. 183 de - “EXTRATO CONTRATUAL” e às fls. 184, publicação de aditivo denominado de “EXTRATO DE TERMO DE CONVENIO”, sendo que no bojo da referida publicação foi o objeto tratado como “**TERMO ADITIVO AO TERMO DE ACORDO** celebrado entre...”.

De plano há que se questionar o instrumento legal utilizado pela referida entidade (convênio), entendendo-se não ser o referido instrumento o mais adequado ao caso em tela, conforme restará demonstrado na presente instrução, ficando desde já cristalino que os recursos foram repassados ao IEL em função de uma **relação jurídica contratual**, conforme instrumento acostado no processo em questão, e não através de uma transferência voluntária (convênios, auxílios, subvenções sociais, contribuições) não estando afeto, desta forma, as competências regimentais desta Unidade.

No que toca a análise das informações contábeis “Nota de empenho” e “liquidações de empenho”, (fls. 05-43/51-52), verifica-se que quando da operação de empenhamento do repasse pela entidade utilizou-se para a classificação orçamentária da despesa o seguinte elemento contábil:

#### **33.90.39.36 – Serviços de terceiros pessoa jurídica.**

Para um melhor entendimento, descreve-se abaixo a interpretação da referida classificação, à luz do que dispõe a Resolução nº. 32/2004, da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Paraná:

**3:** Categoria Econômica – Despesas Correntes.

**3:** Grupo de Despesas – Outras Despesas Correntes.

**90:** Modalidade de Aplicação – Aplicações Diretas.



**39.36:** Elementos de Despesas – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

Neste diapasão, para maior compreensão do posicionamento ora exposto, faz-se imperioso elucidar a distinção entre os instrumentos legais denominados de “Contrato” e “Convênio”. ***Pois é relevante esclarecer que nos contratos o ajuste ocorre mediante contraprestação, geralmente de ordem pecuniária, e nos convênios os partícipes reúnem esforços para a consecução de um objetivo comum e desejado por todos, o que neste caso parece difícil de se caracterizar, pois nem todas as entidades públicas têm por objetivos institucionais “fornecer Estágios”.***

A diferença entre contrato e convênio, se é aparentemente fácil no plano teórico, torna-se difícil diante dos casos concretos, quando surge a necessidade de enquadramento em uma ou outra modalidade. Assim, buscando não restarem quaisquer dúvidas, apresenta-se manifestação da doutrina e dos tribunais pátrios.

O eminente Ministro MÁRIO PACINI, do Tribunal de Contas da União, em processo nº. 001582-5, ao relatar seu voto, arrazoando sobre o tema, com extrema propriedade, disciplina nos seguintes termos:

“Grosso modo, pode-se dizer que a distinção mais precisa entre o contrato e o convênio é quanto à reciprocidade de obrigações (bilateralidade). Enquanto no **Contrato uma das partes se obriga a dar, fazer ou não fazer alguma coisa, mediante pagamento previamente acertado** (caso mais comum nos contratos de compra e venda para não nos alongarmos na extensa doutrina dos contratos), **no Convênio os interesses são comuns e a contraprestação em dinheiro não precisa existir. O que se faz é ajuste de mútua colaboração para atingimento de objetivo comum.**”.

Corroborando com o exposto, figura lição da douta Prof.<sup>a</sup> MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO que em sua obra “*Direito Administrativo, S. Paulo: Atlas, 12ª ed., 2000, pp. 284/28*”, quando se refere ao instrumento legal denominado “Convênio”, leciona nos seguinte sentido:

**“O convênio não constitui modalidade de contrato**, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas (...). O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades. **Mas é um acordo de vontades com características próprias.** Isto resulta da própria Lei nº. 8.666/93, quando, no art. 116, ‘caput’, determina que suas normas se aplicam aos convênios ‘no que couber’. Se os convênios tivessem natureza contratual, não haveria necessidade dessa norma, porque a aplicação da Lei já decorreria dos artigos 1º e 2º.”



Em complementação, a referida autora, em sua obra "*Parcerias na Administração Pública, 4.ª Edição, Ed. Atlas, pág. 190*) apresenta as seguintes diferenças entre contratos e convênios:

a. os entes conveniados têm **objetivos institucionais comuns** e se reúnem, por meio do convênio, para alcançá-los;(....)

b. os partícipes do convênio têm **competências institucionais comuns**; o resultado alcançado insere-se dentro das atribuições de cada qual;

c. no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um **resultado comum** (...);

d. no convênio, verifica-se a **mútua colaboração**, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de know-how e outros; por isso mesmo, **no convênio não se cogita de preço ou remuneração**;

(...)

g. em decorrência disso, há uma outra distinção feita por Edmir Netto de Araújo (1992:146): "**a ausência de vinculação contratual, a inadmissibilidade de cláusula de permanência obrigatória** (os convenientes podem denunciá-lo antes do término do prazo de vigência, promovendo o respectivo encontro de contas) **e de sanções pela inadimplência** (exceto eventuais responsabilidades funcionais que, entretanto, são medidas que ocorrem fora da avença)".[grifos não do original]

Na mesma orientação convém trazer à baila o fato de que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, já haver manifestado posicionamento no sentido de demonstrar que os convênios não são modalidade de contrato, conforme se extrai da decisa proferida no RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº. 119.256-SP, publicado no Reviste Trimestral de Jurisprudência nº. 141/619 daquela Corte. No mesmo sentido, convém destacar outra decisão do Egrégio Tribunal de Contas da União, conforme se vê na Decisão 751/2002.

Também o MANUAL DE PROCEDIMENTOS NA EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS, AUXÍLIOS E SUBVENÇÕES SOCIAIS, editado pelo Tribunal de Contas do Paraná, no que toca a "convênios" dispõe no item 2.1. **CONVÊNIOS, ACORDOS OU AJUSTES**, assim como a nova Resolução a cerca de Transferências Voluntárias, em trâmite nesta Corte de Contas, seguindo os entendimentos consignados na Instrução nº. 01/1997 - STN dispõe que:

II - Convênios, acordos, ajustes, termos de cooperação, os instrumentos jurídicos formais que disciplinam as transferências voluntárias de recursos públicos e que tenham como partícipes órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e dos Municípios e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de



interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, independentemente da denominação empregada, enquanto que será tratado como contrato sempre que os participantes tenham interesses diversos e contraposição de prestações;

Sobre este caso, em publicação a Revista dos Tribunais nº. 751/98 – p. 167, o doutrinador LEON FREJDA SKAROWSKY afirma que “o contrato e o convênio têm pontos em comum, mas também divergentes entre si. Convênio e contrato são acordos, **mas aquele não é contrato, como já decidiu o Excelso Pretório, em memorável decisão**”.

Igual entendimento é esposado, ainda, pelo Tribunal de Contas da União, como decidido no Processo nº. 17.479/85-1 (RDA 166/201), onde está consignado que “não há confundir contrato administrativo celebrado pela União com particulares com os convênios que são ajustes celebrados entre pessoas jurídicas de direito público”.

A Lei n.º 8.666/93 em seu art. 116, *caput*, determina que suas normas se aplicam aos convênios “*no que couber*”, ficando evidenciado que se os convênios tivessem natureza contratual, não haveria necessidade dessa norma, porque a aplicação da Lei já decorreria dos arts. 1.º e 2.º.

Também o renomado administrativista Prof. MARÇAL JUSTEN FILHO, trata do assunto nos seguintes termos:

“É usual o entendimento de que a diferença entre contrato e convênio administrativos reside na qualidade das partes: os convênios seriam ajustes firmados entre pessoas integrantes da Administração Pública. A asserção é incorreta. Podem, mesmo, existir contratos administrativos em que ambas as partes integram a estrutura administrativa do estado.”

...

“Quando se alude a **contrato administrativo**, indica-se um tipo de avença que se enquadra, em termos de teoria geral do direito, na categoria dos contratos “comutativos” ou “distributivos” (ainda quando se trate de contratos unilaterais)”. Em tais atos, **há comunhão de interesses ou fim comum a ser buscado. Cada parte vale-se do contrato para atingir a um fim que não é compartilhado pela outra**”...

“Já no chamado “**convênio administrativo**”, a avença é instrumento de realização de **um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem** – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. No convênio, a assunção de deveres destina-se a regular a atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração pública, **que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público.**” (*Comentários a Lei de Licitações e contratos administrativos, 10ª ed., São Paulo, Dialética, 2004, p. 639 e 640*).**(grifo nosso)**



Na esteira deste autor pode-se entender que não trata-se especificamente de CONVÊNIO. É evidente que os convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres dependem de prévia aprovação do plano de trabalho, de sorte que deles devem constar as informações exigidas pela Lei 8666/93, o que não ocorreu no caso em apreço, mesmo o convênio obedece às mesmas formalidades e requisitos, que a lei impõe aos contratos, destacando-se as cláusulas essenciais, o termo escrito, respeitadas as peculiaridades próprias.

Portanto observa-se a utilização do instrumento “convênio” com características de contrato, Art. 54, I da Lei 8.666/93, e art. 1º da Instrução Normativa nº. 01/97 - STN, **pois Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato, as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio, os participantes têm interesses comuns e coincidentes.**

Assim, uma das grandes diferenças entre o Convênio e o Contrato Administrativo (este se consubstancia na forma adequada prevista pela lei para a Administração Pública contratar todos os serviços necessários para o desempenho de sua gestão) relaciona-se ao interesse, tendo-se em vista que enquanto **no convênio o interesse é comum, no contrato os interesses não coincidem**, mas sim se contrapõem, **na medida em que um quer a prestação e o outro almeja a contraprestação (VALOR).**

Neste sentido, convém evidenciar que em contraponto a todos os esclarecimentos e diferenciações já expostos, a CLÁUSULA TERCEIRA do referido termo, estabelece obrigação de contribuição ao CIEE-PR, pelos serviços prestados.

Ocorre, pois, que ao tempo que se fixa necessidade de contribuição, que no caso em tela equivale a 10% do valor de cada bolsa, para o cumprimento da obrigação oriunda do objeto acordado, **caracteriza-se como contraprestação aos serviços acordados**, tornando-se cada vez mais difícil de se verificar “o atingimento do objetivo do Convênio”.

Desta forma, existe mesmo que forma indireta, a INDEVIDA cobrança pelos serviços prestados, a qual, conforme exposto, se dá através da “TAXA”, desvirtuando o instrumento legal “CONVÊNIO”, refletindo via de consequência num verdadeiro CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, o qual nos termos da legislação vigente, deveria ser procedido de regular procedimento licitatório nos termos da Lei nº. 8.666/93.

Oportuno se faz informar que Jurisprudência do TCU, relacionada com taxas de administração, veda a realização de despesas a título de taxa de administração em convênios ou instrumentos similares, conforme disposto no Acórdão TCU nº. 77/96, sendo inclusive questionável a cobrança desta TAXA ou CONTRIBUIÇÃO.



Destarte, como fundamento nos posicionamentos doutrinário colacionados, é possível verificar-se que o Convênio diferencia-se do contrato administrativo, em três aspectos essenciais:

1) No convênio os interesses entre os partícipes são convergentes, enquanto no contrato os interesses são divergentes;

2) **No convênio existe uma mútua colaboração, mas não se cogita preço e remuneração, sendo que esta última é essencial para o contrato;**

3) No convênio é possível que o partícipe se desvincule a qualquer tempo, sem qualquer sanção, o que não ocorre na contratação, que é uma obrigação do contratado, o qual receberá sérias sanções na hipótese de rescisão.

#### **DA CONCLUSÃO:**

Examinando a documentação apensada e diante da análise supra, observa-se que os recursos constantes da listagem de pendências desta Diretoria não foram repassados a título de transferências voluntárias (convênios, auxílios ou subvenções sociais), por não preencherem os requisitos do art. 116 da Lei 8.666/93, mas sim, com características de contrato de prestação de serviços, destinados ao pagamento de serviço de estagiários, através de bolsa auxílio, assim como questionável também é a legalidade da cobrança de taxa de administração ou contribuição baseada no valor da Bolsa.

Diante de todo o exposto, somos pela baixa da listagem de pendências desta D.A.T., dos valores acima demonstrados por se tratarem de pagamentos contratuais a entidade pela cessão de estagiários e não de transferências voluntárias, carecendo competência regimental para que esta Unidade analise o mérito do procedimento.

Por fim, recomenda-se que o procedimento seja submetido à Inspeção competente, para as devidas anotações dentro de suas competências institucionais.

É a instrução".

{ final da Instrução n.º 7262/06 – DAT/CAS; os grifos constam do original }

#### **2ª) Acórdão n.º 968/06 – Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Plenário,**

redigido pelo senhor conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães:

**“ACÓRDÃO N.º 968/06 - Tribunal Pleno**

PROCESSO N.º : 326458/05  
INTERESSADO : VILMAR JOSE CARDOSO  
ASSUNTO : CONSULTA  
RELATOR : AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

EMENTA: CONSULTA – SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA PARA INTERMEDIAR CONTRATOS DE ESTÁGIO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – O SIMPLES PAGAMENTO DOS SERVIÇOS, OU DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO, NÃO CONFIGURA CONTRATO, DEVENDO SER ANALISADOS OS FINS EM QUE SE APLICARÃO ESSES RECURSOS, para se saber se estamos diante de convênio ou contrato – HÁ NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO CASO EXISTA MAIS DE UMA ENTIDADE APTA A PRESTAR OS SERVIÇOS E QUE SE ENQUADREM NO INC. XIII DO ART. 24 DA LEI 8.666/1993, EM HOMENAGEM AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

**RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito de Francisco Beltrão, acerca de contratação de instituições que selecionam estagiários para terceiros.

O consulente relata que mantém acordo de cooperação com o Centro de Integração Empresa escola - CIEE/PR, firmado mediante dispensa de licitação fundada no art. 24, XIII da Lei n.º 8.666/93. Esclarece que o Município foi procurado por outra instituição do gênero, o Instituto Proe, no intuito de firmar convênio ou contrato para o desenvolvimento das mesmas atividades de estágio. Segundo o consulente, o referido Instituto é de constituição relativamente recente – 23 de agosto de 2004 –, não dispondo de tradição e reconhecimento na área, não tendo, ainda, apresentado ao Município documentos como título de utilidade pública federal, certificado de entidade de fins filantrópicos, termo de acordo e cooperação firmado com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Assim, entende restar dúvida quanto à subsunção do Instituto Proe à descrição normativa do inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações. Relata ainda que o valor do custo para o Município é o mesmo: 10% (dez por cento) sobre o valor de cada bolsa-auxílio.

Diante disso, pergunta: “É possível a assinatura de convênio entre o Município e o INSTITUTO PROE, para atuação na intermediação e cooperação para a concessão de estágios a estudantes na administração municipal, independentemente da realização de processo licitatório e da apresentação de outros documentos (...)?”

O processo encontra-se instruído com parecer da assessoria jurídica local.

A Diretoria de Contas Municipais manifesta-se, por meio do Parecer n.º 407/05, pela possibilidade da contratação conjunta com o CIEE/PR, porém, precedida de licitação, tendo em vista que o Instituto PROE ainda não dispõe de tradição e de reconhecimento em sua área, por ter sido criado em 2004, não sendo o caso de aplicar-se a dispensa prevista no art. 24, XII da Lei 8.666/93 (fls. 19 a 27).



O Ministério Público junto ao Tribunal, pelo Parecer nº 892/06, antes de entrar no mérito, faz considerações detalhadas acerca da diferença existente entre convênio e contrato; da inaplicabilidade da licitação para convênios; e de que a dispensa de licitação não requer a impossibilidade de competição (fls. 49 a 52).

Observa o Ministério Público que, se houver mais de um particular passível de ser contratado por dispensa de licitação, caberá à Administração avaliar o que é mais conveniente, se a licitação ou a contratação direta. Se, justificadamente, decidir por esta, deverá atentar para o princípio da isonomia, abrindo a todos os interessados a possibilidade de obter o contrato. Entende também que não há, em tese, óbice à celebração de dois contratos, um com cada instituição, sempre pressupondo, é claro, a configuração da hipótese prevista no art. 24, XIII, a ser constatada pela Administração. Será imprescindível demonstrar a conveniência de tal procedimento, o que implica em analisar a demanda dentro da Administração e o princípio da economicidade. Conclui o Ministério Público propondo que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

a) a avença entre a Administração e as instituições de estágio são contratos, não convênios;

b) é possível realizar a contratação direta com instituições de estágio, mediante prévio processo administrativo (art. 26, parágrafo único da Lei n.º 8.666/93) em que deverá restar demonstrada a configuração da hipótese legal de dispensa de licitação, assim como as condições de habilitação previstas no art. 27 a 31 da Lei n.º 8.666/93, no que couber;

c) havendo mais de uma instituição de estágio interessada, a Administração deverá avaliar qual delas se mostra mais adequada ao atendimento dos objetivos buscados, celebrando com ela o respectivo contrato;

d) havendo conveniência administrativa, a ser devidamente justificada no processo, poderá ser contratada por dispensa de licitação mais de uma instituição de estágio.

**O AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA  
(RELATOR – VOTO VENCIDO):**

Atuo como relator do presente processo em honrosa substituição ao eminente Conselheiro Henrique Naigeboren.

O eminente conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães gentilmente encaminhou-me com antecedência o seu voto vista. Sustenta Sua Excelência que o acordo celebrado entre a Administração e as instituições que realizam a seleção de estagiários tem natureza de convênio. Assevera que, mesmo tratando-se de convênio – caracterizado pela convergência de interesses entre as partes – é possível que se realize licitação.

De qualquer forma, conclui que, havendo mais de uma entidade apta a prestar o serviço que se enquadre na descrição do art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, deve haver a licitação, em respeito ao princípio da isonomia.



Em primeiro lugar, deixo claro que acompanho o eminente Conselheiro Fernando Guimarães no que diz respeito à consequência prática fundamental: a obrigatoriedade de se realizar a licitação no caso da existência de mais de uma entidade apta a prestar o serviço.

Quanto à classificação do ajuste como contrato ou convênio, contudo, peço vênia ao eminente conselheiro para, nesse ponto particular, acompanhar o Ministério Público.

O convênio pressupõe a convergência de interesses entre as partes, enquanto no contrato, uma parte quer o objeto e a outra a contraprestação pecuniária pela sua prestação. Esse “jargão” doutrinário, contudo, não é, no meu entendimento, suficiente para distinguir os dois institutos.

No convênio há de estar caracterizado o objetivo comum sem interesse em auferir lucro ou qualquer forma de vantagem que supere os custos da execução do objeto. Isso fica claro, por exemplo, quando uma secretaria estadual de saúde firma convênio com o Ministério da Saúde ou com o Exército em campanhas de vacinação.

No caso da seleção e intermediação de estagiários para Administração Pública tenho dificuldades para acreditar que os percentuais cobrados pela instituição prestadora dos serviços são destinados apenas a cobrir os custos do serviço, incluindo, é claro, o pagamento aos profissionais envolvidos com as atividades. Parece-me claro que, se o objetivo fosse apenas a cobertura dos custos, o valor a ser pago pela Administração não seria um percentual incidente sobre o valor da bolsa paga ao estagiário, mas um valor mais ou menos fixo em termos monetários.

Vejo que pode haver competição entre instituições prestadoras desse tipo de serviço, exatamente em relação à taxa de administração cobrada.

Claro que, na fase de habilitação, os interessados deverão comprovar a aptidão para prestar o serviço. A Administração poderá exigir experiência dos profissionais e todos os requisitos de habilitação previstos nos artigos 27 a 33 da Lei 8.666/93.

Observe ainda que diversos órgãos e entidades da Administração Pública do País, em todas as esferas – União, Estados e municípios – mantêm convênios com o CIEE. Em respeito à segurança jurídica, entendo que esses convênios devem ser cumpridos, passando a prevalecer, após o seu termo final a orientação que for aprovada por esse Tribunal.

Com essas breves considerações, acatando pontos do parecer do douto Ministério Público e o aspecto fundamental do voto do eminente conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, VOTO no sentido de que este Tribunal responda ao consulente que:

a) a avença entre a Administração e as instituições de estágio são contratos e não convênios; e

b) havendo mais de uma instituição apta a prestar o serviço, deverá ser realizada licitação, nos termos da Lei 8.666/93, sem prejuízo do cumprimento de contratos e convênios celebrados antes da publicação do presente acórdão.

**O CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES****(VOTO VENCEDOR):**a) Convênios X Contratos

As diferenças entre esses dois institutos já foram devidamente abordadas tanto pela Diretoria de Contas Municipais (Parecer 407/05 – fls. 19/27) quanto pelo Ministério Público de Contas (Parecer 892/06 – fls. 49/52). No tocante a esse aspecto, adotaremos parte do exposto pelo Órgão Ministerial como premissa: “... o *convênio apenas se configura quando as partes desejam o mesmo resultado, razão pela qual unem suas capacidades para consegui-lo. O contrato, por sua vez, é caracterizado por interesses contrapostos, que se encaixam justamente por uma parte desejar o que a outra pode entregar, e vice-versa*”.

b) Possibilidade de pagamento pelos serviços ou fixação de taxa de administração em convênios

Para que se verifique a convergência ou não de interesses, é muito comum se considerar uma característica especial existente em contratos e convênios, qual seja, a instituição de pagamento pelos serviços ou de taxa de administração. Muitas vezes, mesmo que configurada a união de forças em busca do mesmo resultado, unicamente porque houve o estabelecimento de taxa de administração comumente diz-se que estamos diante de contrato.

Apesar de compreender que os adeptos de tal orientação visam evitar burla a obrigações legais (v.g. realização de licitação), entendo que a adoção de tal entendimento é uma solução muito simplista para a diferenciação dos institutos em tela.

Sem dúvida alguma, o fator econômico é um dos aspectos que deve ser observado para o fim desejado. Porém, não é o simples pagamento que caracterizará uma avença como contrato. O importante é se saber a destinação que será dada à taxa de administração. Caso o lucro seja, por exemplo, revertido em dividendos para os sócios da instituição, claro está que o acordo é um contrato, pois a Entidade está buscando fim diferente da Administração Pública. Por outro lado, caso a Instituição aplique os valores advindos de taxa de administração em finalidades voltadas para manutenção ou implementação dos serviços prestados, resta evidente que seu objetivo precípuo é o mesmo escopo buscado pela Administração Pública no momento do acordo, configurando-se um convênio.

c) Aplicabilidade de licitações para convênios

Diferentemente do Ministério Público de Contas, entendo que é possível a realização de licitação para escolha de entidade para formalização de convênio. O argumento de que o artigo 2.º da Lei 8.666/1993 se refere unicamente a contrato não pode ser acolhido, uma vez que o próprio parágrafo único de tal artigo deixa claro que a interpretação de ‘contrato’ deve ser realizada de maneira extensiva, senão vejamos:



Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

**Parágrafo único.** Para os fins desta Lei, **considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.**

\* não destacado originalmente

É possível que, mesmo existindo inúmeras entidades que se enquadrem na hipótese prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Administração, baseada em critérios objetivos, escolha uma delas e não realize procedimento licitatório. Caso não configurada tal situação, deverá ser realizada licitação, senão vejamos os ensinamentos de Marçal Justen Filho ao comentar os dispositivos legais em tela:

*A contratação não poderá ofender o princípio da isonomia. Existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquela que apresente a melhor proposta – ainda que essa proposta deve ser avaliada segundo critérios diversos do “menor preço”. A opção por uma determinada linha de pesquisa deverá ser justificada por critérios científicos. Esse postulado não se altera ainda quando caracterizada a inviabilidade da competição (o que subordinaria a hipótese à regra do art. 25).*

*Então, a Administração não pode privilegiar certa instituição, de modo injustificado. Se diversas instituições desempenham atividades equivalentes e todas podem ser contratadas pela Administração, é imperioso justificar o motivo de preferência por uma delas especificamente. Se não for possível encontrar um fundamento compatível com o princípio da isonomia, a solução será produzir um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as possíveis interessadas.*

Justen Filho ainda aponta decisão do Tribunal de Contas da União que segue o mesmo raciocínio supra:

*... o art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, privilegia, quando das contratações públicas, as instituições brasileiras sem fins lucrativos incumbidas regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, em detrimento de organizações que visam ao lucro. Entretanto, esse artigo é inaplicável a contratações em áreas onde operam exclusivamente entidades sem fins lucrativos; caso contrário, fere-se o princípio da isonomia, insito nos arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e 3º, caput, da Lei nº 8.666/93. (Acórdão nº 1.731/2003 – Primeira Câmara, rel. Min. Iram Saraiva).*



**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA protocolados sob n.º 326458/05,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, por maioria absoluta, nos termos do voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, relator designado de acordo com o artigo 458 do Regimento Interno:

Responder a presente Consulta nos termos propostos.

Votaram nos termos acima os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI. O Relator, Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA foi voto parcialmente vencido, acompanhado do Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Sala das Sessões, 13 de julho de 2006 – Sessão n.º 27.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA  
Auditor

Fernando Augusto Mello Guimarães  
Conselheiro

**HEINZ GEORG HERWIG**  
Presidente"

{ final da transcrição do Acórdão n.º 968/06 – Tribunal Pleno }

**3ª) Parecer do Ministério Público n.º 22.329/06**, elaborado pelo senhor procurador Michael Richard Reiner:

"PARECER

22329/06

EMENTA. Uniformização de Jurisprudência. Convênio e Contrato. Diferenciações. Acordos com entidades de intermediação de estagiários. Taxa de administração. Destinação. Posicionamento do STF. Doutrina. Configuração da espécie contratual. Baixa de pendência.

1 – Trata-se de incidente de *Uniformização de Jurisprudência* suscitado pelo Exmo. Sr. Auditor Substituto de Conselheiro, Dr. Sérgio Ricardo.



2 – A *controvérsia* refere-se à *natureza jurídica dos acordos celebrados entre os órgãos e entidades da Administração Pública e entes que realizam a seleção e pagamento de bolsas a estagiários da Administração.*

3 – O ofício de fls. 02 apresenta como paradigmas (i) o expediente em que foi solicitado o incidente (Comprovação de Convênio n.º 19406/06), no qual a instrução e parecer ministerial entenderam que o instituto jurídico em jogo é o contrato e (ii) a decisão no protocolado de Consulta n.º 326458/05 (Acórdão 968/06), que entendeu, por maioria, tratar-se de convênio esse tipo de ajuste.

4 – Encaminhados os autos à Diretoria Jurídica da Casa (par. 16477/06 – fls. 16/17), corroborou-se o entendimento da Diretoria de Análise e Transferência (par. 7262/06).

5 – Após, vieram os autos a este Ministério Público.

6 – A diferenciação entre *contrato* e *convênio* é amplamente difundida na doutrina pátria, a qual enumera os seguintes itens, conforme síntese efetuada por Jorge Ulisses JACOBY FERNANDES <sup>i</sup>.

a) *o termo convênio deve ter utilização restrita aos casos em que o interesse dos signatários seja absolutamente concorrente, um objetivo comum, ao contrário do que ocorre no contrato, em que o interesse dos que o firmam é diverso e contraposto;*

b) *por almejarem o mesmo objetivo, os signatários não são, a rigor, partes, e não cobram taxa ou remuneração entre si;*

c) *no convênio, descabe a aplicação de penalidade por rescisão, bastando não haver mais interesse na sua continuação para que se promova a sua denúncia. É possível, porém, a aplicação de penalidade pela aplicação irregular de recursos;*

d) *com referência a uma particular hipótese em que a administração seja usuária do serviço público, há norma expressa recomendando a utilização do contrato, conforme dispõe o art. 62, § 3.º, II da Lei 8.666/93. Nos demais casos, os parâmetros aqui delineados indicam quando deve ser utilizado o convênio ou o contrato;*

e) *não há amparo jurídico para o ajuste de convênios em que a parte responsável pela execução dos serviços ou obras possa subempreitar ou subcontratar totalmente a execução do objeto (...);*

f) *o uso de convênio, quando cabível o contrato, não pode ser considerado mero erro de forma, uma vez que o regramento entre ambos é bastante diverso e a ação dos órgãos de controle é menos intensa no convênio. Subjacente ao interesse em não adotar o instrumento de contrato, poderá ficar caracterizada motivação de mitigar a ação de controle, podendo fazer exsurgir, para a autoridade que empregou o meio diverso para formalizar o ajuste, a responsabilidade nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, art. 10, inc. II, ou 11, inc. I.*

7 – Em que pese a existência de balizada doutrina indicando serem os convênios *acordos ou ajustes administrativos*, há autores que os consideram *contratos* <sup>ii</sup>. Para alguns destes, a partir de uma leitura do artigo 2.º, parágrafo único, da Lei de Licitações, ficaria evidenciado que o *convênio* também seria uma modalidade de *contrato administrativo* (ou figura extremamente assemelhada) <sup>iii</sup>.



8 – De outro lado, toda a perplexidade parece originar-se (i) na extensão que se dá à expressão *'no que couber'*, utilizada no art. 116 da Lei 8666/93 e (ii) qual repercussão esta extensão traz à sistemática (e natureza) dos convênios administrativos quando comparados aos demais ajustes (contratuais) realizados pela Administração Pública. Nesse sentido Antonio Roque CITADINI:

"Os convênios, quando firmados entre órgãos públicos e entidades particulares obedecerão às normas aqui previstas [Lei 8666/93 – art. 116], acrescidas de que sua inicial pactuação deverá obedecer aos princípios gerais da contratação pública, em especial as de impessoalidade, igualdade dos particulares perante à Administração Pública e publicidade administrativa, sem os quais o convênio não poderá ser realizado"<sup>iv</sup>

9 – Parte da doutrina também não deixa imune de críticas os elementos usualmente elegidos para a caracterização dos convênios (conforme Odete MEDAUAR<sup>v</sup>), ora ressaltando que as categorias de *resultado comum* e *inexistência de obrigações recíprocas* não se amoldam unicamente a esta categoria jurídica (pois também presentes em alguns contratos administrativos<sup>vi</sup>), ora destacando que também nos contratos é possível verificar *mútua colaboração* ou *ausência de preço ou remuneração*<sup>vii</sup>.

10 – Com efeito, os autores que defendem *não* serem contratos os *convênios administrativos* comemoram o abraçamento da tese pelo STF (RE 119256/SP)<sup>viii</sup> e pelo Tribunal de Contas da União (v. int. 7262/06-DAT), o que supostamente colocaria pá de cal sobre o assunto.

11 – Partindo, assim, da orientação esboçada pela Suprema Corte, parece incontestado que a preocupação é a de que as perplexidades que o tema gera não podem fazer concluir pela *confusão* dos institutos, tão pouco olvidar acerca das repercussões diferenciadas (de tratamento jurídico e controle) que uma e outra espécie demandam (em resguardo ao *interesse público*).

12 – Portanto, o uso do convênio quando se deveria utilizar o contrato [objetivando (i) *burlar* a realização de processo licitatório ou (ii) realizar pagamento antecipado de objetos não executados] deve ser, de plano, rechaçado. Em regra, o convênio encerra ou a inviabilidade jurídica de competição (recaindo-se na norma geral do artigo 25 da LLC) ou a ausência de despesas de qualquer natureza entre os órgão públicos (*atos de colaboração*), excetuando-se, obviamente, os repasses de valores que visam a consecução do próprio ajuste (que não significam remuneração pelo serviço prestado, pois no convênio busca-se a *"realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público"*<sup>ix</sup>)

13 – Diante do exposto, o requisito traçado no Acórdão 968/06, o qual condiciona a presença da taxa de administração à sua *destinação*<sup>x</sup> para fins de tipificação do convênio, merece, com as devidas vênias, algumas considerações. Isto porque, no entender deste MP, a inserção deste *elemento* de análise não se evidencia através de simples previsão estatutária acerca da *ausência de fins lucrativos* ou de *não previsão de distribuição de dividendos* da entidade conveniada (os quais podem ser maquiados, por exemplo, em elevados *pro labore*, contratos de consultoria etc.), revelando-se igualmente impróprio sob o aspecto do controle (o qual, então, deveria certificar a *real* destinação desses recursos, caso a caso). Referido fator de *discrímen*, ao não se ater à construção doutrinária e jurisprudencial dominante (embora longe de ser *uníssona*), gera, no seio das relações da Administração com os particulares, bem como entre estes e os respectivos órgãos de fiscalização, fundada *insegurança jurídica*. O retrato acima esboçado, por conseguinte, é suficiente, ao nosso ver,



para apontar a *conveniência* da adoção de um *critério rígido* (ausência de *taxa de administração*) na identificação do *convênio* (ao lado dos demais requisitos listados no item 6, *supra*). Por fim, anota-se que o Decreto 93872/86, válido no âmbito da União, fornece *orientação* neste sentido.

14 – Trilhando este entendimento, a Diretoria de Contas Municipais (par. 407/05), após realizar bom apanhado de lições de Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, destacou, complementando a reflexão exposta no item anterior (acerca da *extensão material* da atividade de controle na *destinação* dos recursos oriundos de convênios), que a “*necessidade de controle em relação aos valores repassados advém do fato de não haver nos convênios a reciprocidade de obrigações verificada nos contratos – os valores repassados não possuem a natureza de remuneração paga em troca de benefícios recebidos. O dinheiro repassado continua possuindo natureza pública, e o executor do convênio submete-se ao controle financeiro e orçamentário previsto no art. 70, parágrafo único da Constituição Federal.*”

15 – Verifica-se, assim, que a presença da *taxa de administração*, no presente caso, já é suficiente para se dirimir a divergência quanto à *natureza jurídica dos acordos celebrados entre os órgãos e entidades da Administração Pública e entes que realizam a seleção e pagamento de bolsas a estagiários da Administração*, sem que se façam necessárias incursões acerca da possibilidade de licitar convênios ou mesmo das hipóteses de enquadramento ao artigo 24, XIII<sup>o</sup>, da Lei de Licitações e Contratos (cujas soluções também não são imunes de dissensões doutrinárias), embora lhe sejam correlatas.

16 – Por fim, destacamos a existência dos seguintes precedentes desta Corte, em que se seguiu o entendimento de serem os ajustes firmados com o CIEE *contratos*<sup>xii</sup>, razão pela qual se procedeu a respectiva baixa de pendência:

<b>Protocolo</b>	<b>Relator</b>	<b>Resolução</b>
80821/02	ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO	4967/02
80830/02	QUIELSE CRISÓSTOMO DA SILVA	4949/02
80791/02	NESTOR BAPTISTA	4928/02
156315/05	FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES	1881/06
156390/05	NESTOR BAPTISTA	2672/06
80813/02	HEINZ GEORG HERWIG	5864/02
172620/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2068/06
156285/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2163/06
156242/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2160/06
156277/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2162/06
156196/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2158/06
156404/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2166/06
156200/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2159/06
156439/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2167/06



156307/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2164/06
156374/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2165/06
156269/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2161/06
148227/06	NESTOR BAPTISTA	2111/06
242738/06	NESTOR BAPTISTA	2125/06
242770/06	NESTOR BAPTISTA	2127/06
242754/06	NESTOR BAPTISTA	2126/06
111536/06	NESTOR BAPTISTA	2109/06
111544/06	NESTOR BAPTISTA	2110/06
156366/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2223/06
64271/06	NESTOR BAPTISTA	2674/06
105903/04	NESTOR BAPTISTA	2670/06
156293/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2220/06
242711/06	NESTOR BAPTISTA	2686/06
156358/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2222/06
156188/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2218/06
64298/06	NESTOR BAPTISTA	2675/06
156382/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2224/06
156420/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2225/06
156331/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2221/06
156161/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2217/06
156226/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2219/06
148294/06	NESTOR BAPTISTA	2678/06
242789/06	NESTOR BAPTISTA	2688/06
156234/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2723/06
156447/05	NESTOR BAPTISTA	2673/06
242746/06	NESTOR BAPTISTA	2687/06
111528/06	NESTOR BAPTISTA	2676/06
258332/06	NESTOR BAPTISTA	2689/06
156340/05	THIAGO BARBOSA CORDEIRO	2031/06
156170/05	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	2722/06
239079/06	NESTOR BAPTISTA	2685/06
242129/04	CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES	3028/06

É o parecer.



{ Notas ao final do Parecer }

<sup>i</sup> In: ILC n.º 99 – maio de 2002 – p. 346.

<sup>ii</sup> Odete MEDAUAR chega a averbar: “A dificuldade de fixar diferenças entre contrato e convênio parece levar a concluir que são figuras da mesma natureza, pertencentes à mesma categoria, a contratual.” (*Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, RT, 1998, p. 250). V. também José AFONSO DA SILVA (*O Prefeito e o Município*. 3.º ed. CEPAM: 1984).

<sup>iii</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. In: ILC n.º 99 – maio de 2002 – p. 334.

<sup>iv</sup> CITADINI, Antonio Roque. *Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas*. 3.º ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

<sup>v</sup> In: Boletim de Direito Administrativo. Ano XI, n.º 8, Agosto de 1995, pp. 451/461.

<sup>vi</sup> Aqui encontramos o exemplo dos contratos entre unidades estatais ou aqueles em que o fim visado pelo particular não é a retribuição pecuniária mas a execução do próprio objeto contratado (que lhe traria outra ordem de benefícios, como o reconhecimento ou realização profissional). No âmbito da inexistência de obrigações recíprocas, poder-se-ia citar, no direito privado, a existência de contratos nos quais não há contraprestação (chamados unilaterais).

<sup>vii</sup> Seriam exemplos de contratos, nos quais não há remuneração, a concessão de serviço público e, em alguns casos, a concessão de direito real de uso. Por outro lado, afirma-se que é fato a existência de remuneração das atividades em muitos convênios. A conclusão final seria de que na “*atualidade, florescem em grande escala as práticas com base em concordância ou consenso entre entes administrativos ou entre estes e particulares. É a época da Administração ‘concertada’. Disseminam-se acordos de diversos tipos, adotando-se, em amplitude, os chamados ‘módulos contratuais ou convencionais’. Tais fórmulas nem sempre se enquadram exatamente nos paradigmas clássicos dos contratos ou contratos administrativos. Daí ser relevante conferir o tratamento amplo à figura contratual, para abrigar fórmulas novas, adequadas a novo dinamismo e novos modos de agir da Administração. Neste contexto se inserem os convênios e consórcios administrativos.*” (MEDAUAR, Odete. : Boletim de Direito Administrativo. Ano XI, n.º 8, Agosto de 1995, pp. 457.)

<sup>viii</sup> Conforme ensinamentos de Hely Lopes MEIRELLES.

<sup>ix</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários a Lei de Licitações e contratos administrativos*. 10ª ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 639/640.

<sup>x</sup> “*Caso o lucro seja, por exemplo, revertido em dividendos para os sócios da instituição, claro está que o acordo é um contrato, pois a Entidade está buscando fim diferente da Administração Pública. Por outro lado, caso a Instituição aplique os valores advindos de taxa de administração em finalidades voltadas para manutenção ou implementação dos serviços prestados, resta evidente que seu objetivo precípuo é o mesmo escopo buscado pela Administração Pública no momento do acordo, configurando-se um convênio.*”

<sup>xi</sup> O qual somente encontraria incidência caso não fosse possível a utilização de convênios, nos moldes aqui propostos (ausência de caráter contratual).

<sup>xii</sup> **Sujeitos, portanto, ao princípio da licitação**”.

{ final da transcrição do Parecer n.º 22.329/06 – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná }

Esse, o relatório. Passo ao voto.



## VOTO

As análises constantes dos autos, reproduzidas no relatório anterior, resumem as posições doutrinárias existentes quanto às distinções entre contratos e convênios.

A meu juízo, a clássica diferenciação sintetizada na fórmula “objetivos comuns”, nos convênios, e “objetivos contrapostos”, nos contratos, não é suficiente para distinguir os dois institutos, como mencionei quando da apreciação do processo n.º 326458/05 (vide Acórdão n.º 968 – Pleno, transcrito no relatório).

Sem pretender propor um critério absoluto e científico que permita a distinção entre as duas figuras, penso que a **obtenção de lucro** ou a **cobrança de quaisquer vantagens que superem os custos de execução do acordo, sob a denominação de taxa de administração ou qualquer outra**, descaracterizam o convênio e apontam no sentido de que o ajuste constitui contrato.

Seguindo essa orientação, parecem-me precisas as considerações de Remilson Soares Candeia:

**“Uma das principais diferenças entre esses institutos consiste no fato de o convênio não visar ao lucro**, pois seu objeto representa interesse comum entre o órgão concedente, no caso em estudo, a União, e o órgão conveniente, entidade privada ou pública. Já **os contratos** de natureza pública ou privada **caracterizam-se pela prestação de um serviço por determinada entidade com o objetivo auferir lucro** por parte daquele que os celebra com a Administração. Não se pode esquecer de que as atividades realizadas pelo Estado não têm o condão de enriquecê-lo, quando afetas à área social” (Convênios Celebrados com a União e Prestações de Contas, NDJ, fevereiro de 2005, p. 26).

Destaco a observação do procurador Michael Richard Reiner, no sentido de que **não é somente o lucro objetivo** – aquele que decorre dos fins estatutários ou da natureza jurídica da entidade – **que descaracteriza o convênio, mas, também, aquele maquiado, por exemplo, em elevados pagamentos a título de pro labore ou por meio de contratos de consultoria** (vide parecer do Ministério Público transcrito no relatório anterior).

Quanto aos acordos objeto da presente uniformização de jurisprudência, reitero as observações que fiz ao apreciar o processo n.º 326458/05:



**“No caso da seleção e intermediação de estagiários para Administração Pública tenho dificuldades para acreditar que os percentuais cobrados pela instituição prestadora dos serviços são destinados apenas a cobrir os custos do serviço, incluindo, é claro, o pagamento aos profissionais envolvidos com as atividades”. Parece-me evidente que, “se o objetivo fosse apenas a cobertura dos custos, o valor a ser pago pela Administração não seria um percentual incidente sobre o valor da bolsa paga ao estagiário, mas um valor mais ou menos fixo em termos monetários”.**

**Concluo, portanto, que esses acordos são contratos administrativos, regidos pela Lei Federal n.º 8.666/93.**

**Havendo no mercado diversas entidades – que se apresentam, formalmente, com ou sem fins lucrativos – aptas a prestar os serviços de seleção de estagiários, vejo que pode haver competição entre elas, exatamente em função do valor da taxa de administração cobrada. Assim, esses contratos administrativos deverão ser precedidos de licitação.**

**Mais uma vez, destaco que é fundamental, na fase de habilitação, que a Administração exija dos interessados que comprovem a aptidão para prestar o serviço. A Administração poderá exigir experiência dos profissionais e todos os requisitos de habilitação previstos nos artigos 27 a 33 da Lei 8.666/93.**

**Finalmente, relembro que diversos órgãos e entidades da Administração Pública do País, em todas as esferas – União, estados e municípios – têm convênios em andamento para seleção de estagiários. Em respeito à segurança jurídica, entendo que esses convênios devem ser cumpridos, passando a prevalecer, após o seu termo final, a orientação que for aprovada por este Tribunal.**

**Pelas razões expostas, PROPONHO que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, uniformizando sua jurisprudência, firme entendimento no sentido de que os acordos que tenham por objeto a seleção e o pagamento de bolsas a estagiários da Administração Pública, celebrados, de um lado, por órgão ou entidade da Administração e, de outro, por ente público ou privado, com ou sem fins lucrativos, têm natureza jurídica de CONTRATO ADMINISTRATIVO, cuja celebração submete-se às regras fixadas na Lei n.º 8.666/93, devendo ser precedido de procedimento licitatório, em cuja fase de habilitação deve ser verificada a idoneidade e a aptidão técnica dos licitantes.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos,

**ACORDAM**

Os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em sessão plenária, por unanimidade, nos termos do voto do relator, auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, **uniformizar sua jurisprudência, firmando o entendimento de que os acordos que tenham por objeto a seleção e o pagamento de bolsas a estagiários da Administração Pública, celebrados, de um lado, por órgão ou entidade da Administração e, de outro, por ente público ou privado, com ou sem fins lucrativos, têm natureza jurídica de CONTRATO ADMINISTRATIVO, cuja celebração submete-se às regras fixadas na Lei n.º 8.666/93, devendo ser precedido de procedimento licitatório, em cuja fase de habilitação deve ser verificada a idoneidade e a aptidão técnica dos licitantes.**

Integraram o *quórum* de deliberação os Conselheiros HEINZ GEORG HERWIG, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HENRIQUE NAIGEBOREN, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Sala das sessões, 21 de dezembro de 2006.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA  
Relator

HEINZ GEORG HERWIG  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 07**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Reajuste salarial em ano eleitoral.

**Processo Originário:** Protocolo nº 424100/06

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 230369/07

**Relator :** Auditor Thiago Barbosa Cordeiro

**Decisão:** Acórdão nº 827/07 - Tribunal Pleno – Sessão de 28/06/07

**PROCESSO N º** : 230369/07  
**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

**ACÓRDÃO Nº 827/07 - Tribunal Pleno**

**Ementa:** Uniformização de Jurisprudência. Reajuste salarial em ano eleitoral - vedação prevista no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97. Orientações conflitantes do Tribunal Superior Eleitoral - TSE no exercício de 2004, em consultas e na fixação do Calendário Eleitoral – vedação a ser considerada a partir de 1º de julho de 2004, para este exercício. Início da vedação a partir dos 180 dias anteriores ao pleito para os exercícios vindouros, conforme Resolução nº 22.252, de 20/06/2006, do TSE. Harmonização da vedação da lei eleitoral com a revisão salarial geral prevista no art. 37, X, da Constituição Federal – possibilidade de satisfação desta previsão constitucional no período de vedação, desde que observadas as seguintes condições: revisão segundo um índice de aferição oficial da inflação, aplicado indistintamente a todos os servidores, na database fixada, abrangendo os doze meses precedentes, com efeitos financeiros imediatos.

**RELATÓRIO**

A presente Uniformização de Jurisprudência visa firmar o posicionamento desta Corte acerca do tema do reajuste salarial de servidores públicos em ano eleitoral nas prestações de contas do exercício de 2004 e, por consequência, subsidiariamente, indicar a interpretação da matéria para os exercícios posteriores, embora em caráter não normativo.

Quanto ao reajuste da remuneração dos servidores públicos, basicamente foram duas as posições exaradas na apreciação das contas relativas ao exercício de 2004 por este Tribunal, a segunda comportando algumas variações.



Em um primeiro momento, adotou-se a linha de entendimento apresentada pela Diretoria de Contas Municipais, segundo a qual seria irregular o reajuste ocorrido após o dia 06 de abril de 2004 cujo índice fosse superior à variação inflacionária verificada a partir de 1º de janeiro daquele ano (apurada até a data da concessão), a teor do contido no artigo 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97, que assim dispõe:

***Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais***

*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:*

*(...)*

*VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.*

A data limite apontada, 06/04/2004, decorre da Resolução TSE nº 21.518/2003, que definiu o Calendário Eleitoral para as eleições de 2004, fixando que o início da vedação se daria a partir de 180 dias antes do primeiro turno das eleições, em consonância com o disposto no § 1º do art. 7º da Lei nº 9.504/97, cuja redação é a seguinte:

*Art. 7º. As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta lei.*

*§ 1º - Em caso de omissão do estatuto, caberá ao órgão de direção nacional do partido estabelecer as normas a que se refere este artigo, publicando-as no Diário Oficial da União até **cento e oitenta dias antes das eleições**. (grifei)*

Porém, em face da deficiência na redação dos dispositivos transcritos, especificamente quanto à correlação entre o prazo aludido no inciso VIII do art. 73 e aquele estabelecido no § 1º do art. 7º da Lei nº 9.504/97, reconhecida por inúmeros intérpretes, outra abordagem da matéria ganhou força neste Tribunal de Contas, prevalecendo em vários julgados, dispondo que a vedação contida no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 incide somente a partir do registro das candidaturas, tendo por base que o prazo a ser seguido seria decorrência do contido no caput do art. 8º da mesma lei, que assim dispõe:

*Art. 8º. A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Federal.*



Tal interpretação se deu em virtude de vários fatores. Primeiro, por conta da Resolução nº 21.811 do Tribunal Superior Eleitoral, de 08/06/2004, pela qual este respondeu à Consulta nº 1.083, quando foi adotado o voto do relator Ministro Humberto Gomes de Barros, no sentido que “a revisão remuneratória só transpõe a seara da licitude, se exceder a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição”, a partir da escolha dos candidatos até a posse dos eleitos”. (sem grifos no original). Nos mesmos termos foi oferecida também a resposta à Consulta nº 1.086, cujo relator foi o Ministro Luiz Carlos Madeira, segundo a Resolução nº 21.812, da mesma data.

Ora, se a **escolha** dos candidatos ocorre oficialmente pelo **registro** das candidaturas junto à justiça eleitoral, cujo prazo estabelecido no Calendário Eleitoral de 2004 abrangeu o período de 10 a 30 de junho (de acordo com o citado art. 8º), não se consideraria a vedação da lei eleitoral a partir de 06/04/2004.

A fundamentação legal adotada para tal posicionamento foi claramente abordada no voto do Ministro Gerardo Grossi, Relator da Consulta nº 1.229. (O texto da Consulta cita Oliviar Coneglian, que afirma que a referência do inciso VIII ao art. 7º estaria equivocada, uma vez que na edição da lei houve a inserção de um novo art. 5º, que não constava do projeto original, provocando a renumeração dos artigos posteriores, não tendo sido alterada a redação do inciso VIII para fazer constar a indicação do período pelo art. 8º. Por sua vez, o Ministro Gerardo Grossi encampa o posicionamento do referido autor, fixando o dia 10 de junho como data a partir da qual incide a vedação prevista no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, ponderando que, “neste dia, por suposto, um, vários ou todos os partidos políticos podem ter candidatos escolhidos que, também, por suposto, poderiam ser beneficiados se a vedação só se aplicasse a partir do dia 30 de junho”. Daí, propõe a modificação, nesta parte, das Resoluções nº 22.124 e 22.158.) Porém, segundo a Resolução nº 22.252 de 20/06/2006, pela qual houve a resposta à consulta citada, a tese restou vencida, de acordo com o Voto-Vista do Ministro Marco Aurélio, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

De todo modo, para o exercício de 2004, inobstante o Calendário estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral (Resolução nº. 21.518/03-TSE), que previra que a 180 (cento e oitenta) dias ou menos da data do pleito até a posse dos eleitos não poderia ser feita revisão geral da remuneração dos servidores públicos que excedesse a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, tem-se que o próprio órgão possibilitou uma interpretação diversa, nas respostas às consultas citadas.

A interpretação expendida, há de ressaltar, não foi introduzida neste Tribunal apenas em 2004, tendo sido adotada já na análise das contas de 2000 pelo Procurador Elizeu de Moraes Correa, por meio do Parecer nº 14046/01, que propugnou que o que se proíbe é a



atuação política do candidato, e estes se definem no período de 10 a 30 de junho, seguindo o art. 8º da Lei Eleitoral.

Adicionalmente, a Procuradora Célia Rosana Moro Kansou, por meio do Parecer 14.816/2.006 (processo nº 139674/05, Município de Lobato), após fazer uma análise extensa do assunto, citando inclusive diversos julgados emitidos em consonância com a interpretação do Procurador Elizeu de Moraes Correa, defendeu, com muita propriedade, que se admitisse como regular o reajuste concedido na data base definida em lei municipal (dentro do período eleitoral) em percentual igual ou inferior à inflação apurada nos 12 meses anteriores à concessão, reajuste que ficaria assim caracterizado como visando conferir efetividade ao comando do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, a despeito de ter-se como prazo inicial de vedação à revisão geral da remuneração do funcionalismo público o de 180 (cento e oitenta) dias antes das eleições.

Ambos os argumentos – atendimento ao art. 37 da CF e modificação da data da vedação da Lei Eleitoral – sustentaram vários julgamentos pela regularidade das contas, plena ou com ressalvas, cujas situações fáticas e decisões comportaram pequenas variações. Em alguns casos o prazo inicial da vedação se daria a partir do dia 10 de junho de 2004; em outros, seguindo a posição do Procurador Elizeu de Moraes Correa expressa para o exercício de 2000, o Relator considerou que a vedação se iniciaria no dia 1º de julho de 2004, primeiro dia após a data limite para o registro das candidaturas.

O Parecer Ministerial nº 4700/07, exarado no protocolo nº 42410-0/06, para cujo julgamento foi suscitada a necessidade desta uniformização de jurisprudência, assim como o Parecer Ministerial nº 7323/07, exarado nestes próprios autos, ambos da lavra do Procurador Gabriel Guy Léger, defendem a primeira posição, de considerar como data inicial da vedação, para 2004, o dia 10 de junho, marco inicial das convenções partidárias destinadas à escolha dos candidatos.

Cumpra observar adicionalmente que, na esteira do pensamento inicialmente adotado pela Diretoria de Contas Municipais, referido no parágrafo 3 supra, chegou a ser defendida a tese de que seria irregular reposição salarial ocorrida a partir de lei emitida em data anterior a 06/04/2004, mas cujo efeito financeiro se iniciasse dentro do prazo vedado.

O quadro a seguir apresenta algumas decisões conflitantes sobre o assunto, conforme referido anteriormente.

Processo	Acórdão	Resultado	Prazo	Índice
119410/05	1394/06-2CAM	Irregular	05/04	8,00%
121813/05	1395/06-2CAM	Irregular	05/04	-



122992/05	1072/06-2CAM	Irregular	05/04	-
125231/05	1073/06-2CAM	Irregular	05/04	5,38%
125576/05	3142/06-1CAM	Irregular	05/04	5,74%
125711/05	1354/06-2CAM	Irregular	05/04	12,60%
127498/05	2241/06-1CAM	Irregular	05/04	6,62%
128834/05	1654/06-2CAM	Irregular	05/04	9,30%
130421/05	907/06-1CAM	Irregular	05/04	12,59%
131223/05	1032/06-2CAM	Irregular	05/04	7,47%
132777/05	1873/06-2CAM	Irregular	05/04	-
133099/05	1582/06-2CAM	Irregular	05/04	8,06%
133293/05	366/06-1CAM	Irregular	05/04	-
135512/05	861/06-2CAM	Irregular	05/04	6,62%
135555/05	3149/06-1CAM	Irregular	05/04	-
135563/05	2021/06-2CAM	Irregular	05/04	-
140818/05	1346/06-2CAM	Irregular	05/04	3,00%
141059/05	1858/06-2CAM	Irregular	05/04	8,33%
143906/05	1308/06-2CAM	Irregular	05/04	5,52%
144503/05	584/06-2CAM	Irregular	05/04	6,62%
130987/05	2525/06-2CAM	Ressalva	30/06	11,30%
126173/05	413/07-2CAM	Ressalva	30/06	10,00%
141750/05	2000/06-2CAM	Regular	05/04	5,22%
139674/05	533/07-2CAM	Regular	30/06	5,00%
138643/05	84/07-1CAM	Regular	10/06	8,35%
106725/05	3911/06-1CAM	Regular	-	7,00%
132343/05	3915/06-1CAM	Regular	-	7,00%
126335/05	4433/06-1CAM	Regular	10/06	10,00%
138643/05	84/07-1CAM	Regular	10/06	8,35%

*Legenda e informações importantes:*

1) *Por Resultado entende-se a avaliação do item relativo à revisão salarial procedida no ano eleitoral, se irregular, regular ou ressalva. Neste dois últimos casos as contas podem ter sido julgadas ou ter recomendação de julgamento pela irregularidade, por outras razões.*

2) *Prazo é a data considerada limite para a recomposição/reajuste. 05 de abril refere-se ao período de 180 dias anterior às eleições. 10 de junho foi o primeiro dia das convenções para definição dos candidatos e 30 de junho o último.*

3) *Índice é o percentual da recomposição/reajuste.*

4) *Algumas informações não puderam ser retiradas pela simples leitura de acórdãos, pareceres e instruções.*



De todo o exposto, tem-se como plenamente cabível e justificada a instauração do presente processo de uniformização, meio próprio para, mediante ampla discussão, fixar-se uma orientação a ser adotada por este Tribunal em relação ao tema, conforme previsto no art. 81, parágrafo único, da Lei Complementar nº 113/2005.

## FUNDAMENTAÇÃO

Conforme exposto no Relatório anterior, abordagens discrepantes do próprio Tribunal Superior Eleitoral recomendam que este Tribunal de Contas deva ser menos restritivo em relação à observância, pelos agentes políticos municipais, da vedação contida no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 **no exercício de 2004**.

Porém, **para os exercícios vindouros**, entendo que a regra da lei eleitoral deverá ser observada tendo em vista a interpretação vencedora do Ministro Marco Aurélio quanto ao tema, constante de seu Voto-Vista relativo à Consulta nº 1.229, Resolução nº 22.252, de 20/06/2006, cujo trecho principal transcrevo a seguir:

*“Descabe potencializar, em termos de prazos relativos a atos a serem praticados, a existência, ou não, de candidatos. Para assim concluir-se, basta levar em conta que a Lei das Inelegibilidades contempla períodos em que, a rigor, não se conta com candidaturas já formalizadas mediante a escolha em convenção. Várias normas impõem o afastamento daqueles que pretendem se apresentar como candidatos em convenção no período de seis meses que antecedem ao pleito.*

*Cuida-se da problemática da revisão remuneratória dos servidores públicos, e é sabido que os governos em geral não respeitam sequer a reposição do poder aquisitivo da moeda prevista na Constituição Federal. Não obstante, em época de busca desenfreada de votos, tudo é possível e então pode ocorrer até mesmo o lapso quanto à prática verificada nos últimos tempos de conferir-se tratamento aos servidores públicos como se fossem os culpados pelas mazelas do Brasil, os bodes expiatórios. A bondade passa a ser uma constante. Esse dado não pode ser desconhecido, no que vem à baila consulta que deve ter origem específica, motivação própria, para lograr o beneplácito do Judiciário eleitoral no tocante à melhoria de vencimentos a ser implementada.*

*Sob tal óptica, interpreto a legislação em vigor de modo a evitar distorções, desvirtuamento a partir da utilização da coisa pública e visando a objeto individualizado, a obtenção da simpatia da grande parcela de eleitores formada pelos servidores públicos. Faço-o consignando mesmo que o artigo 8 da Lei nº 9.504/97 encerra prazo que, tomado de empréstimo quanto à outorga de melhoria de vencimentos, levaria à incongruência.*

*Observem o teor do artigo:*

*A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral”.*



*Vale dizer que, conjugado o artigo 8 com o inciso VIII do artigo 73 da Lei n 9.504/97, ter-se-á a vedação apenas considerado o período de 10 a 30 de junho, que, uma vez ultrapassado, implicará a possibilidade de, em desequilíbrio na disputa, outorgar-se a vantagem tão sedutora aos servidores públicos. O § 1 do artigo 7º, ao contrário do artigo 8, encerra período mais consentâneo com a ordem natural das coisas, ao prever o prazo de até 180 dias antes das eleições.*

*Dá-se, no caso, a fixação de termo inicial plausível, ou seja, os 180 dias referidos e, abandonado o termo final contemplado no citado parágrafo — a data das eleições —, porque incompatível com o mencionado no inciso VIII do artigo 73 — até a posse dos eleitos —, passa-se a ter a impossibilidade de a melhoria ser implementada desde os 180 dias anteriores à eleição até a posse dos eleitos, termo final expressamente estabelecido na norma de regência da matéria, isto é, no citado inciso VIII.*

*Peço vênia ao relator para divergir e, entre as interpretações possíveis, adoto a que mais atende ao objetivo da norma e que foi a prevalecente quando editadas as resoluções visando a explicitar, para as eleições deste ano, os parâmetros de regência.”*

Interessante trazer à baila informação que confirma a bondade de período eleitoral a que o Ministro Marco Aurélio faz menção. Nos últimos anos, as despesas com pensionistas e inativos, em decorrência, especialmente, das reformas previdenciárias, vem apresentando constante queda, apenas não observada nos anos eleitorais:

	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006
Despesas	4,05	<b>4,20</b>	3,96	3,81	3,70	<b>3,82</b>

De toda forma, a interpretação mais consentânea com o ordenamento jurídico acerca do período da vedação em tela é que o mesmo se estende desde 180 dias antes das eleições até a posse dos eleitos. Porém, para atender aos fins deste incidente de uniformização, necessário é estabelecer os critérios a serem adotados para o trato da matéria no âmbito das prestações e recursos referentes às contas de 2004.

A questão central a ser pacificada refere-se à data limite para a concessão de aumento real ou, dependendo do enfoque a ser adotado, de recomposição, no exercício de 2004.

Defende o Procurador Gabriel Guy Léger, no Parecer nº 7323/07, que **“há de se ter por regular o reajuste que visa dar efetividade ao preceito contido no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal; circunstância que não alberga reajustes diferenciados, períodos superiores a 12 meses, ou que não tenha sido concedido por lei.”**, ponderação com a qual concordamos integralmente.



Porém, considera o mesmo que “Após a data fixada para início das convenções partidárias (dia 10/06/04), a reposição salarial deverá se limitar à recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, ou seja, considerando-se tão somente a inflação havida a partir de janeiro de 2004.”.

Neste caso cumpre expressar nossa discordância acerca de dois pontos: (1º) o de que a melhor data inicial a ser considerada para a validade da vedação seja o dia 10/06/04; (2º) o de que, a partir do início da vedação da lei eleitoral, só possa ser concedida a reposição da inflação apurada a partir de janeiro de 2004.

Começando pelo segundo item de discordância, entendo que a interpretação exarada pelo douto Procurador limita a aplicação da regra constitucional inserta no art. 37, X, e pressupõe que a mesma fique submetida à vedação prevista na legislação eleitoral, não proporcionando uma harmonização de ambas. Portanto, convém abordar sucintamente a antinomia entre a previsão constitucional do inciso X do art. 37 e a vedação expressa no inciso VIII do art. 73 da Lei nº 9.504/97, já muito bem debatida pela Procuradora Célia Rosana Moro Kansou no Parecer 14.816/2006.

Inicialmente, destaco que ambos os normativos fazem referência à “revisão geral”. Porém, interpreto que a utilização do termo na lei eleitoral não é a mais adequada, pois o que teria o legislador buscado coibir, nas circunstâncias descritas, seria um aumento real na remuneração. Neste sentido, ressalto novamente uma passagem já transcrita anteriormente do Voto-Vista do Ministro Marco Aurélio, destacando as expressões utilizadas pelo mesmo:

*“Cuida-se da problemática da **revisão remuneratória** dos servidores públicos, e é sabido que os governos em geral não respeitam sequer a **reposição do poder aquisitivo da moeda prevista na Constituição Federal.**”*

Infiro como incidentalmente harmonizada pelo Ministro a antinomia entre as normas citadas, considerando-se que a expressão “*revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição*” do inciso VIII do art. 73 da Lei nº 9.504/97 caracteriza-se pela aplicação de índice superior ao necessário para atender à previsão constitucional do inciso X do art. 37 de “*revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices*”, que afinal, como salienta o trecho, reflete apenas a reposição do poder aquisitivo.

Nestes termos, não haveria conflito ou contradição entre os normativos. Porém, há de se observar que não foi localizada jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, que tem entre seus membros 3 ministros do Supremo Tribunal Federal, nem desta instância judicial máxima do Brasil, acerca do aparente conflito normativo.



Ainda em relação à matéria, Pedro Roberto Decomain, observando que o art. 37, inciso X, da Constituição Federal tem redação definida pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, posterior à lei eleitoral, sustenta com bastante cautela que sempre que a revisão geral prevista constitucionalmente tiver que ser concedida após o início do mês de abril do ano eleitoral, assim deverá ocorrer, a despeito da regra da Lei nº 9.504/97.

Quanto à data inicial da vedação a ser considerada, ao contrário do Procurador Gabriel Guy Léger e do Ministro Gerardo Grossi, entendo que deverá ser acatado como termo final para a concessão de aumentos reais em 2004 o dia 30/06/2004, posto que o próprio art. 8º da Lei nº 9.504/97 delimita o período compreendido entre os dias 10 a 30 daquele mês para a escolha dos candidatos, não havendo, a meu ver, razão lógica para que, no escopo da interpretação pretendida, se tenha como limitado tal prazo apenas ao primeiro dia.

Finalmente, cumpre salientar que, para fins de satisfação da revisão geral anual prevista no art. 37, X, da Constituição Federal, que admito possa ocorrer mesmo em período eleitoral, seria necessário o atendimento de alguns condicionantes, a saber:

a) adoção de um índice de inflação oficial a ser seguido em todas as reposições a serem concedidas.

b) fixação de uma database para as recomposições. Não é razoável que, por exemplo, realize-se a recomposição normalmente no mês de maio e em um ano eleitoral no mês de setembro, muito mais próximo ao pleito. Saliente-se também que não basta a lei ser aprovada na database, devendo surtir seus efeitos financeiros no período usual.

c) vedação de recomposição relativa a períodos anteriores aos doze meses precedentes na vigência do período de 180 dias antes das eleições até a posse dos eleitos.

Atendidos estes requisitos, caracteriza-se que a revisão ocorreu em obediência ao determinado no art. 37, X, da Constituição Federal, não podendo tal satisfação ser considerada irregular à luz do art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97.

Por via inversa, a concessão de reajuste que não atenda às condições expostas submete-se à vedação da lei eleitoral. Nestas condições, o benefício concedido após o dia 30/06/2004 ou, para os exercícios vindouros, dentro do período de 180 dias que antecedem o pleito e até a posse dos eleitos, só pode ser concedido se o percentual aplicado for igual ou inferior à inflação apurada a partir do dia 1º de janeiro (do ano de pleito eleitoral) até a data da concessão, conforme preconiza o inciso VIII do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Importante destacar que, na apreciação de cada caso concreto, a Diretoria de Contas Municipais deve aceitar índices oficiais diferentes do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, utilizado por ela para a aferição da superação ou não da inflação do período, desde que tenha sido demonstrado que outro índice foi adotado. A propósito, o Procurador



Laerzio Chiesorin Júnior, no Parecer nº 9.644/2006, demonstra, de forma convincente, que o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado – IPCA, que é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (assim como o INPC), seria o “índice oficial de inflação”, pelo que a DCM deveria usá-lo nas análises que faz da matéria.

No que diz respeito aos percentuais utilizados para a quantificação anual do salário mínimo, caso a variação seja maior que a inflação, e a alteração se dê no período de vedação, o aumento da remuneração dos servidores que percebam tal remuneração não poderá ser entendido como ofensa à lei eleitoral.

Porém, é incabível que se utilize esta variação do salário mínimo, no período eleitoral, para reajustamento da remuneração do funcionalismo público em geral, no caso do percentual aplicado ser superior ao índice escolhido para a revisão geral anual. Caso se observe um achatamento dos vencimentos de pessoas que recebam montante próximo à remuneração mínima, poderá ser feita uma compensação, devidamente planejada, nos exercícios seguintes. A propósito, não é demais salientar que uma revisão restrita dos salários de uma determinada categoria de servidores, realizada no contexto de uma reestruturação de carreira, ainda que em percentual superior à mera recomposição da perda inflacionária, não está explicitamente vedada pelo dispositivo da lei eleitoral.

Por outro lado, nos termos da Lei Eleitoral, as vedações de conduta ora analisadas apenas deverão ser observadas na circunscrição do pleito. Considerando que no Brasil são realizadas eleições gerais (para os cargos de Presidente, Governador, Senador, Deputados Federais e Estaduais) e locais (para os cargos de Prefeito e Vereador), os Municípios estão adstritos às proibições tão-somente nos exercícios em que realizadas eleições locais, pois nas gerais não há alterações nos seus quadros políticos. Este entendimento, aliás, já se encontra sedimentado nesta Corte por meio do Acórdão 1.561/2006-Pleno, que respondeu consulta da Câmara Municipal de Congonhinhas.

Finalmente, é necessário mencionar, quanto às consequências de eventual consideração de irregularidade de reajuste salarial concedido em período eleitoral, que, inobstante os julgamentos desta Corte não determinem a devolução dos valores recebidos a maior pelos servidores, hipótese possível, posto que pagos em decorrência de norma tida como não albergada pela legislação de regência (mas afastada com base na boa fé presumida dos beneficiários), entendo recomendável, para que o tratamento da matéria seja integralmente resolvido por esta Casa, que seja determinada a regularização dos pagamentos indevidos, por via de sua cessação ou da emissão de nova lei que venha a convalidar os reajustes concedidos de forma ilegal.



Em relação às extrapolações no recebimento de subsídios decorrentes da aplicação de reajuste concedido aos servidores, alguns detalhes merecem atenção.

Primeiro, ainda que este aspecto não tenha sido abordado no Provimento nº 56/2005, entendo que, não constando da lei que concede o reajuste aos servidores menção expressa à sua aplicação também aos subsídios dos agentes políticos, deverá ser emitida lei específica (para o caso dos subsídios do Poder Executivo) ou, alternativamente para a Câmara, um ato administrativo próprio, de modo a permitir a aplicação do reajuste também aos subsídios, fixando os valores reajustados, tudo isso sem prejuízo das outras condições previstas no citado Provimento. Sob outra ótica, o critério previamente definido no ato fixatório de vinculação dos reajustes dos subsídios aos reajustes do funcionalismo público não é suficiente para que sua aplicação seja automática para os agentes políticos, sendo antes, nesta exata medida, apenas um critério, para cujo atendimento deve haver um ato legal ou administrativo correspondente.

Segundo, no caso de se considerar regular a aplicação do reajuste dos servidores aos subsídios, nos termos aqui propostos, necessário é que se observe se haveria extrapolação na percepção dos subsídios sob outro enfoque (por exemplo, na comparação com os subsídios dos deputados estaduais). Além disso, uma vez que as instruções das prestações do exercício de 2005 e aquelas já realizadas para o exercício de 2006 partiram da base considerada (com extrapolação) de 2004, há de se verificar se eventuais extrapolações posteriores se manteriam para os outros exercícios. Neste contexto, considerando não ser o tema da extrapolação na remuneração dos agentes políticos objeto do procedimento em tela, fica a sugestão de que seja determinada nova instrução pela Diretoria de Contas Municipais quando verificada alguma das circunstâncias descritas, a critério do relator.

## **VOTO**

Com fundamento no exposto, voto para que este Tribunal considere, na apreciação e julgamento dos processos de contas referentes ao exercício de 2004, em relação ao tema revisão salarial em ano eleitoral, as seguintes premissas:

a) consideração como data inicial de validade da vedação prevista no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, o dia 1º de julho de 2004, tolerando-se aumentos reais na remuneração dos servidores concedidos por lei editada e publicada até o dia 30/06/2004;

b) para as alterações salariais concedidas após esta data, poderão ser consideradas legais aquelas que satisfaçam as condições estabelecidas pelo art. 37, X, da Constituição Federal, a saber: revisão segundo um índice de aferição oficial da inflação, aplicado indistintamente a todos os servidores, na database fixada, abrangendo os doze meses precedentes, com efeitos financeiros imediatos.



Saliento entendimento de que, para os exercícios vindouros, o período a ser considerado para a vedação prevista no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, deverá ser o compreendido entre os cento e oitenta dias que precedem a data das eleições, até a posse dos eleitos, consoante expresso na Resolução nº 22.252, de 20/06/2006, do Tribunal Superior Eleitoral, ressalvando-se a hipótese de mudança posterior de entendimento daquela Corte ou de alteração da legislação.

Finalmente, aponto a sugestão de que na prestação de contas em que se identifique reajuste salarial concedido aos servidores dentro do período vedado pela legislação eleitoral, haja a determinação, com indicação de prazo para cumprimento, da regularização dos pagamentos realizados sem embasamento legal, por via de sua cessação ou convalidação por outra lei.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA, protocolados sob nº 230369/07,**

#### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade em:

Adotar na apreciação e julgamento dos processos de contas referentes ao exercício de 2004, em relação ao tema revisão salarial em ano eleitoral, as seguintes premissas:

a) consideração como data inicial de validade da vedação prevista no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, o dia 1º de julho de 2004, tolerando-se aumentos reais na remuneração dos servidores concedidos por lei editada e publicada até o dia 30/06/2004;

b) para as alterações salariais concedidas após esta data, poderão ser consideradas legais aquelas que satisfaçam as condições estabelecidas pelo art. 37, X, da Constituição Federal, a saber: revisão segundo um índice de aferição oficial da inflação, aplicado indistintamente a todos os servidores, na database fixada, abrangendo os doze meses precedentes, com efeitos financeiros imediatos.

Para os exercícios vindouros, o período a ser considerado para a vedação prevista no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, deverá ser o compreendido entre os cento e oitenta dias que precedem a data das eleições, até a posse dos eleitos, consoante expresso na Resolução nº 22.252, de 20/06/2006, do Tribunal Superior Eleitoral, ressalvando-se a hipótese de mudança posterior de entendimento daquela Corte ou de alteração da legislação.



Aprovar a sugestão de que na prestação de contas em que se identifique reajuste salarial concedido aos servidores dentro do período vedado pela legislação eleitoral, haja a determinação, com indicação de prazo para cumprimento, da regularização dos pagamentos realizados sem embasamento legal, por via de sua cessação ou convalidação por outra lei.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros HENRIQUE NAIGEBORN, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e HERMAS EURIDES BRANDÃO e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, LAERZIO CHIESORIN JUNIOR.

Sala das Sessões, 28 de junho de 2007 – Sessão nº 23.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO

Relator

HENRIQUE NAIGEBORN

Vice-Presidente no exercício da Presidência

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 08**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Momento até o qual é possível o saneamento de irregularidades detectadas em sede de prestação de contas.

**Processo Originário:** Protocolo nº 308430/07

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 563341/07

**Relator :** Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

**Decisão:** Acórdão nº 1386/08 - Tribunal Pleno – Sessão de 02/10/08

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 171 de 17/10/08

**PROCESSO N °** : 563341/07  
**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : CONS. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

**ACÓRDÃO nº 1386/08 – Pleno**

EMENTA: UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA – IRREGULARIDADES SANÁVEIS SÃO AQUELAS EM RELAÇÃO ÀS QUAIS HÁ POSSIBILIDADE DE RETORNO AO STATUS QUO, DIZENDO RESPEITO, DE MODO GERAL, AOS CASOS EM QUE VERIFICADO APENAS PREJUÍZO AO ERÁRIO, SEM OFENSA A NORMAS LEGAIS – IMPROPRIEDADES INSANÁVEIS, GERALMENTE AQUELAS DECORRENTES DE DESOBEDIÊNCIA A NORMA LEGAL, NÃO SÃO REGULARIZÁVEIS POR MEIO DE DEVOLUÇÃO DE RECURSOS AO ERÁRIO OU ADOÇÃO DE MEDIDAS OUTRAS DETERMINADAS PELO TRIBUNAL – AS MULTAS ADMINISTRATIVAS POSSUEM CARÁTER SANCIONATÓRIO, DE MODO QUE SEU RECOLHIMENTO NUNCA ACARRETERÁ A REGULARIZAÇÃO DE UM ATO IMPRÓPRIO – OBSERVADA A REGULARIZAÇÃO DE IMPROPRIEDADE SANÁVEL, AS CONTAS DEVERÃO SER JULGADAS: REGULARES COM RESSALVA QUANDO O SANEAMENTO HOUVER OCORRIDO ANTES DA DECISÃO DE PRIMEIRO GRAU; REGULARES COM RESSALVA QUANDO O SANEAMENTO HOUVER OCORRIDO ENTRE OS JULGAMENTO DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS; IRREGULARES QUANDO O SANEAMENTO HOUVER OCORRIDO NA FASE DE EXECUÇÃO DE DECISÃO (NESTE CASO, DEPENDENDO DO CUMPRIMENTO DA DECISÃO, É POSSÍVEL QUE SEJA DADA QUITAÇÃO DE OBRIGAÇÕES) – QUANDO OBSERVADA OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 116, § 4º, DA LEI 8.666/1.993 DEVE-SE NOTIFICAR A ENTIDADE PARA APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS QUE, CASO IMPROCEDENTES, ENSEJARÃO A REALIZAÇÃO DE NOVA NOTIFICAÇÃO, DESTA VEZ ESPECÍFICA PARA RECOLHIMENTO DO MONTANTE QUE DEIXOU DE SER AUFERIDO EM VIRTUDE DA AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS REPASSES.



Vistos, relatados e discutidos estes autos

## RELATÓRIO

Na sessão plenária de 25 de outubro do corrente, durante a discussão do Recurso de Revista 30843-0/07, verificou-se que este Tribunal vem decidindo de maneira diferente processos que apresentam uma mesma questão.

A situação que vem ensejando os julgamentos divergentes é relativa ao momento até o qual é possível o saneamento de irregularidades detectadas em sede de prestações de contas.

De um modo geral, os Conselheiros desta Corte vêm entendendo que uma irregularidade sanável (v.g. a devolução, pelo gestor responsável, dos valores que deixaram de ser auferidos em virtude da não aplicação financeira de transferências voluntárias, em desobediência ao disposto no artigo 116, § 4º, da Lei 8.666/1.993), pode ser regularizada até que seja exarada decisão definitiva (ou seja, até o julgamento de eventual recurso – vide tabela a folhas 02/03).

Este Conselheiro, entretanto, vem apresentando orientação discrepante da acima exposta, e seu posicionamento já foi acolhido por algumas vezes quando da discussão de processos. O entendimento que defende é de que as irregularidades sanáveis só podem ser regularizadas até a decisão de primeiro grau. A partir de tal momento, o atendimento ao *decisum* apenas pode ser considerado como cumprimento de julgado, não sendo causa para novo julgamento de mérito (vide tabela a folhas 03).

Em virtude de tal discrepância e com fulcro no disposto no artigo 81 da LC/PR 113/2.005, a D. Procuradora Geral do Ministério Público de Contas formulou pedido de instauração de uniformização de jurisprudência, o qual foi deferido, havendo o Presidente da sessão, Exmo. Conselheiro Henrique Naigeboren, designado este julgador para atuar como relator de tal feito.

Remetido o expediente para manifestação do Órgão Ministerial, foi apresentado a folhas 09/12 o Parecer 17.883/2.007, cujas conclusões são no mesmo sentido do posicionamento adotado por este julgador (consoante tabela a folhas 03):

- a) *Regularização das contas antes do julgamento de primeiro grau: regular com ressalva;*
- b) *Cumprimento da decisão durante o trâmite do recurso: desaprovação das contas;*



c) *Cumprimento da decisão após o julgamento do recurso: desaprovação das contas.*

O CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (VOTO PARCIALMENTE VENCIDO)

## 1. Irregularidades Sanáveis X Irregularidades Insanáveis

A diferenciação que dá título ao presente item é essencial para análise deste uniformização de jurisprudência. Conforme se verá adiante, defender-se-á nesta peça a impossibilidade de saneamento de vícios após ser exarada decisão de primeiro grau. Caso não seja adotada tal orientação, deverá sempre ser levada em conta a questão da impropriedade ser sanável ou não, sob pena de construção de monstruosidades jurídicas, como se verá a seguir.

### 1.1 Irregularidades Insanáveis

Conforme se deduz do próprio nome, tais impropriedades dizem respeito a situações para as quais não existem remédios (geralmente referem-se a ofensa a norma legal quando não determinável desvio e/ou prejuízo). De modo geral, as irregularidades insanáveis são aquelas que em que não é possível se quantificar um dano ao Erário.

Havendo, por exemplo, contas de uma transferência voluntária sido consideradas irregulares por dispêndios realizados sem procedimentos licitatórios, é possível (tanto em primeiro como em segundo graus) que se demonstre, *verbi gratia*, a ocorrência de hipótese de dispensa de licitação. Todavia, não sendo devidamente justificada a contratação direta, está-se diante de típico caso de irregularidade insanável<sup>31</sup>. Não adianta o gestor devolver recursos ao Erário, pagar multas e *etc.*, não existe meio de se regularizar a situação, uma vez que é impossível se retornar ao *status quo ante*, isto é, não há meios de se voltar para a situação anterior à irregularidade.

Em tais hipóteses, mostra-se essencial que no próprio *decisum* esta Corte fixe medidas a serem adotadas no âmbito do prestador de contas de modo a se apurar e penalizar responsáveis (*v.g.* realização de sindicâncias com encaminhamento de conclusões ao Ministério Público). A adoção dessas medidas não terá o condão de fazer com que as contas passem a ser regulares, porém, tornará a Entidade quite com suas obrigações perante este Tribunal, possibilitando a obtenção de certidão liberatória.

---

<sup>31</sup> Logicamente, em virtude do princípio da liberdade motivada de entendimento dos juízes, é possível que a ausência de licitação possa ser ressaltada se existirem fatores atenuantes. Tais casos, porém, são exceções que deverão ser analisadas *in concreto*, não cabendo maiores digressões em um estudo amplo e genérico como o presente.



Fixamos, então, um aspecto importante para análise desta uniformização: impropriedades insanáveis não são regularizáveis, seja por meio do cumprimento de decisão, pagamento de débito ou adoção de medidas outras.

### 1.2 Irregularidades Sanáveis

Tomando-se o apontado no item anterior, a *contrario sensu*, temos que impropriedades sanáveis são aquelas relativas a faltas que podem ser plenamente revertidas, voltando-se à situação “pré-irregularidade”. Em geral versam acerca de casos nos quais verificados prejuízos ao Erário plenamente apuráveis e ressarcíveis.

O caso típico é a infração ao disposto no artigo 116, § 4º, da Lei 8.666/1.993<sup>32</sup>, hipótese em que a devolução dos valores que deixaram de ser auferidos em virtude da não aplicação financeira dos repasses pode regularizar as respectivas contas, dependendo do momento processual em que efetuado.

## **2. Recolhimento de Multas**

A multa é uma figura instituída para diversos fins, dentre os quais destacam-se coação, penalização, e até, embora entendamos indevida a utilização de tal nomenclatura nesse caso, para indenização.

Compulsando-se a regra inserta no artigo 87 da LC/PR 113/2.005, resta claro que as penalidades pecuniárias ali existentes têm nítido caráter sancionatório, versando acerca de penas para conduta irregulares, aproximando-se das multas existentes no Direito Penal. Assim, uma vez observado o pagamento de multa, não há que se falar, por exemplo, em regularização de prestação de contas, pois seu escopo não é sanear um ato ilegítimo, mas punir o responsável pelo seu acontecimento.

Verificam-se em nossa Lei Orgânica situações que ilustram muito bem a monstruosidade jurídica que poderá advir o argumento que ora se defende:

– Inobservância de formalidade essencial em licitação (Inciso III, “d”) – Imagine-se que belo precedente para gestores que buscam realizar procedimentos licitatórios dirigidos o entendimento de que irregularidades insanáveis podem ser regularizadas não traria. Devidamente mal conduzida a licitação, há a prestação de contas e estas são desaprovadas e há aplicação de

---

<sup>32</sup> Artigo. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

(...)

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.



multa, pois não observadas várias formalidades legais básicas. Em sede recursal a penalidade, no montante de R\$ 500,00, é recolhida, de modo que a decisão resta cumprida e o Tribunal deverá, despropositadamente, dar provimento ao recurso, aprovando as contas.

– Nomeação decorrente de concurso público contrariando a ordem de classificação do certame (Inciso IV, “c”) – Embora não seja comum, é possível que haja desaprovação de contas anuais como consequência a concursos públicos fraudados. Na hipótese prevista em nossa Lei Orgânica, caso se entenda que o pagamento da multa regulariza as contas, por derivação lógica também se deverá imaginar que corrige a situação do servidor ilegalmente investido (contrariando a ordem de classificação de concurso), possibilitando a teratológica situação de este Tribunal ter de determinar o registro de admissões inconstitucionais caso seja efetuado o pagamento de multa de R\$ 1.000,00.

### 3. Momento de Regularização das Impropriedades Sanáveis

Este aspecto é o cerne da presente uniformização de jurisprudência. Analisar-se-á quais os efeitos da regularização de uma impropriedade em diversos estágios de nosso procedimento administrativo.

Para as finalidades almejadas, existem três diferentes fases com que podemos nos deparar: 1) Anterior ao julgamento de primeiro grau, doravante denominada tão-somente “instrução”; 2) Posterior ao julgamento de primeiro grau e anterior ao de segundo grau, o “recurso”; 3) Posterior às decisões em duplo grau, a “execução” (esta fase pode ocorrer logo após a fase de instrução, caso este não seja tentado ou conhecido recurso).

Importante, também, considerar que o Regimento Interno desta Corte de Contas possui regra em relação ao tema, norma esta que deve permear a análise da presente uniformização, senão vejamos:

*Artigo 504 – Provado o pagamento integral, o Tribunal expedirá a quitação do débito ou da multa ao responsável.*

*Parágrafo único. O pagamento integral do débito ou da multa não importa em modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas.*

(grifos nossos)

#### 3.1 Instrução

As discussões acerca dos efeitos do saneamento de impropriedades durante a instrução de um processo são relativamente pequenas. O que se observa, de um modo geral, é que este Conselheiro entende que as contas merecem aprovação com ressalva, ao passo que a maior parte das decisões têm julgado as contas simplesmente regulares.



Vejamos o que dispõe a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

*Art. 16. As contas serão julgadas:*

*I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, financeiros, a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão do responsável, bem como, o atendimento das metas e objetivos;*

*II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão;*

Mais uma vez utilizando como paradigma o caso da ausência de aplicação financeira, temos que, mesmo que devolvidos os valores que deixaram de ser auferidos antes da decisão de primeiro grau, não se está diante de situação na qual as contas expressam *de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, financeiros, a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão do responsável, bem como, o atendimento das metas e objetivos*, uma vez que, mesmo reconpondo-se o prejuízo, é observada desobediência ao comando do artigo 116, § 4º, da Lei 8.666/1.993.

Entende-se que nesta hipótese recai-se no disposto no inciso II transcrito acima, pois configurada falta da qual não resulta dano ao Erário ou à execução de convênio, restando caráter meramente formal à mesma.

### 3.2 Recurso

Não obstante a LC/PR 113/2.005 prever cinco espécies recursais, verifica-se que quatro delas possuem finalidades muito específicas, não se vislumbrando a discussão em exame em casos que não envolvam recursos de revista, assim regulado no Diploma Legal referido:

*Art. 73. Cabe Recurso de Revista, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, com efeito devolutivo e suspensivo, contra acórdão proferido por qualquer das Câmaras.*

A partir de tal regra pode-se constatar que o nosso recurso de revista é análogo à apelação do processo civil<sup>33</sup>, motivo pelo qual se buscará trazer a doutrina processual a ela relacionada para abordar o presente expediente.

De acordo com os ensinamentos de Luiz Rodrigues Wambier, *na apelação denunciam-se erros ou vícios de juízo, também conhecidos como errores in iudicando, e erros ou vícios in procedendo, ou vícios do procedimento*. Explica o renomado processualista que *erros de*

<sup>33</sup> Código de Processo Civil: Artigo 513. Da sentença caberá apelação.



*juízo são aqueles ligados ao juízo de mérito, como, p.ex., a má valoração de determinada prova. Os erros in procedendo são os que dizem respeito ao procedimento, como, v.g., o consistente em se julgar antecipadamente a lide quando não seria o caso, ou seja, quando a situação concreta não se encarta no mandamento legal.*<sup>34</sup>

No mesmo e exato sentido é o magistério de José Carlos Barbosa Moreira: *As razões da apelação ('fundamento de fato e de direito'), que podem constar da própria petição ou ser oferecidas em peça anexa, compreendem, como é intuitivo, a indicação dos erros in procedendo, ou in iudicando, ou de ambas as espécies, que ao ver do apelante viciam a sentença, e a exposição dos motivos por que assim se não de considerar.*<sup>35</sup>

Portanto, a apelação, ou, no caso do Tribunal de Contas do Paraná, o recurso de revista, é cabível para modificar decisões de primeiro grau que contenham erros cometidos pelo julgador (e não pela parte interessada).

Suponhamos que um Município receba determinada quantia do Estado para comprar um automóvel, havendo, porém, adquirido computadores. Caso o Tribunal julgue as respectivas contas irregulares e em sede recursal demonstre-se a devolução dos recursos ao Erário, solicitando-se a aprovação das contas, o recurso merece ser provido? De acordo com os ensinamentos acima a resposta é um categórico “não”, afinal, não se demonstrou qualquer erro no julgamento. A decisão foi acertadíssima, e ainda que o prejuízo ao Estado tenha sido reparado, a aplicação dos repasses foi equivocada e não se demonstrou o contrário. Por outro lado, pode-se comprovar que foi acostado aos autos termo de aditamento de convênio com alteração de seu objeto, e que o mesmo não foi apreciado; hipótese em que o recurso merece irrestrito provimento.

Levada a ferro e fogo, porém, tal orientação poderá conduzir a injustiças. O Processo Civil permite, por exemplo, a alegação de aspectos não suscitados em primeiro grau quando houver motivo de força maior (artigo 517). Leciona Barbosa Moreira que cabe ao apelante *demonstrar que a decisão apelada se revela injusta à luz dos elementos agora trazidos aos autos, conquanto pudesse estar em harmonia com o material que o juiz a quo apreciou.*<sup>36</sup>

Considerando o princípio do formalismo moderado, que permeia o procedimento administrativo desta Casa, entende-se que além dos casos fortuitos e de força maior, também merecem ser aptas a ensejar reanálise de decisões, mesmo quando não verificados erros nos julgamentos de primeiro grau, as denominadas irregularidades formais, isto é, impropriedades derivadas da ausência de documentos.

<sup>34</sup> **Curso avançado de processo civil**, vol. 1, 6 ed. São Paulo; Editora Revista do Tribunais, 2003.

<sup>35</sup> **O novo processo civil brasileiro**, 22 ed. Rio de Janeiro; Editora Forense, 2002.

<sup>36</sup> *Op. Cit.*



Esta posição, aliás, vem sendo exatamente o posicionamento acolhido por este Tribunal correntemente. Há alguns anos, em virtude de posição adotada pela Diretoria de Contas Municipais de que não caberia em seara recursal a modificação de julgamento em decorrência da juntada de documentos que deveriam ter sido apresentados quando da prestação de contas, foram travados muitos debates pelo Pleno da Casa, havendo vencido o entendimento de que é possível a regularização de impropriedades formais em sede recursal.

Desta feita, caso, por exemplo, as contas anuais de uma Câmara Municipal sejam desaprovadas em decorrência da ausência de certidão de habilitação profissional do responsável pela contabilidade, apresentando-se tal documento juntamente com o recurso de revista as contas merecerão julgamento de regularidade.

Portanto, não há que se falar em regularização de impropriedade em fase recursal, uma vez que o recurso de revista não se presta a tal fim. Observada a devolução de dinheiros públicos, o pagamento de multa ou a adoção de medidas determinadas pela Casa, mostra-se cabível apenas que seja o Interessado considerado quite com suas obrigações, suspendendo-se os efeitos da decisão (no caso de Entidade, por exemplo, não deverá subsistir a obstaculização ao recebimento de certidão liberatória para fins de transferências voluntárias).

### 3.3. Execução

Conforme exposto no ofício que iniciou este processado, com referência à adoção de medidas saneadoras em fase de execução não existem debates. É uniforme o entendimento de que o efeito de tal proceder é apenas a quitação de obrigações suspendendo-se efeitos da decisão como, eventualmente, o óbice à emissão de certidão liberatória.

Apenas se suscitou tal aspecto para que o exame do tema ficasse completo, não havendo efetivamente divergências.

## **4. Ofensa ao disposto no artigo 116, § 4º, da Lei 8.666/1.993**

Com absoluta certeza, a questão em comento é uma das causas mais comuns para desaprovação de contas de transferências voluntárias. Embora a Lei de Licitações determine que esse tipo de repasse seja aplicado financeiramente durante o período em que se aguarda sua utilização, de modo a não ocorrer perdas inflacionárias, muitas vezes não há observação do comando pelos gestores, a quem esta Corte imputa a devolução do montante que deixou de ser auferido.

Apesar de não ser o cerne desta uniformização, a grande quantidade de processos apresentando este problema reclama uma modificação dos procedimentos usualmente



verificados no âmbito desta Casa, de modo a compatibilizar o entendimento defendido no item “2” desta peça com os princípios regentes do instituto do processo.

Quando observada a impropriedade em tela deve-se abrir oportunidade para defesa e, em sendo o caso, outra oportunidade para devolução da quantia que deixou de ser auferida. Explica-se: uma vez constatada a ausência de aplicação financeira, é procedimento comum a notificação da Entidade e gestor para apresentação de justificativas. Aceitos os esclarecimentos as contas são aprovadas, caso contrário são julgadas irregulares. Porém, quando não acatadas as justificativas, mostra-se mais consentâneo com os princípios do contraditório e ampla-defesa que se propicie chance de correção do erro, mediante notificação específica para recolhimento de valores ao cofres do Estado.

Efetuada o recolhimento (ou ainda se apresentadas novos esclarecimentos, desta vez procedentes), caberá a aprovação com ressalva das contas. Em qualquer outra hipótese, a desaprovação mostra-se a única solução cabível.

Em face de todo o exposto, voto pela fixação de entendimento no âmbito deste Tribunal de acordo com as seguintes premissas:

1. Irregularidades sanáveis são aquelas em relação às quais há possibilidade de retorno ao *status quo ante*, dizendo respeito, de modo geral, aos casos em que verificado apenas prejuízo ao Erário, sem ofensa a normas legais.

2. Impropriedades insanáveis, geralmente aquelas decorrentes de desobediência a norma legal, não são regularizáveis por meio de devolução de recursos ao Erário ou adoção de medidas outras determinadas pelo Tribunal;

3. As multas administrativas possuem caráter sancionatório, de modo que seu recolhimento nunca acarretará a regularização de um ato impróprio;

4. Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas:

4.1. Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau;

4.2. Irregulares quando o saneamento houver ocorrido entre o julgamento de primeiro grau e o de segundo grau (neste caso, porém, dependendo do cumprimento da decisão, é possível que seja dada quitação de obrigações);

4.3. Irregulares quando o saneamento houver ocorrido na fase de execução de decisão (neste caso, também, dependendo do cumprimento da decisão, é possível que seja dada quitação de obrigações);



5. Quando observada ofensa ao disposto no artigo 116, § 4º, da Lei 8.666/1.993 deve-se notificar a Entidade para apresentação de justificativas que, caso improcedentes, ensejarão a realização de nova notificação, desta vez específica para recolhimento do montante que deixou de ser auferido em virtude da ausência de aplicação financeira dos repasses.

O CONSELHEIRO HEINZ GEORG HERWIG (VOTO VENCEDOR)

Discorda-se do Conselheiro Fernando Guimarães apenas no tocante ao item “4.2” do trecho final de seu voto. Entendo que impropriedade regularizada entre os julgamentos de primeiro e segundo grau deve ser convertida em ressalva, não obstante a aprovação das respectivas contas.

#### **ACORDAM**

Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por maioria, fixar entendimento uniforme da seguinte forma:

1. Irregularidades sanáveis são aquelas em relação às quais há possibilidade de retorno ao *status quo ante*, dizendo respeito, de modo geral, aos casos em que verificado apenas prejuízo ao Erário, sem ofensa a normas legais.

2. Impropriedades insanáveis, geralmente aquelas decorrentes de desobediência a norma legal, não são regularizáveis por meio de devolução de recursos ao Erário ou adoção de medidas outras determinadas pelo Tribunal;

3. As multas administrativas possuem caráter sancionatório, de modo que seu recolhimento nunca acarretará a regularização de um ato impróprio;

4. Observada a regularização de impropriedade sanável, as contas deverão ser julgadas.

4.1. Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido antes da decisão de primeiro grau;

4.2. Regulares com ressalva quando o saneamento houver ocorrido entre o julgamento de primeiro grau e o de segundo grau;

4.3. Irregulares quando o saneamento houver ocorrido na fase de execução de decisão (neste caso, dependendo do cumprimento da decisão, é possível que seja dada quitação de obrigações);



5. Quando observada ofensa ao disposto no artigo 116, § 4º, da Lei 8.666/1.993 deve-se notificar a Entidade para apresentação de justificativas que, caso improcedentes, ensejarão a realização de nova notificação, desta vez específica para recolhimento do montante que deixou de ser auferido em virtude da ausência de aplicação financeira dos repasses.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, HEINZ GEORG HERWIG, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI (voto vencedor) e o Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor EDUARDO DE SOUSA LEMOS (voto parcialmente vencido).

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Curitiba, 2 de outubro de 2008.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 09**

**Órgão Colegiado de Origem:** 1ª Câmara.

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Aposentadorias de servidores públicos do Município de Curitiba, nos cargos de profissionais do magistério, concedidas com base na Lei Federal nº 11.301/06, recepcionada pelo Decreto Municipal nº 1.465/06.

**Processo Originário:** Protocolo nº 370160/07

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 351305/08

**Relator :** Conselheiro Heinz Georg Herwig

**Decisão:** Acórdão nº 1552/08 - Tribunal Pleno – Sessão de 30/10/08

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 177 de 28/11/08

**PROCESSO N °** : 351305/08  
**INTERESSADO** : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CURITIBA  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : CONSELHEIRO HEINZ GEORG HERWIG

**ACÓRDÃO Nº 1552/08 - Tribunal Pleno**

Uniformização de Jurisprudência. Aposentadoria Municipal. Lei nº 11301/06. Liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em sede de MS, no sentido da permanência de servidor na inativação até que o Supremo Tribunal Federal decida a questão. Pelo reconhecimento da divergência e sobrestamento dos processos até a publicação do Acórdão do STF.

**RELATÓRIO**

Trata o presente processo de Uniformização de Jurisprudência requerida pelo Instituto Previdência dos Servidores do Município de Curitiba – IPMC, no protocolado nº 370160/07, em face das decisões desta Corte nos processos de aposentadorias de servidores públicos do Município de Curitiba, nos cargos de profissionais do magistério, concedidas com base na Lei Federal nº 11.301/06, recepcionada pelo Decreto Municipal nº 1.465/06.

O requerimento foi colocado à apreciação da 1ª Câmara desta Corte, na sessão ordinária nº 39, do dia 14 de outubro do corrente ano, que decidiu acatar o pedido de



Uniformização de Jurisprudência e em cumprimento ao artigo 416 do Regimento Interno, submeto a apreciação do mérito aos nobres pares deste Tribunal Pleno.

Em atendimento ao disposto no artigo 429 § 3º do Regimento Interno foi encaminhada cópia do relatório da proposta de voto aos demais Conselheiros e Ministério Público junto a esta Corte, para prévio conhecimento.

A questão, resumidamente pode ser colocada nos seguintes termos:

A Suprema Corte em Súmula nº 726 decidiu que para efeito de aposentadoria especial de professor, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula.

O Município de Curitiba, através do Decreto nº. 1456/06 regulamentou dentro de sua competência, a aplicação da Lei Federal nº. 11301/06, que incluiu para efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções do magistério, considerando como tal as exercidas por Profissionais do Magistério 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 unidades escolares e as de coordenação e assessoramento pedagógico.

Da referida lei foi interposta a ADI nº 3772, não tendo sido concedida liminar para a suspensão de seus efeitos, encontrando-se ainda, pendente de julgamento quanto ao mérito.

O Ministério da Previdência Social, órgão do Governo Federal competente para orientar e acompanhar os regimes próprios de previdência social de servidores públicos, orientou, através da Nota Técnica SPS nº 71/2006 que “em que pese todos os argumentos levantados acerca da possível afronta ao Texto Constitucional, enquanto o texto da Lei não for avaliado pela Corte Suprema, em sede de controle concentrado da constitucionalidade, cabe ao Poder Executivo dar-lhe efetividade, disciplinando sua aplicação nos aspectos que se fizerem necessários. Trata-se do cumprimento do princípio da Legalidade, inserto no caput do art. 37 da Constituição Federal.”

Os processos de aposentadorias do Município de Curitiba concedidas com fundamento na citada lei e que são encaminhados para análise e registro deste Tribunal, têm sido diligenciados, retornando ao órgão de origem, ou têm seus registros negados em face da Súmula nº 726 do STF.

Deste posicionamento o IPMC vem se insurgindo, inclusive com a interposição de Recursos de Revista, alegando que a Lei Federal nº 11.301/06 é objeto da ADI nº 3772, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, não tendo sido concedida até o momento, liminar suspendendo seus efeitos.



No entanto, algumas aposentadorias foram registradas através de Decisões Monocráticas, nºs. 99/07; 106/07; 956/07; 757/07 e 760/07, considerando os pareceres favoráveis da Diretoria Jurídica e do Ministério Público junto a esta Corte.

Destaque-se que inclusive no processo onde foi levantada a Uniformização de Jurisprudência, o parecer da DIJUR já havia concluído pela legalidade e registro da inativação.

Notícia o órgão requerente, que foram impetrados Mandados de Segurança por servidores que tiveram os registros de suas aposentadorias negados por este Tribunal em razão da aplicação da Lei Federal nº 11.301/06 e que num deles, o MS 496.916-2, já foi concedida a liminar para que a servidora permanecesse aposentada até que o Supremo Tribunal Federal decida a questão.

Diante deste panorama é que o IPMC requereu a Uniformização de Jurisprudência, pleiteando pelo menos o sobrestamento dos processos até decisão do mérito da ADI acerca da Lei Federal questionada.

O processo foi encaminhado à DIJUR, que através do Parecer nº 12307/08 apontou preliminarmente que o requerimento não atendia ao disposto no artigo 81 da Lei Complementar nº 113/05, noticiando ainda que este Tribunal já respondeu consulta formulada pelo Município de Paranavaí, através do Acórdão nº 859/07 do Tribunal Pleno, pela inconstitucionalidade material da lei e recusa de sua aplicação.

No entanto, deixou de mencionar que a consulta também não atendeu aos requisitos previstos no artigo 41 da Lei Orgânica desta Casa, uma vez que foi apreciada sem quórum qualificado, deixando de ter força normativa e de se constituir em prejudgado de tese.

Por sua vez, o Ministério Público junto a esta Corte, através do Parecer nº 14568/08, noticia que em diversos protocolados de aposentadoria especial de professor com fundamento na Lei Federal nº 11.301/06, regulamentada pelo Decreto nº 1465/06, tem propugnado pela negativa de registro dos atos aposentatórios.

Isto porque nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas em face de legislação dos Estados (ADI nº 152-3 MG; ADI nº 739-4 AM e ADI nº 2253 ES) o Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento limitando o conceito de função de magistério às atividades em sala de aula.

Acrescenta que o fato de não haver ainda, a concessão de liminar na nova ADI (3772 DF) proposta especificamente contra a Lei nº 11.301/06, não afasta o dever dos entes estatais de negar a aplicação à norma inconstitucional e mesmo aos Tribunais de Contas de recusar registro a eventuais atos de concessão de aposentadoria fundados em tal norma, eis que colidente com a norma constitucional.



No tocante ao pedido formulado, se acolhido pelo Plenário, o que ocorreu por decisão da 1ª Câmara, conclui no sentido de que seja determinado tão somente o sobrestamento das aposentadorias que tenham por fundamento a aplicação da Lei Federal nº 11.301/06, até que o Supremo Tribunal Federal manifeste a decisão definitiva sobre o mérito da ADI nº 3772.

É o Relatório.

## **VOTO**

Nos termos do artigo 416 do Regimento Interno, levei o requerimento à apreciação da 1ª Câmara que reconheceu a divergência Levei à Câmara, acatando o meu entendimento acerca do recebimento do pedido e trâmite da Uniformização de Jurisprudência tendo em vista que as decisões monocráticas, como são expedidas nos gabinetes dos relatores e, como demonstrado nos autos, muitas vezes não refletem o posicionamento dos órgãos colegiados e acabam por provocar divergências que merecem ser apreciadas.

Ademais, a consulta mencionada na instrução do processo, não obstante protocolada após o advento da Lei complementar nº 113/2005, não possui força normativa, uma vez que a decisão não foi tomada por quórum qualificado nos termos do disposto no art. 41 da Lei Orgânica desta Corte, não constituindo prejulgamento de tese e não vinculando o exame dos feitos sobre o mesmo tema.

Assim, e considerando o volume de processos que estão aguardando esta decisão, o pedido foi recebido e submeto ao Tribunal Pleno, nos termos do artigo 416 do Regimento Interno, minha proposta de voto.

Muito embora a Súmula nº 726 aponte que não se computa para efeito de aposentadoria de professor o tempo de serviço fora de sala de aula, não posso me furtar de fazer algumas considerações.

Os diretores e orientadores das escolas desempenham diferentes papéis de relevante importância. O diretor, como líder pedagógico, pois coordena todas as atividades junto aos professores e funcionários, buscando as soluções para os mais diversos problemas, é também o mediador entre a escola e a comunidade, compartilhando os problemas educacionais. Para ser diretor de escola é preciso ter uma formação pedagógica adequada, um curso de especialização em Administração escolar, conhecer o magistério, ter lecionado vários anos, ter tido vivência de ensino de primeiro grau para ser diretor de escola de primeiro grau, de segundo ou terceiro grau, conforme for exercer a direção de segundo ou terceiro grau.

O orientador é o profissional que se preocupa com a formação pessoal de cada estudante. Ele trabalha diretamente com os alunos, ajudando-os em seu desenvolvimento pessoal; em parceria com os professores, para compreender o comportamento dos estudantes e



agir de maneira adequada em relação a eles; com a escola, na organização e realização da proposta pedagógica; e com a comunidade, orientando, ouvindo e dialogando com pais e responsáveis.

O professor em sala de aula está voltado para o processo de ensino-aprendizagem na especificidade de sua área de conhecimento, já o orientador e o diretor, não têm currículo a seguir. O compromisso deles é com a formação permanente, principalmente no que diz respeito a valores e atitudes, tendo a docência como base para o exercício dessas funções.

Portanto, os diretores e orientadores, mais que os professores, estão em todas as salas de aula. Na organização, no desempenho dos professores e no acompanhamento dos alunos.

Todos são de grande relevância para o resultado final do ensino, que é a aprendizagem.

O direito deve ser dinâmico. As leis não podem ser estáticas. Não é uma ciência exata, pois reflete o homem, seu convívio na sociedade, costumes e necessidades, que se alteram no tempo e no espaço.

Feitas estas considerações eu iria propor o sobrestamento dos processos, no órgão de origem até a decisão do mérito da ADI nº 3772 ou dos Mandados de Segurança.

No entanto, na sessão de ontem, dia 29 de outubro, o STF decidiu pela constitucionalidade da Lei Federal nº 11.301/06, albergando na aposentadoria especial de professor, os diretores de escolas e orientadores, excluindo tão somente as funções administrativas em que não seja obrigatória a carreira do magistério.

Assim, proponho o sobrestamento dos processos de aposentadoria dos servidores do Município de Curitiba, que foram concedidas com fundamento na Lei Federal nº 11.301/06, até a publicação do Acórdão do STF, determinando nova instrução para verificação das funções desempenhadas pelos servidores e análise dos demais requisitos legais.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA,**

#### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade em:



Determinar o sobrestamento dos processos de aposentadoria dos servidores do Município de Curitiba, que foram concedidas com fundamento na Lei Federal nº 11.301/06, até a publicação do Acórdão do STF, determinando nova instrução para verificação das funções desempenhadas pelos servidores e análise dos demais requisitos legais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 30 de outubro de 2008 – Sessão nº 40.

HEINZ GEORG HERWIG  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 10**

**Órgão Colegiado de Origem:** 2ª Câmara.

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Interpretação do Tribunal em relação à aplicação das multas administrativas do art. 87 da Lei Orgânica do TCE-PR (Lei Complementar n.º 113/2005) no caso de aprovação das contas com ressalvas.

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 423462/08

**Relator :** Conselheiro Heinz Georg Herwig

**Decisão:** Acórdão nº 1582/08 - Tribunal Pleno – Sessão de 30/10/08

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 181 de 09/01/09

**PROCESSO N º :** 423462/08  
**INTERESSADO :** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM :** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO :** UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR :** CONSELHEIRO HEINZ GEORG HERWIG

**ACÓRDÃO Nº 1582/08 - Tribunal Pleno**

Uniformização de Jurisprudência – incidente acerca da aplicação das multas administrativas em decorrência das ressalvas à aprovação das contas – Ausência de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Orgânica – Competência desta Corte para impor sanções administrativas.

**RELATÓRIO**

Em razão da minha discordância à proposta apresentada pelo nobre Relator, tecerei, *a priori*, algumas considerações que julgo oportuna para o entendimento desta matéria.

A primeira consideração é de caráter histórico, pertinente a edição da nossa Lei Orgânica.

Esta Casa reclamou, desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988, por uma nova lei que preenchesse as atuais atribuições constitucionais do controle externo, que foram sobremaneira alargadas na nova ordem constitucional. E, para que esse intento pudesse se tornar realidade transcorreram-se 16 longos anos, onde alguns dos Conselheiros que integram este Colegiado, podem dar melhor testemunho, já que acompanharam todo esse processo.



Para ilustrar a dificuldade enfrentada por esta Corte, ante a ausência de uma nova lei que atendesse as novas demandas constitucionais, o Tribunal conviveu durante esses anos com a lei anterior, de 1967, quando ainda vigente o registro prévio, redundando num dinossauro jurídico, mas foi com esse instrumento legal e o texto constitucional, que reclamava regulamentação, que este Tribunal de Contas desempenhava sua missão institucional.

Nossas decisões, muitas vezes, se esvaziavam diante da não regulamentação do texto constitucional.

Essa é a primeira razão que invoco para rechaçar a proposta de voto ora apresentada, pois julgo inoportuno a discussão acerca da constitucionalidade e legalidade das sanções contidas na Lei Complementar nº 113/2005.

A segunda razão prende-se ao escopo deste incidente processual provocado pelo Auditor Claudio Augusto Canha.

Nos termos do voto apresentado, este incidente de uniformização de jurisprudência foi suscitado na Segunda Câmara, na sessão de 30/07/2008, tendo por objeto “a interpretação do Tribunal acerca da aplicação das multas administrativas previstas no art. 87, da LC nº 113/2005, no caso de serem decorrência de ressalvas à aprovação de contas”.

Portanto, a finalidade deste julgamento prende-se tão somente a possibilidade ou não da aplicação das multas administrativas previstas no art. 87, da LC nº 113/2005, no caso de julgamento pela regularidade com ressalvas. Isso porque no entender do Relator do incidente o art. 85, do mesmo diploma legal, atrela a aplicação das sanções à irregularidade das contas.

Quanto aos aspectos de constitucionalidade invocados pelo nobre Auditor, acerca das sanções previstas na lei, tratarei o tema de forma estritamente genérica, pois não é esta matéria que se pretende uniformizar, não havendo inclusive a demonstração de divergência sob este aspecto, sendo então procedente este incidente apenas para dirimir **quanto a aplicação de multa administrativa nos processos aprovados com ressalva**, consoante acórdãos trazidos pelo Relator.

Dentre as decisões carreadas tem-se como o caso de maior incidência a da aplicação da multa por atraso na apresentação das contas, tanto a apresentação física quanto a eletrônica. Sob este prisma a discussão deve se centrar unicamente sobre a possibilidade da aplicação desta multa, em decisões relativas à regularidade das contas com ressalva.

Entendo que a regra contida no art. 71, da Carta Magna, a despeito do entendimento contrário do Auditor, se traduz nas competências originárias e exclusivas do Tribunal de Contas da União, e por simetria aos demais Tribunais e Conselho de Contas, e de forma alguma tem caráter suplementar.



Logo, quando o inciso VIII prescreve: “*aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;*” a Carta está outorgando, *smj*, às **Cortes de Contas o poder regulamentar**, pois cabe a quem vai julgar as contas (inciso II) ou apreciar a legalidade dos atos de pessoal (inciso III), dentre outras competências, **a normatização acerca da forma e conteúdo dos atos sujeitos à fiscalização**.

E é assim que se tem procedido neste país. Dentro dos limites impostos pela Carta Constitucional e as legislações infraconstitucionais, a que se refere o inc. VIII, do art. 71, os Tribunais de Contas, desde o da União, disciplinam, através de **normas próprias, os prazos a que se sujeitam os jurisdicionados, a forma e conteúdo dos assuntos submetidos a sua esfera de fiscalização**.

Neste mesmo diapasão está assentada a posição do Dr. Luciano Ferraz, acerca da competência normativa dos Tribunais de Contas:

*“As competências dos Tribunais de Contas estão dispostas, basicamente, nos arts. 71 e 72 da Constituição. Estas competências, conquanto não possam ser mitigadas pela legislação infraconstitucional, podem ser ampliadas por esta via. 13 Com efeito, ao legislador . desde que respeitados os limites da competência ratione materiae, é possível alargar as atribuições das Cortes de Contas, em ordem a que possam melhor desempenhar suas funções. As leis orgânicas dos Tribunais de Contas em geral prescrevem-lhes atribuições genéricas para o exercício da parcela que lhes cabe no controle externo da Administração.*”

**Contudo, hipóteses há em que as leis orgânicas não estabelecem minuciosamente todos os detalhes para que a obrigação pública de prestar contas seja adimplida pelo responsável (v.q., prazo, forma, modo, rotinas). Quando isso acontece, tem cabimento a edição de um ato normativo subsequente. Assim, os regimentos internos e instruções normativas dos Tribunais de Contas são atos que cumprem o desiderato de estabelecer as situações concretas que dão lugar à obrigação pública de prestar contas. Nesse sentido, pode-se falar em competência normativa dos Tribunais de Contas.** (Grifo nosso).

Acrescente-se, neste sentido, a decisão judicial exarada pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 190.985-4, de 14/02/1996, fixando o entendimento acerca da constitucionalidade do poder sancionatório dos Tribunais de Contas, cuja ementa se transcreve:

*“Recurso Extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Pedido acolhido, em parte, pelo Tribunal de Justiça catarinense, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 76 e 77, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII, da Lei Complementar nº 31/90. 3. Alegação de ofensa ao art. 71, VIII, da CF. 4. Parecer PGR pelo provimento do recurso extraordinário. 5. Afastada a incompetência do Tribunal a quo para processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de normas estaduais, em face de expresso dispositivo da Constituição do mesmo Estado. 6. Recurso extraordinário conhecido e provido para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade e declarar a constitucionalidade dos arts. 76 e 77, incisos I, III, IV, V, VI e VII, ambos da Lei Complementar nº 31, de 27/09/1990, do Estado de Santa Catarina. 7. Não é possível, efetivamente, entender que as decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade. Possibilidade de impor sanções, assim como a lei disciplinar. 8. Certo está que, na*



*hipótese de abuso no exercício dessas atribuições por agentes da fiscalização dos Tribunais de Contas, ou de desvio de poder, os sujeitos passivos das sanções impostas possuem os meios que a ordem jurídica contém para o controle de legalidade dos atos de quem quer que exerça parcela de autoridade ou poder, garantidos, a tanto, ampla defesa e o devido processo legal. 9. As normas impugnadas preveem possam as multas ser dosadas, até o máximo consignado nessas regras legais. Disso resulta a possibilidade, sempre, de se estabelecer relação de proporcionalidade entre o dano e a multa." (Grifos nossos).*

Portanto, afasto os aspectos arguidos pelo Relator acerca da eventual inconstitucionalidade de dispositivos de cunho sancionatório previstos na Lei Orgânica desta Casa.

No tocante a possibilidade de imposição de algumas das multas administrativas tipificadas no art. 87, em processos julgados regulares com ressalvas, acompanho o pronunciamento das unidades técnicas e do órgão ministerial, unânimes quanto a factibilidade e legalidade dessas decisões.

O art. 85, a despeito de interpretação diversa, não condiciona a aplicação da multa administrativa (no caso, a matéria tratada neste incidente), ao julgamento de contas por irregularidade, fazendo crer, num primeiro momento, que apenas em determinados processos e somente quando decretada a irregularidade seria cabível a imposição de multa administrativa.

No meu entendimento, a norma quando se refere a irregularidades, o faz em sentido genérico, caso contrário o comando insculpido no art. 87, ficaria irremediavelmente esvaziado, pois ali está estabelecido que referidas sanções serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, **em razão da presunção de lesividade à ordem legal**.

Interpretando-se o texto de forma mais ampla, o termo irregularidades se coaduna perfeitamente com os tipos de penalidades elencadas no art. 85, visto que o rol abrange diversos assuntos apreciados pelo Tribunal, dentro de sua competência fiscalizatória.

Considera-se, também, que algumas condutas tipificadas no art. 87 (p.ex. atraso na prestação das contas; não encaminhamento de documentos e informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas; não prestar informações em meio eletrônico, etc.) são passíveis de imposição de multa independentemente de macular todo o conteúdo de uma determinada conta, isto se nota principalmente no atraso no encaminhamento das contas pertinentes.

Outro ponto a ressaltar diz respeito aos tipos de processo passíveis de aplicação de penalidades, invoco novamente o *caput* do art. 85, entendendo legal a aplicação das sanções previstas **em todo e qualquer processo administrativo de competência deste Tribunal**, pois a norma é clara suficiente para afastar interpretação diversa. E, se assim definiu o legislador, e conforme demonstrado nesta peça, com amparo constitucional, não vislumbro nenhum



impedimento de ordem legal para que o Tribunal adote outra conduta, como esboçado pelo Relator deste incidente.

Ademais, o art. 16, ao estabelecer o julgamento das contas pela regularidade com ressalva, define que é cabível quando **evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal**, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão.

Tratando-se do caso específico de atraso no encaminhamento da prestação de contas, por exemplo, temos afigurada a tipificação contida no art. 87, I, a, II, b, III, c, ou IV, a. Portanto, se concluído que a prestação de contas está regular em todos os aspectos aferidos por esta Corte, restando, no entanto, o atraso na apresentação dessas contas, estaremos nos defrontando com o caso típico de julgar regular as contas, ressalvando o atraso detectado, pois decorrente de norma imposta por este Tribunal, e aplicando a multa administrativa respectiva.

E, finalmente, no tocante a contradição levantada pelo Relator, que nos casos de contas regulares com ressalva, a Lei impõe a quitação ao responsável (art. 17, parágrafo único), entendo que a quitação se reporta ao fato do gestor ter prestado as contas de forma regular, conforme fixado em ato normativo, sendo que eventual cominação pecuniária deve ser observado norma própria neste sentido, sendo para este fim o estatuído nos arts. 100 e 101, da LC nº 113/2005.

Sendo assim, proponho que as propostas contidas no voto do Auditor Claudio Augusto Canha, numeradas de 1 a 4, não sejam aceitas, e que este incidente de uniformização de jurisprudência seja resolvido nos seguintes termos:

*1. O Tribunal de Contas tem competência constitucional e legal para impor as sanções administrativas, nos termos prescritos na própria lei.*

*2. É pertinente a imposição de multa administrativa em decisões pela regularidade das contas com ressalva, desde que devidamente previsto.*

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade que:



I - O Tribunal de Contas tem competência constitucional e legal para impor as sanções administrativas, nos termos prescritos na própria lei.

II - É pertinente a imposição de multa administrativa em decisões pela regularidade das contas com ressalva, desde que devidamente previsto.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 30 de outubro de 2008 – Sessão nº 40.

HEINZ GEORG HERWIG  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 11**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno.

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Admissões de pessoal efetuadas, em especial pelas Universidades Estaduais, durante a época em que o Poder Executivo Estadual encontrava-se com o limite de gasto com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal extrapolado.

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 385753/07

**Relator :** Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

**Decisão:** Acórdão nº 462/09 - Tribunal Pleno – Sessão de 30/04/09

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 200 de 22/05/09

**PROCESSO N °** : 385753/07  
**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : CONS. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

**ACÓRDÃO nº 462/09 – Pleno**

EMENTA: UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA – CONTRATAÇÃO DE PESSOAL – EXTRAPOLAÇÃO DE LIMITE COM GASTO DE PESSOAL IMPOSTO PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – O ATO QUE PROVOQUE AUMENTO NA DESPESA DE PESSOAL É NULO DE PLENO DIREITO – OS ATOS DEVEM SER INVALIDADOS COM EFEITOS *EX TUNC* – POSSIBILIDADE DE READMISSÃO DOS SERVIDORES EXONERADOS, DESDE QUE A EXTRAPOLAÇÃO TENHA CESSADO E DE QUE REQUISITOS SEJAM ATENDIDOS – IMPOSSIBILIDADE DE PRETERIÇÃO – DESFAZIMENTO DE ATOS – ATO VINCULADO – NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO – GARANTIA DA AMPLA DEFESA – AINDA QUE O ENTE ESTEJA COM O LIMITE DE GASTO COM PESSOAL EXTRAPOLADO PODERÁ CONTRATAR PESSOAL TEMPORÁRIO TÃO-SOMENTE PARA FINS DE REPOSIÇÃO (APOSENTADORIA, FALECIMENTO, EXONERAÇÃO, DEMISSÃO E DEMAIS ESPÉCIES DE VACÂNCIAS DE CARGOS) NAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E SEGURANÇA – LEI COMPLEMENTAR Nº 108/05 CUIDA DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NO ESTADO DO PARANÁ – AS CONTRATAÇÕES SOMENTE PODERÃO SER FEITAS COM ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DE GASTO COM PESSOAL, APENAS PARA FINS DE REPOSIÇÃO E, TÃO-SOMENTE NAS ÁREAS EXCEPCIONADAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, JÁ QUE SE TRATA DE UMA LEI NACIONAL – NECESSIDADE DE PRÉVIA E EXPRESSA AUTORIZAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO –VERIFICADA ESTA



SITUAÇÃO, A NEGATIVA DE REGISTRO NESTA CASA NÃO IMPLICARÁ EM DEVOLUÇÃO DOS VALORES PAGOS A TÍTULO DE SALÁRIO, SOB PENA DE CARACTERIZAÇÃO DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DO PODER PÚBLICO – POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE QUE OPEROU DE MÁ-FÉ.

Vistos, relatados e discutidos estes autos.

## **RELATÓRIO**

Trata o presente expediente de incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado na Sessão Plenária de 12 de julho do corrente ano, em face da discussão do Recurso de Revista 360-7/07, momento em que se verificou que as Câmaras desse Tribunal vêm decidindo de maneira diferente a mesma questão.

A divergência relaciona-se às admissões de pessoal efetuadas, em especial pelas Universidades Estaduais, durante a época em que o Poder Executivo Estadual encontrava-se com o limite de gasto com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal extrapolado.

A 1ª Câmara, com fulcro na necessidade de continuidade dos serviços públicos e o posterior retorno dos gastos com pessoal a índices dentro dos limites legais, tem considerado legais essas admissões.

Por outro lado, a 2ª Câmara tem negado registro a estas admissões, embora não determine a devolução dos valores em face da prestação dos serviços, uma vez que o texto legal expressamente afirma que são nulos de pleno direito os atos que provoquem aumento na despesa com pessoal.

Assim sendo, solicitei a presente Uniformização de Jurisprudência que foi recebida e a mim distribuída, considerando que fui designado para relatoria deste expediente na própria Sessão Plenária.

Seguindo sua regular tramitação, o feito foi encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para a competente manifestação.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Parecer nº 12188/07) afirma, primeiramente, que as contratações promovidas pelas Universidades Estaduais tratam, em sua maioria, de admissões de Professores e, portanto, podem ser enquadradas na exceção legal prevista no artigo 22, IV da LRF.

Entende que ao inserir esse dispositivo no ordenamento jurídico brasileiro, o legislador procurou evitar a descontinuidade de serviços desenvolvidos nas áreas da educação,



saúde e segurança, os quais correspondem a verdadeiros direitos sociais, garantidos constitucionalmente através do artigo 6º da Carta Magna.

Assevera que ainda que haja a extrapolação do limite de gastos com pessoal, o legislador estabeleceu a possibilidade de contratação de servidores das áreas de saúde, educação e segurança, para vagas decorrentes de aposentadoria ou falecimento, como forma de evitar a descontinuidade dos serviços prestados nessas áreas.

Após transcrever decisões dos Tribunais de Contas de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, afirma que Compartilha do posicionamento adotado pelas citadas Cortes de Contas, entendendo ser perfeitamente possível a contratação de novos Professores também nas hipóteses de exoneração, demissão e promoção de servidores efetivos ainda que os gastos com pessoal estejam acima dos limites previstos na LC 101/2000.

A Procuradora salienta ainda outro aspecto polêmico: o fato dos cargos estarem sendo providos através de teste seletivo.

Assim, aduz que por ser atividade técnica e de caráter permanente, entende que o cargo de Professor deve ser provido através de concurso público. O teste seletivo deve ser utilizado tão somente para atender a necessidade temporária mais o excepcional interesse público, nos exatos termos da Lei Complementar Estadual nº. 108/05.

Ainda que se tente sustentar a legalidade das contratações sob a justificativa de que as mesmas foram utilizadas para suprir cargos vagos em decorrência da aposentadoria, exoneração ou afastamento do servidor efetivo, tal entendimento não deve prosperar porquanto as admissões temporárias ocorreram muito tempo após a vacância do cargo.

Esta situação é agravada pelo fato das universidades estarem preenchendo esses cargos através de sucessivas contratações temporárias, realizando sempre um novo teste seletivo após encerrar o contrato temporário do servidor anterior. Essa situação vem se tornando corriqueira nas Universidades e já perdura por muitos anos em alguns cargos, fato que descaracteriza a temporaneidade que ensejou as admissões por prazo determinado.

Diante do exposto, reconhecendo a divergência jurisprudencial, manifestou-se no mérito pela possibilidade de registro das admissões por tempo determinado de Professores ainda que constatada a extrapolação do limite de gastos com pessoal pelo Poder Executivo Estadual, em virtude do previsto no inciso IV do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Todavia, caso verifique-se também a realização de sucessivas contratações temporárias em afronta à Lei Complementar Estadual nº. 108/05, entende ser esta situação motivo da negativa de registro das contratações.



## VOTO E FUNDAMENTAÇÃO

A primeira questão a ser enfrentada e que ensejou a suscitação desta Uniformização de Jurisprudência foi a extrapolação do limite de despesa com pessoal.

Registre-se que a matéria é de suma relevância, considerando, pois, que, não só o Estado, mas principalmente ele, tem admitido ou contratado agentes públicos em época em que o limite para gastos com pessoal, disposto na lei fiscal, encontrava-se extrapolado.

Destaca-se aqui que, a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma **lei nacional**<sup>37</sup> e que, por assim ser, estabelecerá normas gerais de observância obrigatória assim, o conteúdo normativo da lei estadual, municipal ou distrital já editada ou que venha a sê-la, deverá estar em plena e total consonância com o seu conteúdo.

Assim preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal:

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

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

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

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Ou seja, esse artigo dispõe, claramente, que é **nulo de pleno direito** o ato que provoque aumento de despesa com pessoal.

Segundo as lições de hermenêutica, 'a nulidade constitui uma pena, embora às vezes implícita'.<sup>38</sup> Essa pena funciona como uma consequência que visa banir um ato ou negócio jurídico em que não foram obedecidos requisitos essenciais para a sua existência e para que produza os efeitos desejados.

Os vícios detectados são de tal monta que apenas o ato, eliminando-o, inclusive, do plano da existência. Claro, trata-se aqui dos atos nulos e não dos anuláveis, uma vez que esses podem ser convalidados.

Nesse sentido leciona Sílvio de Salvo Venosa:

*A nulidade é penalidade que importa em deixar de existir qualquer efeito do ato, desde o momento de sua formação (ex tunc). A sentença que decreta a nulidade retroage, pois, à data do nascimento do ato viciado. O ideal legal é que os efeitos do negócio*

<sup>37</sup> Entendimento em conformidade com o exposto por BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à constituição do Brasil; promulgada em 5 de outubro de 1988. 3º v., t. III. São Paulo: Saraiva. p. 70. "Considero a lei complementar uma lei nacional. Inclusive no que diz respeito às leis complementares que vinculam normas autoaplicáveis (...), visto que a relevância da matéria é de tal ordem que sua implantação pode ocasionar distorções no exercício harmônico dos poderes federativos".

<sup>38</sup> MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 180.



*jurídico nulo desapareçam como se nunca houvessem se produzido. Os efeitos que seriam próprios ao ato desaparecem. No entanto, ainda que a lei determine que as nulidades atuem dessa maneira, é inevitável que restarão efeitos materiais, na maioria das vezes, ao ato declarado nulo.*<sup>39</sup>

Ora, sendo a nulidade uma pena que fulmina o ato, bem como todos os seus efeitos de forma retroativa, isto é, *ex tunc*, verifico tratar-se de uma nulidade absoluta, 'em razão do seu caráter de ordem pública'.<sup>40</sup>

Com relação à expressão **nulo de pleno direito** destaque-se:

*Entende-se como nulo de pleno direito o ato que não é válido, ou seja, que não contém todos os requisitos necessários para sua eficácia. São os atos prejudicados por possuírem vícios nos elementos que o constituem ou nos procedimentos que lhes deram origem. Esses atos não produzem nenhum efeito válido e, assim, não geram direitos a seus beneficiários.*<sup>41</sup>

No mesmo sentido:

*A nulidade de pleno direito refere-se à nulidade absoluta, pois consiste em vício tamanho que torna inválido o ato. Tal medida visa ao resguardo da ordem pública. Esses atos, portanto, não geram efeitos jurídicos.*<sup>42</sup>

Inferre-se do transcrito que a nulidade expressamente determinada no *caput* do art. 21 da LRF é absoluta. Conforme anteriormente citado, esta nulidade invalida o ato desde o seu nascedouro, operando efeitos *ex tunc*. 'Não pode ser corrigido, é insanável, inconvalidável'.<sup>43</sup>

De posse destas anotações que caracterizam o ato como nulo, bem como após conhecermos seus efeitos, adentremos nas questões relacionadas à efetiva invalidação do ato.

Assim preleciona Weida ZANCANER:

*A invalidação é a eliminação, com eficácia ex tunc, de um ato administrativo ou da relação jurídica por ele gerada ou de ambos, por haverem sido produzidos em dissonância com a ordem jurídica.*<sup>44</sup>

Continua a autora:

<sup>39</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil; parte geral. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 592.

<sup>40</sup> SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006. p. 964.

<sup>41</sup> VICCARI JÚNIOR, Adauto. ...[et al.]; CRUZ, Flávio da (Coordenador). Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar n° 101, de 4 de maio de 2000. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 112.

<sup>42</sup> FIGUEIREDO, Carlos Maurício. ...[et. al.]. Comentários à lei de responsabilidade fiscal. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 157.

<sup>43</sup> MELO, Frederico Jorge Gouveia de. Admissão de pessoal no serviço público: procedimentos, restrições e controles. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 122.

<sup>44</sup> ZANCANER, Weida. Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 45.



*...a invalidação não é faculdade; não é ato discricionário como parte da doutrina postula, mas dever jurídico que propõe para a Administração Pública a necessidade de direito de efetua-la ou abster-se de fazê-lo, sem que nisto se vislumbre discricção.<sup>45</sup>*

Portanto, sem maiores delongas, extrai-se de todo o transcrito que os atos de admissão praticados pela Administração **no período em que o limite com gasto de pessoal estava extrapolado** são, por lei, nulos de pleno direito, isto é, absolutamente nulos, não comportando qualquer saneamento. Diante disso, entendo que não haveria outra saída ao administrador público senão a de anular as admissões para que os gastos retornassem ao limite legal quando, então, poderia **readmitir** os servidores ou funcionários que adentraram no serviço público em época em que o órgão estava impedido de recepcioná-los.

Assim é a lição de Frederico Jorge Gouveia de MELO:

*A nulidade, neste caso, é absoluta, portanto não comporta saneamento do vício. Logo, deverá necessariamente ser declarada pela autoridade prolatora, com o afastamento do servidor, não se cogitando assim qualquer direito remanescente ao mesmo, senão aqueles relativos à remuneração pelos serviços prestados à Administração.*

*Mas se o administrador, após a exoneração, constatar a possibilidade legal de novamente nomear aquele que foi afastado por vício no ato admissório [Satisfação dos requisitos de admissão (aprovação em concurso regular, respeitando a ordem classificatória), bem como as exigências e limites da Lei de responsabilidade Fiscal.], poderá fazê-lo, sendo que o novo ato não operará ex tunc, mas ex nunc (a partir de sua publicação).<sup>46</sup>*

Logo, a ilegalidade das admissões em período de vedação deve impulsionar a atuação do Tribunal de Contas, órgão que deverá instar o gestor à promover o desfazimento dos atos de admissão.

Nesta esteira, evidencie-se que no momento do desfazimento dos atos de admissão deve ser garantido, **no mínimo**, o direito à ampla defesa, pois, embora se trate de atos nulos de pleno direito, portanto, vinculando o administrador público a extingui-los, sabemos que 'jamais se pode dispensar a autoridade pública de bem motivar os atos vinculados'<sup>47</sup> e, assim o fazendo, deverá oportunizar, ao interessado, o exercício do seu direito à ampla defesa.

Outro não é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – **EXONERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO – MOTIVO DE CONTENÇÃO DE DESPESA DE PESSOAL – MOTIVAÇÃO EXTEMPORÂNEA – ATO VINCULADO – VÍCIO SANÁVEL – DIREITO À AMPLA DEFESA VIOLADO** – SEGURANÇA CONCEDIDA EM SEDE DE RECURSO ORDINÁRIO – AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

<sup>45</sup> Ibid. p. 63.

<sup>46</sup> MELO. op. cit. p. 153.

<sup>47</sup> FREITAS. op. cit. p. 51.



1. Quando se trata de ato administrativo vinculado, a ausência de motivação é vício que pode ser convalidado, com a motivação posterior à prática do ato.

**2. A exoneração de servidor público efetivo, em estágio probatório, independe de processo administrativo, sendo imprescindível, destarte, o exercício do direito à ampla defesa, como espécie de procedimento sumário. Precedentes.**

3. Agravo regimental a que se nega provimento. <sup>48</sup> (sem grifos no original)

Ressalte-se apenas que os agentes públicos que tiverem seus atos admissórios desfeitos 'não perdem a precedência de nomeação em relação a quaisquer outros classificados no mesmo certame'<sup>49</sup>, sob pena de preterição.

Entendo que diligente é o Auditor quando vota no sentido de julgar legais as contratações realizadas em períodos vedados, mormente em casos de contratação na área da educação.

É fato que a própria lei fiscal ao impedir que a despesa total com pessoal exceda a 95% do limite, excepciona a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. Nesse sentido a doutrina aduz que 'o rigorismo da lei decerto trará problemas para a Administração'. <sup>50</sup>

Corroborando o entendimento doutrinário esposado, declaro o juízo de que ao não admitir sequer a reposição de servidores quando o limite de gasto com pessoal estiver excedido seria engessar a máquina administrativa e afrontar princípios constitucionais.

Trilhando neste sentido ensina Carmen Lúcia Antunes ROCHA:

*Os princípios possibilitam que o valor Justiça – assim legitimamente considerado e demonstrado por determinada sociedade política – se cumpra segundo normas asseguradoras do modelo de vida escolhido, sem impor a petrificação de um determinado paradigma normativo, antes, permitindo que o sistema normativo constitucional amolde-se aos reclamos da sociedade em cada momento histórico, segundo o seu pensar sobre o que seja para ela o modo justo de viver e conviver.* <sup>51</sup>

Diante disso, há que se compatibilizar o texto legal – princípio da legalidade – com a realidade das administrações que, ao mesmo tempo, 'só podem fazer o que a lei permite' <sup>52</sup> em contraposição ao conteúdo dos princípios da continuidade dos serviços públicos, da preponderância do interesse público e da eficiência.

<sup>48</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança Nº 16.546. Relator: Ministro Paulo Medina. Decisão: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator." Publicação: DJ 20 de fevereiro de 2006.

<sup>49</sup> MELO. op. cit. p. 157.

<sup>50</sup> FIGUEIREDO. op. cit. p. 162.

<sup>51</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 21.

<sup>52</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 68.



Portanto, pautado no acima exposto e, tendo em vista o texto legal<sup>53</sup>, compreendo que a **reposição** decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança é absolutamente viável.

Poder-se-ia questionar se seria possível a reposição em casos de exoneração e demissão, uma vez que o texto legal não os contempla expressamente. Frederico Jorge Gouveia de MELO assegura que:

*O fato é que há situações, como no caso de exoneração de professores, por exemplo, em que se faz necessária sua substituição, até mesmo por ser obrigação constitucional do Estado prover a educação ao cidadão.*

*Nestes casos, devem-se entender os mandamentos da LRF em harmonia com os princípios da Constituição da República. Logo, não pode falar em vedação de admissão quando a mesma é imposta pelo interesse público.*<sup>54</sup>

Ou seja, não seria razoável fazer uma interpretação estritamente gramatical do texto da lei, uma vez que a exoneração, a demissão e demais espécies de vacâncias de cargos também acabam por abrir novas vagas da mesma forma que ocorre com a aposentadoria ou falecimento, sendo cabível, portanto, a reposição de pessoal.

Outro não é o entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Prejulgado 1421. A ressalva contida no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal abrange, também, as demais espécies de vacância do cargo público como a exoneração, a demissão e a promoção.<sup>55</sup>

Trilhando esse entendimento, a 2ª Câmara deste Tribunal Paranaense, seguindo voto proposto por este Relator, já se manifestou no sentido de registrar algumas admissões que se encontravam na situação acima descrita, conforme Acórdãos 468/07 e 105/07, negando registro apenas às admissões que foram efetuadas em desconformidade com o preceito legal.

Disso podemos concluir que: todo ato que provoque aumento na despesa de pessoal é nulo de pleno direito. Porém, estando a Administração com o limite extrapolado, ainda assim, poderá contratar pessoal desde que seja para reposição nas áreas de educação, saúde e segurança, em face de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão e demais espécies de vacâncias de cargos.

<sup>53</sup> Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

...

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

...

<sup>54</sup> MELO. op. cit. p. 117.

<sup>55</sup> BRASIL. Tribunal de Santa Catarina. Processo: CON-03/03395370. Parecer COG-385/03. Plenário. Rel. Cons. Luiz Suzin Marini. Decisão: 2695/2003. Sessão: 13/08/2003. Prejulgado: 1421.



Ora, considerando que, na maioria das vezes, a extrapolação do limite se dá em contratações temporárias, conforme se vislumbra das decisões colacionadas no Ofício de solicitação desta Uniformização de Jurisprudência, entendo necessário tecer breves comentários acerca de questões ligadas a ambos os temas, isto é, ao tema extrapolação de limite e ao tema contratação temporária. Saliento apenas que deixo de tratar exaustivamente deste, uma vez que será abordado com maior profundidade no Prejulgado protocolado sob nº 650600/07.

Quanto a isso ensina Fabrício MOTTA:

*...em razão da natureza excepcional das contratações, bem como de sua duração determinada, não devem ser as mesmas consideradas para efeito do cálculo da despesa total com pessoal e posterior enquadramento nos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em consequência, ainda que ultrapassados tais limites, não deve existir vedação à contratação de pessoal por prazo determinado. Essa inteligência parece tornar mais viável o objetivo dos textos, não impedindo o atendimento das situações reconhecidas como excepcionais pela Constituição da República.*<sup>56</sup>

Continuou ressaltando que:

*...a interpretação ora defendida somente tem cabimento para as contratações que efetivamente atendam os pressupostos constitucionais explicados, não podendo servir de escudo para legitimar ações que visem simplesmente burlar o princípio do concurso público estatuído no art. 37, inciso II da Constituição da República. O alerta faz-se necessário em virtude do uso indiscriminado desta modalidade de contratação em algumas esferas de poder. Tais contratações, em completa dissonância com o texto constitucional, ainda que amparadas por lei específica, transformam a exceção em regra e a transitoriedade em permanência, devendo ser rigidamente fiscalizadas, dentre outros, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas.*<sup>57</sup>

Em que pese à plausibilidade do entendimento transcrito, uma vez que visa tornar mais viável o objetivo do texto constitucional, compreendo que inexistindo vedação à contratação de pessoal por prazo determinado, ainda que os limites para despesa com pessoal estejam ultrapassados, ocasionaria, por certo, um sem número de ações visando burlar o princípio do concurso público.

Veja-se esta vedação como forma de barrar contratações desnecessárias, visto que os órgãos de fiscalização citados pelo ilustre autor – Ministério Público e Tribunais de Contas, não podem adentrar no mérito dos atos de contratação, uma vez que são discricionários, não podendo substituir o administrador que 'por seus próprios critérios de escolha, a opção legítima

---

<sup>56</sup> MOTTA, Fabrício. A contratação de pessoal por prazo determinado e a lei de responsabilidade fiscal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, n. 11, ano 1 nov. 2002, pág. 1292 a 1298. Disponível em: <[http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista\\_conteudo.asp?FIDT\\_CONT](http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONT)

EUDO=7489> Acesso em: 11 set. 2007.

<sup>57</sup> Idem.



feita pela autoridade competente com base em razões de oportunidade e conveniência que ela, melhor do que ninguém, pode decidir diante de cada caso concreto'.<sup>58</sup>

Lembre-se apenas que ato discricionário não se origina da ausência de lei, mas sim, trata-se de 'competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar e de escolher, no pleno concreto, as melhores soluções, mediante justificativas válidas, coerentes e consistentes de conveniência ou oportunidade (com razões juridicamente aceitáveis), respeitados os requisitos formais e substanciais da efetividade do direito fundamental à boa administração pública'.<sup>59</sup>

Ou seja, embora as contratações temporárias estejam vinculadas a uma lei específica que autorize a sua efetivação e que contemple as hipóteses em que será possível essa forma de contratação, a real necessidade da Administração e a quantidade de pessoal a ser contratado fica a cargo do poder discricionário do administrador público que, pautado em critérios de oportunidade e conveniência, avaliará a necessidade e a existência de um interesse público que exija a prestação de serviço.

Portanto, em face do exposto e destacando a valorosa doutrina transcrita da qual, *data venia* discordo, em especial em face do texto da lei paranaense<sup>60</sup> que destaca em seu texto que 'as contratações somente poderão ser feitas com **estrita observância dos limites de gasto com pessoal** e mediante prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo', entendo que as contratações temporárias que impliquem em aumento da despesa de pessoal deverão ser entendidas como nulas de pleno direito. Ademais, se tal vedação fosse dispensável ou se inviabilizasse o objetivo do texto constitucional, desnecessária seria a redação do art. 6º, *caput*<sup>61</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 108/2005.

Contudo, saliente-se que as contratações realizadas quando o limite de despesa de pessoal estiver extrapolado, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, somente poderão ser realizadas para as áreas excepcionadas pelo texto normativo, ou seja, nas áreas de educação, saúde e segurança – para fins de reposição, não podendo outra lei dispor sobre tal questão, em face do já aduzido acerca desta lei ser nacional.

Por fim, entendo prudente ainda evidenciar a questão das contratações que tiveram seus registros negados nesta Corte de Contas.

Costumeiramente esta Corte, ao negar registro às admissões, geralmente temporárias, que foram realizadas em período vedado ou a qualquer outra espécie de admissão,

---

<sup>58</sup> DI PIETRO. op. cit. 210.

<sup>59</sup> FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 22.

<sup>60</sup> Lei Complementar Estadual nº 108/2005.

<sup>61</sup> Art. 6º As contratações na forma da presente Lei **somente poderão ser feitas com estrita observância** do art. 137 da Constituição Estadual bem como **dos limites de gastos com pessoal** e mediante prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo.



ressalta que os valores despendidos com as contratações não deverão ser devolvidos, já que os serviços foram prestados. A par de os serviços terem sido prestados, há que se atentar para o que a doutrina denomina de presunção de legitimidade ou veracidade dos atos administrativos, isto é, quando um servidor ou funcionário é investido em uma função pública, ele presume que os atos praticados a fim de levar a efeito a sua contratação encontram-se em conformidade com a lei, não cabendo a contestação naquela esfera.

Nesse sentido preleciona Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO:

*...se alguém é nomeado em consequência de concurso público inválido, e por isto vem a ser anulada a nomeação dele decorrente, o nomeado não deverá restituir o que percebeu pelo tempo que trabalhou. Nem se diga que assim há de ser tão-só por força da vedação do enriquecimento sem causa, que impediria ao Poder Público ser beneficiário de um trabalho gratuito.*<sup>62</sup>

Evidencia ainda o autor que não obstante os serviços tenham sido prestados, portanto, de ser impossível qualquer devolução de valores, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração Pública, é 'cabível a responsabilização do agente que haja operado de má-fé (...), independentemente da boa ou má-fé do administrado'.<sup>63</sup>

Assim, diante do panorama exposto, podemos apresentar as seguintes conclusões:

1. Todo ato que provoque aumento na despesa de pessoal é **nulo de pleno direito**;
2. Ainda que a Administração Pública esteja com o limite de despesa com pessoal extrapolado, poderá contratar pessoal temporário **tão-somente** para fins de **reposição** (aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão e demais espécies de vacâncias de cargos) nas áreas de educação, saúde e segurança.
3. No Estado do Paraná a lei que cuida das contratações temporárias é a Lei Complementar nº 108/05, com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 121/07, que consigna em especial que: I) a contratação de professores será efetivada **exclusivamente** para suprir a falta de docente e servidores de carreira decorrente de aposentadoria, demissão, falecimento, afastamento para capacitação (limitados a 10% do total de cargos) e nos casos de licença legalmente concedidas; II) a contratação decorrente de vacância ou insuficiência de cargos, será realizada pelo prazo suficiente à criação ou ampliação de cargos, realização do respectivo concurso público e desde que inexistente concurso público em vigência para os respectivos cargos; III) as contratações somente poderão ser feitas com **estrita observância dos limites de gasto com pessoal**, apenas para fins de reposição e,

<sup>62</sup> BANDEIRA DE MELLO. op. cit. 457.

<sup>63</sup> Idem.



tão-somente nas **áreas excepcionadas** pela Lei de Responsabilidade Fiscal, já que se trata de uma lei nacional, e mediante prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

4. Possibilidade de **readmissão** dos servidores ou funcionários que adentraram no serviço público em época em que o órgão estava impedido de recepcioná-los, desde que observados os requisitos necessários para admissão, inclusive a ordem classificatória, evitando-se a preterição de servidores;

5. Embora o desfazimento dos atos nulos de pleno direito seja ato vinculado, este ato deverá ser motivado e, ao interessado, deverá ser garantido, no mínimo, o direito à ampla defesa;

6. A negativa de registro por parte desta Corte não implicará em devolução dos valores pagos a título de salário, uma vez que o Poder Público não pode se beneficiar de um trabalho gratuito, o que, por certo, caracterizaria enriquecimento sem causa da Administração. No entanto, subsiste a possibilidade de responsabilização do agente que operou de má-fé.

### ACORDAM

Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, uniformizar entendimento jurisprudencial desta Corte de acordo com as seguintes premissas:

1. Todo ato que provoque aumento na despesa de pessoal é **nulo de pleno direito**;

2. Ainda que a Administração Pública esteja com o limite de despesa com pessoal extrapolado, poderá contratar pessoal temporário **tão-somente** para fins de **reposição** (aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão e demais espécies de vacâncias de cargos) nas áreas de educação, saúde e segurança.

3. No Estado do Paraná a lei que cuida das contratações temporárias é a Lei Complementar nº 108/05, com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 121/07, que consigna em especial que: I) a contratação de professores será efetivada **exclusivamente** para suprir a falta de docente e servidores de carreira decorrente de aposentadoria, demissão, falecimento, afastamento para capacitação (limitados a 10% do total de cargos) e nos casos de licença legalmente concedidas; II) a contratação decorrente de vacância ou insuficiência de cargos, será realizada pelo prazo suficiente à criação ou ampliação de cargos, realização do respectivo concurso público e desde que inexistente concurso público em vigência para os respectivos cargos; III) as contratações somente poderão ser feitas com **estrita observância**



**dos limites de gasto com pessoal**, apenas para fins de reposição e, tão-somente nas **áreas excepcionadas** pela Lei de Responsabilidade Fiscal, já que se trata de uma lei nacional, e mediante prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

4. Possibilidade de **readmissão** dos servidores ou funcionários que adentraram no serviço público em época em que o órgão estava impedido de recepcioná-los, desde que observados os requisitos necessários para admissão, inclusive a ordem classificatória, evitando-se a preterição de servidores;

5. Embora o desfazimento dos atos nulos de pleno direito seja ato vinculado, este ato deverá ser motivado e, ao interessado, deverá ser garantido, no mínimo, o direito à ampla defesa;

6. A negativa de registro por parte desta Corte não implicará em devolução dos valores pagos a título de salário, uma vez que o Poder Público não pode se beneficiar de um trabalho gratuito, o que, por certo, caracterizaria enriquecimento sem causa da Administração. No entanto, subsiste a possibilidade de responsabilização do agente que operou de má-fé.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e HERMAS EURIDES BRANDÃO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Curitiba, 30 de abril de 2009.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

HERMAS EURIDES BRANDÃO

Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 12**

**Órgão Colegiado de Origem:** 1ª Câmara.

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Aposentadoria de Policiais Cíveis. ADI nº 2.904-5, julgada procedente, com efeitos “ex nunc”. Alteração do Acórdão nº 1421/06, na parte que ratificou a aplicação da Resolução nº 5022/2004. Reconhecido o direito à aposentadoria dos Policiais Cíveis do Estado que satisfizerem as condições da Lei Complementar nº 93/2002, até a data do referido julgamento. Manutenção da orientação do Acórdão nº 1421/06 para os demais casos.

**Processo Originário:** Protocolo nº 238527/03 e Uniformização de Jurisprudência nº 05

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 445019/06

**Relator :** Auditor Ivens Z Linhares

**Decisão:** Acórdão nº 564/09 - Tribunal Pleno – Sessão de 28/05/09

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 202 de 05/06/09

**PROCESSO N° :** 445019/06

**INTERESSADO :** SINDIPOL – SINDICATO DOS POLICIAIS CÍVIS DE LONDRINA E REGIÃO; SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DO PARANÁ; SINCLAPOL – SINDICATO DAS CLASSES POLICIAIS CÍVIS DO ESTADO DO PARANÁ E UNIÃO DA POLÍCIA CIVIL DO PARANÁ

**ORIGEM :** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**ASSUNTO :** UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

**RELATOR :** AUDITOR IVENS ZSCHOERPER LINHARES

**ACÓRDÃO Nº 564/09 - Tribunal Pleno**

Uniformização de Jurisprudência. Aposentadoria de Policiais Cíveis. ADI nº 2.904-5, julgada procedente, com efeitos “ex nunc”. Alteração do Acórdão nº 1421/06, na parte que ratificou a aplicação da Resolução nº 5022/2004. Reconhecido o direito à aposentadoria dos Policiais Cíveis do Estado que satisfizerem as condições da Lei Complementar nº 93/2002, até a data do referido julgamento. Manutenção da orientação do Acórdão nº 1421/06 para os demais casos.

1. Pelos protocolos nº 12720-4/09 e nº 13269-0/09, o Sindicato dos Policiais Cíveis de Londrina e Região – SINDIPOL e o Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado do Paraná, requerem a revisão do entendimento contido no Acórdão nº 1421/2006, que, em sede de uniformização de jurisprudência, entendeu aplicável a Lei Complementar nº 51/85 às



aposentadorias de Policiais Civis do Estado, desde que observados determinados critérios, dentre os quais, a exigência de idade mínima, nos termos do art. 40, §1º, II e III, da Constituição Federal.

Alegam, em síntese, que o Tribunal de Contas da União, também em sede de Uniformização de Jurisprudência, decidiu, nos termos do Acórdão nº 379/2009, publicado em 13.03.2009, que a referida lei complementar foi recepcionada pela Constituição Federal, e, *“até que venha nova regulamentação sobre a matéria”*, permanece válida e eficaz.

Acrescentam a tramitação, no Supremo Tribunal Federal, do Recurso Extraordinário nº 567.110-1, do Estado do Acre, ao qual foi reconhecida a repercussão geral, sendo o voto preferido pela Ministra Carmem Lúcia na ADI nº 3.817-6, pela recepção da Lei Complementar nº 51/85, além da pendência de julgamento da ADI nº 2.904-5, contra a Lei Complementar Estadual nº 93/2002.

Requerem, ao final, a revisão do entendimento desta Corte ou, alternativamente, o sobrestamento de todos os processos até a decisão do Recurso Extraordinário nº 567.110-1.

Consta dos autos originais, a f. 153/221, o protocolo nº 14088-0/09, do SINCLAPOL – Sindicato das Classes Policiais Civis do Estado do Paraná, noticiando a mesma decisão do Tribunal de Contas da União e a pendência de julgamento do Recurso Extraordinário nº 567.110-1 e da ADI 2.904-5, requerendo a retomada do entendimento exarado na Resolução nº 5022/04, desta Corte, e, alternativamente, o sobrestamento até decisão nos processos referidos.

Também o SINDIPOL – Sindicato dos Policiais Civil de Londrina e Região compareceu nos mesmos autos, pelo protocolo nº 14577-6/09, juntado a f. 222/302, indicando a mesma decisão do TCU e a da ADI nº 3.817-6, e requereu o exame da matéria, *“com a consequente determinação para o registro das aposentadorias dos Policiais Civis com fundamento em dito diploma legal (LC Federal 51/85) sem a exigibilidade de limite de idade”* (f. 224).

Pelo parecer nº 4220/09, a Diretoria Jurídica manifesta-se pelo sobrestamento dos processos de aposentadorias de policiais fundamentados na Lei Complementar nº 51/85, até decisão final do recurso extraordinário mencionado, nos termos do art. 427 do Regimento Interno, haja vista que *“a matéria está sendo amplamente discutida nos Tribunais pátrios”*.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em Parecer do ilustre Procurador, Dr. GABRIEL GUY LÉGER, entende, preliminarmente, que os pedidos não devem ser conhecidos, por ter se esgotado o prazo recursal contado a partir da publicação do Acórdão nº 1421/06, e, no mérito, opina pelo sobrestamento do presente expediente e feitos correlatos, *“até que seja publicada decisão definitiva do Recurso Extraordinário nº 567.110-1 e da ADI nº*



2.904-5, mantendo-se, até lá, o entendimento já consolidado no Acórdão nº 1421/2006, do Tribunal Pleno, não infirmado pelas decisões do TJ/PR e pelo STJ\*.

No protocolo nº 17339-7/09, juntado a f. 319/320, o SINCLAPOL – Sindicato das Classes Policiais Cíveis do Estado do Paraná, considerando o julgamento da ADI nº 2.904-5, de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 93/2002, com efeitos “*ex nunc*”, requer novo julgamento dos processos “*visando à correção de suas fundamentações legais*”, de acordo com essa decisão, e que, nas futuras aposentadorias, seja reconhecida como fundamento a Lei Complementar nº 51/85.

Por último, pelo requerimento protocolado sob nº 19599-4/09, a União da Polícia Civil do Estado do Paraná, alegando ter o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.817-6, decidido que foi recepcionada pela Constituição Federal a Lei Complementar nº 51/85, requer sejam registradas as aposentadorias dos policiais civis sem a exigibilidade de limite de idade, ou, alternativamente, sejam sobrestadas as negativas de aposentadoria que se enquadrarem nos requisitos da lei supra mencionada.

### **É o relatório.**

2. Preliminarmente, devem estes autos de Uniformização de Jurisprudência ser encaminhados à Diretoria de Protocolo, a fim de que sejam incluídos na autuação, como interessados, o SINDIPOL - Sindicato dos Policiais Cíveis de Londrina e Região, o Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado do Paraná, o SINCLAPOL – Sindicato das Classes Policiais Cíveis do Estado do Paraná e a União da Polícia Civil do Paraná.

Outrossim, ainda em sede de preliminar, em que pese o entendimento diverso do douto Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, podem ser conhecidos os pedidos.

A Uniformização de Jurisprudência, a exemplo dos demais incidentes processuais de que trata a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em seus arts. 78 a 84, possui força normativa, com aplicabilidade geral e vinculante, motivo pelo qual estão sujeitos à revisão da matéria, conforme previsto, aliás, no art. 84<sup>64</sup>, desde que obedecido o *quórum* qualificado de que trata o art. 115 da mesma Lei.

Ainda a propósito, dispõe o art. 421 do Regimento Interno:

---

<sup>64</sup> “**Art. 84.** Os processos dos incidentes de que trata esta Seção serão regulamentados em Regimento Interno, obedecido, em qualquer dos casos, o mesmo quórum qualificado para modificação ou revogação de entendimento sumulado ou prejudgado”.



*“Considera-se revogado ou reformado o prejudgado, sempre que o Tribunal, pronunciando-se em tese ou em concreto, sobre a hipótese do prejudgado, firmar nova interpretação. Em tais casos, o Acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejudgado”.*

Em complemento, ainda, o *caput* do art. 413, ao dispor sobre a necessidade de “*maioria absoluta da totalidade dos Conselheiros*” para o Tribunal renovar ou reformar os prejudgados, confirma essa possibilidade, extensiva aos incidentes de uniformização de jurisprudência, por analogia.

Dessa forma, o entendimento consolidado no Acórdão nº 1421/06, do Tribunal Pleno, não sofre os efeitos da imutabilidade da coisa julgada, podendo ser revisto, a qualquer tempo, desde que atendidas as condições legais e regimentais, e verificada a superveniência de novos elementos que possam alterar essa orientação normativa.

Face ao exposto, devem ser conhecidos os pedidos.

No mérito, merece acolhimento o pedido de revisão do Acórdão nº 1421/06, em virtude da superveniência da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.904-5.

Trata-se de ação proposta contra a Lei Complementar Estadual nº 93/2002, sob a alegação de que teria havido vício na iniciativa parlamentar, haja vista que seria essa privativa do Chefe do Poder Executivo, por força do art. 61, §1º, II, “c” e “f”, da Constituição Federal.

Em consulta ao *site* do Supremo Tribunal, consta como sendo a decisão:

*“O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação, com efeitos “ex nunc”, contra o voto do Senhor Ministro Marco Aurélio que, julgando-a também procedente, lhe reconhecia apenas efeitos “ex tunc”. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente). Falaram, pela requerida, Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, o Dr. Wladimir Sérgio Reale e, pelo Ministério Público Federal, o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Presidente), em representação do Tribunal no exterior, e a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 15.04.2009”.*

Como o respectivo acórdão não foi publicado, em consulta ao Informativo nº 542, desse Tribunal, de 13 a 17 de abril de 2009, verifica-se a seguinte notícia:

*“Por entender usurpada a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para instauração do processo legislativo em tema concernente a servidores públicos, seu regime jurídico e sua aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, c), de observância obrigatória pelos Estados-membros, ante o princípio da simetria, o Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Paraná para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei*



Complementar paranaense 93/2002, de iniciativa parlamentar, que deu nova redação aos incisos I, alíneas a e b, II e III do art. 176 da Lei Complementar paranaense 14/82, e trouxe regras específicas para a aposentadoria dos policiais civis naquela unidade federativa. **Tendo em conta que passados mais de 6 anos entre a data de promulgação da lei impugnada e a do julgamento desta ação direta, e que a maior parte dos servidores aposentados com base na norma em questão, se tivessem permanecido em atividade, já teriam preenchido hoje todos os requisitos constitucionais para a aposentadoria integral, atribuiu-se, por maioria, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, eficácia ex nunc à decisão, a fim de evitar um transtorno indevido.** Vencido, no ponto, o Min. Marco Aurélio, que considerava não caber a modulação dos efeitos. Precedente citado: ADI 1434/SP (DJU de 25.2.2000)" (sem grifo no original).

Dispõe o artigo de lei citado:

*"Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado".*

Diante dessa novo posicionamento da Corte Suprema, há que se reconhecer a necessidade de modificação do Acórdão nº 1421/06, na parte em que repetiu o entendimento anteriormente consolidado neste Tribunal, de afastar a aplicação da Lei Complementar nº 93/2002, por vício formal de iniciativa.

Menciona esse último acórdão, inclusive, "a Resolução nº 5022/04, da Sessão Plenária de 29 de julho de 2004, em que foi relator o Conselheiro Heinz Georg Herwig, quando, por maioria de votos ficou assentado que, quando o ato aposentatório estiver fulcrado na referida Lei Complementar 93/02, declarada inconstitucional por vício de iniciativa, a análise da sua legalidade deve ser feita pelo prisma da LC Federal 51/85", que culminou com a expedição da Resolução nº 130, de 13.10.2005, do Paranaprevidência, que determinou essa alteração de fundamentação".

Apenas para fins de registro, cumpre observar que a atuação desta Corte de Contas, ao afastar a aplicabilidade da lei citada, por entendê-la inconstitucional, obedeceu, expressamente, ao que dispõe a Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, editada nos seguintes termos:

*"O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das lei e dos atos do Poder Público".*

Nesse sentido, aliás, a doutrina de ROBERTO ROSAS:



*“Caso o ato esteja fundado em lei divergente da Constituição, o Tribunal de Contas pode negar-se à aplicação, porque há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado”<sup>65</sup>.*

Ademais, cumpre destacar que o próprio Supremo Tribunal Federal confirmou o acerto dessa decisão quanto ao mérito, ao julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.904-5, visto que o vício de iniciativa foi, efetivamente, reconhecido.

Entretanto, com a modulação dos efeitos operada por essa Egrégia Corte, decorrente da competência exclusiva que lhe é outorgada pelo art. 27 da Lei nº 9.868/99, somente a partir da data do referido julgamento é que a Lei Complementar nº 93/2002 deve ser tida como inconstitucional, sendo legítima a conclusão de que, até essa data, ela era suscetível de gerar efeitos.

Esse, aliás, o motivo de ter se operado a modulação de efeitos, visto que constou do informativo da sessão de julgamento referência expressa à salvaguarda dos interesses dos servidores que, **“se tivessem permanecido em atividade, já teriam preenchido hoje todos os requisitos constitucionais para a aposentadoria integral”**.

Acrescente-se que a modulação dos efeitos, no caso em tela, sobrepõe-se, inclusive às decisões em casos concretos, que tenham indeferido ou negado registro às aposentadoria requeridas com base na mesma Lei.

Nesse sentido, vale referir o entendimento dado à matéria por IVES GANDRA DA SILVA MARTINS e GILMAR FERREIRA MENDES, ao comentarem o art. 27 da Lei nº 9.868/99:

*“Entendeu, portanto, o legislador que, ao lado da ortodoxa declaração de nulidade, há de se reconhecer a possibilidade de o Supremo Tribunal, em casos excepcionais, mediante decisão da maioria qualificada (dois terços dos votos), estabelecer limites aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, proferindo a inconstitucionalidade com eficácia ‘ex nunc’ ou ‘pro futuro’, especialmente naqueles casos em que a declaração de nulidade se mostre inadequada (v.g.: **lesão positiva ao princípio da isonomia**) ou das hipóteses em que a lacuna resultante da declaração de nulidade possa dar ensejo ao surgimento de uma situação ainda mais afastada da vontade constitucional”<sup>66</sup> (sem grifo no original).*

Tendo-se em conta o grande contingente de policiais civis envolvidos nessa situação, tendo sido diversas as soluções adotadas, conforme a época em que cada caso específico tenha sido analisado, observada a orientação então vigente, e, por outro lado, a expressa referência da doutrina ao princípio da isonomia, como fundamento para a modulação

<sup>65</sup> ROSAS, Roberto. Direito Sumular. Malheiros Editores, São Paulo, 2002, p. 149.

<sup>66</sup> Controle Concentrado de Constitucionalidade. Saraiva, São Paulo, 2001, p. 323-324.



dos efeitos a que se refere o art. 27 da Lei nº 9.868/99, mostra-se ofensivo à ordem constitucional fazer distinção entre as situações individuais daqueles que estejam com sua situação previdenciária albergada pela Lei Complementar nº 93/2002.

Dessa forma, como medida de equidade e isonomia, as decisões anteriores, de indeferimento ou negativa de registro a aposentadorias em casos concretos, seja pelo órgão previdenciário ou mesmo por esta Corte, não devem afastar a aplicação da Lei Complementar nº 93/2002 a todos os servidores que até a data de 15.04.2009 tiverem satisfeito os requisitos nela previstos para a concessão do benefício.

Em complementação, vale mencionar que a Súmula 359 do Supremo Tribunal Federal determina:

*“Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários, inclusive a apresentação do requerimento, quando a inatividade for voluntária”.*

Dessa forma permite-se, inclusive, que novos atos aposentatórios sejam expedidos, ainda que após o referido julgamento do Supremo Tribunal Federal, desde que os requisitos para a concessão da aposentadoria tenham sido todos satisfeitos até essa data, de 15.04.2009.

Nos outros casos, contudo, até que haja nova modificação pela Suprema Corte, deve prevalecer a orientação que vem sendo seguida pelos Tribunais pátrios.

Nesse sentido, há que se observar que a decisão proferida na ADI 3.817-6 tratou apenas de forma incidental a matéria relativa à recepção da Lei Complementar nº 51/85, haja vista que seu dispositivo refere-se, apenas, à *“inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 3.556, de 18 de janeiro de 2005, do Distrito Federal”*, que não guarda qualquer pertinência com a lei federal citada.

Da mesma forma, a decisão do Tribunal de Contas da União, em sede de Uniformização de Jurisprudência, consignada no Acórdão nº 379/2009, publicado em 13.03.2009, em que entendeu recepcionada a referida lei pela Constituição Federal, e que não é exigível a idade mínima.

Além da absoluta inexistência de qualquer vinculação desta Corte de Contas à orientação desse Egrégio Tribunal, releva notar que a alteração do posicionamento, nessa fase da discussão da matéria, redundaria num estado de insegurança jurídica, visto que ainda prevalece na jurisprudência o entendimento contrário, conforme indicado em inúmeros



precedentes do Superior Tribunal de Justiça<sup>67</sup> e do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná<sup>68</sup>.

Acrescente-se que a Lei Complementar nº 93/2002 previa, expressamente, a dispensa do critério de idade mínima, pelo que se identifica a absoluta coerência no posicionamento desta Corte, ao admitir a aplicabilidade retroativa dessa Lei, com a exigência desse mesmo critério para a aplicação da Lei Complementar nº 51/85, conforme fundamentos contidos no Acórdão 1421/06.

Por esse motivo, não deve a pendência de decisão do Recurso Extraordinário nº 567.110-1, do Estado do Acre, ensejar a paralisação dos processos.

Vale ressaltar que, com a aplicação da modulação dos efeitos da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 93/2002, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal, na prática, quase a totalidade dos casos terá sido solucionada, ficando dessa forma prejudicado o fundamento apresentado pelos requerentes, de tratar o sobrestamento de medida de caráter social ou de segurança jurídica.

Face ao exposto, voto pelo deferimento parcial dos pedidos apresentados, para o efeito de:

- 1) Alterar a decisão contida no Acórdão nº 1421/06, na parte que ratificou a aplicação da Resolução nº 5022, de 29.07.2004, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.904-5, que, ao julgar inconstitucional a Lei Complementar nº 93/2002, determinou a eficácia “*ex nunc*” dessa decisão, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99;
- 2) Reconhecer o direito à aposentadoria, com base na Lei Complementar nº 93/2002, a todos os Policiais Cíveis do Estado que tiverem satisfeito os requisitos dessa lei até a data do julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, ocorrido em 15.04.2009;
- 3) Manter, para os demais casos, a orientação contida no Acórdão nº 1421/06, ressalvada a possibilidade de futuro reexame da matéria acerca da aplicabilidade da Lei Complementar nº 51/85, após a publicação do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.904-5, bem como na hipótese de superveniência de entendimento diverso do Supremo Tribunal Federal em outro processo que trate dessa matéria.

<sup>67</sup> RMS 21176-PR, de 16.08.2007; RMS 19186, de 12.09.2006; RMS 15527, de 18.11.2003; RMS 14979, de 25.03.2003; RMS 13848, de 01.07.2002.

<sup>68</sup> MS 436.977-7, de 07.12.2007.



**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA protocolados sob nº 445019/06,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade em:

Julgar pelo deferimento parcial dos pedidos apresentados, para o efeito de:

a) Alterar a decisão contida no Acórdão nº 1421/06, na parte que ratificou a aplicação da Resolução nº 5022, de 29.07.2004, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.904-5, que, ao julgar inconstitucional a Lei Complementar nº 93/2002, determinou a eficácia “*ex nunc*” dessa decisão, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99;

b) Reconhecer o direito à aposentadoria, com base na Lei Complementar nº 93/2002, a todos os Policiais Cíveis do Estado que tiverem satisfeito os requisitos dessa lei até a data do julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, ocorrido em 15.04.2009;

c) Manter, para os demais casos, a orientação contida no Acórdão nº 1421/06, ressalvada a possibilidade de futuro reexame da matéria acerca da aplicabilidade da Lei Complementar nº 51/85, após a publicação do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.904-5, bem como na hipótese de superveniência de entendimento diverso do Supremo Tribunal Federal em outro processo que trate dessa matéria.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros HERMAS EURIDES BRANDÃO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 28 de maio de 2009 – Sessão nº 19.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES  
Relator

HERMAS EURIDES BRANDÃO  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 13**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Aposentadoria de Professor. Lei nº 11301/06. Possibilidade de análise dos processos nesta Corte, com base nas funções definidas na decisão constante da ADI 3772, antes mesmo do julgamento dos Embargos Declaratórios.

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 351305/08

**Relator :** Conselheiro Heinz Georg Herwig

**Decisão:** Acórdão nº 628 - Tribunal Pleno – Sessão de 25/06/09

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 209 de 24/07/09

**PROCESSO N °** : 351305/08

**INTERESSADO** : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

**RELATOR** : CONSELHEIRO HEINZ GEORG HERWIG

**ACÓRDÃO Nº 628/09 - Tribunal Pleno**

Ementa: Uniformização de Jurisprudência. Aposentadoria de Professor. Lei nº 11301/06. Possibilidade de análise dos processos nesta Corte, com base nas funções definidas na decisão constante da ADI 3772, antes mesmo do julgamento dos Embargos Declaratórios.

**RELATÓRIO**

Trata-se de Uniformização de Jurisprudência requerida pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba referente à aplicação da Lei Federal nº. 11301/06, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 1465/06, relativa a aposentadoria especial dos profissionais do magistério.

Através do Acórdão nº 1552/08 – Pleno, este Tribunal decidiu pelo sobrestamento dos processos de aposentadoria dos servidores de Curitiba, concedidos com base na referida Lei, até a publicação do Acórdão do STF, proferido na ADI nº 3772.



Ocorre que, não obstante a publicação da aludida decisão em data de 27.03.09, a mesma ainda não transitou em julgado em virtude da interposição de diversos embargos declaratórios, pendentes de decisão perante o STF.

No entanto, diante do reconhecimento da constitucionalidade parcial da lei pela Corte Suprema e tendo verificado este Relator que grande parte dos casos poderia ser dirimido mediante o cotejo da própria nomenclatura do cargo com o texto legal, o que solucionaria inúmeros expedientes de aposentadoria com fulcro na citada legislação que se encontram sobrestados neste Tribunal, solicitei, por intermédio do Despacho nº 863/09, a avaliação por parte da Diretoria Jurídica e Ministério Público junto a este Tribunal quanto a possibilidade de dar-se seguimento à instrução e ao julgamento dos processos nas condições em que se encontram, antes mesmo do julgamento final dos Embargos de Declaração.

Pronunciando-se no feito a Diretoria Jurídica, por meio do Parecer nº 5830/09, opina pela possibilidade de prosseguimento da análise dos processos que envolvem aposentadoria dos servidores do Município de Curitiba, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal publicada no dia 27.03.09, ressalvando, contudo a possibilidade do sobrestamento daqueles expedientes nos quais restarem dúvidas acerca da aplicação da referida decisão.

O Ministério Público junto a este Tribunal, através do Parecer nº 5957/09, ao apreciar a parte dispositiva e a ementa da decisão proferida na ADI, observa que o Supremo Tribunal Federal entendeu que 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.

Afirma, assim, que *"à luz da decisão da Corte Suprema, todos aqueles profissionais que se subsumem à função de magistério fazem jus ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 4º, e 201, § 1º, da Constituição Federal. Isto é, além dos profissionais que exercem a função em "sala de aula", aqueles que possuem funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico também integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação."*

Prossegue o órgão ministerial aduzindo que, ao julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, o julgado interpretou a lei de conformidade com a Constituição e, comparando o texto normativo com a interpretação fixada na decisão, entende possível, desde logo, considerar atividades de magistério as funções de direção de unidade escolar, de coordenação e de assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de



carreira apenas. Frisa que nada mais pode ser extraído da decisão até que nova interpretação seja dada, mesmo em sede de embargos declaratórios.

Desta forma, conclui o representante do Ministério Público pela possibilidade de que este Tribunal julgue legal e promova o registro das aposentadorias que se encontram ora sobrestadas por força do contido no Acórdão nº. 1552/08 do Tribunal Pleno, desde que em conformidade com a ementa já publicada da ADI nº. 3772.

Por fim, por medida de cautela, recomenda a manutenção das decisões já exaradas nos processos de aposentadorias nos casos que não se subsumem ao contido no julgamento examinado, resguardado ulterior manifestação se houver alteração na decisão por ocasião do julgamento dos embargos declaratórios interpostos.

É o relatório.

## VOTO

Consoante relatado, o motivo que ensejou essa nova proposta de Voto que visa definir, em sede de uniformização, quais os procedimentos a serem adotados nos expedientes que envolvem a aplicação da Lei Federal nº. 11301/06, decorreu das sucessivas solicitações de sobrestamento dos processos, em face da ausência de trânsito em julgado da decisão do STF.

Destarte, com o intuito de evitar tramitações distintas para processos sob idênticas condições e, acreditando não se justificar o não julgamento dos mesmos, uma vez que já estão definidas pelo Supremo Tribunal Federal quais as atividades passíveis de enquadramento no regime especial, mister a análise do texto legal questionado frente ao julgamento da ADI.

Conforme abordado pelo Ministério Público junto a este Tribunal, em sua manifestação sob nº. 5957/09, cumpre registrar que o texto impugnado na Ação Direta de Inconstitucionalidade foi o art. 1º da Lei nº 11.301/2006, que incluiu o §2º ao art. 67 da Lei nº 9.394/96, com a seguinte redação:

*Art. 67. (...)*

*§ 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.**" (grifei)*

O item II da Ementa proferida na ADI, dispõe:



*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, § 4º, e 201, § 1º, da Constituição Federal. (grifei.)*

Da análise de ambos os textos deflui-se, portanto, que as funções de direção de unidade escolar, de coordenação e de assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor exclusivamente de carreira, podem, **desde logo**, ser consideradas atividades de magistério.

Assim, tendo em conta a delimitação das funções de magistério realizada pela Corte Suprema e, enfatizando o apontamento do órgão ministerial de que nada mais pode ser extraído da decisão até que nova interpretação seja dada, mesmo em sede de embargos declaratórios, **VOTO**:

a) Pela complementação do Acórdão nº 1552/08 – Tribunal Pleno, a fim de que seja determinada a instrução e o julgamento de todos os processos que se encontram sobrestados ou em trâmite nesta Corte, antes mesmo do julgamento final dos Embargos de Declaração;

b) Para os fins do disposto acima, deverão ser considerados como de efetivo magistério as funções de direção de unidade escolar, de coordenação e de assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de carreira, apenas.

c) Nos casos que não se subsumem ao contido no julgamento examinado, impõe-se a negativa de registro do Ato, resguardado ulterior manifestação se houver alteração na decisão por ocasião do julgamento dos embargos declaratórios interpostos.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA,**

#### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por maioria absoluta em:

a) Pela complementação do Acórdão nº 1552/08 – Tribunal Pleno, a fim de que seja determinada a instrução e o julgamento de todos os processos que se encontram sobrestados ou em trâmite nesta Corte, antes mesmo do julgamento final dos Embargos de Declaração;



b) Para os fins do disposto acima, deverão ser considerados como de efetivo magistério as funções de direção de unidade escolar, de coordenação e de assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de carreira, apenas.

c) Nos casos que não se subsumem ao contido no julgamento examinado, impõe-se a negativa de registro do Ato, resguardado ulterior manifestação se houver alteração na decisão por ocasião do julgamento dos embargos declaratórios interpostos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros HERMAS EURIDES BRANDÃO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES (voto vencedor).

O Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO acompanhou o relator, ressaltando, no entanto, cautela quanto a que o mero exercício de direção de unidade escolar, que não de caráter eminentemente pedagógico, seja suficiente para a concessão da aposentaria especial, tendo em conta a distinção entre a redação do § 2º do art. 67 da Lei nº 9.394/96 e do item II da Ementa proferida na ADI nº 3772 (voto vencido).

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA votou pela manutenção do sobrestamento dos processos até decisão do Supremo Tribunal Federal - STF acerca dos pedidos de embargos interpostos (voto vencido).

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

Sala das Sessões, 25 de junho de 2009 – Sessão nº 22.

HEINZ GEORG HERWIG  
Conselheiro Relator

**HERMAS EURIDES BRANDÃO**  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 14**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Exegese e aplicação do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/05. Necessidade de observância cumulativa dos seguintes requisitos: (I) tempo de contribuição; (II) tempo de serviço público; e (III) redução da idade em função do tempo de contribuição excedente do mínimo exigido.

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 263970/08

**Relator :** Conselheiro Nestor Baptista

**Decisão:** Acórdão nº 645/09 - Tribunal Pleno – Sessão de 02/07/09

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 209 de 24/07/09

**PROCESSO N º** : 263970/08  
**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

**ACÓRDÃO Nº 645/09 - Tribunal Pleno**

Uniformização de Jurisprudência. Exegese e aplicação do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/05. Necessidade de observância cumulativa dos seguintes requisitos: (I) tempo de contribuição; (II) tempo de serviço público; e (III) redução da idade em função do tempo de contribuição excedente do mínimo exigido.

**1. RELATÓRIO**

O Conselheiro Hermas Brandão, por ocasião da Sessão Ordinária nº 09, de 19 de março de 2008 da Segunda Câmara desta Corte em que ocorria o julgamento do processo de aposentadoria autuado sob nº 11931-0/07 (em apenso), acatando a manifestação da Drª. Juliana Sternadt Reiner, arguiu Incidente Processual de Uniformização de Jurisprudência, tendo em vista a divergência de decisões constatada entre os Órgãos Deliberativos desta Corte acerca da aplicabilidade da regra contida no art. 3º, incisos I, II, III e § único da Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005 como fundamento legal para a concessão ou não do ato de aposentadoria de servidor.



Reconhecida a divergência acima mencionada, o Colegiado, acolhendo o incidente em questão, determinou o sobrestamento do Protocolado nº 11931-0/07 (em apenso) e ainda o encaminhamento da matéria a este Tribunal Pleno para pronunciamento definitivo, consoante tramitação e instrução processual delineada no artigo 415 e seguintes do Regimento Interno desta Casa.

O Ministério Público junto a esta Corte de Contas por meio do Parecer nº 8682/08 (fls. 06-11) da lavra do Procurador-Geral, Dr. Elizeu de Moraes Corrêa, manifesta-se no sentido de que o servidor que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá se aposentar com proventos integrais com fundamento no artigo 3º da EC nº 47/05, desde que não tenha optado pelas regras estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras dos artigos 2º e 6º da EC nº 41/03 e, ainda, que o artigo 3º *caput*, da EC nº 47/05 impõe o preenchimento cumulativo das condições constantes dos incisos I, II e III, não sendo possível a sua aplicação, quando ausente uma daquelas condições.

Ao final, o eminente Procurador sustenta que, *“este Tribunal somente aceite para fins de registro dos atos de aposentadoria com supedâneo na EC nº 47/05, àqueles que, como fundamento legal, constar cumulativamente os três requisitos (incisos I, II e III) do artigo 3º, da EC nº 47/05”*.

Por seu turno, a Diretoria Jurídica, comungando do posicionamento do Ministério Público de Contas, lançou Parecer sob nº 2519/09 (fls. 14-15) opinando que o artigo 3º da EC nº 47/05 é claro ao exigir que o interessado cumpra todos os requisitos (incisos I, II e III) para que possa se aposentar sob este fundamento legal.

É o relatório.

## 2. VOTO

O artigo 3º da EC nº 47/05 ao tratar da figura jurídica da aposentação, assim dispõe:

*“Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:*

*I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;*

*II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;*

*III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do [art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal](#), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do *caput* deste artigo.*



*Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo."*

De uma interpretação do comando constitucional acima transcrito, depreende-se que a regra ali encartada visa beneficiar os servidores que não possuem o requisito etário, mas possuem um tempo de contribuição igual ou superior ao exigido, compensando-se o excesso deste com a redução da idade constitucional mínima, não restando dúvida de que o atendimento a todas as condições ali consubstanciadas é requisito de validade do ato de inativação.

Desta forma, **VOTO** no sentido de que este incidente de uniformização de jurisprudência seja resolvido nos seguintes termos:

1) para que a aposentadoria se subsuma ao artigo 3º da EC nº 47/05, faz-se necessário o preenchimento cumulativo dos três requisitos constantes dos incisos do dispositivo constitucional em questão, quais sejam: (i) tempo de contribuição; (ii) tempo de serviço público; e (iii) redução da idade em função do tempo de contribuição excedente do mínimo exigido ou o implemento da idade de 60 anos se homem e 55 anos se mulher, afigurando-se inconstitucional o ato de inativação que, supedaneado em tal dispositivo da Constituição, não atenda os três pressupostos cumulativamente;

2) que à presente uniformização de jurisprudência seja atribuído efeito "*ex-nunc*", ou seja, que os seus efeitos jurídicos atinjam apenas os atos de inativação que doravante sejam apreciados por esta Corte;

3) nos termos do § 4º do artigo 416 do Regimento Interno deste Tribunal, determino o encaminhamento do acórdão que resolver a divergência à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, para elaboração de enunciado de Súmula sobre a matéria;

4) determino o desapensamento do Protocolado nº 11931-0/07 e, em face desta uniformização de jurisprudência, nova audiência da Diretoria Jurídica e do Ministério Público de Contas para análise do mérito do ato de aposentação da servidora Juliana Oliveira Jonas.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA protocolados sob nº 263970/08,**

#### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade em:



Determinar que o presente incidente de Uniformização de Jurisprudência, seja resolvido nos seguintes termos:

I - Que a aposentadoria se subsuma ao artigo 3º da EC nº 47/05, faz-se necessário o preenchimento cumulativo dos três requisitos constantes dos incisos do dispositivo constitucional em questão, quais sejam: (I) tempo de contribuição; (II) tempo de serviço público; e (III) redução da idade em função do tempo de contribuição excedente do mínimo exigido ou o implemento da idade de 60 anos se homem e 55 anos se mulher, afigurando-se inconstitucional o ato de inativação que, supedaneado em tal dispositivo da Constituição, não atenda os três pressupostos cumulativamente;

II - Que, à presente Uniformização de Jurisprudência, seja atribuído efeito “*ex-nunc*”, ou seja, que os seus efeitos jurídicos atinjam apenas os atos de inativação que doravante sejam apreciados por esta Corte;

III - Nos termos do § 4º, do artigo 416, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar o encaminhamento do Acórdão que resolver a divergência, à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, para elaboração de enunciado de Súmula sobre a matéria;

IV - Determinar o dispensamento do Protocolado nº 11931-0/07 e, em face desta Uniformização de Jurisprudência, nova audiência da Diretoria Jurídica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para análise do mérito do ato de aposentação da servidora Juliana Oliveira Jonas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros HERMAS EURIDES BRANDÃO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 2 de julho de 2009 - Sessão nº 23.

NESTOR BAPTISTA  
Conselheiro Relator

**HERMAS EURIDES BRANDÃO**  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 15**

**Órgão Colegiado de Origem:** 2ª Câmara.

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Aposentadoria por invalidez e a definição dos proventos, quanto à interpretação a ser dada ao artigo 48, § 1º da Lei Estadual nº 12.398/98.

**Processo Originário:** Protocolo nº 193307/07

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 870/09

**Relator :** Conselheiro Heinz Georg Herwig

**Decisão:** Acórdão nº 1138/09 - Tribunal Pleno – Sessão de 26/11/09

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 230 de 18/12/09

**PROCESSO N º** : 870/09  
**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : CONSELHEIRO HEINZ GEORG HERWIG

**ACÓRDÃO Nº 1138/09 - Tribunal Pleno**

Uniformização da Jurisprudência. Fixação de entendimento acerca do disposto no artigo 48, § 1º da Lei Estadual nº 12.398/98. Registro de aposentadorias por invalidez com proventos integrais nos casos de doenças certificadas por junta médica designada.

Trata-se de incidente processual de Uniformização de Jurisprudência suscitado quando do julgamento do protocolo nº 193307/07, quanto à interpretação a ser dada ao artigo 48, § 1º da Lei Estadual nº 12.398/98, que regula a concessão de aposentadoria por invalidez e a definição dos proventos, em face de divergências de decisões colegiadas.

A Diretoria Jurídica, através do parecer nº 1481/09 aponta primeiramente que a matéria tem origem no artigo 40, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, que dispõe acerca dos proventos proporcionais ao tempo de contribuição, excetuando os casos *decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei*.

*Destaca que anteriormente à E.C. nº 41/03 a redação do referido inciso dispunha que no caso de invalidez permanente os proventos seriam integrais quando a invalidez fosse*



*decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei.*

Aduz ainda, que a interpretação da referida norma, antes da nova redação dada pela Emenda 41/2003, já suscitava interpretações diferentes, se o rol das doenças graves, contagiosas ou incuráveis seria “*numerus clausus*” ou exemplificativo. Entretanto, a interpretação de que seria um rol exemplificativo, já vinha ganhando força, por se entender que a aposentadoria por invalidez advinda de doença grave, contagiosa ou incurável, mesmo porque a medicina evoluiu, tendo surgido novas doenças, como a AIDS, por exemplo.

Destaca a necessidade de se fazer uma interpretação sistemática da norma e nesse sentido anexa decisões de nossos Tribunais.

Assim, verifica que se antes havia a interpretação dúbia se as doenças graves, contagiosas ou incuráveis seriam só as enumeradas em lei (“*numerus clausus*”), hoje com a nova redação tal dúvida foi sanada, pois a Constituição determinou que lei ordinária regulasse a matéria, tirando da redação a palavra *especificadas*.

Por outro lado, a competência para legislar é determinada pela Constituição Federal, a qual distribui as competências entre a União, os Estados-Membros, Distrito Federal e os Municípios, estando previsto no artigo 40 da Constituição, a competência própria de cada ente para legislar sobre o seu próprio regime de previdência social.

Deste modo, cumprindo a sua competência, o Estado do Paraná, através da Lei 12.398/98, nos artigos 46 e 48 regulou a matéria nos seguintes termos:

*“Artigo 46. A concessão de aposentadoria por invalidez permanente dependerá da verificação da condição de incapacidade, mediante exame médico-pericial a cargo de junta médica constituída, nos termos estabelecidos em Regulamento pelo Presidente da PARANAPREVIDÊNCIA, aprovado pelo Conselho de Administração e homologado pelo Secretário Especial para Assuntos de Previdência”.*

(...)

*“Artigo 48. A aposentadoria por invalidez permanente, observado o disposto nos artigos 112 e 113, terá proventos proporcionais ao tempo de contribuição do segurado, salvo quando decorrer de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, avaliadas pela junta médica, hipóteses em que os proventos serão integrais.*

*§ 1º. Consideram-se doenças graves, contagiosas ou incuráveis a tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, estado avançado do mal de Paget (osteíte deformante), síndrome da deficiência da imunidade adquirida (AIDS), esclerose múltipla, contaminação de radiação e outros que foram indicadas em lei, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade, com base na medicina especializada”.*(Sem negritos no original).



Assim, para a DIJUR restou clara a competência da junta médica constituída pela PARANAPREVIDÊNCIA para atestar a existência e a gravidade das patologias de seus segurados, não só por razões de ética profissional, mas também por razões de capacidade profissional.

Reafirma que é de **exclusiva competência** da junta médica-pericial do órgão previdenciário elaborar o laudo e determinar a concessão da aposentadoria com proventos integrais ou proporcionais quando a enfermidade não se enquadrar nas hipóteses previstas no § 1º, do artigo 48 da Lei Estadual nº. 12.398/98, visto que podem ocorrer modificações no ritmo de evolução das doenças e, principalmente, uma maior incompatibilidade da patologia com as atividades laborais do servidor.

Conclui pelo conhecimento da Uniformização de Jurisprudência, sugerindo que se adote o entendimento de que o rol das doenças elencadas no § 1º, do artigo 48 não é taxativo e que cabe a junta médica pericial do órgão previdenciário estabelecer em cada caso se os proventos são integrais ou proporcionais.

O Ministério Público junto a esta Corte, através do Parecer nº 4908/09 pondera que a tradição constitucional brasileira alberga a aposentadoria por invalidez e que a partir do sistema constitucional de 1946, passou-se a exigir a prescrição legal para determinação das doenças consideradas graves, contagiosas ou incuráveis para fins de concessão dessa aposentadoria com proventos integrais.

No atual sistema constitucional demonstra que o sistema constitucional inaugurado em 1988 mantém o modelo implantado a partir da Constituição de 1946, com pequenas alterações de forma.

Mesmo no atual sistema, a aposentadoria do servidor público, em geral, passou por algumas mudanças, e a aposentadoria por invalidez, em especial, deve ser encarada na ótica da reforma previdenciária posta em vigor a partir de 15/12/1998, por ocasião da EC nº 20/98, que não modificou o tratamento constitucional dado à matéria, apenas fixando como regra, a concessão de proventos proporcionais, e de exceção a concessão de proventos integrais.

Quanto à redação foi modificada, no tocante às doenças graves, contagiosas ou incuráveis, com a substituição da expressão: **“especificadas em lei”** para: **“na forma da lei”**, destaca que há quem se refira à mudança constitucional como uma possibilidade de que a **lei venha a tratar da fixação dos proventos** e não mais da **especificação das doenças**, citando Celso Antonio Bandeira de Mello.

Expõe o raciocínio de que a mudança, sutil, se não for para fixação dos proventos, caracteriza a distinção de que no regime anterior a exigência era de lei formal e material dispondo sobre a matéria, valendo dizer: a expressão **“especificada em lei”** significa



que a lei que caracterize a doença como grave, contagiosa ou incurável deveria passar pelo processo legislativo e demonstrar, sem quaisquer dúvidas a hipótese de sua incidência à aposentadoria por invalidez. Já a expressão “**na forma da lei**” significa a reserva do processo legislativo apenas ao enquadramento geral, podendo o legislador infra legal desdobrá-lo para as hipóteses mais amplas que não podem ser contidas em uma mera palavra ou expressão.

Traz jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, com julgados no sentido de que há a necessidade de edição de lei para reconhecimento da doença grave para fins de **aposentadoria com proventos integrais** no caso de invalidez permanente.

Notícia que a questão objeto da Uniformização de Jurisprudência para debate junto ao Colégio de Procuradores, foi deliberado no sentido de que:

*“I - O artigo 40, parágrafo 1º da Constituição Federal, exige complementação legislativa;*

*II - A complementação legislativa segue a competência concorrente estabelecida no art. 24, XII, da CF;*

*III - O rol das doenças graves, contagiosas e incuráveis deve ser especificado em lei;*

*IV - A especificação dos casos enquadráveis nas doenças arroladas com grau de indeterminação, na lei, podem ser esclarecidos em atos regulamentares;*

*V - A junta médica designada para emitir o laudo de invalidez, deve especificar, com precisão, se a doença incapacitante está prevista em lei.”<sup>69</sup>*

Conclui que a Constituição garante o direito à aposentadoria com proventos integrais nos casos de doença grave, contagiosa ou incurável. A lei deve definir quais são as doenças consideradas como tais. Outras normas infra legais (*na forma da lei*) podem delimitar o alcance da definição legal, inclusive conceituando as doenças fixadas em lei, os níveis em que os profissionais da medicina atestarão para sua caracterização e os procedimentos para adoção para fins de aposentadoria, admitindo que com base na medicina especializada, se inicie o processo legislativo para inserir novas doenças no rol das doenças graves, incuráveis ou contagiosas.

Diante dos argumentos trazidos, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifesta-se no sentido de que esta egrégia Corte uniformize sua jurisprudência para apenas registrar aposentadorias por invalidez com proventos integrais, nos casos em que a doença esteja prevista em lei, devidamente certificada pela junta médica designada, mesmo que sua conceituação e alcance estejam minudenciados em normas infra legais.

Foi apresentado Voto Vista do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães defendendo mesmo entendimento do Ministério Público junto a esta Corte, que quando a moléstia



ensejadora da incapacidade laboral do profissional não estiver elencada na lei previdenciária à qual se submete, deve ser aplicada a regra geral prevista na Constituição, qual seja, a de perceber proventos proporcionais ao tempo de contribuição quando da aposentadoria por invalidez.

O processo foi colocado à apreciação dos Srs. Conselheiros, na sessão ordinária de nº 44, de 26/11/2009, constando da pauta do Auditor Thiago Barbosa Cordeiro, que primeiramente apontou que a alteração do texto constitucional produzida pela EC nº 41/03 poderá de fato alterar a jurisprudência relativa à matéria.

No entanto, alerta para o fato de que o Supremo Tribunal Federal, assim como o Superior Tribunal de Justiça continuam decidindo no sentido de que os proventos em face da aposentadoria por invalidez só serão integrais nos casos em que as doenças graves, contagiosas ou incuráveis estejam previstas em lei.

Observa que na maior parte dos julgados pesquisados, advindos após a edição da Emenda nº 41/03, não há transcrição do texto constitucional com a alteração citada. Há apenas referência à expressão anterior, “especificadas em lei”.

Constatada a lacuna na discussão da alteração do dispositivo constitucional e a despeito dos julgados citados no parecer da DIJUR, afirma que a defesa da tese apresentada quanto ao sentido da expressão “na forma da lei” criaria um impasse que poria em risco a eficácia do mandamento constitucional, cuja regra é a de que as aposentadorias por invalidez devem ser concedidas com proventos proporcionais, salvo as exceções previstas.

Entende que não cabe à perícia médica indicar se os proventos devem ser proporcionais ou integrais e que há limitação de concessão do benefício de forma integral, concedido apenas para as doenças elencadas em lei.

Discordou da manifestação da unidade técnica e acompanhando o pronunciamento do Ministério Público junto a esta Corte apresentou proposta de voto recomendando que o Tribunal de Contas adote o seguinte entendimento:

I – o artigo 48, § 1º da Lei Estadual nº 12.398/98 é taxativo – *numerus clausus* – quanto ao rol das doenças graves, contagiosas e incuráveis, devendo ser aposentados por invalidez com proventos integrais tão somente os servidores cujas doenças estejam especificadas naquela lei, em decorrência de necessária perícia médica;

II – a especificação dos casos em quadráveis nas doenças arroladas com grau de indeterminação, na lei, podem ser esclarecidas em atos regulamentares;

III – a junta médica designada para emitir o laudo de invalidez deve especificar, com precisão, se a doença incapacitante está prevista em lei.



A matéria suscitou discussão tendo sido por mim levantada a preocupação com o elenco restritivo das doenças trazidas na legislação, que é de 1998, portanto, onze anos atrás.

Nesse período, quantas outras doenças graves ou contagiosas poderão ter surgido de forma provocar a invalidez do servidor, e mais: quantas outras poderão surgir e qual o tempo necessário para as devidas alterações na legislação. Com certeza esse tempo necessário não acompanha o avanço da medicina e nem o surgimento de novos males.

Por outro lado, há de se considerar quantas doenças que há onze anos provocavam a invalidez permanente hoje são passíveis de cura ou não mais impedem que o servidor desempenhe suas funções.

Apresentei então, proposta de voto acatando o posicionamento da Diretoria Jurídica, pelo que fui acompanhado pela maioria dos integrantes do Colegiado.

Nos termos do artigo 458 do Regimento Interno deste Tribunal, fui designado pela Presidência para lavratura do Acórdão e apresento meu Voto Vencedor.

Do exposto, VOTO acompanhando o Parecer nº 1481/09 que conclui pelo conhecimento da Uniformização de Jurisprudência, adotando-se o entendimento de que o rol das doenças elencadas no § 1º, do artigo 48 não é taxativo e que cabe a junta médica pericial do órgão previdenciário estabelecer em cada caso se os proventos são integrais ou proporcionais

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA,**

#### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por maioria absoluta em:

**Aprovar a Uniformização de Jurisprudência, adotando-se o entendimento de que o rol das doenças elencadas no § 1º, do artigo 48, não é taxativo e que cabe a junta médica pericial do órgão previdenciário estabelecer em cada caso se os proventos são integrais ou proporcionais**

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros HERMAS EURIDES BRANDÃO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. (voto vencedor)



O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES acompanhou a proposta do relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, no sentido de que as aposentadorias por invalidez só serão integrais nos casos previstos em lei. (voto vencido)

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 26 de novembro de 2009 – Sessão nº 44.

HEINZ GEORG HERWIG  
Conselheiro Relator

**HERMAS EURIDES BRANDÃO**  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 16**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno.

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência.

**Assunto:** Análise da possibilidade de contagem de tempo laborado sob regime celetista para cômputo de adicionais sem que exista lei autorizatória específica.

**Processo Originário:** Protocolo nº 165858/09

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 143218/10

**Relator :** Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

**Decisão:** Acórdão nº 1814/10 - Tribunal Pleno – Sessão de 17/06/10

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 256 de 02/07/10 e nº 264 de 27/08/10

**PROCESSO N °** : 14321-8/10

**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

**RELATOR** : CONS. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

**ACÓRDÃO nº 1814/10 – Pleno**

EMENTA: UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA; UTILIZAÇÃO DE PERÍODO CELETISTA PARA PERCEPÇÃO DE ADICIONAIS – COMO REGRA GERAL, PERÍODO CELETISTA APENAS PODE SER COMPUTADO PARA FINS DE ADICIONAIS SE HOUVER LEI ESPECÍFICA AUTORIZATÓRIA – APOSENTADORIA NA QUAL OS CÁLCULOS DOS PROVENTOS APRESENTEM ADICIONAL QUE INCIDIU SOBRE PERÍODO CELETISTA SEM EXISTÊNCIA DE LEI AUTORIZADORA É IRREGULAR, INDEPENDENTEMENTE DO PERÍODO NO QUAL O ADICIONAL TENHA SIDO IMPROPRIAMENTE RECEBIDO – PENSÃO DECORRENTE DE MORTE DE SERVIDOR QUE ENCONTRAVA-SE EM ATIVIDADE NA QUAL OS CÁLCULOS DOS PROVENTOS APRESENTEM ADICIONAL QUE INCIDIU SOBRE PERÍODO CELETISTA SEM EXISTÊNCIA DE LEI AUTORIZADORA É IRREGULAR, INDEPENDENTEMENTE DO PERÍODO NO QUAL O ADICIONAL TENHA SIDO IMPROPRIAMENTE RECEBIDO – PENSÃO DECORRENTE DE MORTE DE SERVIDOR QUE ENCONTRAVA-SE INATIVADO NA QUAL OS CÁLCULOS DOS PROVENTOS APRESENTEM ADICIONAL QUE INCIDIU SOBRE PERÍODO CELETISTA SEM EXISTÊNCIA DE LEI AUTORIZADORA É



REGULAR, EM HOMENAGEM AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA, UMA VEZ QUE A APOSENTADORIA JÁ FOI REGISTRADA COM CÁLCULOS EQUIVOCADOS – REVISÃO DE PROVENTOS NA QUAL OS CÁLCULOS APRESENTEM ADICIONAL QUE INCIDIU SOBRE PERÍODO CELETISTA SEM EXISTÊNCIA DE LEI AUTORIZADORA É REGULAR, EM HOMENAGEM AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA, UMA VEZ QUE A APOSENTADORIA/PENSÃO JÁ FOI REGISTRADA COM CÁLCULOS EQUIVOCADOS.

Vistos, relatados e discutidos estes autos

## RELATÓRIO

Durante a discussão do Recurso de Revista 165858/09, acolhendo proposta do Ministério Público de Contas, foi instaurada a presente uniformização de jurisprudência, para se analisar a possibilidade de contagem de tempo laborado sob regime celetista para cômputo de adicionais sem que exista lei autorizatória específica.

A Diretoria Jurídica (Parecer 4.454/2.010, a folhas 11/12), embasando-se em julgados do Superior Tribunal de Justiça, opina pela impossibilidade da questão proposta, apontando que:

*O adicional por tempo de serviço, assim como todas as verbas que integram a remuneração do servidor público, obrigatoriamente são previstas em lei. Logicamente, a forma de cômputo do adicional também deve ter previsão legal. Isto decorre de expressa previsão constitucional (art. 37): a Administração Pública está atrelada à legalidade estrita, só pode fazer aquilo que esteja expressamente previsto em lei.*

O Ministério Público de Contas (Parecer 4.740/2.010, a folhas 13/15), endossa a manifestação da DIJUR, nos seguintes termos:

*06. Examinando-se as decisões acima, este representante do Ministério Público de Contas vislumbra a adequação jurídica da decisão proferida nos autos nº. 475414/98, não apenas porque fundamentada na lição de Hely Lopes Meirelles, para quem, o "Adicional por tempo de serviço é o acréscimo pecuniário que se adita definitivamente ao padrão do cargo em razão exclusiva do tempo de exercício estabelecido em lei para o auferimento da vantagem... Sua adoção fica inteiramente a critério e escolha da Administração, que poderá concedê-lo, modificá-lo, ou extingui-lo a qualquer tempo, desde que o faça por lei e respeite as situações jurídicas anteriores que já completaram o tempo necessário para a*



*obtenção da vantagem”, mas porque a legalidade é o princípio regente da atuação administrativa.*

*07. Nesse passo, verifica-se a amplitude da aplicação diferenciada desse princípio para os indivíduos particulares e para a Administração Pública: “Para os indivíduos e pessoas privadas, o princípio da legalidade constitui-se em garantia do direito de liberdade, e materializa-se na proposição tradicional do direito brasileiro, gravada no inciso II do art. 5º da Constituição da República: ‘Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’. Reverencia-se, assim, a autonomia da vontade individual, cuja atuação somente deverá ceder ante os limites impostos pela lei. De tal formulação se extrai a ilação óbvia de que tudo aquilo que não está proibido por lei é juridicamente permitido.*

*08. Já, para o Poder Público, contudo, o princípio da legalidade assume feição diversa. Ao contrário dos particulares, que se movem por vontade própria, aos agentes públicos somente é facultado agir por imposição ou autorização legal. Inexistindo lei, não haverá atuação administrativa legítima. A simetria é patente. Os indivíduos e pessoas privadas podem fazer tudo o que a lei não veda; os Poderes Públicos somente podem praticar os atos determinados pela lei. Como decorrência, tudo aquilo que não resulta de prescrição legal é vedado ao administrador”.*

## VOTO E FUNDAMENTAÇÃO

A maciça jurisprudência desta Corte de Contas é contrária à utilização de período celetista para concessão de adicionais sem que exista legislação autorizatória específica. O sistema jurídico que impera em nossa Administração Pública, calcado em especial no princípio da legalidade estrita, não poderia ensejar solução diferente, consoante se pode extrair dos opinativos da Diretoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, que encontram fundamento, inclusive, em decisões exaradas pelos mais altos Tribunais Pátrios.

Resta fixada, desde já, uma importante premissa: período celetista apenas pode ser computado para fins de adicionais se houver lei específica autorizatória.

Embora, em primeiro exame, possa se pensar que o presente feito já se encontra resolvido, uma análise de processos nos quais o tema ora em exame veio à tona nos indica que existe mais uma questão que merece apuração, relativa à contraposição dos princípios da legalidade e da segurança jurídica<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Apesar de Diretoria Jurídica e Ministério Público de Contas não terem entrado no mérito de tal polêmica, observa-se que o Acórdão 566/2.009-2CAM (contra o qual foi interposto o recurso de revista que originou a presente uniformização), assim como os outros precedentes por nele mencionados, fundamenta-se claramente no princípio da segurança jurídica.



Podemos mencionar diferentes exemplos que irão reclamar as mais diversas soluções para situações em que observadas a contraposição em comento. Sem prejuízo de deixar casos possíveis sem conclusão (os quais poderão ser objeto de processos normativos no futuro), trataremos as seguir das hipóteses que já foram trazidas ao descortino desta Casa:

1. Aposentadoria na qual os cálculos dos proventos apresentem adicional que incidiu sobre período celetista sem existência de lei autorizadora.

Solução proposta: Independentemente do período no qual o adicional tenha sido impropriamente recebido, o ato é irregular. Deve ser determinada a alteração dos cálculos dos proventos a qual, caso não efetuada, ensejará a negativa de registro.

2. Pensão decorrente de morte de servidor que encontrava-se em atividade (portanto, não houve registro de sua aposentadoria nesta Corte) na qual os cálculos dos proventos apresentem adicional que incidiu sobre período celetista sem existência de lei autorizadora.

Solução proposta: Independentemente do período no qual o adicional tenha sido impropriamente recebido pelo servidor quando em atividade, o ato é irregular. Deve ser determinada a alteração dos cálculos dos proventos a qual, caso não efetuada, ensejará a negativa de registro.

3. Pensão decorrente de morte de servidor que encontrava-se inativado (portanto, houve registro de sua aposentadoria nesta Corte) na qual os cálculos dos proventos apresentem adicional que incidiu sobre período celetista sem existência de lei autorizadora.

Solução proposta: Uma vez que a aposentadoria já foi registrada com cálculos equivocados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica não cabe retificação do adicional quando do exame da pensão.

4. Revisão de proventos (portanto, houve prévio registro de ato de aposentadoria ou pensão nesta Corte) na qual os cálculos apresentem adicional que incidiu sobre período celetista sem existência de lei autorizadora.



Solução proposta: Uma vez que a aposentadoria/pensão já foi registrada com cálculos equivocados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica não cabe retificação do adicional quando do exame da revisão.

Finalmente, cumpre destacar que a qualquer tempo é possível que os Municípios promulguem leis autorizatórias, inclusive prevendo o pagamento de parcelas remuneratórias anteriores – devendo obrigatoriamente haver estudo acerca do impacto financeiro nas finanças municipais, bem como a devida repercussão no fundo previdenciário e nos respectivos cálculos atuariais.

Além disso, caso tenha havido descontos sobre os adicionais por tempo de serviço e os mesmos não possam ser incorporados aos proventos, mostra-se cabível a restituição dos valores ao servidor.

É o voto.

#### **ACORDAM**

Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, fixar a seguinte orientação jurisprudencial:

I. Como regra geral, período celetista apenas pode ser computado para fins de adicionais se houver lei específica autorizatória;

II. Aposentadoria na qual os cálculos dos proventos apresentem adicional que incidiu sobre período celetista sem existência de lei autorizadora é irregular, independentemente do período no qual o adicional tenha sido impropriamente recebido;

III. Pensão decorrente de morte de servidor que encontrava-se em atividade (portanto, não houve registro de sua aposentadoria nesta Corte) na qual os cálculos dos proventos apresentem adicional que incidiu sobre período celetista sem existência de lei autorizadora é irregular, independentemente do período no qual o adicional tenha sido impropriamente recebido;

IV. Pensão decorrente de morte de servidor que encontrava-se inativado (portanto, houve registro de sua aposentadoria nesta Corte) na qual os cálculos dos proventos apresentem adicional que incidiu sobre período celetista sem existência de lei autorizadora é



regular, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, uma vez que a aposentadoria já foi registrada com cálculos equivocados;

V. Revisão de proventos (portanto, houve prévio registro de ato de aposentadoria ou pensão nesta Corte) na qual os cálculos apresentem adicional que incidiu sobre período celetista sem existência de lei autorizadora é regular, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, uma vez que a aposentadoria/pensão já foi registrada com cálculos equivocados.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, LAERZIO CHIESORIN JUNIOR.

Curitiba, 17 de junho de 2010.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

HERMAS EURIDES BRANDÃO  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 17**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno.

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência.

**Assunto:** Firmar o entendimento de que a incorporação de verbas remuneratórias aos proventos de aposentadoria e pensão do servidor público do Município de Curitiba ocupante de cargo efetivo na Administração Direta, Autárquica ou Fundacional e da Câmara Municipal deve observar os critérios fixados na Lei Municipal n.º 10.817/2003 com as alterações introduzidas pela Lei 12.207/2007.

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 500117/06

**Relator :** Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca

**Decisão:** Acórdão nº 3338/10 - Tribunal Pleno Sessão de 04/11/10

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 295 de 15/04/11

**PROCESSO N º :** 500117/06  
**INTERESSADO :** INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CURITIBA  
**ORIGEM :** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO :** UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR :** CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

**ACÓRDÃO N.º 3338/10 – TRIBUNAL PLENO**

**EMENTA.** Uniformização de jurisprudência. Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba. Incorporações de verbas remuneratórias aos proventos de aposentadoria. Insubsistência do item “e” do Estudo da Comissão constituída pela Portaria n.º 130/2005 aprovado pela Resolução n.º 3877/2005 do Tribunal de Contas. **Observância dos critérios fixados na Lei Municipal n.º 10.817/2003 com as alterações introduzidas pela Lei n.º 12.207/2007. Incorporação das verbas proporcionalmente aos valores da contribuição, em harmonia com o princípio contributivo previsto no artigo 40, *caput*, da Constituição da República.**



## RELATÓRIO

Trata-se de uniformização de jurisprudência proposta pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba, com fundamento no artigo 81 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e no artigo 415 do Regimento Interno.

A questão se refere à incorporação da parcela remuneratória denominada “Regime Integral de Trabalho (RIT)” aos proventos de aposentadoria e às pensões relativas aos servidores públicos do Município de Curitiba. O interessado afirma que este Tribunal apresenta divergências em suas decisões em razão de haver adotado as seguintes interpretações sobre o tema:

*“a) primeiramente, diversos processos foram julgados legais com a incorporação do RIT de todo o tempo de seu exercício, a semelhança do que se vem decidindo quanto à verba RDT – Regime de Dedicção ao Trabalho, paga pelo Estado do Paraná a seus servidores; b) logo após a edição da Resolução 8871/2002 a interpretação foi de que era necessário, além dos requisitos temporais legalmente exigidos, que o servidor estivesse percebendo tal gratificação à época da aposentadoria; c) atualmente, aceita-se a incorporação da verba até a data da Emenda constitucional n.º 20/98, o que foi implantado em inúmeros processos, tendo em vista que a Resolução 3877/05 alterou a Resolução 8871/2002”.*

De acordo com o Instituto de Previdência, a divergência de jurisprudência também é caracterizada por decisões deste Tribunal que determinaram a inclusão da verba paga a título de Regime Integral de Trabalho, em cumprimento a decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná proferidas em sede de mandado de segurança (fl. 5).

Em seu primeiro parecer, a Diretoria Jurídica, às fls. 57 a 59, opinou pelo não conhecimento da presente uniformização por não estar demonstrada a divergência jurisprudencial no âmbito deste Tribunal.

O interessado, mediante o protocolo n.º 86.830/07 (fls. 62 a 153), apresentou decisões deste Tribunal que determinaram o registro de aposentadorias que incluíram na base de cálculo dos proventos a verba paga a título de Regime Integral de Trabalho, fato que contrasta com outras decisões que determinaram a realização de diligência com vistas à exclusão da verba.

À fl. 71, o interessado juntou o Acórdão n.º 2.431/2004 deste Tribunal, emitido em 17 de junho de 2004, por meio do qual foi concedido o registro à aposentadoria da servidora Marcia Helena Faccio Baltazar Rodrigues **com a integração da verba paga a título de regime de trabalho integral aos proventos.**



Do mesmo modo, à fl. 115, o interessado juntou o Acórdão n.º 4015/2004 deste Tribunal, emitido em 7 de outubro de 2004, por meio do qual foi concedido o registro à aposentadoria da servidora Vani Maria Stanski **com a integração da verba paga a título de regime de trabalho integral aos proventos.**

À fl. 153, juntou o Acórdão n.º 4195/2004 deste Tribunal, emitido em 21 de outubro de 2004, por meio do qual, da mesma forma, foi concedido o registro à aposentadoria da servidora Vânia dos Santos Sendas Rua Paulo Martins **com a integração da verba paga a título de regime de trabalho integral aos proventos.**

A Diretoria Jurídica, à fl. 155, manteve sua opinião pela negativa de conhecimento, remetendo aos fundamentos constantes do parecer n.º 1413/07-DIJUR.

O Ministério Público, em seu parecer n.º 6.782/2010, mantém o posicionamento de que o artigo 415 do Regimento Interno e o artigo 81 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 são taxativos ao expressar que o procedimento de uniformização de jurisprudência depende da existência de interpretações conflitantes entre os órgãos colegiados do Tribunal de Contas. Argumenta que não há, nesse sentido, instrumento processual hábil a uniformizar entendimentos manifestados por órgãos diversos. A decisão do Tribunal de Justiça, em que pese apresentar entendimento oposto ao deste Tribunal de Contas, não constitui fato capaz de instrumentalizar a Uniformização de Jurisprudência suscitada, razão pela qual o *Parquet* manifesta-se pelo não conhecimento do presente incidente (fls. 159 a 163).

De outro modo, caso superada a preliminar, defende o Ministério Público que a questão de mérito encontrou solução na própria lei. Nesse sentido, aduz que o artigo 3º da Lei Municipal n.º 10.817/2003 – alterada em parte pela Lei Municipal n.º 12.207/2007 – permite a incorporação de proventos de aposentadoria da verba denominada Regime Integral de Trabalho (RIT) proporcionalmente ao tempo de contribuição. Desse modo, não há mais que se falar em incorporação somente para os que perceberam a verba até a data de publicação da Emenda Constitucional n.º 20/1998.

Esse é o relatório.

## VOTO

Com a devida vênia ao Ministério Público e à Unidade Técnica, entendo que este Tribunal deve conhecer do incidente de uniformização ora suscitado.

As decisões colacionadas pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba demonstram a existência de decisões conflitantes no âmbito deste Tribunal, ainda que em razão do cumprimento de ordem judicial.



A partir do momento em que o Tribunal de Contas, por um de seus colegiados, mesmo que em cumprimento a uma decisão do Tribunal de Justiça, acaba por determinar o registro de aposentadorias de forma diversa que em outros julgados, caracterizada está a existência de decisões conflitantes.

Além disso, levo em consideração a relevância da matéria ora analisada, bem como a existência de diversos processos sobre o mesmo assunto, cuja análise encontra-se sobrestada, o que reforça a tese de que deve, sim, este Tribunal de Contas uniformizar o seu entendimento.

Reforçando a necessidade de se analisar o mérito da presente Uniformização de Jurisprudência, trago à baila o item “e” das Considerações Finais do Estudo aprovado pela Resolução 3877/2005:

“e) Pela Emenda Constitucional n.º. 41/03, o valor da aposentadoria passa a ser calculado tomando como base uma média aritmética simples das maiores remunerações de período determinado no texto constitucional. Para as aposentadorias requeridas por essa nova sistemática, seja pelas regras novas ou de transição, a comissão entende que não é possível incorporação das vantagens transitórias, uma vez que a base de cálculo é diferenciada, não mais tendo como referência a última remuneração do cargo efetivo do servidor. Fica excluída, portanto, a possibilidade de invocação de direito adquirido relativo à incorporação de vantagem transitória, preservando, tão somente, nas aposentadorias requeridas com base no artigo 3º dessa Emenda, que ressalva a observância dos critérios anteriores para os servidores que já tinham direito à aposentadoria até 31.12.2003” (grifei).

Esse entendimento merece ser reformado, visto que é possível a incorporação de verbas transitórias aos proventos, desde que respeitado o caráter contributivo do regime previdenciário do servidor público.

Foi exatamente o que estabeleceu a Lei Municipal de Curitiba n.º 10.817/2003, que trata da incorporação de verbas remuneratórias aos proventos de aposentadoria e pensão do servidor público municipal ocupante de cargo efetivo na Administração Direta, Autárquica ou Fundacional e da Câmara Municipal, com a redação dada pela Lei Municipal n.º 12.207/2007:

*“Art. 3º As verbas remuneratórias mencionadas nos incisos abaixo, sobre as quais tenha incidido contribuição, comporão da remuneração do cargo efetivo do servidor público municipal na Administração Direta, Autárquica ou Fundacional de forma proporcional ao seu exercício, exclusivamente conforme o disposto no art. 11, e serão calculadas de conformidade com as fórmulas constantes nos Anexos que fazem parte integrante desta lei:”*



A norma permite a incorporação de vantagens transitórias de maneira proporcional ao período em que foram pagas ao servidor, **desde que sobre tais pagamentos tenha incidido a correspondente contribuição previdenciária. Tal regra é perfeitamente compatível com o caráter contributivo do sistema previdenciário do servidor público, fixado no artigo 40, caput, da Constituição da República.**

Pelo exposto, nos termos do artigo 81 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, voto no sentido de que este Tribunal conheça do presente feito para, uniformizando sua jurisprudência:

1) firmar o entendimento de que a incorporação de verbas remuneratórias aos proventos de aposentadoria e pensão do servidor público do Município de Curitiba ocupante de cargo efetivo na Administração Direta, Autárquica ou Fundacional e da Câmara Municipal deve observar os critérios fixados na Lei Municipal n.º 10.817/2003 com as alterações introduzidas pela Lei 12.207/2007; e

2) declarar superado o entendimento fixado no item “e” do Relatório de Trabalho da Comissão constituída pela Portaria n.º 130/2005, de 29 de abril de 2005, aprovado pela Resolução n.º 3877/2005.

#### **ACORDAM**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os membros do Tribunal Pleno, **por maioria absoluta**, nos termos do voto do relator, auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, com fundamento no artigo 81 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, **conhecer** do presente feito para, **uniformizando a jurisprudência** deste Tribunal de Contas:

1) firmar o entendimento de que a incorporação de verbas remuneratórias aos proventos de aposentadoria e pensão do servidor público do Município de Curitiba ocupante de cargo efetivo na Administração Direta, Autárquica ou Fundacional e da Câmara Municipal deve observar os critérios fixados na Lei Municipal n.º 10.817/2003 com as alterações introduzidas pela Lei 12.207/2007; e



2) declarar superado o entendimento fixado no item “e” do Relatório de Trabalho da Comissão constituída pela Portaria n.º 130/2005, de 29 de abril de 2005, aprovado pela Resolução n.º 3877/2005.

Integraram o *quórum* os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Acompanharam a proposta do relator os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES votou pela perda de objeto da presente Uniformização de Jurisprudência.

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

Sala das sessões, 4 de novembro de 2010.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA  
Relator

HERMAS EURIDES BRANDÃO  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 18**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** análise da legalidade e registro das pensões especiais concedidas com base na Lei 8.246/86, que regula o benefício assistencial concedido em virtude da moléstia denominada mal de Hansen.

**Processo Originário:** Protocolo nº 300917/10

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 589216/10

**Relator :** Conselheiro Hermas Eurides Brandão

**Decisão:** Acórdão nº 1904/11 - Tribunal Pleno – Sessão de 29/09/11

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 321 de 14/10/11

**PROCESSO N º** : 589216/10  
**INTERESSADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

**ACÓRDÃO Nº 1904/11 - Tribunal Pleno**

Uniformização da Jurisprudência. Fixação de entendimento acerca da Lei Estadual nº 8.246/86. Descabido o registro de pensões concedidas pelo Estado a portadores do mal de Hansen por não se tratar de pessoal afeto ao quadro de pessoal da administração pública.

Trata-se de incidente processual de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo Ministério Público de Contas quando do julgamento do protocolo nº 30091-7/10, quanto à atuação do Tribunal de Contas no que diz respeito à análise da legalidade e registro das pensões especiais concedidas com base na Lei 8.246/86, que regula o benefício assistencial concedido em virtude da moléstia denominada mal de Hansen, em face de divergências de decisões colegiadas recentes.

Relata o eminente membro do *parquet* que inicialmente o entendimento pelo registro das pensões decorrentes da Lei 8.246/86 era uniforme em ambas as Câmaras deste Tribunal, mas que, atualmente o posicionamento da 1ª Câmara foi alterado, acatando opinativo da Diretoria Jurídica pelo não conhecimento da matéria desta natureza e pela devolução dos



autos à Secretaria de Administração e Previdência; enquanto que a 2ª Câmara mantém julgamentos favoráveis à análise das pensões.

A Diretoria Jurídica, por meio do Parecer nº 13.274/10 alude que as pensões sujeitas a registro pelos Tribunais de Contas são as decorrentes de vínculos com a administração pública, e não as concedidas por força de sentença judicial ou decorrentes de ações indenizatórias. Estas últimas refogem à competência prevista no artigo 71, inciso III da Constituição Federal.

Remete ao julgamento constante no Acórdão nº 1034/09 exarado no Recurso de Revista referente ao protocolo nº 462.450/08, onde se decidiu que a pensão de natureza indenizatória ou assistencial não se acha contemplada dentre os atos apreciáveis por esta Corte de Contas, decidindo pelo não conhecimento do ato de concessão da pensão judicial.

Menciona ainda, passagem do Parecer do Ministério Público de Contas que embasou a decisão acima, conforme abaixo transcrito:

*“quanto ao argumento de que a decisão do Tribunal de Contas seria necessária para a definição legal da despesa, não é o caso, pois que no julgamento anual das contas do gestor público é que é aferida a regularidade da previsão orçamentária, empenho e liquidação de despesa oriunda de decisões condenatórias do ente público.”*

Destaca o parecer da DIJUR que as pensões especiais em tela, não decorrem de vínculo com a administração pública por parte dos beneficiários, portanto, estariam excluídas de procedimento específico de análise de registro.

Conclui pela incompetência desta Corte em registrar as referidas pensões, explicitando, que cabe a esta Corte de Contas a fiscalização da despesa realizadas à este título em conjunto com a correspondente previsão orçamentária, e não por meio de procedimento específico de registro de ato.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, pugna pelo conhecimento dos atos específicos das pensões assistenciais, por entender que estas se amoldam ao preceituado na Constituição Federal, distinguindo-as das pensões indenizatórias determinadas pelo Poder Judiciário, estas últimas citadas pela DIJUR como parâmetro pelo não conhecimento.

Conclui o ilustre procurador, Dr. Michael Reiner, que o mister constitucional do controle externo da administração pública não pode excluir a análise da legalidade dos atos de aposentadoria, reformas e pensões, portanto, todos os que envolvam benefícios previdenciários, e assistenciais, excluindo, tão somente, os decorrentes de atos judiciais, posto que este traduzem-se, em mero cumprimento de ordem judicial.



Tal análise se torna imprescindível, segundo o Ministério Público, para a verificação da indisponibilidade ou intangibilidade do ato pelo órgão emissor; a garantia de exequibilidade ou eficácia incondicionada ou definitiva do ato e a regularidade da despesa com a aposentadoria ou pensão registrada. Apregoa Também que uma maior garantia seria dada ao beneficiário acerca da percepção do benefício.

Menciona que a análise sob outro prisma que não o do registro poderá gerar grande dificuldade operacional, uma vez que seria realizada por ocasião das contas do governo do Estado.

Informa que em reunião no Colégio dos Procuradores realizada no mês de maio último deliberou-se positivamente em realização a competência desta Corte em examinar, para fins de registro, as pensões assistenciais decorrentes do Mal de Hansen, sendo este, portanto, o posicionamento do ilustre *parquet* de contas.

## VOTO

Primeiro e principal requisito a ser preenchido para a aferição de qualquer benefício do regime previdenciário dos servidores é a contribuição. Portanto, a essência da previdência social é a contribuição, e desta feita, somente aqueles que estiverem previamente filiados terão direito à contraprestação do órgão previdenciário.

Em síntese, aposentadoria é o benefício concedido ao segurado em decorrência de idade ou invalidez e pensão é o benefício garantido aos dependentes do segurado, cujo fato gerador é a morte do servidor contribuinte.

A presente uniformização de jurisprudência versa sobre pensão concedida aos portadores do Mal de Hansen, prevista na Lei Estadual nº 8246/86, cuja pedra de toque é a mesma das acima mencionadas (a proteção à vida e a garantia da subsistência), embora delas diverjam substancialmente, pois prescindem de contribuição prévia, sendo que para fazer jus ao benefício é necessário preencher os requisitos previstos no artigo 1º da lei e residir no Estado do Paraná, desde pelo menos cinco anos antes da constatação da doença.

*“Artigo 1º- Fica o Poder Executivo autorizado a conceder pensão mensal no valor de 1 (um) salário mínimo aos portadores de hanseníase definitivamente incapacitados para o trabalho em razão das lesões físicas ou defeitos causados pela moléstia, e desprovidos de fonte de renda que assegure a sobrevivência e manutenção própria de seus dependentes.”*



Convém relembrar que a Seguridade Social, que intitula o Capítulo II do Título VIII da Constituição Federal, é composta por um conjunto integrado de ações voltadas à saúde, à previdência e à assistência social, sendo este o tripé preceituado no artigo 194 da Carta Magna.

Assim, as ações assistenciais são devidas a quem delas necessitar, previdência é para quem contribuir para os cofres do governo, e saúde é para todos.

O Tribunal de Contas detém competência constitucional para analisar o ato de aposentadoria e recusar-lhe o registro na ausência de amparo legal, e conforme previsto no inciso IX do artigo 71 da CF/88, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. Denota-se, portanto, que a competência constitucional se exerce sobre a autoridade pública e não sobre o beneficiário do ato.

Dispõe o artigo 71, inciso III da Constituição Federal, que o controle externo do Tribunal de Contas sob os atos de pessoal se dá com a finalidade de registro, conforme segue:

*“Artigo 71 –*

*III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.”*

O julgado utilizado como parâmetro para o não conhecimento das pensões decorrentes de sentença tramitou neste Tribunal pelo do protocolo nº 46245-0/08, cuja decisão foi pelo não conhecimento, conforme julgamento contido no Acórdão nº 1034/09, conforme segue um breve trecho:

*“Acrescente-se que o controle da legalidade dos atos de pessoal tem por finalidade conferir-lhes exequibilidade, condição essa ínsita na decisão judicial condenatória, originária do Tribunal de Justiça do Estado, decorrente de regular processo de conhecimento, que culminou com o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado do Paraná.”*

Todavia, a pensão concedida em virtude da moléstia “mal de Hansen”, não tem como beneficiário servidor público ou pessoa que, *a priori*, detenha qualquer relação com o quadro de pessoal da administração pública, e muito embora a lei tenha empregado o termo “pensão”, assemelha-se a um benefício assistencial, e como este, sua análise não tem a finalidade última de registro, mas sim de controle para aferição da regularidade da despesa.



Eventual dificuldade operacional da análise deste benefício sob o ângulo da despesa e sua correspondente previsão orçamentária não justifica sua inclusão no rol dos atos de pessoal afeto à administração para fins de registro, sendo que cabe a esta Corte estabelecer e aprimorar seus parâmetros para a execução do controle externo a ela constitucionalmente atribuído, sempre em busca da melhor técnica.

Atualmente no Estado do Paraná, o montante de R\$ 12.053.212,25 (doze milhões, cinquenta e três mil, duzentos e doze reais e vinte e cinco centavos) é gasto com a pensão especial dos hansenianos, conforme se extrai do Caderno de Saúde das Contas do Governador, exercício de 2010, disponível no sítio da internet deste Tribunal de Contas, sendo que o valor é contabilizado sob a rubrica 4760 - P/A 9061 – Encargos com pensões especiais – Saúde.

Neste sentido, convém lembrar que a inclusão desta despesa como gasto com saúde foi objeto de questionamento quando da análise das contas do governo do exercício de 2009, por não ser considerada como uma ação voltada para à coletividade, portanto, não se coaduna com os parâmetros impostos no inciso III, do artigo 6º da Portaria nº 2047/02 do Ministério da Saúde, devendo ser contabilizada sob a rubrica da assistência social.

Para finalizar, cumpre ainda informar que o Acórdão 2843/2010-Pleno, determinou a inclusão no Plano Anual de Fiscalização de 2011 a verificação da legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade da despesa ser custeada às expensas do Estado e não pelo erário federal, vez que a lei instituidora do benefício no âmbito estadual data do ano de 1986.

No ponto, cabe mencionar a Lei Orgânica da Seguridade Social – LOAS – Lei n. 8742/93:

*Artigo 1º: A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.*

Frisa-se, ainda, o artigo 5º da Lei, onde se prevê a descentralização político-administrativa como uma das diretrizes da política de assistência social, juntamente com a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política social em cada esfera de governo.

Portanto, a Lei 8.246/86 foi inteiramente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, por ter compatibilidade lógica com o novo ordenamento jurídico por ela imposto, cabendo ao Estado do Paraná prover esta pensão assistencial, na forma da lei.



Desta feita, voto conforme entendimento firmado pela Diretoria Jurídica de que as pensões especiais em tela não decorrem de vínculo com a administração pública por parte dos beneficiários, portanto, estão excluídas de procedimento específico de análise de registro, sendo que eventual dificuldade operacional da análise sob o ângulo da despesa e sua correspondente previsão orçamentária não justifica sua inclusão no rol dos atos de pessoal, previsto no artigo 71, III da Constituição Federal.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HERMAS EURIDES BRANDÃO, por unanimidade, em:

Uniformizar o entendimento jurisprudencial desta Corte de acordo com o firmado pela Diretoria Jurídica de que as pensões especiais em tela não decorrem de vínculo com a administração pública por parte dos beneficiários, portanto, estão excluídas de procedimento específico de análise de registro, sendo que eventual dificuldade operacional da análise sob o ângulo da despesa e sua correspondente previsão orçamentária não justifica sua inclusão no rol dos atos de pessoal, previsto no artigo 71, III da Constituição Federal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e IVAN LELIS BONILHA e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 29 de setembro de 2011 – Sessão nº 35.

HERMAS EURIDES BRANDÃO  
Conselheiro-Relator

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
Vice-Presidente no exercício da Presidência

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 19**

**Órgão Colegiado de Origem:** 1ª Câmara.

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Revisão de Incidente de Uniformização de Jurisprudência. Acórdão nº 1421/06. Alteração em virtude do posicionamento adotado pelo STF. Aplicabilidade da Lei Complementar nº 51/85, que concede aos policiais civis direito à aposentadoria, desde que satisfeitos os requisitos de 30 (trinta) anos de serviço, com pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, dispensados os requisitos previstos no art. 40, §1º, II e III, da Constituição Federal, e nas regras de transição das Emendas Constitucionais 20/98, 41/03 e 47/05.

**Processo Originário:** Protocolo nº 238527/03, Uniformização de Jurisprudência nº 05 e Uniformização de Jurisprudência nº 12.

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 445019/06

**Relator :** Auditor Ivens Zschoerper Linhares

**Decisão:** Acórdão nº 2878/12 - Tribunal Pleno – Sessão de 13/09/12

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 497 de 28/09/12

**PROCESSO N º** : 445019/06  
**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : AUDITOR IVENS ZSCHOERPER LINHARES

**ACÓRDÃO Nº 2878/12 - Tribunal Pleno**

Revisão de Incidente de Uniformização de Jurisprudência. Acórdão nº 1421/06. Alteração em virtude do posicionamento adotado pelo STF. Aplicabilidade da Lei Complementar nº 51/85, que concede aos policiais civis direito à aposentadoria, desde que satisfeitos os requisitos de 30 (trinta) anos de serviço, com pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, dispensados os requisitos previstos no art. 40, §1º, II e III, da Constituição Federal, e nas regras de transição das Emendas Constitucionais 20/98, 41/03 e 47/05.



1. Trata-se de incidente de Uniformização de Jurisprudência, referente à aplicabilidade das regras da Lei Complementar nº 51/85 e da Lei Complementar Estadual nº 93/02 às aposentadorias de policiais civis do Estado do Paraná.

Inicialmente, o Acórdão nº 1421/06 determinou a aplicação da Lei Complementar nº 51/85 condicionada à satisfação dos requisitos de 20 anos de serviços de natureza estritamente policial prestados no desempenho de funções que envolvam atividade de risco, além dos critérios de idade mínima e de aposentadoria compulsória, a que se referem o art. 40, §1º, II e III, da Constituição Federal e as regras transitórias.

A seguir, em face da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.904-5, que modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 93/02, a partir da data dessa decisão, em 15.04.2009, foi emitido o Acórdão nº 564/09, do qual constou, em sua parte dispositiva, decisão no sentido de:

- a) “Alterar a decisão contida no Acórdão nº 1421/06, na parte que ratificou a aplicação da Resolução nº 5022, de 29.07.2004, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.904-5, que, ao julgar inconstitucional a Lei Complementar nº 93/2002, determinou a eficácia “ex nunc” dessa decisão, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99;
- b) Reconhecer o direito à aposentadoria, com base na Lei Complementar nº 93/2002, a todos os Policiais Civis do Estado que tiverem satisfeito os requisitos dessa lei até a data do julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, ocorrido em 15.04.2009;
- c) Manter, para os demais casos, a orientação contida no Acórdão nº 1421/06, **ressalvada a possibilidade de futuro reexame da matéria acerca da aplicabilidade da Lei Complementar nº 51/85, após a publicação do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.904-5, bem como na hipótese de superveniência de entendimento diverso do Supremo Tribunal Federal em outro processo que trate dessa matéria** (sem grifo no original).

Em conformidade com esse último item da parte dispositiva, foi proposta, de ofício, a revisão da orientação desta Corte, acerca da aplicabilidade da Lei Complementar nº 51/85 e sua recepção pela Constituição Federal de 1988, diante do recente posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria.

Aprovada a proposta pelo Plenário, na sessão do dia 08.03.2012, pelo Despacho nº 270/12, foram os autos encaminhados à Diretoria Jurídica e ao Ministério Público de Contas.

Pelo Parecer nº 3108/12, a Unidade Técnica, “Diante do recente posicionamento do Supremo Tribunal Federal, e considerando o disposto no artigo 416-A do Regimento Interno” manifestou-se “pela revisão do Acórdão nº 564/09 e pela conseqüente alteração da orientação



contida no Acórdão nº 1421/06, com vistas a aplicação plena do artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85”.

No mesmo sentido, o Parecer nº 12998/12, de lavra de sua Excelência o Procurador Geral do Ministério Público de Contas, Dr. ELIZEU DEMORAS CORRÊA, que corroborou o entendimento da Diretoria Jurídica, “no sentido de ser revisto o Acórdão nº 564/09 (e conseqüentemente o Acórdão nº 1421/06) para permitir aos policiais civis o direito a aposentadoria especial com fundamento no art. 1º da LC nº 51/855, até que nova disciplina legal venha a ser editada pela União Federal”.

### **É o relatório.**

2. Conforme pareceres uniformes no processo, diante da nova orientação do Supremo Tribunal Federal, e com base no art. 416-A, do Regimento Interno, deve ser revisto o Acórdão nº 1421/06, deste Tribunal Pleno, na parte que condicionou a aplicação da Lei Complementar nº 51/85 à observância dos requisitos a que se referem o art. 40, §1º, II e III, da Constituição Federal e as regras transitórias das Emendas Constitucionais 20/98, 41/03 e 47/05.

Aponta a Diretoria Jurídica, a propósito, que essa decisão “*destoa do recente posicionamento do STF, proferido no Recurso Extraordinário nº 567.110-RG/AC, o qual reconheceu o direito do servidor de se aposentar de forma especial prevista na LC nº 51/85, por terem sido preenchidos os requisitos nela exigidos*” (f. 1 da peça nº 55).

Acrescenta a Unidade Técnica ter sido “*assentado pelo STF o entendimento de que o artigo 1º, inciso I, da LC nº 51/85 foi recepcionado pela Constituição Federal*” e reconhecida “*a relevância jurídica da questão constitucional suscitada no Recurso Extraordinário nº 567.110-RG/AC, havendo manifestação do STF pela existência de repercussão geral no caso*”.

Vale observar que essa última decisão faz referência ao julgamento de procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.817, que tinha por objeto o art. 3º da Lei Distrital nº 3.556/2005, e, nessa oportunidade, o mesmo Tribunal já havia concluído ter sido recepcionada a norma do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 51/1985.

Do voto da Ministra CARMEN LÚCIA, constaram os seguintes fundamentos:



O Projeto de Lei que se veio a converter na Lei Complementar n. 51/1985 emanou do Presidente da República, reconhecendo-se, desde então, o direito à aposentadoria especial daquele que desempenha atividade estritamente policial, como bem demonstrado em memorial apresentado pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal. Este policial expõe-se a permanente risco em sua integridade física e psicológico, a perigos permanentes em benefício de todos os cidadãos, o que justifica o cuidado legal, na esteira da previsão constitucional. Ora, não houve alteração quanto às exigências com o advento da nova Constituição.

E, conforme realçado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer (fls. 69), as alterações procedidas pelas emendas constitucionais posteriores à promulgação da Constituição de 1988 (ns. 20/1998 e 47/2005) não subtraíram a distinção conferida à atividade considerada perigosa ou de risco.

A propósito pode-se verificar na norma agora em vigor sobre a matéria:

*"Art. 40. (...)*

*§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:*

*I - portadores de deficiência;*

**II - que exerçam atividades de risco;**

*III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física."*

Enquadrada a natureza especial da atividade policial no critério de perigo ou risco, e, ainda, considerando ter sido a matéria objeto da mesma

espécie normativa exigida pela Constituição atual (lei complementar), tenho como recepcionada a Lei Complementar n. 51/85 pela Constituição de 1988.



Apenas com ilustração, para indicar a complexidade e a polêmica que sempre envolveu a matéria, vale reproduzir a observação contida no Parecer nº 12998/12, do Dr. ELIZEU DE MORAES CORRÊA, no sentido de que *“Em que pese este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ter firmado posicionamento tanto em Orientação Ministerial (nº 01/04) quanto no Parecer nº 15924/06 (peça nº 14), no sentido da não recepção da Lei Federal Complementar nº 51/85 pela Constituição Federal, em sua última manifestação (Parecer nº 4524/09, peça nº 37) ao final opinou pelo: “sobrestamento do presente expediente, e feitos correlatos, até que seja publicada a decisão definitiva do Recurso Extraordinário nº, 567.110-1 e da ADI nº 2904, mantendo-se, até lá, o entendimento já consolidado no Acórdão nº 1421/2006, do Tribunal Pleno, não infirmado pelas decisões do TJ/PR e do STJ”, o que em parte foi acatado no Plenário, através do Acórdão nº 564/09, cuja redação em seu termo final concluiu pela: “possibilidade de futuro reexame da matéria acerca da aplicabilidade da Lei Complementar nº 51/85, após a publicação do Acórdão da Ação Direta da Inconstitucionalidade nº 2.904-5, bem como na hipótese de superveniência de entendimento diverso do Supremo Tribunal Federal em outro processo que trate dessa matéria” (f. 2 da peça nº 57).*

Outrossim, salienta a Diretoria Jurídica que, no julgamento do RE 535.111, foi afastada, especificamente, a exigência do requisito de idade mínima para a concessão de aposentadoria especial de policial civil, indicando, a propósito, decisão monocrática da Relatora, Ministra CARMEN LÚCIA, que negou seguimento ao recurso extraordinário.

Nessa mesma linha, o seguinte julgado, da mesma Corte, na sessão de 13.06.2012, no Agravo Regimental no Mandado de Injunção 4.528, do Distrito Federal:

**“EMENTA:** AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL. ATIVIDADE DE RISCO. ART. 40, § 4º, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR N. 51/1985. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO LEGISLATIVA.

1. A Lei Complementar n. 51/1985, que trata da aposentadoria especial dos policiais, foi recepcionada pela Constituição da República de 1988 (ADI 3.817/DF).

2. O reconhecimento da existência e da aplicabilidade de norma infraconstitucional regulamentadora do direito constitucional pleiteado evidencia o não cabimento do mandado de injunção, por inexistir omissão legislativa inviabilizadora do exercício de direito constitucionalmente assegurado.

3. Impossibilidade de conjugação do sistema da Lei Complementar n. 51/1985 com o do art. 57 da Lei n. 8.213/91, para com isso, cogitar-se de idade mínima para aposentação. Precedentes.

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento”.

Em corroboração, ainda nesse mesmo sentido, podem ser citadas as decisões exaradas nos seguintes processos: MI 2518 AgR, MI 1083 e MI 758 ED.

Nessas condições, deve ser revogada a previsão do item “b” da parte dispositiva do Acórdão nº 1421/06, passando-se a aplicar a Lei Complementar nº 51/85, que concede aos



policiais civis direito à aposentadoria, desde que satisfeitos os requisitos de 30 (trinta) anos de serviço, com pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, dispensados os requisitos previstos no art. 40, §1º, II e III, da Constituição Federal, e nas regras de transição das Emendas Constitucionais 20/98, 41/03 e 47/05.

Face ao exposto, **voto** no sentido de que, com base no art. 416-A do Regimento Interno, em virtude das decisões do Supremo Tribunal Federal indicadas no voto, seja revogada a previsão do item “b” da parte dispositiva do Acórdão nº 1421/06, passando-se a aplicar a Lei Complementar nº 51/85, que concede aos policiais civis direito à aposentadoria, desde que satisfeitos os requisitos de 30 (trinta) anos de serviço, com pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, dispensados os requisitos previstos no art. 40, §1º, II e III, da Constituição Federal, e nas regras de transição das Emendas Constitucionais 20/98, 41/03 e 47/05;

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Revogar a previsão do item “b” da parte dispositiva do Acórdão nº 1421/06, passando-se a aplicar a Lei Complementar nº 51/85, que concede aos policiais civis direito à aposentadoria, desde que satisfeitos os requisitos de 30 (trinta) anos de serviço, com pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, dispensados os requisitos previstos no art. 40, §1º, II e III, da Constituição Federal, e nas regras de transição das Emendas Constitucionais 20/98, 41/03 e 47/05;

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 13 de setembro de 2012 – Sessão nº 33.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES  
Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO  
GUIMARÃES  
Presidente

**UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 20**

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno

**Incidente:** Uniformização de Jurisprudência

**Assunto:** Cálculo do adicional por tempo de serviço dos servidores do Município de Curitiba.

**Processo Originário:** Protocolo nº 232206/11- TC

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 349999/12

**Relator :** Conselheiro Artagão de Mattos Leão

**Decisão:** Acórdão nº 3494/12 - Tribunal Pleno – Sessão de 25/10/12

**Publicação:** Diário Eletrônico do Tribunal de Contas nº 520 de 01/11/12

**PROCESSO N °** : 349999/12  
**INTERESSADO** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ORIGEM** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO** : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA  
**RELATOR** : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

**ACÓRDÃO Nº 3494/12 - Tribunal Pleno**

Uniformização de Jurisprudência. Metodologia de cálculo do adicional por tempo de serviço dos servidores públicos do Município de Curitiba. Concessão do sexto adicional quinquenal sujeita à completude do trigésimo primeiro ano de serviço, se homens, e vigésimo sexto ano de serviço, se mulheres.

**I – DO RELATÓRIO**

Versa o presente expediente sobre Incidente de Uniformização de Jurisprudência, originado do processo nº 23220-6/11-TC, acerca da divergência de interpretação entre decisões desta Corte de Contas quanto à metodologia utilizada no cálculo de adicional por tempo de serviço dos agentes públicos do Município de Curitiba.

Em Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 05 de abril de 2012 fui designado Relator deste processo. Sendo assim, recebido o presente, mediante o despacho nº 1169/12 determinei a sua instrução, como também a manifestação do douto Ministério Público de Contas.

A Diretoria Jurídica analisou a matéria, exarando o parecer nº 9871/12, no qual traz a lume a legislação municipal que trata do assunto, *in verbis*:



“Art. 138 da Lei nº 1.656/58 (Estatuto dos Servidores de Curitiba) – O funcionário obterá gratificação adicional, na base do padrão de seu vencimento por tempo de serviço;

I - O funcionário municipal, ao completar 10 anos de efetivo exercício, incorporará, automaticamente dez por cento de adicional aos seus vencimentos e quando perfizer 20 anos, adicionará mais 10 por cento e quanto perfizer 25 anos de efetivo exercício adicionará mais 5 por cento completado, assim, a totalidade de acréscimo que é de 25 por cento. As presentes incorporações acompanharão os vencimentos em todas as suas alterações.

II - Ao completar trinta anos de efetivo exercício, quando terá direito ao adicional de cinco por cento, por anos excedentes, inclusive para efeito de aposentadoria e até o máximo de vinte e cinco por cento.

Art. 4º Lei nº 3.498/69 - A gratificação adicional por tempo de serviço far-se-á:

I - de cinco em cinco anos de exercício, cinco por cento, até completar vinte e cinco por cento;

II - Ao completar trinta anos de exercício, cinco por cento por ano excedente, até o máximo de vinte e cinco por cento.

Art. 69 Lei nº 4.789/74 - Ao completar vinte e cinco (25) anos de exercício, a funcionária terá acréscimo aos vencimentos de 5% (cinco por cento) por ano excedente, até o máximo de 25% (vinte e cinco por cento) calculado sobre o respectivo nível de vencimento.”

Da leitura dos preceptivos legais supratranscritos conclui o parecerista que o caminho a ser trilhado é o de considerar correto o acréscimo a título de adicional por tempo de serviço dos servidores do Município de Curitiba ao completarem 31 anos de exercício no caso dos homens e ao completarem 26 anos de exercício, no caso das mulheres, e, assim, sucessivamente, até atingirem o máximo de 25%, conforme previsão legal.

O Ministério Público de Contas editou o parecer nº 15435/12, no qual argumenta que com base nos dispositivos legais aplicados ao caso concreto, e acima já mencionados, depreende-se que até que se completem os primeiros 25%, os adicionais são concedidos de cinco em cinco anos de efetivo exercício, de maneira que 25 anos de serviço equivalem a 25% de acréscimo.

Agora, superados os primeiros 25 anos de serviço e, conseqüentemente, contando o servidor com 25% de gratificação, os preceitos legais envolvidos no deslinde da matéria afirmam que a concessão dos percentuais sucessivos se inicia quando o servidor completar 30 anos de exercício, se homem, e 25 anos, se mulher.

Sendo assim, corroborando o entendimento esposado pela Diretoria Jurídica, opina para que se uniformize a jurisprudência no que diz respeito à metodologia de cálculo de adicional por tempo de serviço dos servidores públicos de Curitiba, de acordo com a sistemática adotada no Acórdão nº. 417/11 – 2ª Câmara, qual seja, a de que a concessão do sexto adicional quinquenal, no caso de homens, somente ocorre após o trigésimo primeiro ano completo de serviço e, no caso de mulheres, a partir do vigésimo sexto ano completo.

É o relatório.



## II – DO VOTO

Cumpra-se ponderar, inicialmente, que analisando a matéria versada nos autos nº 23220-6/11, que tratou de Recurso de Revista interposto em face do Acórdão nº 417/11 - Segunda Câmara, publicado no AOCT nº 294, de 08 de abril de 2011, que negou registro à aposentadoria da servidora Carmenlúcia Carini, concedida através da Portaria nº 160/2009 da Fundação Cultural de Curitiba<sup>71</sup>, verifiquei que esta envolve divergência de interpretação entre decisões desta Corte quanto à metodologia utilizada no cálculo do adicional por tempo de serviço dos servidores do Município de Curitiba.

A decisão objurgada naqueles autos reputou válida a aplicação ao inciso II do art. 4º da Lei Municipal nº 3.498/69<sup>72</sup> da mesma interpretação utilizada para os servidores estaduais, segundo a qual o referido adicional será concedido “a ano completo, excedente aos trinta anos”, a teor do reza o art. 171 da Lei nº da lei 6.174/70<sup>73</sup>.

Ao longo da instrução realizada naqueles autos, verificou-se, entretanto, que em várias decisões desta Corte, dentre as quais, cita-se, o Acórdão nº 1.990/09 - Primeira Câmara<sup>74</sup>, devidamente publicado no AOCT nº 228, de 04 de dezembro de 2009, decidiu-se que não se poderia pretender que a interpretação administrativa dada à Lei Estadual e dirigida ao Estado fosse seguida pelo Município, eis que “*tratam-se de esferas normativas diferentes, cujo âmbito legislativo deve ser respeitado*”, mantendo-se o entendimento até então dado à matéria pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba-IPMC.

Portanto, claro está demonstrada a divergência de decisões exaradas pelos órgãos colegiados da Casa, concedendo assim sustentação ao presente Incidente de

---

<sup>71</sup> Publicada no DOM nº 81 de 22/10/2009, a qual teve por objetivo: “I- Retificar a Portaria nº 012/2007, onde se lê “com vencimento e vencimento II (Art. 11 da Lei Municipal nº 10.817/03) e adicional por tempo de serviço correspondente a 35% e gratificação de responsabilidade técnica correspondente a 30% (Art. 113 da Lei 1656/58, Art. 4º da Lei Municipal 3498/69, e Art.3º,§1º da Lei Municipal nº 6615/85”, leia-se “com vencimento e adicional por tempo de serviço correspondente a 50% e gratificação de responsabilidade técnica correspondente a 30% (Art. 113 da Lei 1656/58, Art. 4º da Lei Municipal 3498/69, e Art.3º,§1º da Lei Municipal nº 6615/85”. II - Revogar a Portaria nº 155/2009.

<sup>72</sup> Lei que reestruturou as Carreiras de Nível Universitário Municipal, extinguindo vantagens, dispondo sobre o Pagamento da Gratificação Adicional Por Tempo de Serviço dando outras providências”

Art. 4º - A gratificação adicional por tempo de serviço far-se-á:

I – de cinco em cinco anos de exercício, cinco por cento, até completar vinte e cinco por cento;

II – Ao completar trinta anos de exercício, cinco por cento por ano excedente, até o máximo de vinte e cinco por cento.

<sup>73</sup> Nos termos do art. 171 da lei 6.174/70:

Art. 171. Ao completar trinta anos de exercício, o funcionário terá direito ao acréscimo aos vencimentos de cinco por cento por ano excedente, até o máximo de vinte e cinco por cento.

<sup>74</sup> Registrou-se, naquela ocasião, o ato aposentatório que computou o percentual de 5% de adicional por tempo de serviço a partir do momento em que o servidor completou 30 anos de exercício, conforme Portaria nº 70/06 de 09/06/2006 do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba-IPPUC, publicada no D.O.M nº 46 de 13/06/2006.



Uniformização de Jurisprudência, devidamente previsto no art. 81 da Lei Complementar nº 113/05 c/c o art. 415 e segs. do Regimento Interno deste Tribunal.

De posse da legislação municipal que trata da matéria, como bem ponderado na instrução do processo, depreende-se que quando o servidor integraliza 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício laboral faz jus a 25% de adicional por tempo de serviço. Agora, ao completar 30 (trinta) anos, se homem e 25 (vinte e cinco) anos, se mulher, têm direito a 5% **por ano excedente**.

Com efeito, nesta linha de pensar tem-se que o excedente conta-se a partir dos 30 (trinta), se homem e a partir de 25 (vinte e cinco) anos, se mulher, o que quer dizer que o servidor público perceberá mais 5%, a título de adicional por tempo de serviço a cada ano completo que exceder os 30 ou 25 anos, para homens e mulheres, respectivamente.

Sendo assim, e tomando-se o lúcido exemplo apresentado pela unidade técnica, "... o homem aos 31 anos de exercício terá um ano excedente e, assim, fará jus a mais 5% a título de adicional; aos 32 anos terá dois anos excedentes e terá direito a mais 5% a título de adicional (totalizando 10%), e assim sucessivamente, até os 35 anos de exercício, quando perceberá 25% a título de adicional por tempo de serviço "excedente". E "No caso das mulheres, ao completarem 26 anos de efetivo exercício fazem jus a 5% a título de adicional, aos 27 anos mais 5%, e, assim sucessivamente, até os 30 anos de exercício, quando perceberão 25% a título de adicional por tempo de serviço "excedente".

Do acima exposto, e concordando com as ponderações aduzidas pela Diretoria Jurídica e douto Ministério Público de Contas **VOTO** no sentido de interpretar que anos excedentes são aqueles anos completos que superem os 30 (trinta) anos de exercício no caso dos homens e 25 (vinte e cinco) anos de exercício no caso das mulheres, nos exatos termos constantes no inc. II do art. 4º da Lei nº 3.498/69 e no art. 69 da Lei nº 4.789/74.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

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

Interpretar que anos excedentes são aqueles anos completos que superem os 30 (trinta) anos de exercício no caso dos homens e 25 (vinte e cinco) anos de exercício no caso das



mulheres, nos exatos termos constantes no inc. II do art. 4º da Lei nº 3.498/69 e no art. 69 da Lei nº 4.789/74.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HERMAS EURIDES BRANDÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 25 de outubro de 2012 – Sessão nº 39.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente

Tribunal de Contas do Estado do Paraná  
Projeto gráfico executado pelo Núcleo de  
Imagem do TCEPR.  
Impressão em maio de 2013.