



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 280117/17
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE TIJUCAS DO SUL
INTERESSADO: JOSE ANTONIO DOS SANTOS
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 4625/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Pagamento de serviços de natureza contínua por RPA. Impossibilidade. Reposição Geral Anual. A depender da interpretação. Pagamento de estagiários com dotação do FUNDEB. Impossibilidade.

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Tijucas do Sul, senhor José Antônio dos Santos, sobre Recibos de Pagamento de Autônomo, reposição geral anual e pagamento de estagiários.

Indagou o consulente:

1. Se é possível o pagamento a pessoas físicas que executam serviços de natureza contínua junto à Administração Pública Municipal, por intermédio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA;
2. Se é possível a Administração Pública Municipal realizar reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores ocupantes somente de cargos em comissão, sem lei que anteriormente estabeleça. Bem como sem haver lei fixando data-base, para tais situações;
3. Se é possível que a Administração Pública Municipal realize pagamento à estagiários utilizando dotação oriunda do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Na peça 04 consta a juntada do Parecer Jurídico local concluindo ser *ilegal a contratação mediante RPA (recibo de pagamento de autônomo), tratando-se de medida inconstitucional, ultrapassa ainda os limites da legalidade.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, considero que a reposição geral anual concedida aos servidores comissionados sem lei, foram atendidos os requisitos constitucionais em relação à concessão na mesma data e sem distinção de índices, entendemos que o comando constitucional foi atendido. Por fim, em relação ao último questionamento, o estagiário não é, ainda, um profissional do magistério, não podendo, por conseguinte, ser remunerado com recursos do Fundeb.

O feito foi distribuído a este Relator em 24 de abril de 2017 (peça 05).

Recebida a consulta, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 45/17 – peça 07) que informou que, salvo alguma falha no sistema de pesquisa, não foi encontrada nenhuma decisão sobre o tema.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Parecer 1573/17 – peça 08) analisou os quesitos separadamente e assegurou quanto ao primeiro questionamento que *NÃO é possível o pagamento a pessoas físicas que executam serviços de natureza contínua junto à Administração Pública Municipal, por intermédio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA, uma vez que os serviços de natureza contínua devem, necessariamente, serem prestado por servidores efetivos, devidamente aprovados em Concurso Público.*

No que diz respeito à segunda indagação estabeleceu as diferenças entre REAJUSTE GERAL ANUAL, objeto desta consulta e REAJUSTE SALARIAL ou AUMENTO DA REMUNERAÇÃO e respondeu o questionamento *no sentido de que NÃO é possível a Administração Pública Municipal realizar reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores ocupantes somente de cargos em comissão, sem lei que anteriormente estabeleça e sem haver lei fixando data base para tais situações.*

Com relação ao terceiro questionamento a Unidade asseverou que da análise das Leis 11.494/2007 e 9394/96 que regulamentam o FUNDO DE MATUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORIAS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB *percebe-se que os recursos do fundo deverão ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Resta saber o que são*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consideradas ações para manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública e se o pagamento de estagiários pode ser enquadrado neste tipo de ação

Continuou aduzindo que pela simples leitura da legislação aplicável no presente caso tem-se que qualquer atividade que vise a manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, salvo as hipóteses elencadas as pelo artigo 71 da Lei 9394/96, podem ser custeadas pelo fundo.

Destacou que a contratação de estagiário não está expressamente nas hipóteses do artigo 70, mas também não consta nas proibições do artigo 71, ambos da Lei 9394/96, podendo-se afirmar que a análise da legalidade do pagamento do estagiário com os recursos do fundo deve ser feita no caso concreto.

Logo, em resposta ao terceiro quesito pode-se dizer que, de forma geral, qualquer atividade que vise manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, inclusive a contratação de estagiário, salvo nas hipóteses elencadas no artigo 71 da Lei 9394/96, pode ser custeada pelo FUNDO DE MATUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB, a depender da análise do caso concreto.

O Ministério Público de Contas (Parecer 4542/17 – peça 09) assegurou assistir razão à Coordenadoria de Fiscalização de Atos e Pessoal.

Com relação aos itens 1 e 2 manifestou-se pela impossibilidade e, quanto ao item 3, opinou pela possibilidade a depender do caso concreto.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO¹

Admissibilidade

A Consulta foi recebida pelo Relator, em razão do preenchimento dos pressupostos legais para sua tramitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mérito

Quanto ao mérito, a primeira indagação do Consulente foi muito bem abordada na instrução processual, uma vez que “serviços de natureza contínua junto à Administração Pública Municipal” *devem* ser prestados por servidores públicos nos termos estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal.

Por servidores públicos, tomemos o conceito trazido por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Servidor público, como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.² (sem grifos no original)

Logo, a natureza contínua dos serviços pressupõe a existência de um vínculo empregatício com a Administração, o que, por si só, refuta a possibilidade de pagamento à pessoas físicas por meio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA.

O segundo questionamento, a meu ver, pode ter duas interpretações:

- a) Se a reposição geral anual pode ser feita somente a servidores ocupantes de cargos em comissão, excluindo os servidores efetivos, como entendeu a unidade e o Ministério Público de Contas quando analisaram o feito, ou;
- b) Se a reposição geral anual pode ser feita a servidores que ocupam apenas cargo em comissão, ou seja, sem vínculo efetivo com a administração.

A primeira interpretação foi muito bem respondida na instrução processual, no sentido de que não é possível a reposição ser feita a apenas a uma classe de servidores (classe dos comissionados), preterindo-se outra (servidores efetivos), sem lei anterior que estabeleça a recomposição e seus índices.

¹ Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51934-0).

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. Malheiros: São Paulo, 2006. p. 230.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Se interpretarmos o questionamento da segunda forma, a resposta será em parte positiva, ou seja, é possível realizar a reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores que ocupam apenas cargo em comissão, em igual percentual aos servidores efetivos e na mesma época.

Todavia, seja qual for a intenção do Consulente, em qualquer caso, exige-se lei que especifique o percentual e fixe a data base para a ocorrência da revisão geral anual.

Por fim, quanto à terceira questão, a intervenção Ministerial pontua de forma clara o posicionamento adotado pelo Ministério da Educação no sentido de que há óbice na utilização dos recursos do FUNDEB para pagamento de estagiários.

Percebe-se que os opinativos da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas conflitam apenas na utilização do termo concernente ao tipo de atividade – meio ou fim. A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal afirma que se o estagiário desempenhar atividades-meio necessárias ao funcionamento do sistema de ensino, ele pode ser custeado pelo fundo; já o Ministério Público de Contas entende que se as atividades exercidas pelo estagiário estiverem relacionadas com a atividade-fim de manutenção e desenvolvimento do ensino, ele poderá ser financiado pelo FUNDEB. E, ambos, reforçam a dependência da análise do caso concreto.

Nesse aspecto, dirijo da instrução processual e adoto a orientação expedida pelo Ministério da Educação e destacada pelo Ministério Público de Contas, embora não a tenha seguido, uma vez que o Ministério da Educação é o órgão governamental competente para elucidar questionamento sobre o assunto.

Assim se manifestou o órgão federal:

7.25. Os recursos do Fundeb podem ser utilizados para pagamento de estagiários dos cursos superiores de formação de professores (licenciatura)?

Não. O estagiário não é, ainda, um profissional do magistério, não podendo, por conseguinte, ser remunerado com recursos do Fundeb.³

³ ftp://ftp.fn.de.gov.br/web/fundeb/remuneracao_do_magisterio.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, a Lei 11.788/2008 que dispõe sobre o estágio de estudantes define, em seu art. 1º, o estágio como sendo *ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam freqüentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.*

Da leitura da lei extrai-se ainda que o estágio objetiva desenvolver o educando para a vida cidadã e para o trabalho, logo, não se confunde com este.

Dispõe ainda a legislação que o estagiário *poderá* receber bolsa ou outra forma de contraprestação.

Com isso, considerando que o Fundo tenciona a manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação e que, tanto da interpretação da lei do estágio quanto da manifestação do Ministério da Educação, conclui-se não ser o estagiário um profissional, mas sim um *aprendiz* em desenvolvimento, entendo não ser possível o pagamento que a Administração Pública Municipal realize pagamento a estagiários utilizando dotação oriunda do FUNDEB.

3. DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Tijucas do Sul, senhor José Antônio dos Santos, sobre Recibos de Pagamento de Autônomo, reposição geral anual e pagamento de estagiários, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. Se é possível o pagamento à pessoas físicas que executam serviços de natureza contínua junto à Administração Pública Municipal, por intermédio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA;

Não é possível, uma vez que a natureza contínua dos serviços pressupõe a existência de um vínculo empregatício com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração, o que, por si só, refuta a possibilidade de pagamento à pessoas físicas por meio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA

2. Se é possível a Administração Pública Municipal realizar reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores ocupantes somente de cargos em comissão, sem lei que anteriormente estabeleça. Bem como sem haver lei fixando data-base, para tais situações;

Depende da interpretação:

- a) *Se a reposição geral anual pode ser feita somente a servidores ocupantes de cargos em comissão, excluindo os servidores efetivos, como entendeu a unidade e o Ministério Público de Contas quando analisaram o feito:*

Não é possível a reposição ser feita a apenas a uma classe de servidores (classe dos comissionados), preterindo-se outra (servidores efetivos), sem lei anterior que estabeleça a recomposição e seus índices;

- b) *Se a reposição geral anual pode ser feita a servidores que ocupam apenas cargo em comissão, ou seja, sem vínculo efetivo com a administração:*

É possível realizar a reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores que ocupam apenas cargo em comissão, aqueles que não têm vínculo efetivo com a Administração, em igual percentual aos servidores efetivos e na mesma época

Lembrando que, em qualquer caso, exige-se lei que especifique o percentual e fixe a data base para a ocorrência da revisão geral anual

3. Se é possível que a Administração Pública Municipal realize pagamento à estagiários utilizando dotação oriunda do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB:

Considerando que o Fundo tenciona a manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação e que, tanto da interpretação da lei do estágio quanto da manifestação do Ministério da Educação conclui-se não ser o estagiário um profissional, mas sim um aprendiz em desenvolvimento, entendo não ser possível o pagamento que a Administração Pública Municipal realize pagamento à estagiários utilizando dotação oriunda do FUNDEB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em:

I – conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Tijucas do Sul, senhor José Antônio dos Santos, sobre Recibos de Pagamento de Autônomo, reposição geral anual e pagamento de estagiários, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVAN LELIS BONILHA, e o Auditor SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA (voto vencedor). O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA votou pelo não conhecimento da Consulta (voto vencido).

E, por unanimidade:

II – No mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. Se é possível o pagamento à pessoas físicas que executam serviços de natureza contínua junto à Administração Pública Municipal, por intermédio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA;

Não é possível, uma vez que a natureza contínua dos serviços pressupõe a existência de um vínculo empregatício com a Administração, o que, por si só, refuta a possibilidade de pagamento à pessoas físicas por meio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA

2. Se é possível a Administração Pública Municipal realizar reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores ocupantes somente de cargos em comissão, sem lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que anteriormente estabeleça. Bem como sem haver lei fixando data-base, para tais situações;

Depende da interpretação:

- a) *Se a reposição geral anual pode ser feita somente a servidores ocupantes de cargos em comissão, excluindo os servidores efetivos, como entendeu a unidade e o Ministério Público de Contas quando analisaram o feito:*

Não é possível a reposição ser feita a apenas a uma classe de servidores (classe dos comissionados), preterindo-se outra (servidores efetivos), sem lei anterior que estabeleça a recomposição e seus índices;

- b) *Se a reposição geral anual pode ser feita a servidores que ocupam apenas cargo em comissão, ou seja, sem vínculo efetivo com a administração:*

É possível realizar a reposição geral anual, dentro dos limites inflacionários, aos servidores que ocupam apenas cargo em comissão, aqueles que não têm vínculo efetivo com a Administração, em igual percentual aos servidores efetivos e na mesma época

Lembrando que, em qualquer caso, exige-se lei que especifique o percentual e fixe a data base para a ocorrência da revisão geral anual

3. Se é possível que a Administração Pública Municipal realize pagamento à estagiários utilizando dotação oriunda do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB:

Considerando que o Fundo tenciona a manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação e que, tanto da interpretação da lei do estágio quanto da manifestação do Ministério da Educação conclui-se não ser o estagiário um profissional, mas sim um aprendiz em desenvolvimento, entendo não ser possível o pagamento que a Administração Pública Municipal realize pagamento à estagiários utilizando dotação oriunda do FUNDEB

III – determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVAN LELIS BONILHA, e os Auditores SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 9 de novembro de 2017 – Sessão nº 36.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente