



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 540355/14
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO: MICHELE CAPUTO NETO
RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO N.º 2427/15 - Tribunal Pleno

CONSULTA. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. SERVIDORES CEDIDOS PELA FUNASA. SOBRE A POSSIBILIDADE DA CONCESSÃO DE ADIANTAMENTO AOS MESMOS. PELA POSSIBILIDADE, DESDE QUE O DESTINATÁRIO SEJA TITULAR DE CARGO EFETIVO, HAJA PREVISÃO EXPRESSA NOS INSTRUMENTOS DE CESSÃO E OBSERVÂNCIA AOS DEMAIS REQUISITOS LEGAIS.

1. RELATÓRIO:

Os autos tratam de Consulta, conforme previsão do art. 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/05, formulada pelo Excelentíssimo Dr. Michele Caputo Neto, Secretário de Estado da Saúde do Paraná, acerca da possibilidade de servidores cedidos pela FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) receberem adiantamentos para a realização das funções públicas às quais lhe competiriam. Assim realizou o seguinte questionamento (peça n.º 02, fl. 03):

“A 7ª Inspeção de Controle Externo, em resposta ao despacho da Assessoria da Diretoria Geral desta Secretaria no processo 13.147.202-1, mesmo reconhecendo da necessidade da Regional de Saúde em continuar designando esses servidores da FUNASA como responsáveis por adiantamento, concluiu por não autorizar a realização de despesa em desconformidade com os ditames legais.

Entretanto, sinalizaram pela possibilidade da matéria ora questionada ser apreciada frente a Lei Complementar n.º 113/2005, artigo 38, como forma de dirimir eventuais dúvidas.

Como a competência final do assunto é desse Tribunal de Contas, a matéria em comento se amolda de forma objetiva nos requisitos previstos no dispositivo legal acima mencionado, ainda porque, versa sobre dúvida quanto à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interpretação e aplicação da legislação e trata de caso concreto. Portanto, contamos com a acolhida da consulta pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná”.

Foi acostada na Consulta (peça 03) a Informação n.º 138/2014, firmada por Advogado da SESA, no sentido da possibilidade da realização de adiantamento, sob o argumento de que servidores das três esferas governamentais exercem ações conjuntas.

Assim, a Consulta preencheu os requisitos de admissibilidade dos incisos I a IV do art. 38 da Lei Estadual Complementar n.º 113/2005. Ademais, não obstante tratar-se de caso concreto, há relevante interesse público na questão, sendo assim perfeitamente admissível a indagação a este Tribunal de Contas, nos termos do § 1º do art. 38 do mesmo diploma legal.

A 7ª Inspeção de Controle Externo (peça n.º 11) opinou pela negativa de adiantamento a servidores cedidos nos seguintes termos:

“Naquela ocasião, foi apontada a impossibilidade da concessão de recursos a este título, a servidor cedido por outra esfera de governo, com base no art. 3º, § Único, da Lei Estadual no 16.949/11, que determina:

Art. 3º. As despesas decorrentes de adiantamento devem estar previamente empenhadas.

Parágrafo único O adiantamento deverá ser feito exclusivamente a servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou a militar, mediante Nota de Empenho, sendo os recursos depositados em Bancos Oficiais e as despesas deverão ser efetuadas no período máximo de até 90 (noventa) dias, prazo esse improrrogável, devendo o saldo remanescente ser recolhido em 05 (cinco) dias úteis, tendo o servidor ou o militar até 15 (quinze) dias para a respectiva prestação de conta.

Ainda, o Decreto Estadual no 5.006/12, em seu Art. 1o, fixa:

Art. 1º. A concessão, a aplicação e a prestação de contas de adiantamentos de numerário a servidor ou militar estadual em exercício, instituído pela Lei Estadual no 16.949, de 24 de novembro de 2011, rege-se por este Decreto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pesou também em nossas conclusões, a segurança dos recursos públicos do Estado, pois, em caso de irregularidade insanável na aplicação dos recursos por detentor cedido, com eventual determinação do recolhimento de valores como poderia a Secretaria de Estado da Saúde reaver tais recursos caso o ônus da folha de pagamento seja de responsabilidade da União?” (grifamos).

A Diretoria de Contas Estaduais (Instrução n.º 319/14, peça n.º 12) respondeu que:

“existe possibilidade de funcionários cedidos pela FUNASA à Secretaria de Estado da Saúde ser detentores da figura de adiantamento na 20ª Regional de Saúde do Município de Toledo – Paraná, desde que este seja servidor efetivo e preencha os demais requisitos legais”.

O douto Ministério Público de Contas por meio do parecer n.º 374/15, peça n.º 13, opinou pela:

“possibilidade de concessão de adiantamento a servidor efetivo cedido, desde que tenha expressamente previsão nos instrumentos de cessão e obedeça aos demais requisitos legais estabelecidos”.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

Ressalta-se o conceito de Adiantamento previsto no art. 68, da Lei n.º 4.320/64:

“Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação”.

Trata-se de numerário entregue a servidor para realização de despesas não previstas no regime normal de pagamento, observada a legislação aplicável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por sua vez, a FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) tem personalidade jurídica de Direito Público pertencente à União, nos termos do art. 10 da Lei n.º 12.314, de 19 de agosto de 2010:

“Art. 10. O art. 14 da Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

‘Art. 14 [...]

§ 4º À Funasa, entidade de promoção e proteção à saúde, compete:

I - (VETADO)

II - fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças;

III - formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionados com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental.’ (NR).

Art. 11. O Poder Executivo disporá sobre a estrutura regimental da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, mantidos os cargos em comissão e funções gratificadas não diretamente vinculados às competências relativas ao atendimento de atenção básica do Departamento de Saúde Indígena transferidas ao Ministério da Saúde com fundamento nesta Lei.” (grifamos)

No caso do Estado do Paraná, a Lei Estadual n.º 16.949/11 prevê no seu art. 3º:

“Art. 3º. As despesas decorrentes de adiantamento devem estar previamente empenhadas.

*Parágrafo único O adiantamento deverá ser feito **exclusivamente a servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou a militar, mediante Nota de Empenho**, sendo os recursos depositados em Bancos Oficiais e as despesas deverão ser efetuadas no período máximo de até 90 (noventa) dias, prazo esse improrrogável, devendo o saldo remanescente ser recolhido em 05 (cinco) dias úteis, tendo o servidor ou o militar até 15 (quinze) dias para a respectiva prestação de conta.” (grifamos).*

Há a regulamentação no art. 1º do Decreto Estadual n.º 5006/12:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 1º A concessão, a aplicação e a prestação de contas de adiantamentos de numerário **a servidor ou militar estadual em exercício**, instituído pela Lei Estadual nº 16.949, de 24 de novembro de 2011, rege-se por este Decreto.” (grifamos).

O conceito de cargo e cargo efetivo é dado na Lei Estadual n.º 6.174/70, nos arts. 3º a 5º e 19:

Art. 3º. Cargo é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário, identificando-se pelas características de criação por lei, denominação própria, número certo e pagamento pelos cofres do Estado.

Art. 4º. Os cargos públicos do Poder Executivo do Estado do Paraná são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidas as condições prescritas em lei e regulamento.

Art. 5º. A nomeação em caráter efetivo para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo as exceções legais.

[...]

Art. 19. A primeira investidura em cargo de provimento efetivo dependerá de habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, asseguradas as mesmas oportunidades para todos, observados os casos previstos em lei, em que a investidura dependa também de habilitação em curso mantido por instituição oficial do Estado.” (grifamos).

Diante dessas disposições normativas estaduais que qualificam juridicamente os detentores de adiantamentos como exclusivamente servidores estaduais efetivos, é decorrente a interpretação legal de que servidores de outras esferas governamentais, tais como da FUNASA (Fundação Nacional da Saúde), objeto da presente consulta, pertencentes à Fundação da União não se qualificam ou podem ser titulares da condição de receberem adiantamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assinale-se que o Direito é um complexo de imperativos (ora imperativos ou permissivos).¹

Os imperativos são estabelecidos de forma positiva, por meio de um comando e de forma negativa, pela negação de um comando.²

Em outras palavras, quando o imperativo é negativo ele nega determinado comando, quando o imperativo é permissivo ele concede positivamente um direito.

No caso em tela, temos o comando normativo imperativo permissivo por meio da Lei Estadual n.º 16.949/11 art. 3º, e pelo Decreto Estadual n.º 5006/12, art. 1º, que permite o adiantamento exclusivamente a servidor ocupante de cargo de provimento efetivo estadual.

Nesse sentido, caso fosse adotada a interpretação literal da norma, a resposta à consulta deveria ser pela impossibilidade, no entanto, conforme muito bem assinalou o Ministério Público de Contas em seu Parecer, a questão também merece uma análise sob o viés do interesse público, aplicando-se, de igual maneira, o princípio da razoabilidade.

Dessa forma, destaco e tomo como fundamento para decidir os itens 13 a 16 do Parecer Ministerial n.º 374/15, abaixo transcritos.

“13. Entretanto, o adiantamento **não decorre em razão do cargo que exerce**, embora seja um dos seus requisitos para concessão, mas sim em **cumprimento aos deveres da administração pública** que, sob pena de **enriquecer-se ilegalmente**, deve ressarcir aquele que cumpriu com o interesse público. A cessão de servidores nada mais é a conjugação de esforços para o fim último da administração pública.

14. Importante destacar que é prudente aos interessados - Cedente e Cessionário - **entabular as regras de adiantamento nos Instrumentos de**

¹ BOBBIO, Norberto. **Il Positivismo Giuridico**: Lezioni di filosofia del diritto raccolte dal dott. Nello Morra. G. Giappichelli Editore – Torino 1996, p. 191.

² *Idem*, p. 192.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cessão, estabelecendo se sujeitarão ou não a Lei Estadual, inclusive criando **mecanismos de ressarcimento quando em alcance e respectivas penalidades**.

15. Trata-se de cautela que afaste eventual pecha de ilegalidade **por ausência de regulamentação na aceção ampla**, conforme trilhou a inspetoria de controle externo.

16. Por outro lado, havendo previsão deverá a administração **observar os requisitos para sua concessão** prevista na lei de regência e pelo instrumento de cessão”.

Assim, a questão deve ser respondida da seguinte forma:

Consulta: é possível o recebimento de Adiantamento por servidor cedido de outra pessoa jurídica de direito público interno (FUNASA)?

Resposta: É possível, desde que o servidor público seja detentor de cargo efetivo, haja previsão expressa nos instrumentos de cessão e se obedeça aos demais requisitos legais estabelecidos, conforme preconizado no art. 68, da Lei n.º 4.320/64, no art. 3º, parágrafo único da Lei Estadual n.º 16.949/11 e no art. 1º do Decreto Estadual n.º 5.006/12.

É a fundamentação.

3. VOTO

Assim, **VOTO** pelo conhecimento da consulta realizada pelo Excelentíssimo Sr. Michele Caputo Neto, Secretário de Estado da Saúde do Paraná e fornecimento da resposta conforme fundamentação acima.

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 NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conhecer da presente consulta realizada pelo Excelentíssimo Sr. Michele Caputo Neto, Secretário de Estado da Saúde do Paraná e responder conforme fundamentação acima.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Sala das Sessões, 28 de maio de 2015 – Sessão n.º 20.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente