

REVISTA

MPC • PR

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO PARANÁ

**CENTRO
DE ESTUDOS**
MPC • PR 

NOV 2019 | MAI 2020

NÚMERO 11 | ANO VI
ISSN 2359-0955

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná/ Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. - n. 11, (2019) - _ Curitiba: Ministério Público de Contas do Paraná, 2019.

Semestral

Resumo em português e inglês

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

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

CDU 336.126.55(816.5)(05)

Opiniões e conceitos emitidos nos artigos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações bibliográficas, são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, o posicionamento do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

CONSELHO EDITORIAL

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

Organização: RENATA BRINDAROLI ZELINSKI, RACHEL TEIXEIRA E GIOVANNA MENEZES FARIA

Projeto Gráfico: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

Diagramação: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

Capa: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

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

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

Contato – revista@mpc.pr.gov.br - Tel (41) 3350-1640

sumário

Editorial.....	7
Doutrina.....	10
PARCERIAS INOVADORAS COMO SALVAGUARDA DO PROJETO DEMOCRÁTICO	10
Elke Andrade Soares de Moura	
CONSTRUINDO A RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E PLANO DIRETOR.....	21
Amanda Munhoz Buba	
TIPO DE LICITAÇÃO MENOR PREÇO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	38
Roseane Stedile Pombo Meyer	
APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL COMO CAUSA DE VACÂNCIA DO CARGO PÚBLICO.....	50
Danylo Fernando Acioli Machado	
GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO MULTICASO DO SISTEMA DE CARREIRA DE MUNICÍPIOS PARANAENSES	58
Juceli Fátima de Lara Medeiros Fernando Zatt Shardosin	
Opinião.....	76
A CONTRATAÇÃO DE COMPLIANCE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA E A EQUIVOCADA E TEMERÁRIA OPÇÃO PELO PREGÃO.....	76
Rodrigo Pironti Mirela Miró Ziliotto	
REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) – Da violação de regra matriz constitucional à sustentabilidade possível, se observada a Agenda 2030.....	81
Gabriel Guy Léger	
MPC.PR Proativo.....	90
Pareceres Ministeriais Selecionados.....	96
Orientações para Envio de Artigos	128

editorial

É com grande honra que apresento a 11ª edição da Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

Tomada de enorme satisfação, na medida em que integro a equipe organizadora do periódico desde a sua primeira edição, em 2014, destaco que o objetivo da revista é propagar conhecimento e compartilhar ideias a fim de que boas práticas sejam empregadas na administração da res publica paranaense, tanto no âmbito municipal como estadual.

Este também é o compromisso institucional do MPC/PR que, durante a gestão do seu Procurador-Geral, Dr. Flávio de Azambuja Berti, utilizou-se de diversos meios, como o Centro de Estudos, os Projetos Especiais, as mídias sociais e esta Revista para se aproximar dos jurisdicionados, da sociedade em geral e da academia a partir da promoção de eventos, de conteúdos educativos, da expedição de recomendações administrativas aos municípios, dentre outros. Tudo com o objetivo de aprimorar e ampliar a atividade de controle e fiscalização.

Ao citar o Procurador-Geral do MPC/PR, não posso deixar de agradecê-lo pela confiança e pelas oportunidades, além de parabenizá-lo por implementar na instituição um viés proativo e comunicativo. E é em nome do Dr. Flávio de Azambuja Berti que cumprimento a todos os acadêmicos e profissionais que dedicaram o seu tempo e empenharam esforços em contribuir com a revista, encaminhando trabalhos de alta qualidade técnica e que certamente contribuirão para o aperfeiçoamento dos nossos leitores.

Neste novo número, a revista traz uma diversidade de assuntos relacionados ao controle externo da Administração Pública, tais como as parcerias interinstitucionais enquanto forma de amadurecimento da democracia; a conciliação entre o critério menor preço nas licitações e o princípio da eficiência; a gestão de pessoas a partir de uma análise do sistema de carreira; a relação entre o planejamento orçamentário e o planejamento urbano; a contratação de compliance pela administração direta e indireta; os regimes próprios de previdência e os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Que a leitura e a análise sejam proveitosas a todos!

RENATA BRINDAROLI ZELINSKI
Assessora Jurídica do Ministério Público de Contas do Paraná





doutrina



doutrina

PARCERIAS INOVADORAS COMO SALVAGUARDA DO PROJETO DEMOCRÁTICO

Elke Andrade Soares de Moura¹

RESUMO

O Estado Democrático de Direito tem como pressuposto uma Constituição que assegure direitos e liberdades fundamentais e estabeleça limites ao exercício do poder; instituições fortes capazes de garantir a eficácia normativa da Constituição; e uma cidadania ativa. Nesse sentido, este artigo objetiva demonstrar como as parcerias interinstitucionais, bem como entre instituições e sociedade, na medida em que promovem o fortalecimento institucional, configuram mecanismo capaz de contribuir decisivamente para a salvaguarda do sistema democrático de governo.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Relevância das Instituições. Parcerias Institucionais. Controle Social. Cidadania Ativa.

ABSTRACT

The Democratic Rule of Law presupposes a Constitution that guarantees fundamental rights and freedoms and sets limits to the exercise of power; strong institutions capable of guaranteeing the normative effectiveness of the Constitution; and an active citizenship. In this sense, this article aims to demonstrate how inter-institutional partnerships, as well as among institutions and society, as they promote institutional strengthening, constitute a mechanism that can decisively contribute to safeguarding the democratic system of government.

KEYWORDS: Democracy. Relevance of Institutions. Institutional Partnerships. Social Control. Active Citizenship.

¹ Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG; Pós-Graduada em Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MG; Professora de Cursos de Pós-Graduação em Direito; Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, nomeada em dez/2011, após aprovação em concurso público; atual Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais e Presidente do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas.

1. INTRODUÇÃO

O ideal democrático continua a ser uma das forças mais poderosas na transformação das sociedades. Os diferentes Estados, chamados democráticos, não passam de aproximações, de realizações provisórias e imperfeitas da ideia democrática, ou, em linguagem hegeliana, de momentos do processo de democratização das sociedades humanas. Até porque, a complexidade das sociedades modernas, cada dia maior, traz como exigência a difícil tarefa de conciliar a necessária institucionalização de formas capazes de suprir o déficit de integração social e, ao mesmo tempo, assegurar o processo discursivo democrático de formação e reformulação dessas mesmas formas institucionalizadas.

Todos os movimentos de redemocratização que ocorreram, sobretudo a partir dos anos 80, evidenciaram a circularidade da relação existente entre a conquista democrática e a força das instituições que a tornam possível. Quanto maior o grau de conquista democrática, maior a força das instituições. Quanto mais fortes forem as instituições, maiores as chances de efetividade do sistema democrático de governo.

Não se pode desconhecer que as salvaguardas constitucionais, por melhor projetadas que sejam, por si só, não garantem a efetividade do Estado Democrático de Direito. As democracias, enquanto processos sistêmicos complexos, multidimensionais, precisam incorporar vários fatores para que sejam reconhecidas como tal. Esses fatores passam não apenas pelo núcleo normativo básico de uma Constituição, em que sejam assegurados direitos e garantias fundamentais, o devido processo legislativo democrático e de exercício do poder, como também pela existência de instituições fortes, capazes de cumprir com isenção seu papel constitucional, e de espaços para inserção dos cidadãos nos assuntos públicos.

A eficácia normativa de qualquer Constituição dependerá, assim, da atuação das instituições e da postura dos cidadãos, cientes que precisam estar de que são corresponsáveis pelo seu próprio destino.

A incompletude normativa e o processo de interpretação que confere densidade às regras e aos princípios jurídicos já estão a indicar que precisamos bem mais do que um conjunto de normas fundamentais se pretendemos, de fato, assegurar o desenvolvimento do projeto democrático, em permanente (re)construção.

Nenhum líder, instituição, partido político ou preceito normativo, de forma isolada, é capaz de assegurar a democracia, nem mesmo destruí-la. A democracia, enquanto sistema, não é demais frisar, depende de um conjunto de fatores que precisa incorporar normas robustas que tutelem direitos e garantias e regulem o exercício do poder, de instituições capazes de assegurar a efetividade desse conjunto de normas, e de todos nós cidadãos, que, além do uso da autonomia privada, circunscrita ao campo dos direitos e liberdades individuais, não negligenciem o campo de sua autonomia pública, inserindo-se nos mais variados processos de tomada de decisão.

Desse modo, o que se pretende demonstrar ao longo da reflexão que ora se

propõe é como as novas e diferentes formas de parcerias que têm sido firmadas entre as instituições e entre essas e a sociedade, notadamente com a utilização das múltiplas ferramentas que surgem na era digital em que vivemos, podem contribuir decisivamente para o fortalecimento institucional e, conseqüentemente, para um maior amadurecimento da democracia.

2. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Um sistema de freios e contrapesos constitucionalmente estruturado, estabelecendo a repartição de competências com vistas a impedir o abuso ou a concentração de poder, não é o bastante para que se assegure a efetividade do regime democrático de governo. Até porque, como é sabido, a Constituição, como toda e qualquer norma jurídica, possui uma inerente incompletude e é carente de atribuição de sentido. As normas jurídicas são construídas por meio de textos, e textos são incapazes, por suas limitações, de prever todas as circunstâncias da vida. Além disso, textos demandam a ação do intérprete para sua decodificação, o que vai permitir diferentes (re)leituras de um mesmo comando normativo, dando margem, até mesmo, a interpretações conflitantes. Desse processo emerge a possibilidade de manipulação, mediante atribuição do sentido que melhor se amolde ao escopo ideológico perseguido, ou mesmo a propósitos que contrariem toda a base sistêmica de garantias do regime democrático, consolidada em um conjunto normativo de pretensas salvaguardas constitucionais.

Montesquieu já reconhecia a força das instituições para restringir o poder abusivo. Em sua obra “O espírito das leis”, de 1749, já consignara que a arquitetura institucional deveria ser desenhada de forma que as instituições fossem capazes de neutralizar qualquer tentativa de concentração ou uso indevido do poder. E, para isso, elas precisavam estar aparelhadas para funcionar adequadamente.

A história do Brasil e do mundo nos revela inúmeros episódios de movimentos em prol da implementação de regimes autoritários de governo e quão importantes foram as instituições, amparadas na força normativa da Constituição, para se combater as tentativas arbitrárias de abuso do poder político.

Não raras as vezes, assistimos às Supremas Cortes, aos Parlamentos, aos Ministérios Públicos e a outras instituições estatais obstarem a prática de atos que atentassem contra a democracia ou violassem direitos e liberdades dos cidadãos.

No entanto, apesar de todo o peso institucional na sustentação do Estado Democrático, o que estamos vivendo na atualidade é uma verdadeira cruzada anti-institucional, que traz como consequência a desmoralização e o decorrente enfraquecimento das instituições, tornando-as frágeis e desacreditadas.

Esse cenário de desordem e desconfiança institucional decorre de vários fatores estruturais do nosso sistema político e do déficit histórico de engajamento cívico da sociedade brasileira.

Indispensável, pois, que retomemos o caminho rumo ao fortalecimento das nossas instituições, afinal, como visto, delas depende a eficácia normativa da Constituição e a salvaguarda da democracia.

Começemos, então, pela reafirmação do óbvio: o valor da democracia e das instituições que a tornam possível.

Ainda que as instituições errem na sua atuação, vez por outra, desbordando dos limites e parâmetros estabelecidos normativamente para o exercício de suas funções, o fato é que não podemos prescindir da sua existência se desejamos assegurar o sistema democrático de governo.

Indispensável, pois, que seja reconhecido o papel das instituições e o quanto se deve lutar para fortalecê-las cada vez mais. Afinal, delas depende a própria efetividade de todo o sistema normativo democraticamente estabelecido para regência do nosso viver em comum.

Nesse processo incessante de busca pelo fortalecimento das instituições vislumbre-se, nas parcerias que têm firmado entre si, bem como com a sociedade, extraordinário potencial para garantia do cumprimento do mister de que se incumbem.

3. PARCERIAS INSTITUCIONAIS NA ERA DIGITAL

A tendência mundial contemporânea de regimes pluralistas ou democráticos de governo traz ínsita a imprescindibilidade de se conferir efetividade ao papel exercido pelas instituições, notadamente aquelas incumbidas do controle da gestão dos recursos públicos, com vistas a otimizar os resultados a serem por elas alcançados.

A função de controle ganha relevo na estrutura e organização dos Estados modernos, devendo incorporar em seu exercício instrumentos e estratégias que assegurem não apenas a observância do inafastável princípio da legalidade, mas, especialmente, a concretização de políticas públicas legítimas e sustentáveis, estabelecidas com a ampla participação dos cidadãos.

Esse novo paradigma de controle, que privilegia o aspecto teleológico ou finalístico da fiscalização, buscando a maximização dos resultados alcançados, seja para coibir a prática de corrupção, seja para assegurar maior efetividade à implementação de políticas públicas, encontra terreno fértil na era digital em que vivemos.

A revolução tecnológica experimentada nos últimos anos tem oferecido recursos que possibilitam o máximo proveito dos instrumentos já inseridos no contexto fiscalizatório das instituições, com o uso dos mecanismos de gestão do conhecimento, juntamente com as novas e avançadas ferramentas disponíveis no âmbito da tecnologia da informação. Descortinou, também, um cenário de possibilidades para inter-relações institucionais simultâneas e céleres, viabilizando o compartilhamento de banco de dados, informações e expertises, de modo a se evitar o retrabalho, proporcionar a redução de dispêndio de recursos públicos e potencializar resultados.

Essa nova tendência fiscalizatória que, embora de modo ainda incipiente, se expande de forma significativa entre os órgãos de controle, tem evidenciado um cenário promissor de fortalecimento das instituições e, conseqüentemente, do projeto democrático.

As instituições oficiais de controle têm buscado imprimir novo significado aos procedimentos fiscalizatórios que realizam no cumprimento de suas funções, agregando novas técnicas que conciliam integração e inteligência para a otimização dos resultados que buscam alcançar.

O intercâmbio de informações e tecnologia entre instituições parceiras e a adequada gestão do conhecimento, mediante cruzamento de dados presentes em sistemas informacionais diversos, possibilita a institucionalização de uma política de fiscalização integrada, conferindo maior precisão, economicidade e eficácia à atuação institucional.

O redesenho do *modus operandi* das instituições, sob a ótica desse paradigma, tem se consolidado com a inserção de novas práticas fiscalizatórias compartilhadas entre os diversos atores governamentais, fomentando o intercâmbio e a gestão do conhecimento e da informação, o desenvolvimento de sistemas informatizados que possibilitam a tempestividade e a ampliação do espectro do controle, que passa a ser operacionalizado em rede, promovendo a comunicação entre os diversos sistemas internos e aqueles desenvolvidos por órgãos parceiros.

Essa nova postura dos órgãos de controle, para além de resultar no fortalecimento das instituições e, conseqüentemente, do processo democrático, pode contribuir decisivamente para nortear a ação do Estado, desde o momento do planejamento das políticas que precisa concretizar para a consecução do interesse público, até a sua fiel execução, possibilitando, assim, de modo mais efetivo, a implementação dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente aos cidadãos.

Em síntese, o que se observa hoje, na era digital, é que as barreiras institucionais foram rompidas, havendo maior transparência dos trabalhos e resultados produzidos, que, para além de servir à tão necessária accountability, permite o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis por outras instituições. Isso evita o dispêndio desnecessário de recursos públicos, o retrabalho, a ampliação do espectro fiscalizável, maior celeridade das apurações e adoção das medidas corretivas e de responsabilização em tempo razoável.

Corolário de toda essa engrenagem institucional e interinstitucional advém o aumento da crença da sociedade nas instituições, o fortalecimento institucional e o resguardo do sistema democrático, que passa a ser retroalimentado.

A revolução tecnológica abriu portas, também, para a ampliação dos espaços destinados ao exercício da cidadania ativa, inserindo o cidadão nos processos de controle da gestão pública, disponibilizando informações em tempo real e instrumentos para a movimentação da atuação institucional.

No próximo tópico será demonstrado como a institucionalização da participação cidadã e a incorporação de parcerias com a sociedade nos sistemas de controle podem incrementar, de forma substancial, o trabalho das instituições, contribuindo para fortalecê-las e, ao mesmo tempo, resultando na elevação do amadurecimento democrático.

4. PARCERIAS COM A SOCIEDADE

A perspectiva da democracia enquanto incessante processo histórico-evolutivo evidencia, nesse novo milênio, que a cidadania vem assumindo foros diversos, reclamando o estreitamento das relações do governo com o povo, que não mais pretende ser mero objeto e espectador do Estado, mas sujeito e autor do seu próprio destino. A compreensão de que os cidadãos, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, devem ser vistos não apenas como destinatários do Direito posto para regência do viver em comum - mas, antes disso, precisam ser reconhecidos como autores desse mesmo Direito - tornou premente o debate sobre a legitimidade da prática do controle da representatividade por parte de todos, órgãos constitucionalmente instituídos para o seu exercício e toda a comunidade a quem a conduta estatal se destina.

Dentro do sistema que se convencionou chamar *checks and balances*, já que todo poder tende ao abuso, a função de controle assume papel de destaque, sendo indispensável que instituições e sociedade civil empreendam todos os esforços na sua realização, visando à efetivação de direitos fundamentais, compreendidos enquanto densificação dos princípios da liberdade e da igualdade.

Por outro lado, a efetiva participação do cidadão no processo democrático de governo, não só por meio dos mecanismos de atuação direta (plebiscito, referendo, iniciativa popular e participação nos mais variados processos de tomada de decisão política), mas, sobretudo, por meio do controle da gestão pública, constitui fator determinante para a garantia de que a administração não se desvie de sua finalidade última - a realização do interesse coletivo.

Democracia e cidadania, assim, são temas que não podem ser dissociados, devendo evoluir simultaneamente, pois um é condição de existência do outro. Quanto maior for a efetividade dada ao conjunto de atributos da cidadania, maior será o grau de conquista democrática. A garantia das condições processuais para o exercício pelos cidadãos de suas autonomias pública e privada, considerando-se a co-originalidade e a interdependência existente entre elas, precisa estar na base das discussões.

O reconhecimento, como direito fundamental, do direito de controlar foi consagrado já na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que, em seu art. 15, dispôs que "a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração". A previsão desse direito desde então tem como base outro direito, que o sustenta e lhe serve de fundamento, que é o direito a um governo honesto, que direcione sua atuação sempre à luz do princípio da finalidade pública.

Como se vê, o controle integra a essência do regime democrático, visto que este tem como pressuposto inafastável o sistema dos freios e contrapesos. E, mais, evidente se torna a legitimidade dos cidadãos para controle do exercício do poder instituído, como corolário da soberania popular, ou seja, do reconhecimento da titularidade do poder reservada ao povo. Afinal, a administração pública, incumbida de gerir a “coisa pública”, acha-se obrigada a, única e exclusivamente, direcionar as suas ações para a ultimação do interesse coletivo. Em outras palavras, o controle, essencial à democracia, tem por escopo central a verificação da fidedignidade existente entre a prática administrativa retratada na realização de políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Ao lado do controle institucionalizado e fornecendo subsídios para uma maior eficácia fiscalizatória, o controle social afigura-se como arma poderosa, que põe a sociedade na posse de si mesma, no efetivo exercício da soberania mitigado pelo regime representativo, atuando como um corretivo necessário à representação política tradicional. É mais eficaz, até mesmo, que os próprios instrumentos de decisão conferidos pelo sistema jurídico aos cidadãos (referendo, plebiscito, iniciativa popular, audiência pública, orçamento participativo, dentre outros), uma vez que esses são de incidência esporádica e limitados em razão da matéria, enquanto o controle pode ser exercido de forma permanente, contínua, e sobre toda a atuação administrativa.

Os cidadãos têm direito a participar nos assuntos públicos; trata-se do direito pertencente à esfera do *status activae civitatis*. Cada cidadão, como legítimo detentor do poder soberano do Estado, deve ter respeitado seu direito de participar de todas as esferas de decisão, seja contribuindo para a definição das políticas públicas a serem implementadas, seja controlando a ação voltada à efetivação de tais políticas. Trata-se, de fato, do reconhecimento de que a esfera pública não diz respeito apenas ao Estado, mas sim a todos que dele fazem parte. A noção de público prevalecente no Estado Liberal e no Estado Social ou do Bem-Estar-Social, que remete à ideia de que estaria circunscrita somente àquilo que diga respeito à esfera estatal, não mais pode ser aceita no paradigma do Estado Democrático de Direito. Ao contrário, deve ser compreendida como esfera de todos, cidadãos e poderes instituídos.

Pode-se observar, consoante definições que se formam na atualidade, que o conceito de cidadão vem evoluindo e ganhando outras dimensões. Se em épocas mais remotas a cidadania possibilitava ao sujeito a mera escolha de seus governantes – e, diga-se de passagem, não eram todos que possuíam esse “privilégio”, estando na condição de excluídos as mulheres, os analfabetos, os negros e os que não possuísem certa condição econômica (voto censitário) –, hoje já não se contenta mais com isto. O cidadão eleitor de outrora passa à condição de cidadão participante do poder político, nas suas mais variadas vertentes, incluindo decisão e controle.

A ideia principal da nova cidadania em sistemas de democracia representativa ou semidireta, como mencionado alhures, está centrada na participação do cidadão

por meio do controle do poder político e da gestão administrativa, estando hoje o indivíduo na condição de corresponsável pela qualidade do serviço público prestado, uma vez que esta será a consequência das atitudes e comportamentos dos seus usuários, ou, em outros termos, do exercício ou não da cidadania.

Desse modo, controle e cidadania são temas indissociáveis, tornando-se eficazes na medida em que se preserve a função essencial do Estado de prover as necessidades coletivas, o que inclui o controle realizado por meio de suas próprias instituições, e, sobretudo, em que se abrem possibilidades para o exercício do controle social, popular ou democrático.

O instrumento da denúncia constitui um dos mais importantes conectores entre a ação das instituições (Estado) e os cidadãos (sociedade), visto que permite a qualquer pessoa provocar o exercício do controle para adoção das providências legais cabíveis à prevenção ou reparação de danos.

Nesse cenário, é inegável a relevância das leis introduzidas em nosso ordenamento jurídico que consagram regras de materialização do princípio da transparência (Lei Complementar n. 131/2009) e do direito de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011). Isso porque não bastam instrumentos e espaços para o exercício do controle pelo cidadão, fazendo-se imprescindível dotá-lo do necessário conhecimento.

O povo deve ser educado para a cidadania, tomando consciência de que seu destino e o das futuras gerações dependem também de sua atuação na vida política. A participação política é essencial ao processo educativo de todo ser humano, sem o que de nada adianta a disponibilização de instrumentos como forma de se resguardarem direitos fundamentais. Participação popular passa a ser a palavra-chave (mas uma participação consciente), incluídas aí tanto as formas de decisão quanto de controle das políticas implementadas, ou que serão objeto de deliberação, na qual possa ser sustentada uma proposta de efetiva democratização.

O trabalho das instituições precisa ser permanentemente nutrido pela ação legítima e constante do controle social para que alcance melhores resultados. Essa parceria entre instituições e sociedade civil para o controle da gestão pública e combate à corrupção - mal que se apresenta hoje nas mais variadas formas e que assola não só o Brasil, mas todo o mundo - ganhará corpo à medida em que se alcançar um maior nível de formação e informação dos cidadãos.

Não é demais frisar que a mera institucionalização de espaços e mecanismos para o exercício da cidadania - mais precisamente do controle social da administração pública - mostra-se insuficiente para garantir sua efetividade, a qual depende das relações entre Estado e sociedade, no interior das quais devem ser asseguradas, fundamentalmente, politização, qualificação e organização da sociedade civil.

A democracia dos novos tempos, visto que democracia precisa ser compreendida enquanto processo dinâmico em constante transformação, e não um fim que se

almeja alcançar, apresenta um novo significado, traduzido pelo reconhecimento da necessidade não só de instituições e procedimentos associados à gênese democrática do direito e da política, mas, ainda, de institucionalização do controle do poder e, principalmente, da gestão pública.

Ao cidadão cumpre inserir-se no processo decisório, seja contribuindo para a formação dos atos de governo, seja controlando a atuação do poder, para assegurar o cumprimento da finalidade para a qual a representação foi instituída - fazer pelo povo o que ele não pode fazer por si mesmo e atender, da melhor forma possível, às suas necessidades.

Desse modo, as instituições precisam estar porosas à sociedade civil, disponibilizando informações, instrumentos e canais para que possam, também, se tornar uma parceira do trabalho que realizam.

Os cidadãos podem ser um braço forte das instituições, suprindo o déficit deixado pelos processos de seletividade do amplo universo de jurisdicionados e matérias fiscalizáveis que precisam ser realizados. Isso porque, não é possível o controle pleno e concomitante de todo o universo sindicável, e os cidadãos, por se encontrarem inseridos na vida cotidiana dos seus municípios, estando próximos dos fatos e atos administrativos diariamente produzidos, podem munir o controle estatal de informes que auxiliarão o planejamento da sua atuação. Assim, podem contribuir, significativamente, para direcionar a ação das instituições de controle, agregando tempestividade e propiciando maior eficácia ao trabalho que lhes incumbe desenvolver.

Não se pode deixar de reconhecer, pois, que a forma como se relacionam instituições estatais e sociedade, notadamente quanto à prática compartilhada do controle, é decisiva para o fortalecimento do projeto democrático e para a efetivação dos direitos fundamentais permanentemente (re)definidos em face do surgimento de diferentes demandas advindas das relações travadas no âmbito das complexas sociedades do novo milênio.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conformação multidimensional da democracia traz como exigência a conjugação de uma série de fatores para que possa ser considerada efetiva. Normas constitucionais que assegurem direitos e liberdades fundamentais e regulem o exercício do poder, instituições capazes de cumprir o papel que lhes foi reservado dentro dos limites e parâmetros estabelecidos normativamente e uma cidadania ativa com todas as condições para que possa ser exercida, o que inclui transparência, informação e um projeto educacional centrado na formação cidadã.

O que temos presenciado, na atualidade, é o risco de retrocesso do processo democrático, tão caro a todos nós, em virtude da crise enfrentada por nossas instituições, decorrente, de um lado, de fatores intrínsecos, associados à sua

forma de atuação que, algumas vezes, contraria o sistema jurídico ou desborda da razoabilidade, e, de outro, advém de forças externas que intencionam desmoralizá-las com o propósito de desacreditá-las perante a opinião pública, retirando a legitimidade de suas ações, em prol de interesses políticos contrários e/ou econômicos.

Riscos sempre foram inerentes a qualquer projeto político de governo, fruto da maneira como se relacionam Estado e sociedade, e do nível de liberdade e igualdade que se busca assegurar. A questão que precisamos enfrentar é o controle dos riscos e a conscientização de todos quanto à essencialidade e a imprescindibilidade das nossas instituições para a continuidade do projeto democrático que escolhemos construir.

Em meio a esse cenário de desordem e fragilidade institucional, vislumbra-se, nas parcerias interinstitucionais, bem como naquelas firmadas entre instituições estatais e sociedade civil, concreta probabilidade de retomada do fortalecimento e crença em nossas instituições.

A democracia experimentada nos dias de hoje, assim, ganha força com a ampliação de espaços institucionais permeáveis às contribuições advindas do controle social e do trabalho em rede empreendido pelas instituições públicas. Referidas parcerias, potencializadas pelos recursos da era digital, compreendem valioso trabalho de compartilhamento de técnicas, informações, expertises e sistemas informatizados, cruzamento de diversos bancos de dados, conjugando esforços e minimizando o dispêndio de recursos públicos na obtenção dos resultados pretendidos.

Lado outro, agregando valor ao processo de retomada da crença em nossas instituições, a disponibilização de espaços e instrumentos para a participação cidadã tem contribuído, significativamente, para o incremento da eficácia das instituições. A permeabilidade ao exercício da cidadania ativa resulta em maior legitimidade institucional e propicia a prestação de melhores serviços em prol da concretização de direitos fundamentais.

Nesses novos tempos, marcados pelo fenômeno da mundialização e das revoluções digital e das comunicações, a sociedade, livre e pluralista, se deu conta de que deve ser a protagonista do jogo político e de que precisa assumir o seu controle. Precisamente em razão disso, passou a exigir das instituições estatais que cumpram as complexas funções que justificam sua inserção e permanência na organização do Estado como instrumento juspolítico, ou seja, de ser o guardião dos direitos fundamentais e da democracia.

Os novos arranjos cooperativos entre as instituições, assim como entre essas e os cidadãos constituem, pois, um processo inovador em nosso país, que tem enfrentado enormes dificuldades advindas de crises de toda ordem: financeira, política, ético-moral, ideológica e institucional. E é precisamente nesse processo que busca a soma de esforços e expertises, fortalecendo as instituições e potencializando a realização dos seus objetivos voltados à defesa do interesse público, que a democracia se concretiza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DE GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco**: vínculos com o futuro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MOISÉS, J.A. Desconfiança das Instituições Democráticas. **Opinião Pública**, 1, vol. 11, 2005.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 7. ed.rev.at.amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

CONSTRUINDO A RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E PLANO DIRETOR

Amanda Munhoz Buba¹

doutrina

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é abordar as relações entre o planejamento orçamentário e o planejamento urbano, visando entender em que medida as peças orçamentárias municipais estão articuladas e incorporam as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Municipal, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Buscou-se entender o conceito de orçamento programa, que mantém um vínculo estreito com o planejamento da ação governamental, bem como sua interface com a Política Urbana. O trabalho foi estruturado por um estudo de caso para o município de São Paulo, o qual analisou em que medida o Plano Plurianual Municipal (lei nº15.949/2013) para o quadriênio 2014-2017 possui capacidade de traduzir e viabilizar o que está assumido no Plano Diretor (lei nº 16.050/14). Através da análise dos objetivos almejados para cada Macroárea da cidade, foi estabelecida uma classificação quanto às maneiras de serem concretizados e, para os dependentes de investimento público, buscou-se uma correspondência com os Programas e respectivas Ações do Plano Plurianual.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento. Plano Diretor. Programa. Investimentos.

ABSTRACT

This paper seeks to analyse the relations between public budget planning and urban planning, attempting to understand to what extent the municipal budget laws are articulated and incorporate the guidelines contained on local Master Plans, as required by the Brazilian federal law. It approaches the concept of budget programming, directly linked to public management, and its connections to urban policies. The work was structured through a case study of São Paulo city, which analysed in what ways the municipal budget documents, valid for four years, are capable to translate and materialize the city's Master Plan. This study examined and assorted the goals established for different parts of the city according to the mechanisms considered convenient to execute them and, for the ones depending on public investments, it searched the correspondence on the programs and actions contained on the budget technical documents.

KEYWORDS: Budget. Master plan. Program. Investments.

¹ Arquiteta e Urbanista – UFPR. Especialista em Planejamento e Gestão Urbana – USP.

1. INTRODUÇÃO

A Política Urbana, conforme estabelecida na Constituição Federal, corresponde às ações executadas pelo poder público municipal para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Políticas urbanas, no plural, podem ser consideradas como um conjunto de políticas públicas que orientam as ações estatais no espaço urbano e que afetam o cotidiano da população na escala local², como a ordenação territorial, a regulação das intervenções públicas e privadas e o fornecimento de infraestruturas, serviços e equipamentos públicos.

Deste modo, entende-se que o planejamento urbano pressupõe a intervenção do Estado, intervenção esta que se dá, principalmente, segundo políticas públicas, mais especificamente políticas urbanas. Planos de urbanismo locais poderiam ser formulados, então, como articuladores de políticas urbanas setoriais em um conjunto de programas, projetos e ações concretas voltados para o atendimento a demandas sociais³.

O orçamento público, por sua vez, é o instrumento de planejamento governamental capaz de concretizar as políticas públicas. Seu conceito e papel evoluíram ao longo do tempo: de documento contendo apenas uma previsão de receitas e autorização de despesas, passou ao chamado Orçamento Programa, que deve incluir a programação dos investimentos, definição de objetivos, quantificação de metas, escolha de prioridades e possibilidade de constante monitoramento e avaliação.

As peças orçamentárias brasileiras estabelecidas na Constituição Federal de 1988, constituídas pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, rebatem-se na esfera municipal, escala na qual mantém uma interface direta com o planejamento urbano. O Plano Diretor Municipal, instrumento básico de aplicação da política de desenvolvimento urbano, deve ter suas diretrizes e prioridades incorporadas pelo planejamento orçamentário, tal qual disposto pelo Estatuto da Cidade (lei nº 10.2057/2001), orientando o planejamento de médio prazo (PPA) e de curto prazo (LDO e LOA) no que toca às políticas urbanas.

Apesar do regramento legal, os problemas encontrados nas cidades brasileiras indicam que, quando não há falta ou deficiência de planejamento, há desvinculação entre o que é proposto nos Planos Diretores e o investimento por meio de políticas, programas e obras.

2. O ORÇAMENTO PÚBLICO

Segundo Fernando Rezende⁴, o orçamento público envolve elementos de diversas áreas (política, jurídica, contábil, econômica, financeira, administrativa). Seu papel

2 ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera. **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Mackenzie, 2010.

3 Idem.

4 REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2001. 2ª. ed.

inicial, tal qual surgido no início do século XIX, era de controle político sobre os detentores de poder, e o aspecto econômico de disciplina das finanças tinha papel secundário. No século XX o Estado passou a intervir no sistema econômico e o documento, até então utilizado como demonstrativo de receitas e despesas, precisou ser reformulado para servir como um instrumento de administração.

O chamado “orçamento programa” foi difundido nos anos 1950 e 1960 através da Organização das Nações Unidas⁵, que o conceitua como um sistema mais preocupado com as realizações do governo do que com suas aquisições materiais, as quais não são nada além de meios para alcançar as funções que o Estado deve desempenhar. O elemento básico é a estruturação em Programas, que agrupam ações desenvolvidas para se chegar a um determinado objetivo. Considera uma temporalidade que vai além do exercício financeiro, pois entende-se que a elaboração do orçamento anual é apenas uma das etapas do processo de planejamento das ações, muito mais abrangente.

Para sua implementação, é necessário realizar uma programação funcional programática, ou seja, por Programas Finalísticos e pelas Funções, as quais são uniformes a nível nacional, e indicam as principais áreas de investimento (educação, saúde, urbanismo, transportes, entre outros). As Ações, que são o detalhamento dos Programas, devem ser realizadas para a consecução dos objetivos e podem ser de dois tipos: “Atividades”, necessárias para manter o funcionamento da atividade estatal, e os “Projetos”, que fazem a expansão de programas existentes ou implantam novos.

Uma das principais vantagens do Orçamento Programa é a avaliação de alternativas para atingir os objetivos almejados, os quais devem ser indicados em metas a serem atingidas em um período determinado, para possibilitar comparação, avaliação de custos e resultados e um embasamento na escolha de prioridades. Para tal, torna-se necessário estabelecer indicadores capazes de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

No Brasil, a Lei Federal nº 4.320/64 estabeleceu as bases das normas a respeito das finanças públicas. Foi inovadora ao introduzir mecanismos de controle e, principalmente, a figura do Orçamento Programa, viabilizado pelas normas trazidas no Decreto Lei nº 200/67, que define o planejamento como um dos princípios fundamentais da administração federal. Deste modo, a metodologia de elaboração do orçamento foi alterada e este passou a articular-se mais fortemente com o planejamento governamental, sendo visto como um instrumento que identifica recursos e despesas ligados a programas de governo já estabelecidos e de duração mais longa.

A Constituição de 1988 trouxe um sistema integrado de planejamento e orçamento, estabelecendo três peças básicas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais devem estar

⁵ Idem.

articuladas entre si. O PPA estabelece as ações de governo na esfera federal, estadual ou municipal para quatro anos, demonstrando os programas de trabalho, a previsão de receitas, as despesas a serem realizadas e os objetivos e metas a serem atingidos. Entra em vigência a partir do segundo ano de mandato do governante, estendendo-se até o primeiro ano do mandato seguinte, de maneira a permitir continuidade das políticas públicas e servir como período de transição.

A LDO, por sua vez, constitui o elo entre o PPA e a LOA, que faz o detalhamento e a execução anual. A partir do PPA, a LDO define as metas e prioridades para o ano seguinte, determina as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e de pessoal, e estabelece orientações para elaboração do orçamento anual⁶. A LOA, finalmente, consiste no orçamento propriamente dito e compreende a estimativa de receitas e autorização de despesas do governo, de acordo com a previsão de arrecadação anual e estratégia de implementação das políticas públicas. Contém os programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento⁷.

3. A RELAÇÃO COM O PLANEJAMENTO URBANO

A Constituição de 1988 contém um capítulo sobre a Política Urbana (art. 182 e 183), resultante de emenda popular proposta durante a Assembleia Constituinte. Instituiu uma política urbana descentralizada, de atribuição do poder local. O Plano Diretor Municipal, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, é entendido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, a qual deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

A regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição aconteceu somente em 2001, com a aprovação da lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade, que reconhece a importância da cidade na articulação dos processos de desenvolvimento econômico e social⁸, no contexto de um país essencialmente urbano. Instituiu a responsabilidade do Estado em assegurar direitos urbanos, a função social da propriedade, o direito à cidade e a gestão democrática, e trouxe regras que impactam diretamente o planejamento orçamentário. Em seu art. 40 determina que o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas.

O Plano Diretor poderia assemelhar-se a um Plano de Ação⁹ construído para

6 PRADO FILHO, Omar Borges do. **O Orçamento da União, o planejamento urbano e o Estatuto da Cidade**. *Sociedade e Cultura*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, vol. 5, núm. 2, p. 171-181, 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/574>>

7 Idem.

8 ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera. **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Mackenzie, 2010.

9 SILVA, Maria Concepta Baeta; SANCHES, Maurício; ESPÍNDOLA, Neusa Marinho. **A Integração do Plano Plurianual ao Plano Diretor na Administração Pública Municipal**. 2010. 80 p. Monografia (Especialização em Gestão municipal de políticas públicas) – Universidade de Franca, Franca, 2010. Disponível em: <http://www.peruibe.sp.gov.br/A_Integracao_do_PPA_ao_PD_na_Adm_Publica_Municipal_v5.pdf>. Acesso em 11/09/16.

enfrentar problemas concretos, identificados com base num diagnóstico da realidade local, direcionando os investimentos e ações do poder público. Contudo, não tem sua forma normatizada e, apesar das disposições do Estatuto da Cidade, não há uma determinação clara de como se articula e orienta as operações de intervenção pública no território¹⁰.

4. ESTUDO DE CASO: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Diante do exposto, sendo o Plano Plurianual a correlação mais próxima ao planejamento de políticas públicas e, em especial, ao Planejamento Urbano, o presente estudo de caso buscou fazer uma comparação entre os instrumentos de planejamento do Município de São Paulo, interpretando em que medida estão articulados para a construção de um projeto de cidade compactuado no Plano Diretor.

4.1. PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL

O PPA foi, conforme determina a lei, apresentado até 30 de setembro e aprovado em 30 de dezembro de 2013, enquanto o Plano Diretor foi encaminhado ao Legislativo em 26 de setembro de 2013 e aprovado em 31 julho de 2014. Considera-se, portanto, compatível a observação conjunta dos dois documentos, contemporâneos em sua formulação e aplicados a um mesmo período. O Município conta ainda com o Programa de Metas, plano de gestão que cada prefeito deve apresentar no início de mandato.

A lei nº 15.949/2013 dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017 no município de São Paulo e afirma que constitui o instrumento mais importante para a implementação de políticas públicas. Trata diretamente da interface com o planejamento urbano ao dispor em seu art. 3º que

Os Programas obedecem à diretriz da regionalização das ações e estão em consonância com o Plano Diretor vigente, distribuídos em cinco articulações territoriais: I - resgate da cidadania nos territórios mais vulneráveis; II - estruturação do Arco do Futuro; III - fortalecimento das centralidades locais e das redes de equipamentos públicos; IV - requalificação da área central; V - ordenação das bordas da cidade.

Para cada Programa correspondem: objetivo a ser atingido; indicadores de acompanhamento e resultados esperados; valor global e fontes de financiamento; ações necessárias e respectivo detalhamento; e órgão responsável (secretaria).

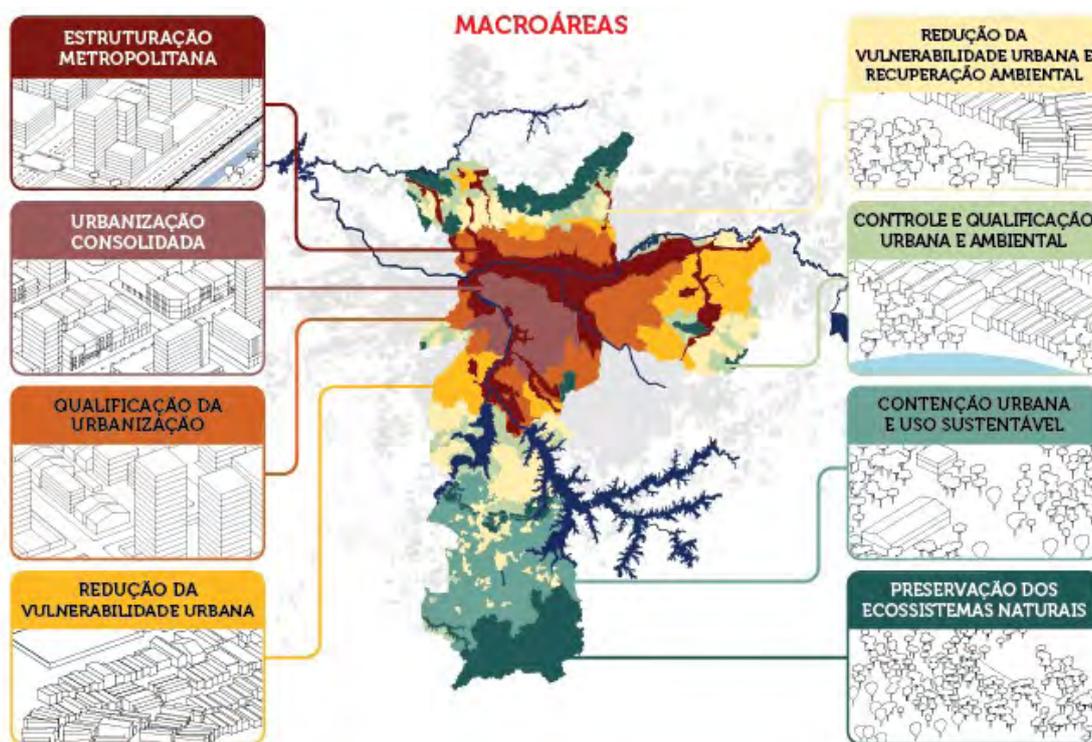
4.2. PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

A lei nº 16.050/2014, por sua vez, estabelece que o Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, com horizonte até 2030 e determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam em seu território, constitui o instrumento básico

¹⁰ CARVALHO PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

da Política de Desenvolvimento Urbano, a qual tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem estar e a qualidade de vida de seus habitantes. Em seu art. 3º dispõe que, ao orientar o planejamento urbano municipal, deve ter suas diretrizes, objetivos e prioridades respeitados pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano de Metas.

O Ordenamento Territorial classifica o município em oito Macroáreas (não necessariamente coincidentes com os limites das 32 subprefeituras) que orientam, ao nível do território, os objetivos específicos de desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais. Além dos objetivos territoriais, da regulação do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e do regramento dos instrumentos de Política Urbana, o PDE também determina ações prioritárias para algumas políticas públicas setoriais, como saneamento, habitação, mobilidade e áreas verdes.



Macroáreas do Município de São Paulo. Fonte: São Paulo (2014).

O papel de controle, acompanhamento e avaliação do Plano é atribuído às Subprefeituras e aos Conselhos Participativos Municipais, em especial ao de Política Urbana, que devem supervisionar a execução do planejamento urbanístico veiculado pelas leis orçamentárias. Para tanto, o Executivo é responsável por enviar relatórios anuais de monitoramento da implementação do Plano Diretor Estratégico, com detalhamento dos recursos e das respectivas aplicações empreendidas no período. A Prefeitura deverá ainda publicar regularmente indicadores que contemplem diferentes dimensões da avaliação de desempenho das políticas públicas, abordando sua eficiência, eficácia e efetividade.

4.3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Levando-se em conta o estabelecido no PDE, entende-se que a análise de sua implementação poderia acontecer segundo três elementos: resultados obtidos quanto aos objetivos para as diferentes áreas da cidade, conforme a ordenação territorial; avanços quanto às ações prioritárias setoriais; e desempenho dos instrumentos urbanísticos e ambientais. A relação com o orçamento público está diretamente estabelecida nos dois primeiros casos e, apesar de a análise entre as políticas setoriais e o orçamento ser pertinente, optou-se por buscar compreender a correspondência entre os Programas orçamentários e os Objetivos Específicos a serem alcançados nas Macroáreas, voltando a atenção para cada um dos territórios e em como os investimentos estão distribuídos nas subprefeituras.

Portanto, como estudo de caso buscou-se entender e sistematizar em uma matriz, dentre os objetivos almejados para as diferentes Macroáreas: 1) quais necessitam de investimento direto do poder público para serem concretizados; 2) quais dependem fundamentalmente de regulação urbanística e ambiental; 3) quais dependem de ações de outras esferas governamentais e 4) quais não se apresentam com uma formulação clara ou constituem apenas uma “intenção”.

Foi possível identificar a regulação urbanística e ambiental como principal ferramenta para se alcançar objetivos como os que dizem respeito ao controle de densidades construtivas e demográficas, incentivos a usos não residenciais, restrição da ocupação de áreas impróprias, compatibilização do parcelamento do solo com as condicionantes naturais, entre outros afins. São diretrizes para o ordenamento territorial que dependem de obrigações e incentivos que o poder público oferece ao setor privado na construção do espaço urbano. Grande parte dos objetivos instituídos para as Macroáreas, no entanto, dependem diretamente de investimentos públicos, como os que indicam garantia no acesso a equipamentos públicos, regularização fundiária, reurbanização de favelas, produção de habitação de interesse social, melhorias no sistema de mobilidade urbana, proteção do ambiente natural e melhoria da drenagem.

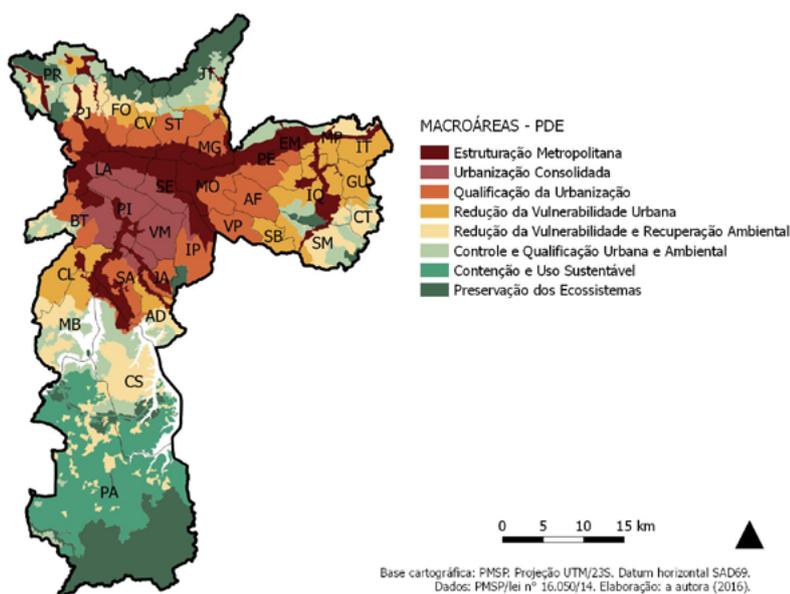
É importante salientar que muitos objetivos podem ser classificados em mais de uma categoria, pois necessitariam de ações combinadas para serem alcançados, ou dependem diretamente de outras esferas governamentais, por exemplo: abastecimento de água, saneamento básico e transporte sobre trilhos, que envolvem o governo do estado. Outros, como ampliar a oferta de empregos e incentivar atividades econômicas de escala metropolitana, dependem de uma conjuntura econômica nacional e de incentivos que extrapolam a escala do município. Há, ainda, os que expressam intenções que careceriam de maior formulação, ou onde investimento público e a regulação municipal contribuem, mas não seriam suficientes para atingir o objetivo (como geração de empregos nas áreas periféricas, consolidação de centralidades e promoção do desenvolvimento rural sustentável, entre outros).

Em seguida, visando compreender as relações entre o Plano Diretor e o Plano Plurianual, tomou-se como objeto de análise aprofundada aqueles objetivos em que se entendeu necessário investimentos públicos diretos para encontrar no PPA uma correspondência com uma ou mais Ações orçamentárias e respectivo Programa. Como opção metodológica foram consideradas apenas aquelas concorrentes para a expansão das atividades governamentais, correspondentes a “projetos”. Não foram incluídas na análise as despesas classificadas como “atividades”, mas é importante salientar que política urbana não se traduz apenas em obras: os processos de planejamento, manutenção dos serviços e equipamentos, bem como a continuidade das políticas setoriais, são fundamentais.

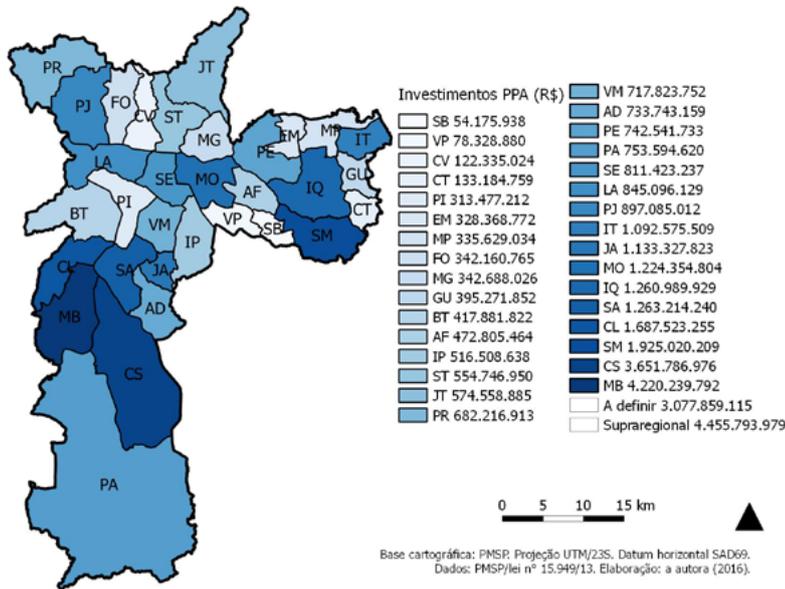
4.4. RESULTADOS

Após a análise da Matriz contendo os objetivos de cada uma das Macroáreas e suas associações com o Plano Plurianual, foram elaborados mapas para ilustrar a distribuição por subprefeituras de seis Ações orçamentárias relacionadas mais diretamente ao planejamento urbano, contendo os valores totais previstos para os quatro anos de vigência, além de um mapa que demonstra o valor total em “Projetos” de todo o PPA para cada Subprefeitura. O primeiro mapa contém a divisão nas oito Macroáreas proposta pelo Plano Diretor sobreposta às subprefeituras.

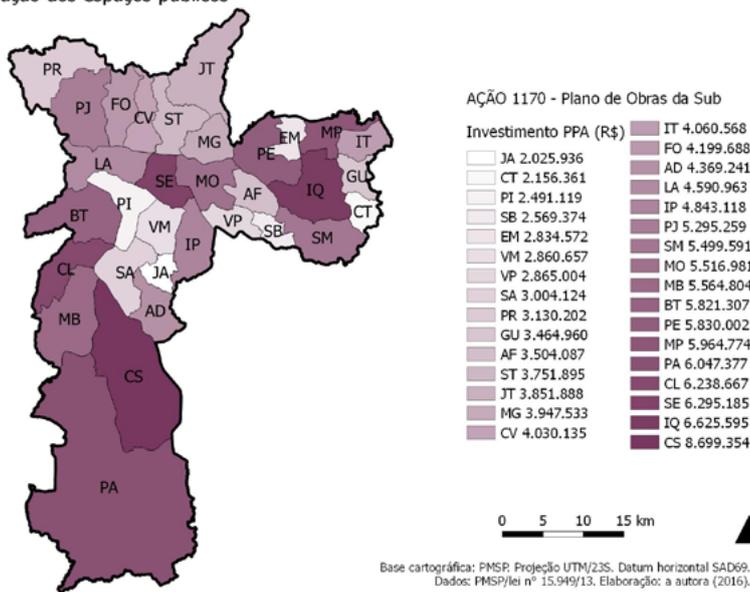
MAPA 1 - MACROÁREAS PDE e SUBPREFEITURAS



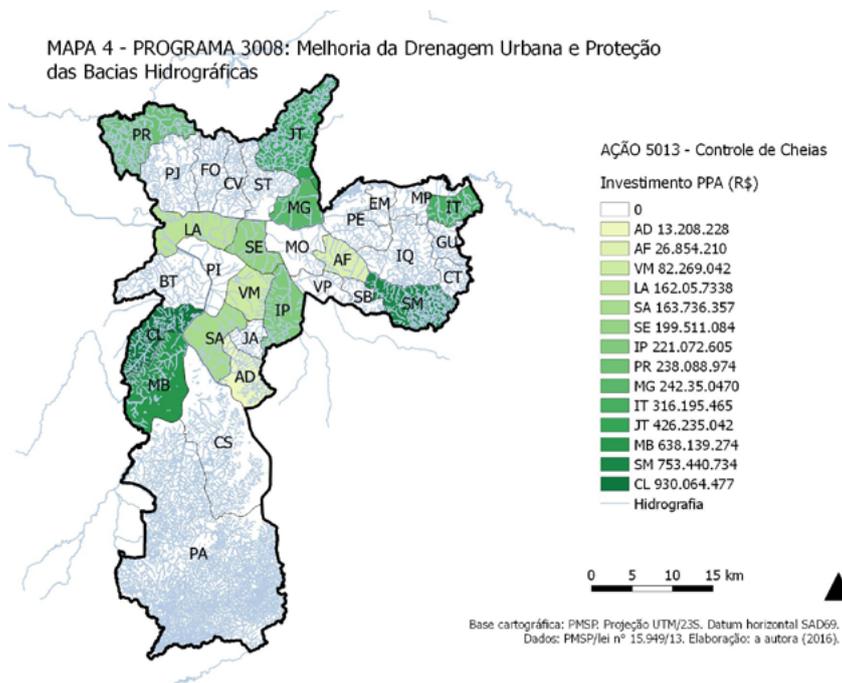
MAPA 2 - TOTAL DE INVESTIMENTOS (2014-2017)



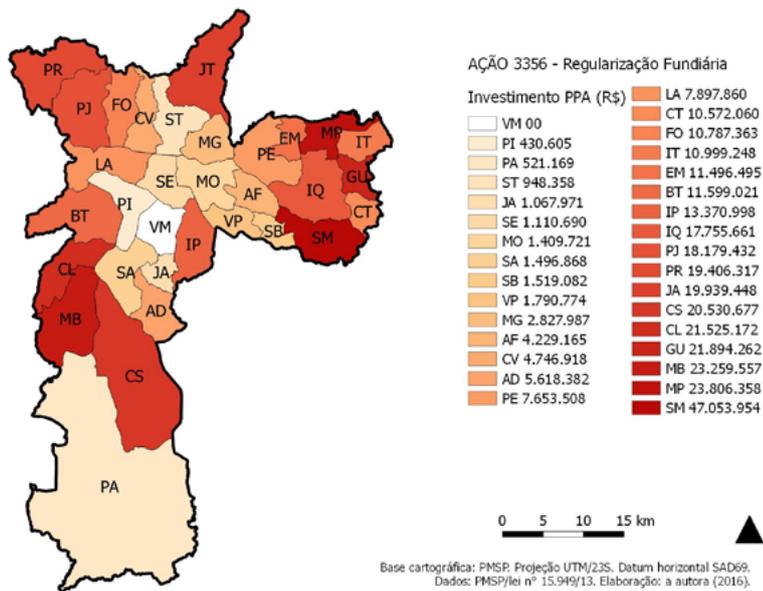
MAPA 3 - PROGRAMA 3022: Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos



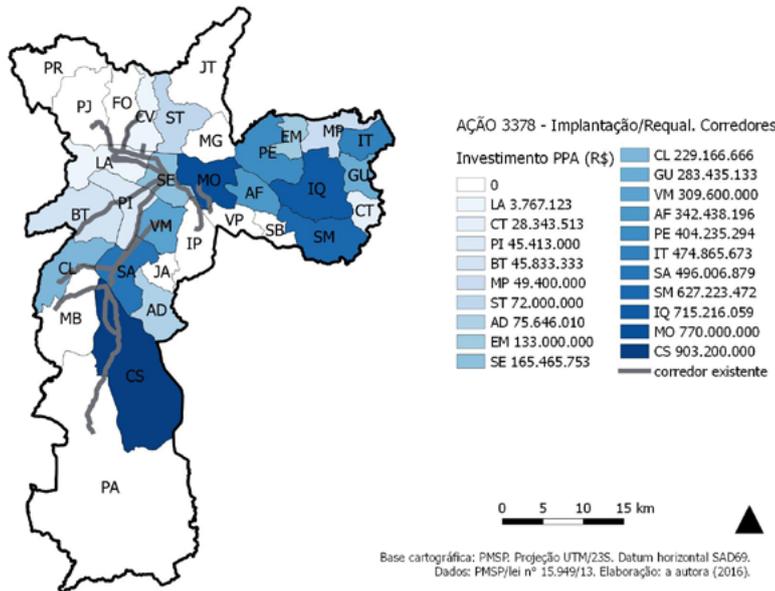
MAPA 4 - PROGRAMA 3008: Melhoria da Drenagem Urbana e Proteção das Bacias Hidrográficas



MAPA 5 - PROGRAMA 3002: Acesso à Moradia Adequada



MAPA 6 - PROGRAMA 3009: Melhoria da Mobilidade Urbana Universal



doutrina

Ao observar os mapas, em especial o que apresenta os investimentos totais previstos para os quatro anos discriminados por subprefeitura (Mapa 02), percebe-se que houve, de fato, uma distribuição de investimentos no território, inclusive com altos valores em subprefeituras periféricas, como M'Boi Mirim (MB), Capela do Socorro (CS), Itaquera (IQ) e São Mateus (SM), enquanto que algumas áreas mais centrais, como Pinheiros (PI) e Butantã (BT), obtiveram somas menores. Ao mesmo tempo, locais relativamente bem servidos de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, como Santo Amaro (AS), Mooca (MO), Lapa (LA) e Vila Mariana (VM), tiveram valores estipulados bem maiores do que muitas áreas carentes de intervenções, como Guaianases (GU), Cidade Tiradentes (CT) e Sapopemba (SB). Os mapas com os gastos autorizados pelo PPA para obras de drenagem (Mapa 04), corredores de ônibus (Mapa 06) ou regularização fundiária (Mapa 05), por outro lado, demonstram que os valores previstos para as subprefeituras correspondentes ao setor sudoeste (área mais valorizada) são menores se comparados com outras mais periféricas.

A busca pela melhoria da mobilidade urbana acontece em todas as Macroáreas, visto que o problema se repete na totalidade do município, e corresponde a um Programa do PPA que dispõe de mais de 11% do montante total do orçamento. Objetivos de política habitacional (regularização, urbanização e promoção de habitação de interesse social) também foram citados em todas as regiões (com maior ou menor importância) e correspondem ao Programa "acesso à moradia adequada", que, por outro lado, tem apenas 1,29% do total de recursos previstos do PPA.

A Ação correspondente ao Plano de Obras das Subprefeituras (Mapa 03), integrante do Programa "Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos", teria potencial para alcançar diversos objetivos do PDE relacionados a melhorias

urbanísticas nos bairros, inclusive nas áreas mais precárias. No entanto, recebe apenas dois a oito milhões de reais por subprefeitura (cada uma com 400 mil habitantes, em média) para o total de quatro anos.

Muitas ações, como a “construção de Unidades Básicas de Saúde”, que melhorariam o acesso às políticas públicas, estão previstas no PPA com igual montante orçado para cada uma das 32 subprefeituras. Desta maneira, o PPA não reflete uma escolha de prioridades ou planejamento da implantação dos equipamentos. Será na LDO e na LOA que a escolha irá acontecer, não necessariamente para atender as subprefeituras mais necessitadas, podendo dar continuidade ao processo de concentração de investimentos nas áreas mais centrais, a depender da intenção política.

Pode-se dizer que, em áreas consolidadas e bem servidas de serviços e infraestruturas, as metas do Plano Diretor estão mais diretamente relacionadas à regulação urbanística, para controlar e direcionar a ocupação da melhor maneira e manter a qualidade do que já existe. Nas áreas vulneráveis, em contrapartida, os objetivos são muito dependentes de investimentos públicos, justamente porque houve uma ausência histórica de fornecimento de equipamentos sociais, infraestrutura, habitação e mobilidade, e porque a maioria das construções já está ilegal urbanisticamente. Nas áreas rurais, por sua vez, as diretrizes estão ligadas à regulação ambiental, para garantir a preservação, ou necessitam de investimentos públicos concomitantes.

O gráfico abaixo, que contém a percentagem do total previsto no PPA para cada Programa, demonstra que o montante direcionado para os programas envolvidos mais diretamente na consecução do desenvolvimento urbano (habitação, espaços públicos, proteção das bacias hidrográficas) ainda é pequeno, se comparado com despesas com educação e saúde, por exemplo. Ganha destaque, em contrapartida, o valor destinado à mobilidade urbana. O valor destinado ao pagamento da dívida pública (correspondente aos encargos especiais) e os gastos com a administração pública (suporte administrativo e servidores) somados representam mais da metade das despesas. Em tal cenário, não há recursos suficientes para a execução da política urbana preconizada pelo próprio Plano Diretor, dificultando o planejamento de ações de longo prazo.

% DO TOTAL POR PROGRAMA - PPA 2014-2017



Gráfico da distribuição do orçamento do Plano Plurianual. Fonte: Lei nº 15.949/13 (SÃO PAULO, 2013). Elaboração: a autora (2016).

Conclui-se que a redação da lei que institui o Plano Diretor Estratégico de São Paulo está compatível com o Estatuto da Cidade quanto à exigência de integração com as peças orçamentárias. Pode-se dizer que grande parte dos objetivos necessitam de investimentos públicos diretos para serem concretizados, e é possível encontrar, para a maioria deles, uma correspondência com Programas contidos no Plano Plurianual. No entanto, tal constatação não significa que o PPA (e sua execução pelas leis anuais) reflete um planejamento orçamentário totalmente compatível com o planejamento urbano, nem mesmo quando elaborados em uma mesma gestão e por um município com elevada capacidade de corpo técnico.

O campo de “detalhamento da ação”, implantado no PPA 2014-2017, permite maior transparência ao processo de planejamento e execução orçamentária, além de conduzir as Secretarias a um esforço de territorialização de seus investimentos. Contudo, nota-se que um valor significativo é apresentado como “supraregional” ou “a definir”, ou a Ação nem mesmo está discriminada por subprefeitura: o avanço esbarra na dificuldade técnica (e eventualmente política) das secretarias e unidades em chegarem a uma especificação orçamentária por subprefeitura, o que poderia gerar maiores conflitos na disputa pelos investimentos.

Cabe salientar que o Plano Plurianual contém os investimentos previstos, e o documento analisado, em particular, foi elaborado e executado em um cenário econômico e político instável e de crise. Para uma análise completa da implementação da política urbana, seria ideal confrontar ainda os dados dos gastos efetivamente executados nesses quatro anos com os previstos.

doutrina

5. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

De maneira geral, a evolução do orçamento público levou à aproximação com o planejamento, tornando-o um instrumento efetivo de programação, de modo a subsidiar a escolha de prioridades. Além disso, o chamado orçamento programa possibilita uma avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e aplicação das receitas, sendo uma ferramenta essencial para a ação gerencial governamental. Ao mesmo tempo, constitui um instrumento de viabilização de determinado plano de governo, constituindo uma peça eminentemente política, que gera lutas na apresentação de emendas, na sua liberação e na sua execução¹¹.

No quadro atual de escassez de recursos, a priorização e melhor utilização do dinheiro público são o caminho para a redução dos grandes problemas urbanísticos observados na maioria dos municípios. No entanto, apenas a partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, é que os instrumentos orçamentários do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Diretor foram legalmente vinculados, criando uma necessidade de integração ainda não amadurecida pela maior parte das administrações Públicas¹².

Pode-se dizer que os problemas verificados nas cidades brasileiras não decorrem da ausência de Planos Diretores, e sim da inexecução da política de desenvolvimento urbano preconizada por parte dos instrumentos orçamentários capazes de concretizá-la; ou ainda porque é aplicada apenas em parte da cidade, muitas vezes havendo uma concentração de investimentos em áreas já dotadas de infraestrutura em detrimento de áreas precárias. Há, ainda, os casos de Planos Diretores defasados, mal elaborados tecnicamente, construídos sem a participação popular exigida pelo Estatuto ou propositalmente utilizados como ferramenta para favorecer determinados setores e grupos de influência.

O que pode ser constatado em muitos municípios é a existência do chamado “plano discurso”, que cumpre um papel ideológico e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos, estando desvinculado da gestão urbana e distante da prática¹³. A vivência da cidade demonstra isso: o intenso debate público no decorrer da elaboração e tramitação do Plano Diretor de São Paulo, por exemplo, bem como após sua aprovação, deu-se majoritariamente ligado aos instrumentos urbanísticos de regulação da atuação privada, principalmente o zoneamento. A parte programática (objetivos e ações públicas previstas para alcançá-los), mais diretamente conectada aos investimentos do orçamento público, foi menos discutida. A própria análise feita no presente estudo demonstrou, ainda, que diversos objetivos constantes do Plano eram apenas “intenções”, não havendo sinalização de como se deveria proceder para alcançá-los.

11 PRADO FILHO, Omar Borges do. **O Orçamento da União, o planejamento urbano e o Estatuto da Cidade**. *Sociedade e Cultura*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, vol. 5, núm. 2, p. 171-181, 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/574>>

12 SILVA, Maria Concepta Baeta; SANCHES, Maurício; ESPÍNDOLA, Neusa Marinho. **A Integração do Plano Plurianual ao Plano Diretor na Administração Pública Municipal**. 2010. 80 p. Monografia (Especialização em Gestão municipal de políticas públicas) – Universidade de Franca, Franca, 2010. Disponível em: <http://www.peruibe.sp.gov.br/A_Integracao_do_PPA_ao_PD_na_Adm_Publica_Municipal_v5.pdf>. Acesso em 11/09/16.

13 VILLAÇA, 1999. Apud, MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 116-117.

O Plano Diretor deve ser entendido como gestão política da cidade¹⁴. A alocação de recursos públicos é feita pelo sistema político, e os políticos apresentam interesses próprios, como a necessidade de mostrar resultados ao eleitorado ainda dentro do período de mandato, o que reduz os incentivos para que se desenvolvam políticas públicas de longo prazo¹⁵.

Os Planos Diretores atravessam várias gestões, porém, mesmo quando legalmente instituídos, são preteridos aos Planos de Governo¹⁶, que acabam ganhando destaque. O Plano Plurianual e o orçamento anual, por possuírem uma temporalidade mais próxima ao mandato, acabam sendo os instrumentos utilizados pelos gestores para executarem seus Planos de Governo. A concretização do Plano Diretor esbarra, ainda, em dificuldades relacionadas à fragmentação institucional, falta de articulação entre as ações setoriais, descontinuidade das ações em cada gestão e descontinuidade do próprio corpo técnico, principalmente em prefeituras de municípios pequenos.

É essencial, portanto, aproximar o planejamento da gestão, para que os Planos Diretores ultrapassem o estado de mero documento de boas intenções e cheguem a constituir um verdadeiro instrumento orientador do investimento público e da gestão orçamentária no que concerne o desenvolvimento urbano:

Um rápido diagnóstico que seja sobre as cidades brasileiras revela um conjunto de Planos Diretores aplicados a uma parte, apenas, da cidade e um conjunto de obras que, aparentemente, não obedecem a plano nenhum¹⁷.

A análise das intervenções concretas de urbanismo deve ser realizada em conjunto com a análise das políticas urbanas e da ação do Estado¹⁸, com o acompanhamento de sua implementação e visibilidade dos resultados para possibilitar o controle social e a legitimação de seus objetivos.

As realizações e a própria importância do Plano Diretor Municipal só podem ser mensuradas se forem previstas formas de monitoramento e controle que abordem aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações e respectivos investimentos empreendidos, com base em ferramentas que possibilitem a apropriação por parte da população. A avaliação deve ser entendida como parte do processo do desenvolvimento das políticas públicas, mais especificamente das políticas urbanas em direta relação com o Plano Diretor, exigindo uma averiguação sistemática do cumprimento de sua função social.

14 RIBEIRO, Luiz; CARDOSO, Adauto. **Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e desafios do estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2003.

15 CARVALHO PINTO, Víctor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

16 SILVA, Maria Concepta Baeta; SANCHES, Maurício; ESPÍNDOLA, Neusa Marinho. **A Integração do Plano Plurianual ao Plano Diretor na Administração Pública Municipal**. 2010. 80 p. Monografia (Especialização em Gestão municipal de políticas públicas) – Universidade de Franca, Franca, 2010. Disponível em: <http://www.peruibe.sp.gov.br/A_Integracao_do_PPA_ao_PD_na_Adm_Publica_Municipal_v5.pdf>. Acesso em 11/09/16.

17 MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 116-117.

18 ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera. **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Mackenzie, 2010.

O orçamento é o instrumento que concretiza uma boa ou má gestão, e por isso mesmo é essencial que seu conhecimento seja apropriado por parte da população e dos envolvidos na administração pública, inclusive os planejadores urbanos, realizando uma cobrança de resultados dos investimentos. A participação popular, tanto na construção do orçamento como do planejamento urbano, hoje é obrigatória e encontra respaldo na lei. Conforme afirma Guedes¹⁹ (2013), conhecer o orçamento público é fundamental para o desenvolvimento da cidadania e para embasar as demandas sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, **Luiz Guilherme Rivera**. **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Mackenzie, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2017. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf>. Acesso em 05/09/2016.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

CARDOSO, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org). **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf>. Acesso em 14/11/16.

CARVALHO PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

GUEDES, Odilon. **Orçamento Público e Cidadania**. 1. Ed. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2012.

_____. **O Plano Diretor e as Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA) como instrumentos de planejamento na Administração Pública**. In: CONGRESSO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL, 2, 2011, São Paulo. Tópico temático. São Paulo. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/II_Congresso/2odilon-leis%20or%C3%A7ament%C3%A1rias%20como%20instrumento%20de%20planejamento.doc>. Acesso em 11/09/16.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. *Para Entender a Crise Urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

PRADO FILHO, Omar Borges do. **O Orçamento da União, o planejamento urbano e o Estatuto da Cidade. Sociedade e Cultura**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, vol. 5, núm. 2, p. 171-181, 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/574>>. Acesso em 14/10/16.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2001. 2ª. ed.

¹⁹ GUEDES, Odilon. **Orçamento Público e Cidadania**. 1. Ed. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2012, p.120.

RIBEIRO, Luiz; CARDOSO, Adauto. **Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e desafios do estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2003.

_____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/2014-07-31_-_lei_16050_-_plano_diretor_estratgico_1428507821.pdf>. Acesso em 02/08/2016.

_____. Lei nº 15.949, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/LEI_%2015949_PPA.pdf>. Acesso em 14/11/16.

SILVA, Maria Concepta Baeta; SANCHES, Maurício; ESPÍNDOLA, Neusa Marinho. **A Integração do Plano Plurianual ao Plano Diretor na Administração Pública Municipal**. 2010. 80 p. Monografia (Especialização em Gestão municipal de políticas públicas) – Universidade de Franca, Franca, 2010. Disponível em: <http://www.peruibe.sp.gov.br/A_Integracao_do_PPA_ao_PD_na_Adm_Publica_Municipal_v5.pdf>. Acesso em 11/09/16.

TIPO DE LICITAÇÃO MENOR PREÇO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Roseane Stedile Pombo Meyer¹

RESUMO

A Administração Pública no Brasil deve se realizar com o pleno atendimento aos princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal, entre eles, o princípio da eficiência. Por conseguinte, no desenvolver das atividades administrativas, em razão da regra constitucional, a Administração Pública está obrigada a realizar procedimentos licitatórios para aquisição de obras, produtos e serviços. Assim, ao realizar as licitações, na maioria das vezes, estipula-se o tipo de licitação menor preço, a teor do previsto pelo artigo 45, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Entretanto, em muitas ocasiões se torna visível o conflito entre a aplicação do critério menor preço e a obtenção da eficiência exigida de toda a Administração Pública. Porém, a obtenção de uma gestão proba exige a conciliação do critério menor preço e do princípio da eficiência, de modo a se obter efetivamente a proposta mais vantajosa e a preservação do interesse público.

PALAVRAS-CHAVE: Procedimento licitatório; tipo de licitação menor preço; princípio da eficiência.

ABSTRACT

Public administration in Brazil has to perform with the full care and aiming the principles settled down on the article 37 of the Federal Constitution, among them, the efficiency principle. Therefore, in the development of administrative activities because of the constitutional rule the public administration will be obligated to make some bidding procedures for the acquisition of works, products and services. Thus, when making the biddings most of the time the bidding is set by the lowest price once that this one is fixed by the article 45, § 1º, item I, law nº 8.666/93. However, in so many occasions it's possible to see conflicts between the lowest price rule application and the required efficiency by the public administration. Nevertheless, by obtaining a management is necessary to conciliate the lowest price rule and the efficiency principle, through this way will be possible to get effectively the most advantageous offer and to preserve the public interest.

KEYWORDS: Bidding procedure, Lowest price bidding, Efficiency principle.

¹ Procuradora Parlamentar da Câmara Municipal de Umuarama. Ex-Assistente de Juiz de Direito pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Ex-professora da Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo Umuarama. Graduada em Direito pela Universidade Paranaense – UNIPAR. Especialista em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná. Pós-graduanda em Direito Administrativo e Municipal pela Universidade Paranaense – UNIPAR.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública, em todas as suas esferas, por vezes, apresenta situações de frustração na execução contratual, incorrendo em prejuízos aos serviços, produtos e obras.

Em diversas situações as ocorrências negativas no curso da execução contratual surgem frente ao procedimento adotado ainda na fase licitatória, em especial, pela adoção com exclusividade do critério menor preço.

Em decorrência de expressa previsão do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, a Administração Pública deve atuar com observância integral aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com efeito, a observância aos princípios constitucionais é essencial à adequada gestão pública. Neste cenário, os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello apregoam:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada².

Com vistas à proposta deste trabalho, o exame se limitará ao princípio da eficiência e suas nuances no âmbito das licitações públicas, especificamente, em relação ao tipo de licitação com critério menor preço.

Mais propriamente acerca da licitação é importante consignar que a professora Fernanda Marinela com maestria define: “Licitação é um procedimento administrativo destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública”³.

E, ainda, a professora afirma que “a licitação tem como finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o Poder Público, além de permitir que qualquer um que preencha os requisitos legais tenha a possibilidade de contratar, representando o exercício do princípio da isonomia e da impessoalidade”⁴.

Assim, considerando que a licitação tem por meta a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, quando vinculada ao tipo de licitação menor preço terá por critério de julgamento a avaliação do preço ofertado pelo participante do certame. Contudo, a discussão surge da necessária e nem sempre obtida conciliação entre a proposta que apresenta menor preço e a eficiência necessária nos produtos, serviços ou obras, objeto da contratação.

2 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 54.

3 MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 421.

4 MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 421.

No âmbito do Direito Administrativo, o princípio da eficiência toma por diretriz a necessidade de que a Administração Pública atuar de modo a possibilitar obtenção de resultados satisfatórios em prol da coletividade, assegurando-se o interesse público. A propósito, a doutrina registra:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado como modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor resultado possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e pode também ser considerado em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados no desempenho de função ou atividade administrativa⁵.

Ao tratar do tema licitação é de se mencionar que referido instituto guarda índole constitucional, na medida em que a Constituição Federal, na norma estabelecida em seu artigo 37, inciso XXI estabelece que:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A forma procedimental das licitações vem estabelecida pela Lei nº 8.666/93, de modo a regular o curso de todo procedimento licitatório, visando a assegurar a isonomia entre os participantes e a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Por conseguinte, assegurar a eficiência nas licitações públicas pautadas no critério menor preço se trata de necessidade da Administração Pública, dado que deve atuar em prol do pleno atendimento do interesse público, exigindo uma boa proposta financeira aliada à adequação e qualidade do objeto contratado.

2. MODALIDADES E TIPOS DE LICITAÇÕES

Considerando o regramento estabelecido pela Lei nº 8.666/93, em seu artigo 22, são modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso.

Ainda, a Lei nº 10.520/2002 estabeleceu a modalidade de licitação denominada pregão. E, por sua vez, a Lei nº 9.472/97 instituiu a consulta como modalidade licitatória, facultada ao âmbito da regulação dos serviços de telecomunicações.

De outro viés, frutos do atual regramento legal existem tipos licitatórios que são menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta (BRASIL, 1993). Esses tipos de licitação se tratam de critérios a serem utilizados por ocasião do julgamento das propostas habilitadas, devendo constar como regra expressa no edital, não sendo passível sua alteração no curso do procedimento licitatório.

⁵ CUNHA Junior, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 10.ed. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 08.

Dentro do tema proposto importa registrar que o tipo de licitação menor preço é a regra, com larga utilização pelo Poder Público. Aliás, na modalidade pregão é obrigatório o tipo licitatório menor preço.

O tipo licitatório menor preço é

o tipo mais empregado e tratado pela lei como preferencial (exceto nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso), restando aos tipos melhor técnica e técnica e preço as contratações que exijam avaliação de aspectos técnicos ou cujo objeto pretendido possua predominantemente intelectual⁶.

Contudo, a aplicação do referido critério deve se dar alicerçada nos ditames que se extrai do princípio da eficiência, a fim de evitar que se incorra em prejuízos à coletividade, diante do julgamento pautado somente no “menor preço”. Sobre isso destaca Justen Filho:

A adoção de licitação de menor preço não é uma escolha livre da Administração. Há discricionariedade, dentro dos limites antes observados, na seleção do objeto a ser licitado. Mas a natureza do objeto e as exigências previstas pela Administração condicionam o procedimento licitatório e definem o tipo de licitação. Licitação de menor preço admite exigências técnicas na configuração do objeto licitado. O edital deve determinar os padrões de identidade das prestações a serem adimplidas pelo futuro contratante, para evitar que a contrapartida do menor preço sejam objetos imprestáveis⁷.

Logo, ao promover o procedimento licitatório com o critério de julgamento menor preço, a Administração Pública deve se esmerar na delimitação do objeto do procedimento, de modo a conferir exigências mínimas para que a aquisição seja benéfica ao interesse público.

No âmbito das licitações, assim como nas demais esferas de atuação, o Administrador Público não pode divorciar-se dos princípios constitucionais regentes da gestão pública (CF, art. 37, *caput*).

3. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO ÂMBITO DAS LICITAÇÕES

O princípio da eficiência possui roupagem constitucional dada sua expressa previsão no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, em virtude do que dispôs a Emenda Constitucional nº 19/98, figurando como imprescindível à obtenção e garantia da preservação do interesse público.

Neste sentido, a doutrinadora Fernanda Marinela afirma:

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios de dinheiro público e rendimentos

6 Baltar Neto. Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 4.ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 307.
7 MARINELA. Fernanda. **Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 90.

típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum⁸.

Em contraponto, a eminente doutrinadora registra:

O princípio da eficiência é algo muito desejado. Contudo, é juridicamente tão fluido e tão difícil o seu controle que, apesar de todas as regras ditas, mais parece um simples adereço, um enfeite agregado ao art. 37, ou até, como preferem alguns, trata-se de um mero extravasamento de uma aspiração dos membros do Poder Constituinte Reformador. Na verdade, de que vale prescrição expressa e os instrumentos constitucionais para sua efetivação, se eles dependem de regulamentação, e até agora as regras não vieram; se dependem de ações práticas e de investimentos, e até agora pouco foi feito. Dessa forma, a eficiência não deixa de ser uma mera utopia, um sonho⁹.

Porém, com vistas a evitar retrocesso a adoção do princípio da eficiência na gestão pública é medida que deve ser ampliada e aprimorada. Isso porque, a qualidade e eficiência nas contratações públicas, inclusive, aquelas que decorrem do procedimento licitatório é a medida que coaduna com o princípio da eficiência.

Neste cenário, em relação às licitações é preciso que se obtenha na atividade estatal muito mais que celeridade, economicidade ou preservação de formalidades. Sem dispensar esses elementos, o procedimento de aquisição de produtos, bens ou serviços deve atender, sobretudo, à finalidade pública, mesmo que o valor nominal da proposta seja superior, desde que ele assegure a eficiência na contratação, evitando prejuízos futuros à coletividade.

Em especial, quanto ao princípio da eficiência a renomada professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para logra os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também como o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público". (...) Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Direito¹⁰.

Portanto, a Administração Pública deve seguir o princípio da legalidade adotando a modalidade e tipo de licitação, na forma da legislação pertinente, tendo no curso do procedimento e do julgamento das propostas a regência das diretrizes trazidas no edital do certame, inclusive, quanto ao objeto licitado, características técnicas mínimas necessárias à adequada fruição do objeto futuramente contratado.

8 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 17. ed. São Paulo: Dialética, 2016, p. 973.

9 MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 91.

10 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 114-115.

Inclusive, dentro dos limites a que se propõe este artigo é de se destacar o princípio da eficiência, que segundo a Professora Odete Medauar se trata de uma incumbência constitucional que atribui à Administração Pública o dever de atuar de forma a atender os anseios da coletividade, em tempo e modo hábil, como se extrai da lição ora descrita:

Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população¹¹.

Ademais, em recente julgado o Supremo Tribunal Federal adotou entendimento de que

não se pode olvidar da importância da licitação como forma de promoção dos princípios setoriais que devem conformar a atuação da Administração Pública nacional, *ex vi* do art. 37 da CRFB. A licitação não representa um fim em si mesmo; “é meio de promoção dos imperativos de impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade nas contratações promovidas pelo Estado” (RE 1188352 RG, Relator: Min. LUIZ FUX, julgado em 14/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 21-03-2019 PUBLIC 22-03-2019).

Desse modo, a aplicação do princípio da eficiência, como dos demais princípios regentes da Administração Pública em procedimentos licitatórios é decorrência da própria previsão constitucional prevista no *caput*, do artigo 37 da Carta Constitucional.

4. CRITÉRIO DO MENOR PREÇO

O critério menor preço encontra definição legal no artigo 45, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, com a seguinte redação:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço.

Nota-se que o texto legal citado estabelece de modo claro que o critério menor preço exige a apresentação de proposta nos moldes previstos no edital e a oferta do menor preço, ou seja, atendido ao que requisitado no edital, será vencedora a proposta que trazer o menor preço global ou unitário, conforme as circunstâncias do certame.

¹¹ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 11. ed., rev. atual São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 127.

A essência do critério menor preço não se pauta apenas na análise superficial, visando a apurar o simplesmente “mais barato”. A proposta deve guardar condições que demonstrem ser exequível. Vale dizer que, verificada a dissonância entre a proposta e os valores de mercado permite-se concluir que no curso da execução do contrato não existirá condições para que o contratado realize o fiel e adequado cumprimento da proposta, impondo-se a desclassificação da proposta, evitando-se prejuízos à Administração Pública.

Em se tratando de menor preço, não se afasta o escopo da lei de licitações que busca assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

É constante no âmbito das licitações pelo tipo menor preço a existência de severas dificuldades por parte da Administração Pública, por meio dos membros das comissões de licitações, pregoeiros e da equipe de apoio o surgimento de dúvidas na avaliação da proposta mais vantajosa frente à regra do critério do menor preço.

Essas dificuldades surgem, inclusive, da ausência de aperfeiçoamento técnico dos servidores que atuam no campo das licitações, situação que revela uma necessidade de que os gestores públicos promovam medidas de aprimoramento do quadro de pessoal, visando a ofertar condições técnicas para que no ato de julgamento das propostas se obtenha um melhor juízo acerca daquela que se revela mais vantajosa ao ente licitante.

A seleção da proposta mais vantajosa é uma tarefa árdua por parte dos servidores públicos envolvidos no procedimento licitatório e da própria Autoridade. Isso porque, a seleção da melhor proposta exige ao aprofundamento nas questões pertinentes à eficiência do objeto licitado, a fim de garantir equilíbrio entre o valor a ser pago e a qualidade do objeto.

A esse norte, importante que os critérios constantes do edital se prestem a delimitar o objeto licitado, com a estipulação do padrão de qualidade mínimo aceitável e, indique os mecanismos para a verificação dos reflexos da qualidade sobre o preço proposto. Convém citar que entre os critérios de julgamento situa-se o menor preço, denominado tipo de licitação, nos moldes da Lei nº 8.666/93.

Neste contexto, define a fase de julgamento a etapa do procedimento em que a Comissão de Licitação, após a devida apreciação das propostas indica a vencedora. Entretanto, essa atividade da comissão de licitações exige um julgamento objetivo norteado pelo critério previamente fixado no instrumento convocatório, com a integral observância às regras legais pertinentes.

Acerca da necessária estipulação de critérios de julgamento e da força vinculatória do edital em relação ao procedimento licitatório, oportuna é a lição da Professora Fernanda Marinela:

Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. Tal instrumento é, em regra, o edital, exceto no convite, que

é a carta-convite. Assim o edital é dito a lei interna da licitação e deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais, nem menos do que está previsto nele. Na elaboração do edital, o Administrador tem liberdade, há uma discricionariedade ampla; entretanto, após sua publicação, ele ficará estritamente vinculado às normas estabelecidas neste edital (art. 41 da lei).

O procedimento licitatório também deve obedecer ao princípio do julgamento objetivo, devendo o edital estabelecer, de forma clara e precisa, qual será o critério para a seleção da proposta vencedora, denominado “tipo de licitação”¹².

Além disso, no que tange à qualidade do objeto da licitação é necessário que o edital traga previsão das especificações certas, permitindo uma verificação objetiva das condições apresentadas pelo proponente, dispensando avaliações de ordem pessoal dos agentes públicos.

Ademais, partindo das condições estabelecidas no edital, em que se fixar o critério menor preço, será necessário que o agente público ao executar o julgamento das propostas o faça com vistas à eficiência da contratação pretendida, atendendo aos anseios da sociedade em geral. Por conseguinte, a Comissão de Licitação e Pregoeiro devem atuar de forma a concretizar a pretensão imposta ao procedimento licitatório em geral, qual seja a apuração da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Aliás, ao tratar do princípio da eficiência e a conduta dos Gestores Públicos, em artigo especializado, Leonardo de Souza Prates Menezes bem retratou o cenário de medo que influencia na tomada de decisão, como se nota de pertinente ponderação:

A eficiência, portanto, norteia a Administração Pública no caminho de bons resultados e de uma boa administração. Traduz-se, portanto, na prestação de serviços públicos de forma universal, contínua e gratuita; na intervenção do Estado na economia de modo a promover o desenvolvimento nacional com a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades sociais; na formalização de contratos administrativos que propiciem a melhor satisfação do interesse público¹³.

Com efeito, nas licitações do tipo menor preço, deve ser utilizado o critério menor preço, mediante a constatação de que as propostas atendem às especificações do ato convocatório, de forma a impedir que sejam adquiridos produtos, obras e serviços de baixa qualidade.

Aliás, a análise de contratos administrativos demonstra que nem sempre o procedimento licitatório comina na contratação da proposta mais vantajosa, dado que o agente público atua de modo a avaliar a proposta pelo valor nominal, deixando de observar as demais peculiaridades que qualificam o objeto. Essa conduta pautada somente no valor nominal atribuído na proposta para se aferir a maior vantagem à Administração, por vezes, não permite apurar a proposta mais vantajosa.

12 MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 426.

13 MENEZES, Leonardo de Souza Prates. **A administração do medo e os óbices à efetivação do princípio constitucional da eficiência**. 08 de agosto de 2019. Portal Migalhas. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI308221,71043-A+administracao+do+medo+e+os+obices+a+efetivacao+do+principio>. Acesso em: 08 out. 2019.

Todavia, esse apego ao valor nominal se engrandece diante do atual cenário da Administração Pública Brasileira em que impera a “administração do medo” revelando um receio do agente público diante do seu dever de decisão, impondo prejuízos à coletividade. Neste sentido, é oportuno consignar:

Em decorrência da operação Lava Jato e do fortalecimento dos órgãos de controle, o *modus operandi* da Administração Pública fora alterado. O medo, sob diversas acepções passou a influenciar o cotidiano da estrutura do Poder Público. O alargamento de competência dos órgãos de controle cumulado com o clamor popular na sanha de extirpar a corrupção do Brasil, sem olvidar o ativismo judicial, deslocaram os agentes públicos para o alvo das suspeitas e investigações. Como consequência disso, a Administração Pública – e, por sua vez, o agente público –, passou a ser observada como um todo corrompido e responsável pelas mazelas da sociedade brasileira.

[...]

A praxe, portanto, tornou-se a repressão e a punição célere e exemplar dos agentes públicos, ainda que, máculas aos direitos fundamentais sejam necessárias, a exemplo da inobservância do devido processo legal e seis corolários, dentre os quais a ampla defesa, o contraditório, o juiz natural, a presunção de inocência e outras garantias conquistadas à duras penas e elencadas na Constituição Cidadã. Nessa linha de conta, com medo de ser penalizado nas mais variadas esferas (administrativa, civil, eleitoral ou penal), o agente público evita decidir, quer seja na atuação vinculada ou no exercício da discricionariedade conferida por lei. A busca pela satisfação do interesse público é deixada de lado, a proteção pessoal e a esquiva ao raio de observação dos órgãos de controle é que pautam a atuação do Administrador Público¹⁴.

Entretanto, ao prevalecer exclusivo critério de julgamento o valor monetário trazido na proposta inexistente vantagem à Administração Pública, pois não se priorizou a eficiente aquisição do produto, da prestação de serviço ou da obra ofertada pelo licitante.

Com efeito, a atuação dos agentes públicos em procedimentos licitatórios, em muitas ocasiões, é permeada por equívoco consistente na aplicação do critério do menor preço divorciado da análise do fim principal da licitação, qual seja, de obter a proposta mais vantajosa à Administração Pública, inclusive, com a necessária eficiência exigida pelo Texto Constitucional.

Em decorrência dessa equivocada prática, a Administração Pública incorre em aquisições de produtos sem a qualidade necessária, ineficiência na prestação de serviços, dada a contratação pautada exclusivamente no valor proposto, de forma isolada.

Ao prevalecer exclusivo critério de julgamento o valor monetário trazido na proposta inexistente vantagem à Administração Pública, pois não se priorizou a eficiente aquisição do produto, da prestação de serviço ou da obra ofertada pelo licitante.

¹⁴ MENEZES, Leonardo de Souza Prates. **A administração do medo e os óbices à efetivação do princípio constitucional da eficiência**. 08 de agosto de 2019. Portal Migalhas. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI308221,71043-A+administracao+do+medo+e+os+obices+a+efetivacao+do+principio>. Acesso em: 08 out. 2019.

Em verdade, a atuação dos agentes públicos em procedimentos licitatórios, em muitas ocasiões, é permeada por equívoco consistente na aplicação do critério do menor preço divorciado da análise do fim principal da licitação, qual seja, de obter a proposta mais vantajosa à Administração Pública, inclusive, com a necessária eficiência exigida pelo texto Constitucional.

Em decorrência desta equivocada prática, a Administração Pública incorre em aquisições de produtos sem a qualidade necessária, ineficiência na prestação de serviços, dada a contratação pautada exclusivamente no valor proposto, de forma isolada.

Na esteira dessa concepção, calha citar o registro a seguir:

A compreensão limitada e isolada do critério menor preço prejudica deveras a qualidade e efetividade das contratações governamentais, posto que no processo de licitação que utiliza do critério menor preço pode levar o servidor à contratação de produtos e serviços de qualidade inferior, que conseqüentemente não produzirá a eficiência esperada e necessária. Cenário decorrente da ideia de que o grau de vantagem será inversamente proporcional ao preço pago no serviço ou produto, ou seja, que quanto mais barato maior a vantagem, aplicando referido critério ao arripio do interesse público.

Havendo preparação adequada do servidor acerca da detalhada descrição do objeto do certame, ainda que mediante critério do menor preço, em determinadas ocasiões resultará na eleição de proposta superior a menor das que foram propostas, prevalecendo o princípio da eficiência sem que viole ao da economicidade sob uma óptica macro¹⁵.

Com essas ponderações é possível notar que o atendimento ao princípio da eficiência junto ao procedimento licitatório visa à obtenção do menor custo agregado para a contratação que objetiva um resultado adequado, revestido de qualidade que permita a obtenção da finalidade pretendida pela Administração Pública.

Desse modo, a proposta tida por vencedora deve ser composta pela oferta do melhor preço que agregue ao objeto licitado a qualidade necessária para execução eficiente da contratação se pretende. Faltando a essencial qualidade, a contratação alicerçada apenas no menor preço nominal implica em plena ofensa ao princípio da eficiência e à motivação que o sustenta.

Logo, a apreciação das propostas deve visar uma real economia financeira ao ente licitante. Contudo, a melhor proposta preservará o interesse público quando trouxer plenas condições de eficiência, na execução do serviço, produto ou obra, afastando a frustração contratual e os prejuízos inerentes à coletividade.

¹⁵ COSTA, João Marcos Trindade. Vilar, Ana Cristina Sathler de Queiroz. **Análise do critério menor preço à luz do princípio da eficiência**. 2016. Disponível em: <https://joaomarcostrindadecosta.jusbrasil.com.br/artigos/405531184/analise-do-criterio-menor-preco-a-luz-do-principio-da-eficiencia>. Acesso em: 08 out. 2019.

5. CONCLUSÃO

Ao realizar a licitação deve o agente público ter por norte a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, mantendo-se leal aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que atuam como regentes da Administração Pública.

Contudo, dado o enfoque deste trabalho é de se frisar que ao promover o procedimento licitatório a Administração Pública deve prestigiar que se obtenha a proposta mais vantajosa e possibilite a concretização da eficiência na gestão pública, diante da contratação operacionalizada.

Aliás, o aprimoramento dos servidores públicos que atuam nas atividades voltadas aos procedimentos licitatórios é medida que coaduna com a exigência constitucional da obtenção de eficiência nas atividades da Administração Pública. Isso porque, com a presença de servidores melhores capacitados se permite uma melhor análise das propostas e julgamento, de modo que se obtém um procedimento licitatório mais eficaz.

Dada a evolução do Direito Administrativo, a exigência de boa gestão pública é intensa. Não mais se concebe que o agente público atue sem promover a eficiência da gestão pública como mecanismo de obtenção da preservação e solidez do interesse público, como instrumento de promoção do bem comum.

Na área da licitação pública, a eficiência necessária à Administração Pública, não permite que o Administrador contrate o produto simplesmente “mais barato”, sendo fundamental que o mais econômico harmonize com o atendimento aos requisitos necessários à satisfação do interesse público revestido da qualidade almejada pela coletividade, em todas as ações do Poder Público.

É importante que se registre que a economia na contratação deve perpetuar-se para além do momento licitatório, ou seja, a realização de uma contratação eficiente evita frustrações contratuais e, até mesmo, a realização de novos procedimentos licitatórios repetitivos, dado eventual descumprimento contratual.

A adoção de mecanismos de gestão que permitam o constante aperfeiçoamento do servidor público permitirá o avanço nas atividades da Administração Pública, inclusive, na esfera das atividades de licitação e contratos.

Com isso, é certo que o critério do menor preço não pode se distanciar do princípio da eficiência, sob pena de prejudicar a boa gestão e comprometer o interesse público, implicando em prejuízos à coletividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baltar Neto. Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 4.ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. **lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm. Acesso em: 08 out. 2019.

_____. Supremo Tribunal de Justiça (1. Turma)RE 1188352 RG, Relator: Min. LUIZ FUX, julgado em 14/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 21-03-2019 PUBLIC 22-03-2019.

COSTA, João Marcos Trindade. Vilar, Ana Cristina Sathler de Queiroz. **Análise do critério menor preço à luz do princípio da eficiência**. 2016. Disponível em: <https://joaomarcostrindadecosta.jusbrasil.com.br/artigos/405531184/analise-do-criterio-menor-preco-a-luz-do-principio-da-eficiencia>. Acesso em: 08 out. 2019.

CUNHA Junior, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 10.ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 17. ed. São Paulo: Dialética, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed., rev. atual São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MENEZES, Leonardo de Souza Prates. **A administração do medo e os óbices à efetivação do princípio constitucional da eficiência**. 08 de agosto de 2019. Portal Migalhas. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI308221,71043-A+administracao+do+medo+e+os+obices+a+efetivacao+do+principio>. Acesso em: 08 out. 2019.

APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL COMO CAUSA DE VACÂNCIA DO CARGO PÚBLICO

Danylo Fernando Acioli Machado¹

RESUMO

Atualmente, no âmbito do direito público municipal, há imbróglio instaurado quanto à possibilidade ou não do legislador municipal abordar o tema da vacância do cargo público de seus servidores. O conseqüente deste conflito que vem sendo causa de enfoque nos órgãos administrativos e judiciais é, em especial, a aposentadoria, já que a legislação municipal que rege os servidores públicos tende a estabelecer a aposentadoria como causa de vacância do cargo público. A Administração, vinculada à legalidade, tem o dever, quando por expressa previsão legal, de declarar como vago o cargo público, fato que gera o descontentamento daquele que é desligado dos quadros do órgão a que está vinculado, de modo que o ingresso com demandas judiciais é consequência nítida em todo o território nacional. Ocorre que o Poder Judiciário ainda não conseguiu assentar uma tese pacificadora, já que ora se fundamenta na possibilidade de cumulação de proventos e ora entende que deve ser observado o princípio da legalidade. Este artigo tem o denodo de demonstrar que, mesmo existindo divergência, há a possibilidade de que o legislador municipal aborde a vacância do cargo público em razão da aposentadoria, bem como, sem exaurir o tema, demonstrar que é necessário o correto delineamento das razões de decidir para a pacificação esmerada do tema.

PALAVRAS-CHAVE: Vacância do Cargo. Aposentadoria. Legalidade.

ABSTRACT

Currently, within the scope of municipal public law, there are several lawsuits filed regarding whether a municipal legislator may address the issue of the public role wave of its servants. The conseqüent of this conflict that has become the focus of the administrative and judicial bodies is a retirement, since municipal legislation governing civil servants tends to establish retirement as a cause of vacancy. The Administration, bound by legality, has the duty, when foreseen by law, to declare as vacant or public role, fact that generates or discontent and that is deactivated by the cadres of the organ that is bound, so that or entry with judicial demand is consequence clear throughout the national territory. It turns out that the judiciary has not yet been able to assist a peacemaker, as now has the possibility to accumulate provisions and now understands that should be observed or the principle of legality. This article has the way of demonstrating that, even if there is divergence, there is the possibility that

¹ Procurador Geral da Câmara Municipal de Apucarana. Especialista em Direito Civil, do Consumidor e Processo Civil pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC. Pós-graduando em Direito Público Aplicado pela Escola Brasileira de Direito – EBRADI. e-mail<danyloaciolim@gmail.com.br>

the municipal legislator will accept a public cargo wave due to retirement, as well as, without exhausting the theme, to demonstrate what is the correct or correct delineation of the reasons. to decide for the unbridled pacification of the theme.

KEYWORDS: Role Vacancy. Retirement. Legality.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o escopo demonstrar o imbróglio existente no âmbito do direito público municipal quanto à possibilidade ou não do legislador municipal abordar a aposentadoria como causa de vacância do cargo público, por intermédio do estatuto do servidor público municipal, bem como delinear, sem exaurir o tema, qual a escorreita fundamentação para a discussão acerca da vacância como decorrência da aposentadoria, já que o Poder Judiciário vem julgando alguns casos concretos favoráveis aos servidores, entendendo ser possível a cumulação de proventos, e noutros casos julgando improcedente as demandas por entender que deve ser respeitado o princípio da legalidade.

Deste modo, necessário é relembrar que os municípios tendem a criar regramento para regulamentar a carreira, cargos, bônus e ônus aos seus servidores, o que se faz via uma Lei, conhecida popularmente como Estatuto do Servidor Público Municipal. No regulamento mencionado, estabelece-se as regras para provimento, em consonância com a Constituição Federal, posse, reenquadramento, vacância etc.

Ultimamente muitos estatutos vêm sendo objeto de discussão por prever a aposentadoria como uma das causas de vacância do cargo público, fazendo com que haja a imediata exoneração do servidor aposentado, inclusive sem procedimento administrativo, já que se trata de ato vinculado. Por óbvio que os servidores que são desligados do quadro do órgão ao qual estava vinculado apresentam insurgência quanto à decisão administrativa, ingressando, deste modo, com ações judiciais para a reintegração no cargo público, alegando a possibilidade de cumular proventos da aposentadoria, quando no Regime Geral de Previdência, com os vencimentos do cargo público que usualmente ocupara.

Neste ponto da problematização, tem-se que tal discussão só existe quando a aposentadoria se dá pelo Regime Geral da Previdência Social, já que quando por Regime Próprio não há o que se discutir, vide artigo 37, §10 da Constituição Federal. Ora, a Carga Magna veda a cumulação de proventos do Regime Próprio com a remuneração do cargo, função ou emprego público, fato que não faz com o Regime Geral da Previdência, ao menos até a aprovação e promulgação da Emenda Constitucional 06/2019, mas seria essa a ótica correta do imbróglio instaurado?

O Poder Judiciário, conforme se demonstrará, tem entendimentos diversos e dentro do Supremo Tribunal Federal há divergência de votos entre os ministros. Tratar-se-á, deste modo, de problema concreto e atual que assola os municípios e atemoriza os

servidores públicos, dependendo da ótica de quem analisa o problema. No âmbito da pesquisa, utiliza-se de doutrina e, principalmente, jurisprudência.

2. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Um dos princípios regentes da Administração Pública que possuem maior enfoque, tendo previsão constitucional, é o princípio da Legalidade, o qual, como um vetor, presta-se para que a Administração Pública se pautar na Lei para a prática de seus atos, seja na imposição ou na autorização nela prevista. Deste modo, a Legalidade para a Administração Pública é princípio que dá atribuição ao Estado para que crie normas de autolimitação e as respeite, visando a contemplação do interesse público².

Tem-se que a Legalidade é, então, o que possibilita a ação ou inação do Estado, o qual cria as leis visando a supremacia do interesse público, respeitando sempre a Constituição Federal, a qual é base, ápice e núcleo de todo o ordenamento jurídico, não se pode falar mais em interpretar a norma sem o viés constitucional. Ora, sabendo que a legalidade é, enquanto princípio, vetor que rege toda a Administração Pública, a quem cabe legislar sobre os servidores públicos municipais?

A nós nos parece óbvio que é ao legislador municipal, já que a Constituição Federal prevê em seu artigo 30, incisos I e II que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber³;

A hermenêutica faz com que a interpretação do artigo supracitado seja suficiente para demonstrar que aos municípios compete a legislação sobre os assuntos de interesse local, deste modo, legislar sobre o servidor público municipal é, por óbvio, assunto de interesse local, já que se não couber ao município essa função legiferante, caberia a quem?

Sabe-se, nesta toada, que a função legislativa não é plena neste sentido, cabendo ao município respeitar as diretrizes previstas na Carta Cidadã quanto aos servidores e, no que couber, suplementar o que entender cabível. Evitando-se a demasiada delonga no assunto, afere-se que o legislador municipal respeita a legalidade e cumpre seu dever quando cria legislação que regerá os seus servidores e a própria administração.

O Estatuto do Servidor Público Municipal, maneira como é chamada a lei que trata sobre o regime jurídico dos servidores, tende a abordar não só os bônus, como progressões, adicionais, funções gratificadas, garantias nos processos administrativos etc., mas também os ônus, já que pensar o contrário seria dar azo à criação da figura de um super-servidor, o que não parece ser razoável ou proporcional.

² FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: atlas, 2015, p. 20.

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

O ministro Edson Fachin, em seu voto no julgamento conjunto da ADC 43, 44 e 54, assenta que *“parte-se da premissa segundo a qual há uma presunção que, de certo modo é inata a todo o ordenamento jurídico, ao menos ao ordenamento jurídico do Estado de Direito Democrático. É a presunção de que a Constituição e a Lei são coerentes, racionais e válidas”*⁴. O que se busca com a citação do eminente ministro é lembrar que a legislação, seja ela editada em qualquer das esferas dos entes federados, tem presunção de legalidade, já que dizer o contrário é asseverar que se presume a ilegalidade dos atos editados pelo Poder Público, fato que afetaria a segurança jurídica.

Deste modo, observando a motivação da lei (*ratio legis*), temos que o Poder Constituinte Originário previu que ao Município cabe a edição de normas de interesse local e a suplementação das normas federais e estaduais no que couber, razão pela qual os estatutos dos servidores públicos municipais são de competência do legislador local, por força constitucional e por respeito à função do município enquanto ente federado, dentro da ideia de federalismo tridimensional adotada pelo Brasil.

Ainda que de forma perfunctória, entende-se que trazida a lustre a questão do respeito ao princípio da Legalidade dentro da problemática proposta no presente artigo, seja na atual possibilidade de cumulação de proventos do Regime Geral de Previdência Social com os vencimentos dos cargos, funções e empregos públicos, vide artigo 37, §10 da Constituição Federal, seja pela plausibilidade da edição da norma que rege os servidores públicos municipais, nos ônus e bônus, também por força do regramento constitucional. Temos que a análise da legalidade é *conditio sine qua non* para adentrar à discussão que paira acerca do entendimento e divergência jurisprudencial existente atualmente quanto ao assunto em lustre.

3. ENTENDIMENTO E DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL

Faz-se necessária a análise do entendimento jurisprudencial dos Tribunais de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, em razão do curto espaço, abordar-se-á, com mais afinco, as jurisprudências do Tribunal de Justiça do Paraná e Supremo Tribunal Federal, sem deixar de mencionar, ao menos de forma pontual, julgamentos de outros Tribunais de Justiça que já enfrentaram o tema.

Acerca da divergência, inicia-se com o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o qual em suas cinco câmaras cíveis que analisam a matéria, temos a primeira, terceira e quinta câmaras que entendem que em havendo previsão legal, a aposentadoria gera vacância do cargo, e a segunda e quarta câmaras cíveis que analisam sob a ótica da possibilidade de cumulação de proventos⁵.

A título de exemplificação da controvérsia, a qual vem gerando severa insegurança

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF. Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=8fvdtMX4hPo> >. Acesso em: 24 out. 2019.

5 Pesquisa realizado junto ao site do Tribunal de Justiça do Paraná com o filtro “vacância do cargo aposentadoria”, disponível em: < <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/publico/pesquisa.do?actionType=pesquisar> >. Acesso em: 24 out. 2019

jurídica, menciona-se que dois servidores, ambos do município de Jaguapitã-PR ingressaram com demanda visando a reintegração no cargo público, sendo que cada um teve seu recurso distribuído em Câmaras Cíveis diferentes, o resultado da demanda foi que um destes foi reintegrado, inclusive com concessão de tutela de urgência e o outro servidor teve a tutela de urgência negada e o pedido de reintegração também denegado⁶.

No Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em razão de tal discrepância de entendimentos, instaurou-se incidente de resolução de demandas repetitivas, com fulcro no artigo 976 do Código de Processo Civil. O qual, atualmente se encontra suspenso para julgamento de Recursos Extraordinários de processos da corte mencionada, os quais serão utilizados como representativos de controvérsia para a pacificação do tema, ao menos, é o que se espera.

Ainda na análise das decisões judiciais, verifica-se que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já julgou, via incidente de resolução de demandas repetitivas, a discussão do presente artigo, prevendo que a aposentadoria é causa de vacância do cargo público⁷. Já o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tem entendimento contrário, no sentido de que a aposentadoria não gera a vacância do cargo⁸.

Os entendimentos divergentes se deram em razão de que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais entende que a previsão legal de que a aposentadoria gera a vacância do cargo faz com que, pelo princípio da legalidade, haja o rompimento do vínculo entre o servidor e a Administração Pública. Já o que entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul assentou que não há qualquer vedação à cumulação de proventos da aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social com os vencimentos do cargo, emprego ou função pública.

Ora, incontestável a existência de controvérsia, ocorre que o Supremo Tribunal Federal, recentemente, reformou decisões tanto do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (ARE 1225738/RS⁹), como do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (RE 1221999/MG¹⁰), levando em consideração o fundamento da legalidade num momento e noutro momento entendendo que é possível a cumulação de proventos do Regime Geral de Previdência Social com os vencimentos do cargo, função e emprego público.

Em pesquisa, verificou-se que a última decisão proferida pelo Supremo Tribunal

6 Vide autos nº 0000519-21.2018.8.16.0099, julgado pela 1ª Câmara Cível e autos nº 0000407-52.2018.8.16.0099, julgado pela 2ª Câmara Cível, acesso via sistema *PROJUDI*.

7 Tese firmada: Com a aposentadoria voluntária do servidor público municipal efetivo, regido pelo regime geral de previdência social, ocorre o rompimento do vínculo deste com a Administração Pública, gerando a vacância do cargo, não se admitindo a sua permanência no cargo. IRDR – Tema 07. Disponível em <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/jurisprudencia/recurso-repetitivo-e-repercussao-geral/a-aposentadoria-voluntaria-do-servidor-publico-municipal-efetivo-regido-pelo-regime-geral-de-previdencia-social-ocorre-com-o-rompimento-do-vinculo-deste-com-a-administracao-publica-tema-7-irdr-tjmg-1.htm#.XbjmluhKhPY>>. Acesso em: 25 out. 2019.

8 Tese firmada: Contudo, o servidor municipal estatutário que alcance sua aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social não tem rompida, automaticamente, a sua relação estatutária com o ente público municipal. A sua relação previdenciária é com a autarquia federal, e não com o município. Dessa forma, não existe obstáculo legal para a sua permanência no cargo, se assim o servidor municipal o desejar. IRDR – 70077724862/RS. Disponível em <http://www.tjrs.jus.br/site/system/modules/com.br.workroom.tjrs/elements/noticias_controller.jsp?acao=ler&idNoticia=473355>. Acesso em: 25 out. 2019.

9 Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750190027/recurso-extraordinario-com-agravo-are-1225738-rs-rio-grande-do-sul?ref=serp>>. Acesso em: 25 out. 2019.

10 Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/748021788/recurso-extraordinario-re-1221999-mg-minas-gerais?ref=serp>>. Acesso em: 25 out. 2019.

Federal acerca do tema foi em 18/10/2019, julgamento em que o ministro Alexandre de Moraes analisou recurso extraordinário com agravo de origem de Cornélio Procópio/PR, o qual, sem utilizar-se da jurisprudência defensiva ou mera citação de precedentes que em nada possuem correlação (*ratio decidendi*), ou seja, que não são precedentes, mas meros meios de esquivar-se da análise aprofundada do caso concreto, o douto ministro julgou da seguinte maneira, pede-se a vênua para acostar trechos da fundamentação utilizada:

Cuida-se de matéria eminentemente constitucional devidamente prequestionada nas instâncias de origem, não incidindo, ao caso, os óbices apontados em contrarrazões, razão pela qual passo à análise do mérito.

Assiste razão ao Município.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL vem recebendo um número crescente de causas com o mesmo perfil da presente demanda. Eis o panorama de fato de todos esses recursos:

- Servidor público municipal (geralmente, de pequenas e médias cidades do interior do Brasil) apresenta requerimento de aposentadoria;
- O Município não dispõe de regime próprio de previdência social, logo a aposentadoria é solicitada perante o INSS;
- O Estatuto dos Servidores do Município prevê que a aposentadoria constitui hipótese de vacância do cargo público;
- Afastado do cargo, o servidor ajuíza ação buscando voltar aos quadros do Município, amparando-se na jurisprudência desta CORTE segundo a qual são cumuláveis vencimentos de cargo público com proventos do regime geral de Previdência. (...)

Quando não esbarram em óbices processuais, esses recursos costumam receber uma solução de mérito semelhante - a aplicação dos seguintes precedentes, segundo os quais:

(a) é legítima a acumulação de vencimento de cargo público com proventos de aposentadoria (ARE 1.184.577, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 8/3/2019; e ARE 1.148.213-AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado DJe de 5/4/2019); e

(b) a aposentadoria, por si, não extingue o vínculo de trabalho (Rcl 18.123-AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 10/3/ 2016; e Rcl 18.337-AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 4/3/2015).

Entretanto, parece-me que o quadro descrito apresenta peculiaridades que afastam a incidência dos sobreditos entendimentos de nossa CORTE. Conforme preconiza a citada jurisprudência, realmente não há qualquer problema em que alguém ocupe um cargo público e, simultaneamente, receba proventos de aposentadoria obtida pelo exercício de outra atividade. (...)

Com a devida vênua, o acesso aos cargos públicos rege-se pela Constituição e pelo Estatuto de cada unidade federativa. Estabelecido pelo legislador municipal que a aposentadoria é causa de vacância, não há como tolerar o reingresso do servidor ao mesmo cargo, sem prestar novo concurso público¹¹.

O ministro Alexandre de Moraes apresentou em suas razões a

11 Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5785699>>. Acesso em: 25 out. 2019.

diferenciação acerca da fundamentação, fato que é usado de paradigma para saber se a aposentadoria é causa de vacância do cargo público municipal ou não. Tem-se que ficou assentado que o município é competente para regular as relações com seus servidores públicos, podendo prever a aposentadoria como vacância, mas também ficou claro que o entendimento é o de que a fundamentação para a vacância do cargo tem que se dar pela legislação municipal e não pela vedação de cumulação de proventos, já que esta ainda não está presente no ordenamento jurídico.

Deste modo, demonstrada a incontestável divergência jurisprudencial, a qual parece encontrar uma possibilidade de pacificação com a efetiva análise dos casos concretos e com a diferenciação entre a fundamentação dada, já que se houver previsão na legislação municipal, esta se aplica, contudo, não existindo lei municipal que preveja a aposentadoria como vacância do cargo, não há que se falar em desligamento do servidor por ausência de fundamento legal e pela possibilidade da cumulação de proventos da aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social com os vencimentos de cargo, função ou emprego público.

4. CONCLUSÃO

Uma vez constatada e enunciada a problemática acerca da aposentadoria como causa de vacância do cargo público municipal, buscou-se demonstrar que é necessária a análise do princípio da legalidade como instrumento normativo que rege a Administração Pública, bem como rememorar a existência de outorga constitucional para que os municípios legislem sobre matéria de interesse local e suplementem a legislação federal e estadual no que couber.

Necessário salientar que restou clara a competência legislativa do município para criar legislação que norteie a relação da Administração Pública com os servidores municipais, sendo que a norma mencionada não tem capacidade para prever só bônus, mas também os ônus aos servidores, pois o pensamento contrário acarretaria na figura do super-servidor, ou seja, aquele que possui os bônus constitucionais e da legislação municipal, mas que não poderia sofrer nenhum tipo de ônus de criação da legislação municipal. Menciona-se que cabe, por óbvio, ao município em sua legislação respeitar a hierarquia das normas e as diretrizes constitucionais, não podendo contrariar a Carta Magna, legislação federal e estadual, mas complementá-las no que for cabível.

Nesta senda, abordou-se o entendimento de alguns Tribunais de Justiça, restando clara a controvérsia em razão da fundamentação utilizada, seja na possibilidade legiferante do município, seja na possibilidade de cumulação de proventos. Demonstrou-se que a controvérsia se dá até mesmo no Supremo Tribunal Federal, mas que a Corte Suprema, em seu julgado mais recente, evitou a jurisprudência defensiva e analisou de maneira detida a fundamentação cabível à discussão fática, assentando-se que a aposentadoria do servidor público municipal é sim causa de

vacância do cargo, quando houver previsão legal expressa neste sentido e que, em havendo revelia da legislação municipal, é vedada a declaração de vacância, já que a Administração Pública deve respeitar a legalidade e não há, na Constituição Federal vedação à cumulação de proventos da aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social com os vencimentos do cargo, função ou emprego público.

Por todo o exposto, tem-se a pacificação da matéria ainda depende da interpretação escoreta pelo Poder Judiciário quando da prestação da tutela jurisdicional, evitando-se a insegurança jurídica, seja pela jurisprudência defensiva, seja pela falta de análise detida da fundamentação, já que por hermenêutica constitucional é plausível e possível que o município preveja a aposentadoria como causa de vacância do cargo e ao órgão jurisdicional cabe à interpretação da lei de forma devida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: atlas, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Relator Ministro Alexandre de Moraes. <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750190027/recurso-extraordinario-com-agravo-are-1225738-rs-rio-grande-do-sul?ref=serp>> Acesso em: 25 out. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Relator Ministro Alexandre de Moraes. <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5785699>> Acesso em: 25 out. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Relator Ministro Luiz Edson Fachin. <<https://www.youtube.com/watch?v=8fvdtMX4hPo>>. Acesso em: 24 out. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Relator Ministro Luiz Fux. <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/748021788/recurso-extraordinario-re-1221999-mg-minas-gerais?ref=serp>> Acesso em: 25 out. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Relator Renato Dresch. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/jurisprudencia/recurso-repetitivo-e-repercussao-geral/a-aposentadoria-voluntaria-do-servidor-publico-municipal-efetivo-regido-pelo-regime-geral-de-previdencia-social-ocorre-com-o-rompimento-do-vinculo-deste-com-a-administracao-publica-tema-7-irdr-tjmg-1.htm#.Xbj7HOhKhPZ>>. Acesso em: 25 out. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ. disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/publico/pesquisa.do?actionType=pesquisar>>. Acesso em: 24 out. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Relator Glênio José Wasserstein Hekman. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/site/system/modules/com.br.workroom.tjrs/elements/noticias_controller.jsp?acao=ler&idNoticia=473355>. Acesso em: 25 out. 2019.

GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO MULTICASO DO SISTEMA DE CARREIRA DE MUNICÍPIOS PARANAENSES

Juceli Fátima de Lara Medeiros¹

Fernando Zatt Shardosin²

RESUMO

Este trabalho busca esclarecer por qual razão não é dada a devida importância ao servidor público municipal frente à promoção na carreira, traçando, para isso, uma análise do sistema de carreira, tendo como universo as 21 (vinte e uma) prefeituras municipais que compõem a Associação Cantuquiriguaçu. Especificamente busca-se (1) investigar dados que retratem à desvalorização do servidor público efetivo e consequente negligência por parte do gestor no que se refere à viabilização da carreira; (2) mensurar o quantitativo de servidores alocados nos municípios que implica no inchaço da máquina pública e; (3) a efetividade da ação governamental visando avaliar os índices de gastos com pessoal. Conclui-se que a pesquisa apresenta o engessamento da máquina pública na extrapolação dos limites com pessoal, inviabilizando avanços na carreira, desvalorização do servidor e falta de atendimento de normas pertinentes a matéria.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de Pessoas. Administração Pública. Carreira Municipal.

ABSTRACT

This paper seeks to clarify why the due importance is not given to the municipal civil servant in face of career promotion, drawing for this, an analysis of the career system, having as universe the 21 (twenty-one) municipal governments that make up the Cantuquiriguaçu Association. Specifically we seek (1) to investigate data that portray the devaluation of the effective public servant and consequent negligence on the part of the manager regarding career feasibility; (2) measure the number of servers allocated in the municipalities that implies the bloating of the public machine and; (3) the effectiveness of government action aimed at assessing personnel spending rates. It is concluded that the research presents the plaster of the public machine in the extrapolation of the limits with personnel, making unfeasible career advancement, devaluation of the server and lack of compliance with relevant rules.

KEYWORDS: People management. Public administration. Municipal Career.

1 Especialista em Gestão Pública Municipal, Unicentro. e-mail: jucelimedeiros@hotmail.com.

2 Doutorando em Administração, ESAG/UDESC, bolsista da Fapesc, Sc. e-mail: ferzatt@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública no Brasil vem sofrendo importantes transformações com a introdução de reformas administrativas que se sucedem no tempo, buscando acima de tudo a modernização da gestão, visando, banir o favorecimento e interesse pessoal. Porém, está longe de se alcançar resultados totalmente positivos, visto que são práticas viciosas que influenciam diretamente na gestão, e assim o país permanece convivendo de forma simultânea com os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial.

Um modelo de reforma positivo e efetivo é a Emenda Constitucional n.º 19/98 que se materializou como uma das grandes heranças do gerencialismo no Brasil, focando na eficiência do serviço público, prestação de serviços de qualidade e atendimento aos anseios da coletividade.

A modernização da gestão exige uma nova cultura gerencial, orientada para resultados e flexibilização administrativa, especialmente na área de pessoal, que busca o aperfeiçoamento das capacidades gerenciais, e a nova gestão pública suprta tais exigências, contribuindo com a profissionalização e valorização do servidor público, formulando políticas que permeiam desde a captação de novos servidores, desenvolvimento, sistema remuneratório adequado, até a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do Estado moderno³.

Este estudo se justifica pela difícil tarefa dos municípios implantarem sistema de carreira de forma eficaz pela dificuldade na gestão de recursos, comprometendo assim sua realidade financeira. O que se espera de um sistema de gestão de pessoas, efetivo e consistente é que se consiga criar bons planos de carreiras.

Neste enfoque, a observância aos limites com pessoal no setor público estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), deve receber tratamento especial por parte do gestor, atentando-se quanto a não extrapolação dos limites de alerta (48,60%) e/ou prudencial (51,30%) do teto posto ao Executivo Municipal de 54% sobre a Receita Corrente Líquida do município. Caso o gestor extrapole os limites definidos, o excedente terá de ser eliminado em prazos fixados, vedando-se qualquer aumento de despesa com pessoal, inclusive alteração de estrutura de carreira⁴.

Portanto, a questão que se busca esclarecer é a seguinte: porque razão não é dada a devida importância ao servidor público municipal frente à promoção na carreira?

Em resposta ao problema de pesquisa proposto, objetiva-se traçar uma análise do sistema de carreira dos municípios da Cantuquiriguaçu, especificamente as 21 (vinte e uma) prefeituras municipais que compõem essa Associação.

3 BRESSER, Luiz C. P. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

4 TOLEDO, Junior Flávio C. de. e ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo**. São Paulo: NDJ, 2001.

Mais especificamente, busca-se analisar dados que demonstrem à desvalorização do servidor público efetivo e negligência por parte do gestor quanto à viabilização da carreira, o inchaço da máquina pública em razão do empreguismo e a efetividade da ação governamental no que se refere aos índices de gasto com pessoal.

A boa gestão depende essencialmente de pessoas preparadas, pautadas no planejamento e nos princípios constitucionais e do direito administrativo, orientada segundo Dagnino na transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” que seja capaz de atender às demandas presentes e satisfazer novas, aliando a capacidade de elaborar políticas públicas à atuação eficiente e eficaz no uso de recursos públicos⁵.

A estrutura deste trabalho se desenha a partir do enfoque em estudos de casos que representam a estratégia preferida quando se trata de responder questões relacionadas ao “porque” ou “como” dos fenômenos pesquisados. Assim, visando compreender a dinâmica imbuída dentro deste contexto do dia-a-dia das organizações, a pesquisa se concentra (i) na doutrina que rege a temática, concebida a partir de uma modelagem estratégica de (ii) estudos de casos múltiplos, tendo como universo intencional os municípios da Cantuquiriguaçu - Cantu, orientada por (iii) pesquisa de campo e análise de dados como forma de variar as evidências e fomentar os resultados, e (iv) conclusões.

A Cantuquiriguaçu é uma associação situada no médio centro oeste do estado do Paraná, fundada em 08 de agosto de 1984 e composta por 21 (vinte e um) municípios: Campo Bonito, Candói, Cantagalo, Catanduvás, Diamante do Sul, Espigão Alto do Iguaçu, Foz do Jordão, Goioxim, Guaraniasçu, Ibema, Laranjeiras do Sul, Marquinho, Nova Laranjeiras, Palmital, Pinhão, Porto Barreiro, Quedas do Iguaçu, Reserva do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu, Três Barras do Paraná e Virmond⁶.

2. REVISÃO DA LITERATURA

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a atividade administrativa no âmbito do poder público em todas as esferas de governo orienta-se pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para cumprir sua função social, o Estado precisou se remodelar e segundo Salm e Menegasso⁷ a Administração Pública convencional deu lugar à Nova Gestão Pública ou Gestão Pública Gerencial, vez que o modelo anterior era incapaz de produzir a contento os serviços públicos, surgindo, então um movimento de reforma do Estado como resposta às deficiências do modelo convencional, visando acima de tudo à modernização da gestão, orientada para resultados.

5 DAGNINO, Renato P. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2009

6 ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CANTUQUIRIGUAÇU. Disponível em: <<http://www.cantuquiriguacu.com.br/>>. Acesso em: nov. 2017.

7 SALM, José F.; MENEGASSO, Maria E. **Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público**. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, p. 83-104, set. 2009.

A evolução da gestão sugere mudanças nas formas de conceber as organizações e como cita Bendassolli⁸ são seguidas (ou acompanhadas) de novos modelos de carreira que para a sua construção e das práticas de gestão, demandam estruturas mais flexíveis, menos hierarquizadas, orientadas para o conhecimento, dependentes de criatividade e de outras competências *softs* onde a área de recursos humanos deve se posicionar como uma facilitadora do desenvolvimento individual, não deixando dúvida de que os modelos emergentes de carreira ajudarão nesse reposicionamento institucional do campo de gestão de pessoas.

2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROPOSTAS DA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS

O modelo de gestão no contexto das organizações vem mudando, principalmente na área de gestão de pessoas. O que antes era restrito a execução de funções rotineiras de Recursos Humanos, hoje é mais estratégico. Criando uma cultura organizacional de vanguarda em relação às melhores práticas de gestão⁹. Tais práticas ganharam conotações diversas: Administração de Pessoal, Administração de Recursos Humanos e Gestão de Pessoas.

A Administração de Pessoal tem função apenas administrativa e de controle funcional, sem motivação¹⁰. Já a Administração de Recursos Humanos envolve decisões que formam as relações de trabalho e sua qualidade influencia diretamente a capacidade da organização e de seus empregados em atingir seus objetivos¹¹. Por fim, a área de gestão de pessoas surgiu da necessidade de regência das relações de trabalho, e segundo Oliveira e Medeiros¹² soa mais nobre do que administração que expressa uma ideia de trato com coisas materiais, enquanto Gestão de Pessoas cuida das pessoas e estimula o seu desenvolvimento como ser humano.

O atual modelo trouxe para a área de gestão de pessoas algumas propostas, descritas por Junquilha¹³, como: qualidade no serviço público, foco no atendimento às necessidades e expectativas do cidadão, profissionalização do servidor público, elevado grau de eficiência na utilização dos recursos disponíveis, controle dos gastos públicos, bem como responsabilização das ações do gestor.

2.2. PLANEJAMENTO DE GESTÃO DE PESSOAS

Tachizawa, Ferreira e Fortuna¹⁴ citam que “o planejamento da gestão de pessoas é

8 BENDASSOLLI, Pedro F. **Recomposição da Relação Sujeito-trabalho nos Modelos Emergentes de Carreira**. RAE-Revista de Administração de Empresas. v. 49, n. 4, p.387-400, out-dez, 2009.

9 ZAMPIER, Marcia A.; BERNARDIM, Marcio L.; STEFANO, Silvio R. (Orgs.). **Gestão de talentos**. Guarapuava: Unicentro, 2013

10 OLIVEIRA, José A. de. e MEDEIROS, Maria da P. M. de. **Gestão de pessoas no setor público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2011.

11 MILKOVICH, George T.; BOUDREAU, John W. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Atlas, 2000.

12 OLIVEIRA, José A. de. e MEDEIROS, Maria da P. M. de. **Gestão de pessoas no setor público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2011.

13 JUNQUILHO, Gelson S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2010.

14 TACHIZAWA, Takeshy; FERREIRA, Victor C. P.; FORTUNA, Antônio A. M. **Gestão com Pessoas. Uma abordagem aplica as estratégias de negócios**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 129.

um processo de decisão antecipado a respeito das pessoas necessárias para que uma organização concretize os seus propósitos econômico-financeiros dentro de determinado período”.

Marconi¹⁵ sintetiza as políticas de gestão de pessoas como: uma estrutura de carreira que estimule o servidor a capacitar-se e aprimorar seu desempenho como forma de assumir novas responsabilidades; uma estrutura salarial composta de incentivos remuneratórios e benefícios que estimule o servidor no cargo, e; uma estrutura de avaliação que possibilite verificar o seu desempenho e as necessidades de capacitação associada à sua progressão.

Para estruturar as políticas de gestão de pessoas, faz-se necessário assentá-las em conformidade com a estrutura organizacional, a começar pelo plano de cargos e salários, ao qual será vinculado o plano de carreira, avaliação de desempenho e treinamento e desenvolvimento de pessoal. Estudos demonstram a necessidade de uma avaliação de desempenho condizente com o estímulo ao aprimoramento profissional, reduzindo a importância relativa de critérios como antiguidade, por exemplo¹⁶.

Um ponto crucial, é a administração de cargos e salários a qual deu origem aos planos, que de acordo com Zampier¹⁷ configura-se como um conjunto de regras e normas, que estabelece os mecanismos de gestão de pessoas. Sendo importantes instrumentos de gestão para questões relacionadas com remuneração e carreira profissional na organização.

Stefano¹⁸ cita que um fator que desponta como o mais importante neste contexto, corresponde à compensação que a organização oferece ao colaborador pelo serviço prestado em dado período, somando-se salários, benefícios e outras vantagens. Logo a potencial satisfação do colaborador vinculada às atividades da organização resulta na condição fundamental para a fixação das políticas de gestão de pessoas.

2.3. A ADMINISTRAÇÃO DE CARREIRAS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO

Quando se trata de planejamento e desenvolvimento de carreira, Dutra¹⁹ afirma que a administração de carreira é a resposta mais completa para as necessidades da organização na gestão de seu pessoal. London e Stumph (1982) definem carreira como uma sequência de posições, ao longo da vida profissional, o que inclui estágios refletindo as necessidades, motivos, aspirações dos indivíduos, também inclui as expectativas e imposições da organização e da sociedade.

15 MARCONI, Nelson. **Políticas integradas de recursos humanos para o setor público**. 2005. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública. Disponível em: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MARCONI%20Nelson%20-%20Políticas%20integradas%20de%20recursos%20humanos.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2017.

16 FILHO, F. de H. B. PESSÔA, S. de A. **A carreira de professor estadual no Brasil: os casos de São Paulo e Rio Grande do Sul**. RAP-Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 45(4): 965-1001, Jul./ago. 2011.

17 ZAMPIER, Marcia A.; BERNARDIM, Marcio L.; STEFANO, Silvio R. (Orgs.). **Gestão de talentos**. Guarapuava: Unicentro, 2013.

18 STEFANO, Silvio R. (Org.). **Gestão de pessoas: fundamentos e aplicações**. Guarapuava: Unicentro, 2011.

19 DUTRA, Joel S. **Administração de Carreira. Uma proposta para repensar a gestão de pessoas**. São Paulo: Atlas, 1996.

Tachizawa, Ferreira e Fortuna²⁰ destacam que este organismo resulta no contínuo desenvolvimento das pessoas e ao mesmo tempo ao alcance dos objetivos e estratégias organizacionais. O desenvolvimento do corpo funcional se dá por meio do Plano de Carreira, que de acordo com Stefano²¹ é a “determinação da sequência ótima da carreira, definindo as alternativas de oportunidades possíveis dentro da organização”. Primak²² lembram que “um plano de carreira deve motivar o funcionário a buscar novos conhecimentos dentro de sua área profissional”, além disso, aumenta a produtividade e a qualidade dos serviços prestados. É uma espécie de guia, de norte que estabelece formas para alcançar os objetivos desejados na profissão escolhida, seguindo uma rota, um percurso.

Dutra²³ relaciona plano de carreira ou sistema de carreira a uma “estrutura” que em suma tem a função de estabelecer e organizar o conjunto de expectativas que a organização tem em relação às pessoas que nela trabalham, atrelada aos níveis de valorização e capacitação. Esta estrutura, no sentido de criar e entender planos e sistemáticas para avaliar a qualidade e adequação dos recursos humanos, envolve a progressão horizontal, a promoção vertical, a avaliação de desempenho e o treinamento e desenvolvimento, vez que são institutos de desenvolvimento na carreira.

Progressão na carreira é o enriquecimento horizontal do cargo a partir do aperfeiçoamento das aptidões do servidor na função, que passa de uma referência salarial para outra e promoção é o enriquecimento vertical do cargo, significando a assunção de responsabilidade de nível hierárquico de tarefas mais alto e ocorre alternadamente, por mérito e tempo, passando de uma classe para outra²⁴.

Importante instrumento constitucional de controle da eficácia do serviço público e conseqüentemente do processo de carreira é a avaliação de desempenho, instituída pela emenda constitucional nº 19 de 1998 e de obrigatória observância pelo administrador, permitindo verificar quanto o profissional se adapta aos objetivos da organização e as demandas e exigências do trabalho. Marras²⁵ ressalta que com este instrumento de gestão é possível mensurar três campos organizacionais: resultados, conhecimento e comportamento.

Por fim, e não menos importante, tem-se o treinamento e desenvolvimento, que segundo Milkovitch e Boudreau²⁶ o primeiro visa promover a aquisição de habilidades, conceitos ou atitudes que resultem em uma melhoria da adequação entre as características do pessoal e as exigências dos papéis funcionais e o segundo tende a aperfeiçoar a longo prazo as capacidades e motivações dos funcionários a fim de torná-los futuros membros valiosos da organização, que inclui além do treinamento, a carreira e outras experiências.

20 TACHIZAWA, Takeshy; FERREIRA, Victor C. P.; FORTUNA, Antônio A. M. *Gestão com Pessoas. Uma abordagem aplica as estratégias de negócios*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

21 STEFANO, Sílvia R. (Org.). *Gestão de pessoas: fundamentos e aplicações*. Guarapuava: Unicentro, 2011, p. 31.

22 PRIMAK, Irineu. STEFANO, Sílvia. ANDRADE, Sandra M. de. ZAMPIER, Marcia A. *Administração pública: a importância de uma carreira em uma universidade pública do estado do paraná*. Revista de Carreiras e Pessoas (Recape). São Paulo, 2014.

23 DUTRA, Joel S. *Administração de Carreira. Uma proposta para repensar a gestão de pessoas*. São Paulo: Atlas, 1996.

24 PARANÁ. Governo do estado do paraná. Secretaria da Administração e da Previdência, 2018. Portal do Servidor. Carreira. Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=91>> Acesso em: 18 de mar. 2018.

25 ZAMPIER, Marcia A.; BERNARDIM, Marcio L.; STEFANO, Sílvia R. (Orgs.). *Gestão de talentos*. Guarapuava: Unicentro, 2013.

26 MILKOVICH, George T.; BOUDREAU, John W. *Administração de Recursos Humanos*. São Paulo: Atlas, 2000.

3. METODOLOGIA

Para se alcançar o escopo do estudo, a abordagem metodológica utilizada apresenta, quanto a sua natureza, caráter descritivo qualitativo, e quanto à estratégia de pesquisa, o estudo de casos múltiplos, focando a investigação em 21 (vinte e um) municípios, escolhidos de forma proposital devido à proximidade geográfica e semelhança sociocultural, dos quais (8) oito demonstraram interesse pela pesquisa e terão sua identidade preservada, alcançando uma amostragem não probabilística. Portanto, a pesquisa não se limitou às informações de uma só organização, tendo o ambiente interno de cada um, ou seja, o departamento de pessoal como fonte de informações, proporcionando maior abrangência e satisfação dos resultados, permitindo assim aplicar a lógica da replicação.

Yin cita que:

“Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (...) o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo - com a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados”²⁷.

A principal unidade de análise se dá em torno do sistema de carreira do quadro técnico administrativo das prefeituras investigadas, a qual optou-se por incorporar algumas subunidades visando dar ênfase ao estudo, as quais tratam de 3 (três) subsistemas: aplicação de pessoas, manutenção e desenvolvimento de pessoas, o que classifica a pesquisa como estudo de casos múltiplos incorporado.

Face ao exposto e considerando que as questões seguem uma estrutura formal por agrupamentos, baseadas nos 3 (três) subsistemas apontados, estas foram agrupadas em conformidade com as especificidades locais, já que todos são municípios de pequeno porte. Ademais, para facilitar a tabulação e descrição dos resultados, optou-se por estruturá-la em 5 (cinco) tópicos acompanhado das políticas de gestão: (1) Perfil dos respondentes; (2) Perfil das organizações; (3) Subsistema de aplicação de pessoas – (3.1) Administração de cargos e (3.2) Planejamento de carreira e Avaliação de desempenho; (4) Subsistema de manutenção de pessoas – (4.1) Administração de salários, e; (5) Subsistema de desenvolvimento de pessoas – (5.1) Treinamento e desenvolvimento de pessoal.

Como método de obtenção de informações, foram utilizadas duas fontes de evidências simultâneas, tendo como ponto de partida a exploração de dados de natureza primária e secundária, coletados no mês de fevereiro do ano de 2018. Como fonte primária utilizou-se a aplicação de questionário a campo, baseado em um roteiro pré-definido, composto de questões de múltipla escolha, semiestruturado e autoexplicativo, dirigido ao departamento de pessoal de cada instituição, via correio eletrônico e devolvido pelo mesmo canal de comunicação para tabulação. Como segunda alternativa, utilizou-se a pesquisa documental nos sites institucionais das pesquisadas, cuja finalidade foi

²⁷ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. - Porto Alegre : Bookman, 2001, p. 30 e 31.

de suporte e complementar ao estudo, visando proporcionar maior autenticidade e precisão as respostas obtidas, permitindo assim a comprovação das hipóteses.

O questionário foi dividido em duas partes de aplicações simultâneas: a primeira com 9 (nove) questões para conhecer o perfil dos respondentes (profissionais da área de pessoal) sem necessidade de identificação, bem como a estrutura administrativa, e a segunda composta por 20 (vinte) questões para investigar o cenário atual do sistema de carreira. Para os resultados foram atribuídos critérios e valores de escala para cada posição, conforme segue: Não adota a prática - valor 1,0; Pretende adotar a prática - valor 2,0; Adota em menor parte a prática - valor 3,0; Adota em grande parte a prática - valor 4,0, e; Adota totalmente a prática - valor 5,0.

A técnica analítica usada para descrever o fenômeno se deu via construção da explicação baseada em dados retirados de casos concretos que visou responder perguntas até então inexploradas, podendo de alguma forma contribuir para novas áreas.

Inferese da lógica que une os dados às proposições, que como foi encontrado um grande padrão de resultados em todos esses casos múltiplos, dos oito para vinte e um casos, no conjunto, fornecerem uma base substancial para a proposição inicial.

4. ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Para computação e análise dos dados coletados foi utilizada planilha eletrônica, partindo-se de um raciocínio hipotético-dedutivo, os quais passaram a ser organizados e sintetizados em gráficos, tabelas, quadros ou qualquer outro meio que pudesse acomodar os números contabilizados. A amostragem abrangeu (8) instituições representativas do universo amostral composto por (21) municípios, representando 38% de uma população para qual os resultados são generalizados.

4.1. PERFIL DOS RESPONDENTES

A computação dos dados iniciou-se com a pesquisa de apoio no que se refere ao gênero, seguida de cinco fatores que se sucedem (faixa etária, grau de escolaridade, tipo de cargo, tempo de experiência no cargo e faixa salarial), na forma da Tabela 1.

TABELA 1: Perfil dos respondentes

Variável	Tipo	Quantidade	Percentual (%)
Gênero	Feminino	6	75,0%
	Masculino	2	25,0%
Faixa Etária	18 a 28 anos	1	12,5%
	29 a 39 anos	1	12,5%
	40 a 50 anos	2	25,0%
	51 a 61 anos	4	50,0%
Escolaridade	Ensino Superior Completo	6	75,0%
	Ensino Superior Incompleto	2	25,0%
Tipo de Cargo	Efetivo	6	75,0%
	Comissão	2	25,0%
Tempo de experiência na área de atuação	Até 10 anos	4	50,0%
	De 21 a 30 anos	2	25,0%
	Acima de 30 anos	2	25,0%
Faixa salarial (R\$)	Até R\$ 2.000,00	2	25,0%
	De R\$ 2.001,00 a R\$ 3.000,00	3	37,5%
	De R\$ 3.001,00 a R\$ 4.000,00	1	12,5%
	Acima de R\$ 4.000,00	2	25,0%

Das informações coletadas, infere-se que a área de Recursos Humanos das instituições respondentes opera com predominância feminina. Em relação ao fator idade, metade, são pessoas mais velhas que tem entre 51 a 61 anos. Quanto ao grau de escolaridade, ficou demonstrado que os respondentes têm ou estão cursando ensino superior. Os cursos universitários informados variam entre Gestão Pública, Políticas Públicas, Ciências Contábeis, Administração e Direito.

Outro fator pesquisado faz alusão ao tipo de cargo (se efetivo ou comissão) ocupado pelo detentor da pasta, sendo que 75% são servidores efetivos. O fator tempo de experiência na área mostrou que a 50% das prefeituras respondentes atuam com servidores com menor experiência em RH, ou seja, de até 10 (dez) anos. Em relação a variável salário, somente 25% dos respondentes recebe acima de R\$ 4.000,00, 37,5% até R\$ 3.000,00 e 12,5% até R\$ 4.000,00, o restante até R\$ 2.000,00.

4.2. PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES

A tabela a seguir apresenta dados da estrutura organizacional que será a fração necessária para dar entendimento e precisão à segunda parte da pesquisa, que é a investigação.

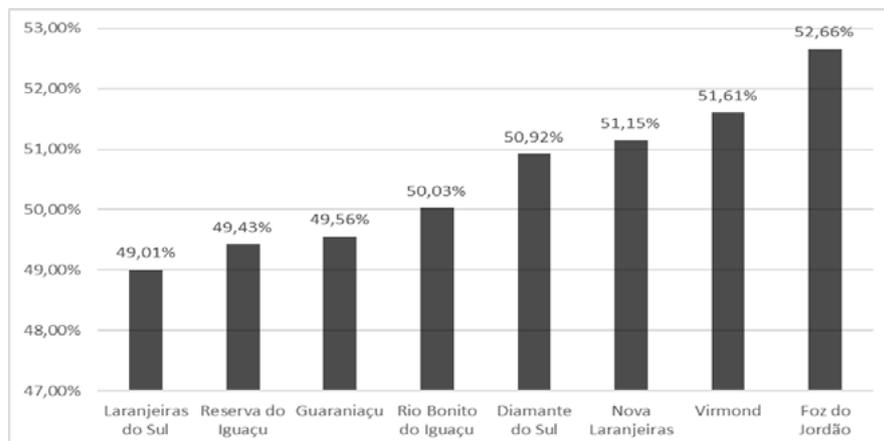
TABELA 2: Perfil das Organizações

Variável	Tipo	Quantidade	Percentual (%)
Total de servidores	De 201 a 300 pessoas	3	37,5%
	De 301 a 400 pessoas	1	12,5%
	Acima de 401	3	37,5%
Índice de gastos com pessoal em 2017	De 46 a 50%	6	75,0%
	De 51 a 55%	2	25,0%
Tipo de Plano	Plano de Classificação de Cargos	1	12,5%
	Plano de Cargos com Plano de Carreira integrado	5	62,5%
	Plano de Cargos com Plano de Carreira em separado	1	12,5%
	Outro	1	12,5%

A Tabela 2 acima, mostra que 37,5% das prefeituras empregam acima de 401 servidores e o mesmo percentual de 201 a 300 servidores. A pesquisa demonstrou que todos os respondentes, extrapolarão seu índice de gasto com pessoal em 2017, seja em relação ao limite de alerta, seja em relação ao limite prudencial, isto é 75% gastou de 46 a 50% e 25% entre 51 a 55%.

A partir das informações apresentadas procurou-se conhecer os índices exatos de gastos com pessoal no exercício, buscando nos Relatórios de Gestão Fiscal dos municípios nos termos da lei de responsabilidade fiscal. O Gráfico 1 comprova a extrapolação, demonstrando que a maioria (75%) está a iminência de atingir o limite prudencial e os demais municípios (25%) estão rumo a atingir o limite máximo.

GRÁFICO 1: Índice de Gastos com Pessoal



Fonte: elaborada pelos autores com base nos relatórios de gestão fiscal.

Em razão do eventual excesso de pessoal no setor público, foi perguntado na pesquisa investigatória, mas, que por conveniência, foi vinculada a esta questão, se os municípios identificam antes de abrir concurso público o quantitativo necessário de pessoal por secretaria, descrevendo as tarefas, atribuições e requisitos de investidura no cargo, e 50% afirmou adotar totalmente a prática e os demais 50% dividiram-se entre empregar a prática em grande e menor parte. A última questão relacionada à estrutura administrativa demonstrou que 62,5% dos municípios respondentes possuem Plano de Cargos com Plano de Carreira integrado, 12,5% tem plano de carreira separado do plano de cargos e 12,5% possui somente plano de classificação cargos.

4.3. SUBSISTEMA DE APLICAÇÃO DE PESSOAS

4.3.1. ADMINISTRAÇÃO DE CARGOS

Iniciando a segunda parte da pesquisa referente à investigação, mas, buscaram-se elementos que pudessem subsidiar o objetivo do estudo, onde foi perguntado sobre a estruturação do plano de cargos com base em normas que estabeleçam os mecanismos da área de gestão de pessoas, vez que a carreira pressupõe cargos, e constatou-se que somente 37,5% dos municípios estão totalmente estruturados, 12,5% estão em grande parte estruturados, 12,5% em menor parte e 37,5% não tem nenhuma estrutura de plano de cargos.

4.3.2. PLANEJAMENTO DE CARREIRA E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

As informações obtidas através da pesquisa mostram que da parcela de instituições que dispõe de Plano de Carreira seja integrado ao de cargos ou separado, somente 37,5% encontra-se totalmente estruturada em sucessão de posições no cargo, outras 25% estão divididas em partes iguais entre estar estruturadas em menor e maior parte. Enquanto que, 37,5% não se estruturou. Outro fator preocupante é o índice baixo de instituições que revisam e atualizam regularmente o Plano de Carreira, ou seja, somente 12,5% tem este hábito integralmente, outras 12,5% adotam em grande

parte a prática, 37,5% em menor parte. A pesquisa demonstrou ainda que somente 12,5% tem total preocupação em criar oportunidades de movimentação vertical na carreira, à chamada promoção. Já 25% tem grande preocupação com esta questão e 12,5% preocupa-se, porém, em menor grau, enquanto as demais instituições ainda não adotam a prática. Ainda, da parcela de instituições que oferece promoção na carreira, 75% consegue mantê-las em dia.

TABELA 3: Planejamento de Carreira e Avaliação de Desempenho

Variáveis	Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
	%	%	%	%	%
Conta com Plano de Carreira contendo a sucessão de posições no cargo com a devida valorização e requisitos de acesso.	25,0	12,5	12,5	12,5	37,5
Revisa e atualiza com frequência o Plano de Carreira no decorrer dos anos conforme normas específicas atualizadas.	25,0	12,5	37,5	12,5	12,5
Cria oportunidades possíveis de progresso (movimentação vertical/promoção na carreira), para o servidor.	37,5	12,5	12,5	25,0	12,5
Mantem em dia as promoções adquiridas, obedecendo prazos e demais requisitos previamente fixados.	12,5	12,5	25,0	12,5	37,5
Deixa de realizar promoção de servidor em decorrência de excesso de gasto com pessoal.	50,0	0,0	37,5	12,5	0,0
Oferece condições de progressão horizontal (mobilidade lateral) no sentido de movimento de crescimento da escala de salário.	12,5	12,5	37,5	12,5	25,0
Mantem em dia as progressões horizontais.	12,5	25,0	12,5	25,0	25,0
Cria e utiliza instrumentos de avaliação individual de desempenho do servidor, com atribuição de nota ou conceito, vinculada ao alcance dos resultados organizacionais.	12,5	37,5	12,5	12,5	25,0
Comunica expressamente (feedback) ao servidor os aspectos positivos e/ou negativos do resultado da avaliação de desempenho.	25,0	37,5	25,0	0,0	12,5

Perguntou-se ainda se os municípios deixam de realizar promoção de servidor em decorrência do excesso de gasto com pessoal, e o resultado apontou que 50% dos respondentes alega não ser por conta deste motivo a falta de concessão de promoções, 37,5% atribui a este fator uma pequena parcela de sua omissão, e 12,5% garante que esta é a grande razão.

Além das variáveis apresentadas, a tabela 3 mostra os dados obtidos em relação à progressão horizontal. A maioria dos respondentes afirmou oferecer condições de avanço ao servidor neste sentido, sendo que 25% adota totalmente a prática, 12,5% adota em grande parte, 37,5% adota em menor parte, já 25% não adota tal comportamento. Porém, de acordo com a pesquisa, somente 25% está com as progressões totalmente em dia, 25% está com grande parte dos avanços em dia e 12,5% está com uma pequena parcela em dia. O restante não mantém esta rotina.

Fora analisado ainda a questão da avaliação de desempenho do servidor para conhecer se a organização cria e utiliza este instrumento para avaliar seu pessoal. Assim, foi constatado que 50% adota a prática, seja de forma integral ou parcial,

37,5% pretende adotá-la e 12,5% não adota. Para complementar a questão foi perguntado se a organização executa a retroalimentação, comunicando ao servidor pontos positivos e/ou negativos de seu resultado (*feedback*) e foi constatado que somente 12,5% dos respondentes adotam totalmente esta prática, 25% adota em menor parte e os demais não adotam.

4.4. SUBSISTEMA DE MANUTENÇÃO DE PESSOAS - ADMINISTRAÇÃO DE SALÁRIOS

A primeira questão procurou saber se a instituição constrói sua estrutura salarial em faixas salariais do agrupamento de cargos e 37,5% delas afirmaram adotar totalmente a prática, 25% adotam, mas, em menor parte e as demais não adotam. Quanto à definição da política de remuneração, 37,5% dos municípios afirmaram adotar totalmente a prática, 12,5% adotam em grande parte, 25% adotam em menor parte, e os outros 25% não adotam.

Com base nas duas questões anteriores, foi perguntado se os municípios repõem as perdas inflacionárias sem deixar ocorrer defasagem salarial e 37,5% afirmaram haver defasagem salarial. Somente 12,5% estão em dia, 25% procuram adotar em grande parte a prática de reposição e 25% em menor parte.

Tabela 4: Administração de Salários

Variáveis	Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
	%	%	%	%	%
Constrói a estrutura salarial formando faixas salariais do agrupamento de cargos, visando atender sua política salarial.	25,0	12,5	25,0	0,0	37,5
Define a política de remuneração determinando o salário base proposto, os tipos de remuneração variável e os benefícios sociais que formarão a remuneração total.	25,0	0,0	25,0	12,5	37,5
Repõe as perdas inflacionárias sem deixar ocorrer defasagem salarial.	37,5	0,0	25,0	25,0	12,5

4.5. SUBSISTEMA DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS - DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL

Prosseguindo a análise, foi perguntado se a organização identifica as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho do servidor, bem como se propõe ações educacionais com base nas oportunidades de melhoria identificadas na avaliação de desempenho, além de oferecer outros incentivos que contribuam com o desenvolvimento na carreira, conforme se observa na tabela 5.

Tabela 5: Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal

Variáveis	Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
	%	%	%	%	%
Identifica as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho do servidor.	50,0	25,0	12,5	0,0	12,5
Propõe ações educacionais para o servidor com base nas oportunidades de melhoria identificadas na avaliação de desempenho.	50,0	25,0	12,5	0,0	12,5
Oferece outros incentivos para a capacitação contínua do servidor (ex. bolsas de estudo, incentivos para obtenção de certificação, flexibilização da jornada de trabalho)	50,0	0,0	25,0	12,5	12,5

Em linhas gerais, 75% dos respondentes não adotam a prática de identificar necessidades de capacitação, 12,5% adota, mas, em menor grau e somente 12,5% adotam totalmente. Fora perguntado também se as instituições propõem ações educacionais para o servidor com base nas oportunidades de melhoria identificadas na avaliação de desempenho, e, portanto, como 75% não tem o hábito de identificar tais necessidades e 12,5% tem, mas, em menor grau, as mesmas não propõem ações educacionais, ficando por conta de 12,5% a adoção da prática. Nesta conjuntura, foi perguntado se o município oferece outros incentivos para a capacitação contínua do servidor, e, somente 12,5% se preocupa em oferecer tais incentivos, 12,5% afirma adotar em grande parte e 25% em menor parte. A outra metade, ou seja, 50% não se preocupa com isso.

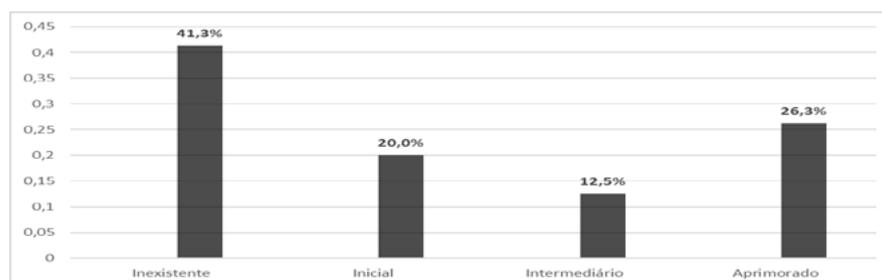
Para concluir a pesquisa e facilitar a análise das informações, isto é, agrupando todas as variáveis analisadas, optou-se por criar níveis de capacidade de gestão que ficou assim definido, conforme quadro 1.

Quadro 1: Nível de adoção da prática

Prática ainda não adotada		Nível de adoção da prática		
Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
Inexistente		Inicial	Intermediário	Aprimorado

A partir desta análise, infere-se que os municípios analisados estão com baixa capacidade de gestão, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 2: Níveis de capacidade de gestão de pessoas



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo, constatou-se que o problema suscitado pertinente ao sistema de carreira do quadro técnico administrativo das prefeituras municipais da Cantu de fato não produz resultados efetivos nos padrões estabelecidos pela área de Gestão de Pessoas, na busca pelo desenvolvimento profissional, como sugere o modelo gerencial, em razão basicamente do excesso de gasto com pessoal, conforme veremos.

Tal afirmação é sustentada pelas variáveis pesquisadas, que envolveu administração de cargos; planejamento de carreira e avaliação de desempenho; administração de salários, e; treinamento e desenvolvimento de pessoal, pois, embora as instituições públicas pesquisadas sustentem-se por estruturas normativas de hierarquia quanto ao quadro de pessoal, na prática acontece a meio termo, ou seja, a estrutura é formal, mas, as expectativas do servidor e conseqüente valorização não acontecem em sua totalidade.

De forma geral, de acordo com o gráfico 2, infere-se que os municípios analisados estão com baixa capacidade de gestão, vez que em 41,3% inexistem práticas capazes de modernizá-las ou profissionalizá-las no que se refere à área de pessoal, fator que prejudica a continuidade do serviço público e prestação de serviços com qualidade.

Dito isto, o objetivo do estudo de traçar uma análise do sistema de carreira dos Municípios da Cantu para verificar a importância atribuída ao servidor público municipal no que se refere à promoção na carreira, produziu resultados satisfatórios para a pesquisa, comprovando-se os problemas no poder público para com os critérios de valorização e desenvolvimento profissional.

Além disso, as evidências ratificam a hipótese e confirmam a justificativa quanto à importância e iminência de uma atuação mais estratégica por parte do gestor, o qual muitas vezes prioriza seu escalão de confiança e não oferece as devidas oportunidades ao quadro efetivo. A comprovação se dá no sentido de que os municípios analisados, em que pese quantificarem os recursos humanos necessários para enxugar a máquina, fazendo com que o suprimento de pessoas seja mais efetivo, ainda encontram-se imbuídos em práticas patrimonialistas, revestidas de vícios, resultando no engessamento no que se refere ao aspecto funcional, seja via concursos ou contratações comissionadas, práticas estas que causam certa dificuldade em revertê-las.

Assim, embora as instituições aleguem que o fator excesso de gasto com pessoal não é a principal razão de não haver promoções na carreira, os resultados de forma geral, direcionam para esta conclusão, já que ao menos metade delas manifesta certa dificuldade em criar oportunidades de promoção, e uma boa parte não consegue mantê-las em dia nem repor as perdas inflacionárias, levando a crer que se o excesso de gastos com pessoal não é a principal razão, contribui de forma significativa para o agravamento do cenário.

Tal entendimento se dá em razão do comprometimento destes índices, que para cumprir as determinações da LRF, impacta na concessão de aumento salarial e na reestruturação da carreira, necessitando primeiramente reduzir despesas com pessoal. A ação governamental não é totalmente falha, vez que atende alguns requisitos estabelecidos pela legislação que rege a área de pessoal como, por exemplo, a definição, estruturação, agrupamento e classificação de cargos, a falha se dá no sentido das oportunidades de promoção e desenvolvimento na carreira que não são efetivas e acaba desmotivando o servidor.

Neste sentido, Evans questiona “como desenvolver pessoas” e ao mesmo tempo responde: dando-lhes responsabilidades e poder de decisão²⁸, porém, depende das organizações o desenvolvimento de políticas apropriadas, e sem rede de influência²⁹. Sem tais ações por parte do poder público, o investimento no capital humano e o desenvolvimento da capacidade de agir formada pelo conjunto de conhecimento, habilidade e atitude descrito por Zampier³⁰ ficam comprometidos.

Assim, nesta fase mais recente da Gestão Pública é cristalino maiores investimentos no ativo mais importante da organização, oportunizando um sistema de carreira autêntico e efetivo. A sustentação poderá advir do controle interno, e uma sugestão para o problema poderia ser a implantação da gestão por competências a partir do investimento nas competências individuais resultando assim no desenvolvimento das competências institucionais.

Devido à amplitude e complexidade do tema, o estudo teve algumas limitações: dificuldade de acesso às informações nos sítios públicos, como por exemplo: telefone, e-mail, etc., do departamento de pessoal; inércia por parte de alguns departamentos no que se refere à disponibilidade de participar da pesquisa; a aplicação dos resultados na prática pode ser de difícil execução, e; carência de artigos científicos publicados que abordam a temática de modo similar.

Espera-se que a pesquisa possa fomentar outros estudos, como: pesquisa de satisfação dos servidores em relação à carreira, implantação de gestão por competências, ampliar o estudo do índice de gasto com pessoal, entre outros, que, dada sua importância, merecem análise de forma especial, possibilitando inclusive a transferência do método aqui utilizado para o contexto de outras instituições públicas ou associações de municípios de portes similares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CANTUQUIRIGUAÇU. Disponível em: <<http://www.cantuquiriguacu.com.br/>>. Acesso em: nov. 2017.

BENDASSOLLI, Pedro F. Recomposição da Relação Sujeito-trabalho nos Modelos Emergentes de Carreira. RAE-Revista de Administração de Empresas. v. 49, n. 4, p.387-400, out-dez, 2009.

28 EVANS, Paul. **Carreira, Sucesso e Qualidade de Vida**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 36, n. 3, p.14-22, jul-set, 1996.

29 DAGNINO, Renato P. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2009.

30 ZAMPIER, Marcia A.; BERNARDIM, Marcio L.; STEFANO, Silvio R. (Orgs.). **Gestão de talentos**. Guarapuava: Unicentro, 2013.

- BRASIL. Constituição da república federativa do brasil. 41 ed. Brasília: Saraiva, 2008.
- BRASIL. Emenda constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em: dez. 2017.
- BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: nov. 2017.
- BRESSER, Luiz C. P. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.
- DAGNINO, Renato P. Planejamento estratégico governamental. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC: CAPES: UAB, 2009.
- DUTRA, Joel S. Administração de Carreira. Uma proposta para repensar a gestão de pessoas. São Paulo: Atlas, 1996.
- EVANS, Paul. Carreira, Sucesso e Qualidade de Vida. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 36, n. 3, p.14-22, jul-set, 1996.
- FILHO, F. de H. B. PESSÔA, S. de A. A carreira de professor estadual no Brasil: os casos de São Paulo e Rio Grande do Sul. RAP-Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 45(4): 965-1001, Jul./ago. 2011.
- JUNQUILHO, Gelson S. Teorias da administração pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2010.
- MARCONI, Nelson. Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. 2005. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestão Pública. Disponível em: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MARCONI%20Nelson%20-%20Políticas%20integradas%20de%20recursos%20humanos.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2017.
- MILKOVICH, George T.; BOUDREAU, John W. Administração de Recursos Humanos. São Paulo: Atlas, 2000.
- _____. _____. Administração de Recursos Humanos. São Paulo: Atlas, 2010.
- LONDON, M.; Stumph, S. Managing careers. Reading, MA: Addison-Wesley, 1982.
- OLIVEIRA, José A. de. e MEDEIROS, Maria da P. M. de. Gestão de pessoas no setor público. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2011.
- PARANÁ. Governo do estado do paraná. Secretaria da Administração e da Previdência, 2018. Portal do Servidor. Carreira. Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=91>> Acesso em: 18 de mar. 2018.
- PRIMAK, Irineu. STEFANO, Silvio. ANDRADE, Sandra M. de. ZAMPIER, Marcia A. Administração pública: a importância de uma carreira em uma universidade pública do estado do paraná. Revista de Carreiras e Pessoas (Recape). São Paulo, 2014.
- SALM, José F.; MENEGASSO, Maria E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, p. 83-104, set. 2009.
- STEFANO, Sílvio R. (Org.). Gestão de pessoas: fundamentos e aplicações. Guarapuava: Unicentro, 2011.
- TACHIZAWA, Takeshy; FERREIRA, Víctor C. P.; FORTUNA, Antônio A. M. Gestão com Pessoas. Uma abordagem aplica as estratégias de negócios. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- TOLEDO, Junior Flávio C. de. e ROSSI, Sérgio Ciquera. Lei de responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo. São Paulo: NDJ, 2001.
- YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre : Bookman, 2001.
- ZAMPIER, Marcia A.; BERNARDIM, Marcio L.; STEFANO, Sílvio R. (Orgs.). Gestão de talentos. Guarapuava: Unicentro, 2013.





.....

opiniãõ



opinião

A CONTRATAÇÃO DE COMPLIANCE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA E A EQUIVOCADA E TEMERÁRIA OPÇÃO PELO PREGÃO

Rodrigo Pironti¹
Mirela Miró Ziliotto²

Todos sabemos que como atividade administrativa instrumental, o processo de contratação pública tem como premissa algo que se convencionou denominar de dever geral de licitar³. Isso porque, conforme o inciso XXI da Constituição Federal, “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”.

Para viabilizar a licitação nos termos propostos por este inciso, é indispensável a existência de disputa entre os concorrentes ou, ainda, uma pluralidade de objetos. É que, a isonomia só terá espaço se houver diferentes licitantes aptos a prestar determinado objeto, a partir de critérios objetivos de julgamento, garantindo-se a competição e, conseqüentemente, a contratação da proposta mais vantajosa. Do contrário, não haverá sequer espaço para buscar a isonomia.⁴

Assim, muito embora a regra geral pareça sinalizar um dever jurídico geral de licitar, o próprio constituinte no inciso XXI, do artigo 37 resguardou à norma infraconstitucional a competência de prever as hipóteses em que esse dever não se aplica. É dizer, a própria Constituição, reconhecendo a existência de situações de fato que possam justificar,⁵ o afastamento do dever de licitar, excepcionou a necessidade de se realizar licitação ou, mais acertadamente em nosso sentir, reconheceu a sua inviabilidade.

Veja o que se retira do inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, por exemplo, quando menciona que é “inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou

1 Pós-Doutor em Direito pela Universidad Complutense de Madrid (Espanha). Doutor e Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogado e parecerista.

2 Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar Filho. Advogada e professora.

3 Sobre este dever constitucional geral de licitar, impõe-se explicar que trata-se de um dever geral para situações comuns e genéricas de contratações públicas, eis que, conforme ver-se-á mais adiante neste estudo, em situações específicas cujos objetos não são comuns, mas sim singulares, prevalece a regra de exceção - regra geral para essas situações específicas - em que não há que se falar em imposição de licitação, mas sim, contratação direta.

4 Em situações em que a licitação não é exigida ou é inviável, por não ser viável a análise objetiva do objeto, não há como se falar em isonomia.

5 Sobre o tema cf. CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILLOTTO, Mirela Miró. O Novo CPC e a motivação como dever de todos os sujeitos processuais: uma análise do dever de boa-fé e do princípio da colaboração. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, a. 19, nº 105, p. 65-84, set./out. 2017.

empresas de notória especialização.” Isto é, será inexigível e licitação quando houver a impossibilidade de se definir critérios objetivos de cotejo da solução mais vantajosa para a satisfação do interesse público, em razão das características singulares que revestem o serviço, bem como, das competências notório especializadas de seu prestador.

A contratação de serviços técnicos profissionais especializados e de natureza singular possui aferição complexa e nada tem haver com a lógica de disputa, já que é possível, nesta hipótese, haver uma pluralidade de pessoas “capazes” de prestar o serviço pretendido pela Administração, porém, como nota distintiva, ausentes estão os critérios objetivos para cotejá-lo, pressupondo grau de subjetividade que inviabiliza a competitividade e, por consequência, a Licitação.

Assim, nos termos do artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, por exemplo, poderão enquadrar-se como inexigíveis os serviços técnicos especializados, de natureza singular, enumerados no artigo 13 da Lei Geral de Licitações e Contratos, por configurarem hipótese de inviabilidade de competição.

Em resumo: sempre que o serviço for de natureza singular, o que, por si só, exige a prestação por profissionais altamente qualificados, a contratação – como regra – se fará por inexigibilidade, em virtude da situação fática de inviabilidade de se realizar processo competitivo.

Assim, são três os requisitos legais à contratação por inexigibilidade de acordo com o artigo 25, II, da Lei Federal nº 8.666/93, dois deles relacionados ao serviço e um ao prestador: 1) serviços técnicos, profissionais e especializados; 2) natureza singular desses serviços e 3) notória especialização técnica do prestador.

O primeiro requisito, que exige que os **serviços sejam técnicos, profissionais e especializados**, permite a conclusão de que basta a sua previsão no art. 13 da Lei 8.666/1993, ou comprovação desta natureza, uma vez que o rol do artigo em comento é exemplificativo, para que o serviço seja contratado diretamente por esta premissa. O caráter técnico do serviço, por assim dizer, “decorre da aplicação de determinado conhecimento teórico, envolvendo metodologia rigorosa ou procedimento formal para sua consumação, mediante uso de habilidade ou capacitação peculiares”. Para ser reconhecido como profissional, o serviço “deve ser objeto de uma profissão regulamentada”. Por fim, para que se reconheça a sua especialidade, “o êxito do serviço deve depender do emprego de habilidades não disponíveis a qualquer profissional.”⁶

O segundo requisito trata da **natureza singular** do objeto e compreende as complexidades do objeto que não permitem a contratação de qualquer profissional. Isto é, pressupõe especificidade, complexidade e sofisticação. Este requisito, então, não diz respeito à possibilidade de apenas um fornecedor executar os serviços

6 OLIVEIRA, Gustavo Justino; SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Contratação de Serviços Técnicos por Inexigibilidade de Licitação**. Curitiba: Zênite, 2015. p. 92-93.

(exclusividade), mas sim da complexidade acima do normal do objeto que impossibilita a concorrência. Em outras palavras, “singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo”, caracterizando-se “como uma situação incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional ‘especializado’. Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado).”⁷

O terceiro requisito trata-se da **notória especialização** técnica do prestador, que, considerada a natureza singular do objeto a ser prestado, exige «a prestação por pessoa - física ou jurídica - com qualificação à altura». Assim, o profissional notório especializado é «um profissional destacado em sua área de atuação, para que haja a segurança de que ele resolverá a contento determinado serviço técnico profissional especializado de natureza singular.»⁸

Ora. Esse é exatamente o caso de consultoria para estruturação de Sistema de Compliance ou Programas de Integridade.

Como se não bastasse todos os argumentos técnicos trazidos, esse é o entendimento já sedimentado pelo Tribunal de Contas da União nas súmulas 39, 252 e 264 e, mais recentemente, na Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, quando no acórdão 10940/2018,⁹ reconheceu expressamente que a singularidade exigida por lei pressupõe “complexidade e especificidade” dos serviços técnicos, a qual não deve ser confundida com unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade desses serviços.

Assim, não basta uma habilitação genérica para o desempenho de serviços técnicos profissionais, é preciso que haja habilitação específica, vinculada a determinada capacitação intelectual e material (de conteúdo), que o diferencie dos demais profissionais.

Isso é justamente o que ocorre na contratação de serviços para implementação de Programas de Integridade e Compliance na Administração Pública.

Mas agora vamos ao Pregão, para tentar decifrar o motivo pelo qual – equivocadamente – os administradores públicos optam por esta modalidade (no mínimo temerária e ilegal à contratação do objeto pretendido) para contratar os serviços altamente singulares e especializados de estruturação de programas de integridade.

O Pregão, instituído pela Lei Federal nº 10.520/2002, é modalidade de licitação para contratação de **serviços** ou aquisições de bens **comuns, cujo critério de escolha é sempre o menor preço.**¹⁰

7 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 17 ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 588.

8 OLIVEIRA, Gustavo Justino; SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Contratação de Serviços Técnicos por Inexigibilidade de Licitação**. Curitiba: Zênite, 2015. p. 102-103.

9 Acórdão nº 10.940/2018 - TCU. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/*/?NUMACORDAO%253A10940%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/1/%20?uuid=6894bb50-5c69-11e9-aaff-5b1f5214b5d7>. Acesso em 11/04/2019.

10 Não se olvida a existência e aceitabilidade pelos tribunais pátrios da modalidade de Pregão Invertido, quando o critério adotado passa a ser o maior lance, contudo, essa modalidade não está prevista na lei, por isso, neste estudo, deixaremos de abordá-la.

Nesse sentido, a incidência da modalidade de Pregão irá depender da natureza do objeto a ser licitado que, **obrigatoriamente**, deve ser qualificado como bem ou serviço comum. **Por decorrência lógica, portanto, uma vez que o objeto não é considerado bem ou serviço comum, a modalidade deve ser afastada de plano**, pois ausentes seus pressupostos de validade.

A Lei classifica bens e serviços comuns como aqueles que possuem **(1)** padrões de desempenho e qualidade, **(2)** que possam ser objetivamente definidos pelo edital, **(3)** mediante especificações usuais do mercado.

Assim, não será qualquer bem ou serviço que poderá ser objeto da modalidade Pregão, devendo o administrador público, a partir da análise das condições concretas da contratação, notadamente em relação às especificações usuais e objetivas do objeto, aplicar a modalidade de licitação mais adequada, ou ainda, compreender que em alguns casos, mais especificamente em relação à serviços técnicos complexos e singulares, prestados por profissionais altamente capacitados, sequer é viável o processo de competição, menos ainda, na modalidade Pregão.¹¹

Então qual a melhor forma de se contratar a estruturação de sistemas de Compliance pela Administração Pública e se atender ao critério de vantajosidade almejado pela Constituição e pelas legislações que regem o processo de contratações pela Administração Direta ou Indireta?

A resposta desta pergunta, demanda entender brevemente do que se entende por programas de integridade.

O próprio ordenamento jurídico ao expressar o que se espera de Programas de Integridade e Compliance, denota que se trata de um instituto altamente complexo e singular e que não pode ser aferido segundo critérios objetivos comuns, pois altamente complexos e que demandam especificação e aprofundamento caso a caso. Não há, portanto, nenhum padrão ou modelo a ser seguido pela Administração Direta ou Indireta.

É que a estruturação integral de um Programa de Integridade e Compliance, para que atenda aos padrões mínimos exigidos precisa ser realizada em várias fases, cada uma delas com inúmeras etapas e com a necessidade de monitoramento contínuo desta implementação. Estas fases contemplam, dentre outros, Mapeamento e Coleta de Dados, Análise de Maturidade, Elaboração de Matriz de Riscos, Desenvolvimento e Revisão de Políticas e Procedimentos, estruturação de processo Canal de Ouvidoria e Denúncias, Monitoramento, Remediação e Capacitação e Treinamento.

Ao contrário do senso comum de que Compliance seria o termo proveniente do verbo em inglês “to comply”, que significa estar em conformidade ou cumprir com

¹¹ Assim, ainda que não se olvide que o termo *bens e serviços comuns* não é sinônimo de *bens e serviços simples*, sendo possível que determinados serviços complexos, desde que estabelecidos mediante padrões objetivos, com especificações usuais do mercado, sejam contratados pela modalidade Pregão, importante frisar que a possibilidade de contratação de serviços complexos por esta modalidade é exceção, justamente porque as variações técnicas de serviços complexos, usualmente, são diversas. Além disso, é difícil encontrar no mercado especificações usuais de serviços complexos. Serviços complexos não permitem fácil, rotineiro e corriqueiro acesso via de regra.

opinião

o que foi proposto, a estruturação de um Sistema de Integridade e Compliance vai muito além da conformidade.

Assim, programas de Integridade e Compliance devem ser estruturados de acordo com a realidade interna de cada estrutura, já que estas possuem suas próprias particularidades, políticas e práticas. Como se pode notar, é indubitável a natureza singular do objeto, que se exprime e se comprova mediante as próprias particularidades de cada órgão ou entidade, o que demanda conhecimento específico sobre a ordem jurídica que envolve o tema, suas necessidades, formas de atuação, e, portanto, exige necessário conhecimento técnico e especializado na área de estruturação de sistemas de Compliance, isto é, notória especialização na área e que deve ser empreendida sobre um serviço de natureza altamente singular. Diante dos argumentos trazidos, não resta alternativa senão a adequada conclusão de que a estruturação de um sistema de Compliance à realidade própria de cada órgão ou entidade da Administração Direta ou Indireta, trata-se de objeto que deve ser prestado por profissional notoriamente especializado, em que evidentemente é cabível a inexigibilidade. A licitação nestes casos, parece frustrar o interesse público e não o enaltecer e, a escolha da licitação, sob a modalidade de Pregão, para além de frustrar o interesse público e violar frontalmente a legalidade por meio da inadequação de seus pressupostos, beira, em nosso sentir, o absurdo. Em nome de uma suposta economia pelo critério do menor lance – à justificar uma questionável vantajosidade – se coloca o interesse público em uma verdadeira “roleta russa”.

Em tempos de imposição da cultura da integridade nas organizações, não se pode permitir a utilização de mecanismos inadequados à contratação de prestadores de serviços para estruturação de Programas de Integridade na Administração, sob pena de o próprio processo de contratação subverter a ótica do Compliance pela ausência de vantajosidade e de legalidade nos processos.

REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) – DA VIOLAÇÃO DE REGRA MATRIZ CONSTITUCIONAL À SUSTENTABILIDADE POSSÍVEL, SE OBSERVADA A AGENDA 2030¹

Gabriel Guy Léger²

Partindo-se da premissa que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS - já estão contidos no ordenamento constitucional desde 1988, conforme assevera o Professor Juarez Freitas, parece-nos bastante razoável se arguir a inconstitucionalidade na norma que veda aos regimes próprios de previdência emprestar recursos a seus segurados (*Lei Federal nº 9.717/98, art. 6º, parte final do inciso V*).

Fácil é demonstrar a falácia do discurso oficial de que regimes próprios de previdência seriam fomentadores do desenvolvimento local, quando as regras de investimento condicionam as aplicações em fundos essencialmente lastreados na aquisição de títulos públicos, o que do ponto de vista macroeconômico apenas fomenta o aumento exponencial da dívida interna.

Mesmo as regras que deram certa flexibilização a cartela de investimentos possíveis, tendo em vista a necessidade de obtenção de uma rentabilidade anual correspondente à variação do IPCA³ mais 6% ao ano (meta atuarial dos regimes de previdência), ao diversificar o portfólio das aplicações admitidas, violam a matriz constitucional, em especial a regra de sustentabilidade do sistema, ao tornar os regimes de previdência, via de regra comandados por gestores com notório déficit de conhecimento do sofisticado “mecanismo” de investimento no mercado mobiliário, presa fácil de agentes inescrupulosos.

Contam-se às centenas os casos que tangenciam a seara criminal, em que gestores municipais deixaram-se seduzir pelo canto das sereias do século XXI, no jargão policial conhecidas como “pastinhas”, belas moças contratadas por *asset management* e instituições financeiras para se fazerem presentes em eventos e congressos cujo foco principal é atrair os neófitos timoneiros de vultuosas reservas previdenciárias para os mares revoltos dos investimentos de natureza duvidosa.

Não se diga que para fazer face às fragilidades do sistema as regras de qualificação e certificação dos gestores previdenciários, fixadas pela Resolução CMN nº 3.506/2007, seriam medida eficiente; notadamente diante multiplicidade de desvios verificados. Tal medida, ao tratar apenas dos sintomas aparentes e não a causa da doença corruptiva, tangencia a eficácia de um placebo.

¹ O texto sofreu alterações e atualização em relação à publicação original de mesmo título veiculada no site Jota, em 02/12/2018 (www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regimes-proprios-de-previdencia-e-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods-02122018).

² Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, titular da 4ª Procuradoria de Contas. Formado pela Faculdade de Direito de Curitiba, especialista (École Nationale de la Magistrature – ENM e École Nationale d'Administration - ENA). Foi Advogado (1989/1993), Procurador da Fazenda Nacional (1993/1998), Procurador-Geral do Ministério Público de Contas no biênio 2004/2006, e membro do Conselho Superior do MPC/PR, biênios 2014/2015 e 2018/2019.

³ O IPCA é um índice criado para medir a variação de preços do mercado para o consumidor final, e representa o índice oficial da inflação no Brasil. IPCA significa Índice de Preços ao Consumidor e é medido mês a mês pelo IBGE.

Prova inequívoca dessa evidência óbvia é a constatação, uma década depois, que milhares de investimentos de regimes próprios de previdência estão alocados fundos desenquadrados das normativas de regência, o que obrigou o Banco Central a editar a Resolução nº 4.604, de 19 de outubro de 2017, fixando o prazo de 180 dias para os gestores fazerem as devidas adequações. Não se tem notícias de que o Governo Federal, seja pelo Banco Central ou pelo Ministério da Economia, por meio de sua Subsecretaria de Regimes Próprios de Previdência Social, tenham de fato adotado medidas de efetiva fiscalização das adequações preconizadas na citada Resolução.

Outro ponto a ser destacado é a necessidade de os RPPS, para além das imposições legais sobre os investimentos, realizarem estudos de ALM (*asset liability management*). Tal obrigação vem explicitada na Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018, editada pelo Ministério da Fazenda, a qual exige dos RPPS que a meta de rentabilidade definida pela política anual de investimentos seja superior à taxa de juros parâmetro, devendo ser apresentado à Secretaria de Previdência estudo técnico que demonstre a adequação e a aderência dessa taxa ao perfil da carteira de investimentos do RPPS, conforme critérios estabelecidos na instrução normativa.

Anote-se que os parâmetros previstos na citada Portaria nº 464/2018 seriam facultativos para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, sendo obrigatória para as avaliações atuariais seguintes.

Entretanto, de um modo geral, não se vê uma preocupação dos gestores dos RPPS em analisar se suas políticas de gestão de ativos respeitam suas obrigações de longo prazo, de forma a garantir a sustentabilidade do regime.

Não bastasse a torneira aberta que, sistematicamente, conduz os recursos previdenciários para os ralos da corrupção, a sintomática ausência de fiscalização pelo órgão de controle externos tem estimulados gestores pouco escrupulosos a praticar uma nova modalidade de crime: **o assalto a mão legislativa**.

O **assalto a mão legislativa** se dá por sofisticados mecanismos de paulatina deterioração do sistema, em franca violação a comezinhas regras de responsabilidade fiscal, e de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, para, num segundo momento, sob o discurso da necessidade de equilíbrio fiscal, avançar-se de forma voraz sobre os recursos afetados a finalidade previdenciária por meio de alterações legislativas sutis, que nada mais fazem do que solapar os recursos em poupança para amenizar despesas de custeio. Sob o discurso falso e falacioso de “boa gestão”, cria-se uma bomba relógio para gestores futuros.

Basta uma rápida olhada para o passado, para se ver o quão cíclico são as crises previdenciárias. Partindo-se da Lei Elói Chaves, de 1923, passando pelos institutos corporativos e de servidores públicos da década de 1930 (IAPM; IAPC; IAPB; IAPI; IAPETEC e IAPFESP) unificados em um único órgão, o INPS - Instituto Nacional da Previdência Social em 1966, substituído em 1977 pelo IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social e o INAMPS - Instituto

Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, até a recente criação do INSS, em 1990; parcialmente absorvido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em 2007, esta responsável pela arrecadação das contribuições, ficando com o INSS a concessão dos benefícios; finalmente, tem-se, num passado recente, as Emendas Constitucionais nºs 20, 41, 47, 70 e 88, todas a remodelar o sistema previdenciário.

Ainda não concluído o recentíssimo processo de reforma previdenciária, objeto da PEC nº 06/2019, na se falam em necessidades de novas reformas. Estados e Municípios são uníssomos em afirmar que novas reformas ainda se fazem urgentes.

O argumento não é novo. Na gestão precedente, consoante tema suscitado na pauta anti-*impeachment* do Governo Dilma já se falava em urgência da reforma previdenciária. O mesmo argumento foi apropriado pelo Governo Temer, que pretendeu fazer da proposta de reforma previdenciária a marca de sua gestão, ao lado da Reforma Trabalhista, mas logo descartada ante atabalhoada forma como apresentada, obrigando este último a fabricar uma intervenção para justificar a impossibilidade de continuidade do projeto. O que se revelou patente em 2018 foi a ausência de conhecimentos técnicos suficientes e de maturidade política dos parlamentares para um debate dessa envergadura.

É fato que a proposta então apresentada vinha eivada de vício capital, ao eleger o regime previdenciário dos servidores como o vilão da vez, sem encarar com vigor e de forma sistêmica a impropriedade de se confundir assistência com previdência; sem enfrentar o fato da aposentadoria ter-se constituído em fonte adicional de renda de uma grande maioria de segurados que permanecem no mercado de trabalho, acrescentando ao soldo de seu labor um benefício que deveria ser pecúlio na inatividade; sem enfrentar as mazelas de indevidas percepção em duplicidade e até mesmo triplicidade de benefícios, resultando em valores milionários de benefício, muitas vezes amparadas por esdrúxulas decisões judiciais; sem enfrentar fraudes e espertezas, que vão desde a inclusão de menores sob guarda e de jovens companheiras como futuras pensionistas, passando por benefícios em cascatas, e ilegítimas transposições da carreiras; sem enfrentar o tabu da previdência militar à margem do adequado modelo contributivo; sem enfrentar as aposentadorias e pensões de parlamentares e governadores igualmente criadas à margem do sistema e desvinculados de qualquer cálculo atuarial a lhes dar sustentabilidade.

Mas, como anunciava Henrique Meirelles, já em 2017, a reforma foi precificada pelo mercado⁴, isto sob o duvidoso argumento da insustentabilidade de seu atual modelo de financiamento. Fato é que o discurso amplificado pela mídia se tornou lugar comum na pauta política, constringendo ao atual governo a fazer alguns ajustes, ainda que seja apenas para crescer mais retalhos à colcha.

Novamente o regime previdenciário dos servidores públicos foi eleito o vilão da vez. É fato que do orçamento geral da União para o ano de 2017 a despesa previdenciária,

⁴ *“Reforma a ser aprovada será algo entre 70% e 80% da original, diz Meirelles. Ministro disse que mudanças que estão sendo negociadas atendem aos interesses gerais”*. Matéria publicada pelo jornal Correio do Povo, em 18.04/2017 (<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/reforma-a-ser-aprovada-ser%C3%A1-algo-entre-70-e-80-da-original-diz-meirelles-1.228918>)

opinião

aí englobada as despesas do regime próprio e do regime geral, consumiriam 19,13% do orçamento. Mas, curiosamente, tanto a mídia especializada quanto a pauta política silenciavam em relação ao fato de 50,66% do orçamento ser consumido com juros e amortização da dívida⁵.

Em 2018, do orçamento executado, o montante consumido com juros e amortização da dívida foi de R\$ 1,065 trilhão, o que representou 40,66% do orçamento. Os gastos com previdência chegaram a 24,48%⁶.

E a previsão de 2019 é de que a amortização da dívida e juros consumirá algo na ordem de R\$ 1,424 trilhão, enquanto a previdência social deve consumir R\$ 764,9 bilhões⁷.

É evidente que neste cenário tanto a dívida pública quanto a questão previdenciária assumem relevo exigindo a adoção de medidas responsáveis, com a urgente readequação do marco legislativo.

Ocorre que as medidas adotadas em relação à reforma previdenciária focam excessivamente na questão fiscal, e de forma absolutamente equivocada vislumbram na postergação da idade de aposentadoria solução paliativa de médio prazo para os RPPS, em detrimento do exame da sustentabilidade do sistema, que perpassa, necessariamente pela revisão de seu modelo de financiamento. Há que se observar, também, que o aumento de alíquota de contribuição gera, necessariamente, na mesma medida do acréscimo para os servidores, um aumento de despesa pública, vez que o sistema é co-financiado pela cota patronal.

Especialmente no que tange aos RPPS, a par do alegado imbróglio do financiamento, contribui de maneira exponencial para a falência do atual sistema dos regimes próprios de previdência de Estados e Municípios a regra de vedação de empréstimos dos recursos aos segurados; mantendo-se estes como presa fácil das grandes instituições financeiras por meio do pernicioso e sutil mecanismo de crédito consignado, um sofisticado *“mecanismo”* de transferência de renda da população menos favorecida para os chamados *“rentistas”*, favorecendo as altas lucratividades das instituições financeiras mesmo em momento de severa crise econômica.

Estamos na evidente contramão do primeiro dos 17 ODS, que é o de combater a pobreza. E, conseqüentemente, flertando com regra de evidente matiz inconstitucional.

Mas não apenas no contrassenso do primeiro objetivo. Todos os 17 ODS contidos na Agenda 2030 seriam melhor efetivados, com a revisão de uma simples regra, permitindo o fomento eficaz do microcrédito, por meio de cooperativas ou de novas modalidades de atuação no mercado, com as *fintech’s* – empresas que trabalham para inovar e otimizar serviços do setor financeiro, que operam com forte amparo

5 Fonte: <http://fundacaoanfp.org.br/site/2018/01/orcamento-geral-da-uniao-2017/>.

6 Fonte: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/02/grafico-2018.pdf>

7 Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/19/congresso-aprova-orcamento-de-2019-1>.

em tecnologia da informação, e possuem custos operacionais muito mais baixos que de bancos tradicionais.

Para incentivar essas pequenas empresas, ou cooperativas de crédito, bastaria se autorizar que os recursos previdenciários dos regimes próprios pudessem ser emprestados aos próprios segurados ativos, nas mesmas condições e garantias do crédito consignado, estabelecendo-se limites percentuais tanto em relação ao padrão remuneratório do servidor quanto em relação ao patrimônio do próprio fundo, contribuindo de forma efetiva para o alcance da rentabilidade almejado no plano atuarial.

Há que se ter em conta que a obtenção de rentabilidade equivalente à variação do IPCA mais 6% ao ano é bastante factível quando a inflação gira em torno de 10, 15 a 20% ano; contudo, revela-se impraticável quando os níveis inflacionários se situam em patamares mais razoáveis, de 2 a 4% ano.

A título pedagógico poderia se pensar em um escalamento da possibilidade de fomento a microcrédito aos segurados, limitando-se a 30% da remuneração do servidor, variando-se em um percentual de 15% a 40% do patrimônio do fundo, de forma escalonada ao longo de 05 ou 06 anos, permitindo-se a alteração do patamar apenas na hipótese de aferida a sustentabilidade do modelo, por meio de auditorias próprias e específicas.

Por outro lado, para os servidores ativos que pudessem optar pela contratação de crédito diretamente junto ao seu sistema previdenciário, em paralelo com as demais opções de mercado, na medida em que diretamente interessados na higidez e sustentabilidade do sistema, o modelo aqui proposto poderia se revelar em robusto e positivo mecanismo de desenvolvimento, permitindo não apenas o fomento da economia local por conta da realização de pequenos projetos individuais, como a reforma de uma residência, a aquisição de novo veículo, a criação de um novo modelo de negócio ou investimento familiar em outra atividade econômica, como a própria replicação do modelo de fomento ao microcrédito por meio de cooperativas de crédito formada pelos servidores, passando eles próprios à condição de agentes econômicos.

Há que se ter em mente que a regra matriz constitucional visa dar sustentabilidade ao sistema, por meio de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial; sustentabilidade que se revela possível se observada os princípios que orientam a Agenda 2030.

Assim, ao se permitir a realização de empréstimos aos segurados, como forma eficaz de se aumentar o ativo circulante, estimulando a economia local e proporcionando o surgimento de pequenos empreendimentos, além de se fomentar de forma eficaz a obtenção dos 17 objetivos da agenda 2030, no plano macroeconômico teria um imediato efeito de reduzir para o agravamento da dívida interna, permitindo uma gradual redução do significativo montante de juros pagos pelo Estado Brasileiro ao

opinião

mercado financeiro, suportados com recursos recolhidos da população em geral, por meio da cobrança de impostos, taxas e contribuições.

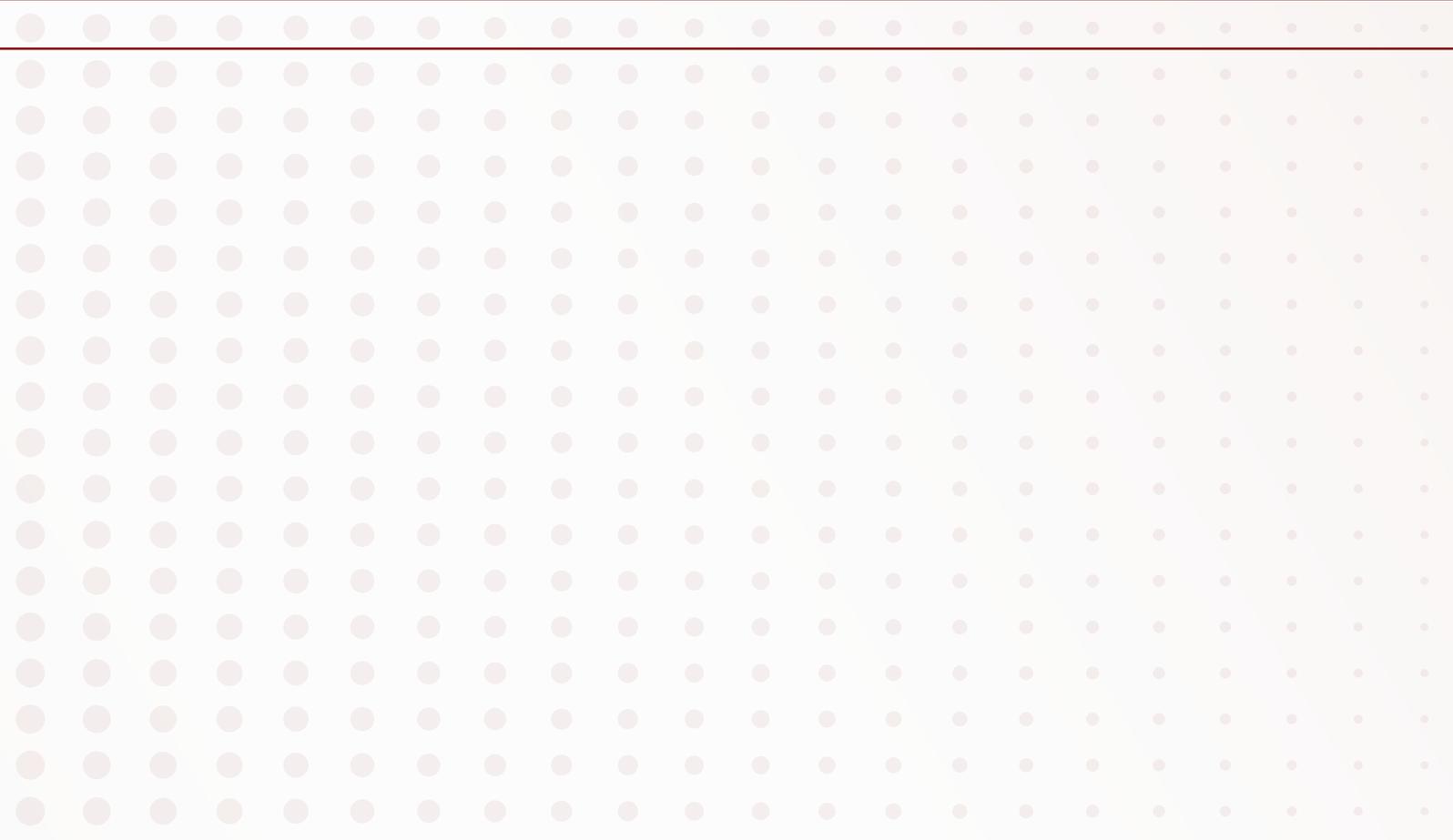
Outro ponto, essencial a se pensar, é que também nos atuais investimentos dos recursos previdenciários em Fundos Imobiliários, sejam estes condicionados à observância pelo empreendedor incorporados das regras da ABNT, relativas aos ODS, privilegiando-se empreendimentos que visem a obtenção da certificação LEED⁸, que é uma certificação para construções sustentáveis, concebida e concedida pela Organização Não Governamental americana U.S. Green Building Council (USGBC), de acordo com os critérios de racionalização de recursos (energia, água, etc.) atendidos por um edifício.

É chegada a hora de pensarmos na construção de um novo Brasil, tendo em mente a efetiva implantação dos 17 ODS, internalizadas nas políticas públicas, que se consolidam e se externalizam pelo viés das leis orçamentárias, visando a efetiva participação do poder público na agenda do desenvolvimento sustentável, no plano econômico, social e ambiental; atendendo de forma eficaz tanto necessidade de rentabilidade, de atendimento à demandas individuais das pessoas quanto da preservação do planeta, prestigiando-se o eixo central da sustentabilidade baseada no tripé *planet, people and profit*, de forma que a agenda mundial de sustentabilidade não esteja apenas no plano retórico dos discursos governamentais, mas definitivamente incorporada nos procedimentos de gestão; inclusive, na gestão de recursos previdenciários dos regimes próprios de previdência.

8 LEED (em inglês: *Leadership in Energy and Environmental Design*; em português: Liderança em Energia e Design Ambiental) é uma certificação para construções sustentáveis, concebida e concedida pela organização não governamental United States Green Building Council (USGBC), com intuito de promover e estimular práticas de construções sustentáveis, satisfazendo critérios para uma construção verde (https://pt.wikipedia.org/wiki/Leadership_in_Energy_and_Environmental_Design)



MPC.PR proativo



MPC.PR proativo

A ATUAÇÃO PROATIVA DO MPC/PR

A atual gestão do Ministério Público de Contas do Paraná (MPC-PR), sob o comando do Procurador-Geral Flávio de Azambuja Berti, teve como prioridade, nos biênios 2016-2018 e 2018-2020, conferir ao MPC/PR uma atuação proativa, a partir dos denominados projetos especiais.

Para tanto, houve uma reforma na estrutura administrativa do órgão ministerial, com o objetivo de otimizar o trabalho dos servidores. Com essa modificação foi possível instituir um Núcleo de Inteligência, a partir do engajamento de equipes em projetos especiais de atuação proativa, para uma fiscalização mais eficaz da Administração Pública.

Diante da limitação que o MP de Contas sempre dispôs para atuar junto ao Tribunal de Contas do Paraná, considerou-se indispensável ampliar a atuação com o fito de acompanhar de perto a gestão de políticas públicas, particularmente nas duas áreas que representam o maior gasto sob a perspectiva dos orçamentos dos Municípios: educação e saúde.

Projetos Especiais

Na área da educação, o MPC/PR conduziu um estudo sobre o cumprimento das metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação (PNE), nos 399 municípios do Paraná. O relatório final produzido pelo órgão ministerial apontou diversas irregularidades quanto ao pagamento do piso de professores da rede pública e quanto a ausência de crianças de quatro a cinco anos na pré-escola.

Além disso, o MP de Contas também deu atenção ao cumprimento de uma das estratégias da Lei Federal 13005/2014 para o cumprimento da Meta 7 do PNE, que se refere a disponibilização de internet nas escolas. O prazo para cumprimento da estratégia encerrou em junho deste ano. O levantamento preliminar apontou que 13% dos estabelecimentos de ensino ainda não haviam instalado banda larga de alta velocidade.

Já na área da saúde, o órgão ministerial conduziu dois projetos paralelos, a fim de promover a fiscalização das aquisições de medicamentos pelos municípios e a terceirização de serviços na saúde pública.

Em relação ao acompanhamento das contratações de empresas e/ou pessoas físicas para prestação de serviços médicos nos municípios, a equipe do Núcleo de Inteligência do MPC-PR identificou diversas irregularidades na prestação dos plantões médicos, na contabilização desses serviços e na ausência de documentos nos Portais da Transparência. Ao todo foram 28 Representações protocoladas junto ao Tribunal de Contas, além de uma série de dossiês encaminhados aos Promotores de Justiça do MP Estadual para que realizassem diligências junto aos municípios.

Com o fim desse projeto em meados de 2019, a equipe do Núcleo de Inteligência engajou-se em uma nova ação de monitoramento, visando o mapeamento dos portais da transparência do Executivo e Legislativo municipal, quanto ao cumprimento da legislação, a qualidade dos dados divulgados e o atendimento a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12527/2011).

Especificamente, estão sendo verificadas a disponibilização das informações e a íntegra dos procedimentos licitatórios e dos Contratos; a divulgação do quadro de cargos, das informações do quadro funcional, dos dados relativos à remuneração e diárias percebidas pelos servidores e dos servidores cedidos/recebidos. Quanto à execução orçamentária, são verificadas a divulgação das receitas e das despesas, com foco nos empenhos emitidos. Ainda, no exame dos portais e **sites** pertencentes às Câmaras Municipais, é aferida a correta e completa disponibilização da legislação municipal e dos atos de julgamento das contas do Poder Executivo.

Após a análise das informações, o MP de Contas tem emitido Recomendações Administrativas aos gestores, nos casos em que foram constatadas irregularidades ou a necessidade de melhorias na forma como as informações estão sendo disponibilizadas. Por meio dessas notificações, buscou-se estabelecer uma relação de confiança entre os gestores e as instituições do controle externo, que mais do que punir, visa a regularização e aprimoramento da Administração Pública.

Como resultado da aplicação dessa nova metodologia de atuação, o MPC/PR tem observado resultados positivos junto aos gestores, que em sua maioria têm cumprindo integralmente as recomendações ministeriais. Além disso, verificou-se a carência de informações e, por consequência, o interesse, principalmente nos municípios menores do interior do Estado, em receber esse tipo de orientação.

Essas medidas também estão sendo empregadas atualmente pela equipe do Núcleo de Inteligência responsável pelo projeto de fiscalização das aquisições de medicamentos, que desde 2017 vem monitorando as licitações nos municípios.

Inicialmente o projeto teve como foco os procedimentos licitatórios que já haviam sido homologados. Eram analisadas informações referentes aos valores ofertados nos certames, comparando-os com o Banco de Preços em Saúde (BPS) e com o Portal de Compras Governamentais do Governo Federal; a disponibilização de informações no portal da transparência; o quadro societário das empresas participantes; a

descrição dos itens licitados; e a ata de julgamento, a fim de verificar se houve a promoção de um ambiente competitivo. Nessa primeira fase, ao serem contatadas irregularidades o MP de Contas optou pela interposição de Representações, totalizando 45 processos protocolados no TCE-PR, além das comunicações com as Promotorias de Justiça do interior.

A partir de 2019, a equipe do projeto passou a verificar as licitações de forma concomitante a abertura dos editais e, ao invés da interposição de Representações, o MPC-PR tem optado pelo encaminhamento das recomendações administrativas, as quais têm sido acatadas integralmente pela maioria dos municípios, inclusive resultado na suspensão de editais para correções, conforme as orientações ministeriais.

No atual escopo de análise são verificados os preços referenciais praticados em comparação com os constantes no BPS e se o município faz uso do Código BR, em conformidade com a decisão do Tribunal de Contas, proferida no Acórdão nº 1393/19. Além disso, também é aferido se o município possui uma metodologia de composição de preços, se promove a alimentação do BPS, se são realizadas aquisições por lote, medida amplamente contestada pelo MPC-PR, e se há descrição insuficiente dos itens, prazo exíguo para entrega, não previsão de validade dos medicamentos, entre outros requisitos.

As recomendações expedidas nesses casos têm resultado na suspensão e cancelamento de diversos editais, visando as adequações necessárias, bem como o aprimoramento dos procedimentos licitatórios para aquisição de medicamentos, tornando todo o processo mais eficiente e podendo até mesmo resultar em economia para o município.

MPC/PR mais perto do cidadão

Além dos projetos especiais, a atual gestão do MPC/PR investiu nos canais de comunicação da instituição. Já possuindo a página no *Facebook* e o *site* institucional, neste ano foram criados um perfil no *Instagram* e um Canal no *YouTube*. O uso das redes sociais tem permitido não apenas uma maior visibilidade da instituição, como também uma maior aproximação do órgão ministerial com o cidadão.

Para tanto, além da divulgação de materiais informativos sobre as principais atividades e ações do MP de Contas, foram desenvolvidas campanhas educativas, com foco no cidadão e no jurisdicionado. Uma delas foi o desenvolvimento de vídeos, gravados por Procuradores e assessores da instituição, com o objetivo de explicar e auxiliar o público a compreender temas relacionados ao controle externo, como por exemplo as Prestações de Contas, Prejulgados do Tribunal de Contas, o que são e para que servem os processos de Consulta, Representação e Tomadas de Contas, entre outros.

Outra campanha do MPC/PR foi o desenvolvimento de vídeos curtos, postados em formato de *giphys*, com o uso de textos e imagens animadas para explicar o significado de termos técnicos jurídicos, utilizados diariamente dentro da atuação ministerial, mas que muitas vezes são desconhecidos do público leigo.

Além disso, a gestão atual também reabriu um canal de comunicação direto com a população, o e-mail institucional faleconosco@mpc.pr.gov.br, por meio do qual o MPC/PR recebe sugestões, elogios e, principalmente, denúncias que são devidamente processadas e analisadas pela assessoria da procuradoria-geral.

mpc.pr
proativo





**pareceres
ministeriais
selecionados**



pareceres ministeriais selecionados

PROTOCOLO Nº: 369898/18
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE ALTO PARANÁ
INTERESSADO: VICTOR HUGO RAZENTE NAVARRETE
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 175/19

Consulta. Câmara Municipal de Alto Paraná. Licença para desempenho de mandato classista. Direito à percepção dos vencimentos e vantagens, nos termos da legislação local. Possibilidade de modificação, desde que respeitada a disciplina da matéria constante na Constituição do Estado do Paraná. Possibilidade de limitação do número de licenças deferidas para desempenho de mandato classista, desde que proporcional ao número de servidores filiados ao sindicato. Impossibilidade de submissão do servidor licenciado à avaliação de desempenho, o que acarreta a suspensão do estágio probatório ou impede a progressão por merecimento. O deferimento de licença para desempenho de mandato classista é ato vinculado. O suprimento da ausência de vereador poderá ser promovido mediante contratação temporária ou terceirização dos serviços, a depender da situação concreta, devidamente motivada pelo gestor, e desde que observados os parâmetros do Prejulgado nº 6. Impossibilidade de designação de servidor efetivo do Poder Executivo, investido no cargo de Vereador, para o desempenho de atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Alto Paraná (peça 3), representada por seu Presidente, Sr. Victor Hugo Razente Navarrete, em que formula os seguintes questionamentos:

“1. Considerando questionamentos quanto a divergência das normas do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Município de Alto Paraná e a do art. 1º da Lei n.º 2.942/2018, questiona-se como se dá a aplicação conjunta das mesmas?

2. Considerando a hipótese de concessão de licença para mandato classista, com manutenção do pagamento mensal de gratificação modal, qual seria o caminho a ser tomado pelo gestor público para sanar a questão?

a) o gestor pode revogar ato de concessão de gratificação a qualquer tempo, ou só cabe fazê-lo antes de conceder a licença?

b) considerando a hipótese de que a gratificação temporária, para realizar determinado serviço seja mantida ao servidor afastado para exercer o mandato classista, qual a fundamentação para os Cofres Públicos ser

onerado duplamente com a mesma gratificação, já que o Gestor Municipal deverá conceder gratificação ao servidor que efetivamente vier a realizar o serviço adicional de interesse da Administração?

c) havendo pagamento de uma mesma gratificação a dois servidores (um afastado para exercer mandato classista e outro em atividade no serviço efetivo), ao tomar ciência de procedimento equivocado, o ressarcimento de valores aos cofres públicos seria feito pelo servidor beneficiado pelo pagamento que não teria direito ou pelo Gestor ordenador da despesa?

d) o ressarcimento poderá ser feito solidariamente, pelo ordenador da despesa e pelo servidor beneficiado, já que alegar desconhecimento da lei não isenta da ilegalidade praticada?

e) havendo Parecer Jurídico, que comprove que o Gestor Público foi orientado a tomar tal posição, teria a assessoria jurídica, advogado ou procurador do município (servidor efetivo ou comissionado) responsabilidade solidária com o gestor, no caso de ressarcimento de valores aos cofres públicos?

f) tendo o controlador interno, ou qualquer servidor efetivo, conhecimento de situação ilegal praticada pelo gestor, que resulte na má gestão do recurso público, a omissão em busca de esclarecimentos e ou providências saneadoras, também implica em responsabilidade solidária, no caso de penalidades e ou ressarcimento de valores aos Cofres Públicos?

3. Em se tratando de revisão da legislação municipal, o município poderá relacionar o limite de servidores que poderão se licenciar para mandato classista, considerando o número de servidores filiados ao sindicato?

4. Considerando o disposto no Estatuto dos Servidores quanto à ascensão funcional, (Estatuto – Art. 150 – É facultado ao servidor público, eleito para direção de sindicato, o afastamento do seu cargo, **sem prejuízo** dos vencimentos, vantagens e **ascensão funcional**, questiona-se:

a) como será feita a avaliação do servidor que em estágio probatório se licenciou para mandato classista?

b) como serão feitas as avaliações de desempenho, estando o servidor afastado do labor, cargo efetivo, para desempenhar mandato classista?

c) o município poderá disciplinar a concessão da licença para mandato classista, negando-a em alguns casos, a exemplo aos ocupantes de cargos efetivos de uma única vaga, como: ‘contador’ e ou ‘procurador jurídico’? Considerando o direito constitucional à licença, como o gestor municipal deverá proceder pois não havendo vaga real não poderá promover concurso público para suprir a necessidade do serviço essencial, e se efetivar contratação terceirizada será penalizado pela não observação ao Pré-Julgado n.º 6 do TCE-PR?

5. Considerando a legalidade de servidor efetivo exercer mandato eletivo de vereador, que sejam esclarecidos os direitos dos servidores:

a) sendo o mesmo designado para exercer outras atribuições, além das específicas do cargo efetivo, poderá o servidor perceber gratificação?

b) não havendo remuneração, poderá o servidor efetivo, no exercício da vereança, ser designado pelo Poder Executivo para atuar em comissões e exercer atribuições comuns a servidor efetivo?

c) considerando a ilegalidade em percepção de gratificação de função, acumulada à remuneração do cargo efetivo, somados ao subsídio do vereador, quais medidas devem ser tomadas pelo ordenador das despesas e pelos servidores beneficiados?”

O parecer jurídico foi juntado pelo consulente na peça 4, em que sustentou, em síntese: (i) o servidor em licença para o desempenho de mandato classista não possui direito às vantagens de caráter transitório, às verbas indenizatórias e à ascensão funcional por merecimento; (ii) o parecerista jurídico pode ser punido em caso de omissão ao menos culposa no exercício da atividade de consultoria; (iii) é lícita a limitação proporcional do número de servidores aptos a licenciarem-se para o desempenho de mandato classista e, se o servidor for o único de seu cargo, será admitida a contratação temporária de pessoa jurídica para a prestação dos respectivos serviços; (iv) não se admite acumulação de função gratificada com o exercício de mandato de vereador.

O Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, determinou a complementação do parecer jurídico (peça 6).

Em sua nova manifestação, o órgão jurídico da consulente (peça 11) sustentou, em síntese: (i) em razão da omissão legislativa, não haveria equívoco na continuidade de pagamento de gratificação de função a servidor no desempenho de mandato classista, ressalvando, no entanto, a possibilidade de a legislação ser atualizada para prever expressamente a necessidade de interrupção dos pagamentos; (ii) a supressão de gratificações temporárias deveriam ser suprimidas no momento em que o servidor deixasse de desempenhar as respectivas funções especiais; (iii) não haveria dano ao erário no caso de percepção simultânea de gratificação de função pelo servidor em desempenho de mandato classista e pelo servidor que o substituir; (iv) eventual ressarcimento ao erário estaria condicionado à verificação de ocorrência de improbidade administrativa; (v) em caso de identificação de irregularidades, deve o gestor competente buscar saná-la, sob pena de responsabilização; (vi) a legislação não veda o deferimento de licença para desempenho de mandato classista a servidor em estágio probatório; (vii) em caso de pagamento indevido de gratificação de função a servidor efetivo que desempenhe mandato de vereador, o gestor deverá revogar o ato concessivo da gratificação, sem prejuízo de sua eventual responsabilização pela irregularidade praticada.

A consulta foi, então, conhecida pelo Relator (peça 14).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca colacionou os precedentes relacionados à matéria (peça 15).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 16) sugeriu o oferecimento das seguintes respostas:

1. Não há conflito de normas entre o Estatuto dos Servidores e a Lei Municipal 2942/2018, pois a lei especial aplica-se em detrimento da lei geral. Sendo certo que a Lei 2942/2018 prevê expressamente o não pagamento de Auxílio-Alimentação para o servidor que estiver em licença para exercício de mandato classista, esta, como lei especial que é, prevalece sobre a lei geral.

2. Gratificações de função exigem seu exercício correspondente. Configura-se em uma contraprestação pelo exercício de atribuições específicas. Uma vez cessado esse exercício, por qualquer razão, inclusive em razão de afastamento para exercício de mandato eletivo ou classista, o pagamento da gratificação deve ser igualmente cessado, não havendo fundamento legal para sua continuidade.

2.1. O pagamento de gratificação advinda de função não exercida, causa dano ao erário. Quando a lei, ainda que numa interpretação rasteira, admite entender que há obrigatoriedade de não alterar o valor do holerite do servidor afastado para exercício de mandato classista, não se pode inferir, objetivamente, a ocorrência de má-fé. Comprovada a má-fé, o servidor que recebeu a verba indevida deve ressarcir o erário e o gestor fica sujeito à multa administrativa correspondente.

2.2. A responsabilidade solidária advém de lei.

2.3. Salvo se o parecer for vinculante – e não meramente obrigatório – ou se o advogado tiver agido com comprovado dolo ou culpa, não há que ser responsabilizado por ato privativo do administrador.

2.4. Diante de ilegalidade, ao servidor cabe levá-la ao conhecimento da autoridade, respondendo por dolo ou culpa, no caso de omissão. À autoridade, cabe responsabilidade solidária, caso, tendo conhecimento da ilegalidade, tarde a promover sua apuração, nos termos da lei local.

3. O município pode limitar o número de servidores a exercerem mandato classista, proporcional ao número de servidores filiados ao sindicato, notadamente, por meio de lei.

4. Considerando que a Constituição Federal vedou a ascensão funcional, o dispositivo legal que a menciona deve sofrer interpretação conforme, para ser considerado como “progressão” funcional.

4.1. O servidor em estágio probatório licenciado para exercício de mandato classista, deve ter suspensa a contagem de tempo para fins de avaliação de estabilidade.

4.2. A progressão funcional compatível com o art. 41, § 1º, III da Constituição Federal, é a progressão por antiguidade, se houver previsão legal. A contagem de tempo para fins de progressão por merecimento, deve ser suspensa até o retorno no servidor ao efetivo exercício do cargo.

4.3. Fere o princípio da liberdade sindical, bem como o direito político passivo, a limitação, pela entidade pública, de quais servidores podem ou não concorrer no pleito sindical, situação vedada pelo inciso II do art. 8º da Constituição Federal.

4.4. Servidor de cargo único que se afasta para exercício de mandato classista, deve ser substituído por servidor temporário, pelo tempo que durar o mandato do servidor afastado.

5. Se às atribuições do cargo do servidor efetivo, em acumulação com o cargo eletivo, forem acrescentadas novas atribuições, previstas em lei, preenchidos todos os requisitos legais e constitucionais, fará ele jus à respectiva remuneração.

5.1. Servidor público, afastado do cargo efetivo para exercício de mandato eletivo, não pode executar atribuições do cargo efetivo.

5.2. O exercício de quaisquer atribuições, mesmo não remuneradas, por vereador, ainda que o mesmo seja servidor efetivo licenciado, não pode violar o princípio da separação dos poderes, ou ser incompatível com a vereança.

5.3. O pagamento ilegal de função gratificada deve ser interrompido.

É o relatório.

Preliminarmente, nota-se que estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. O consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento, a petição inicial está instruída com parecer jurídico e foram formuladas questões em tese sobre matéria de competência desta Corte. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno. Na sequência será analisado o mérito das questões.

A resposta às **questões formuladas no bloco 2** exige a reflexão sobre a regularidade ou não da continuidade do pagamento de “gratificação modal”. Para tanto, indispensável a análise da legislação local que rege o tema, notadamente o previsto no art. 150, *caput* e parágrafo único, da Lei Municipal nº 1.361/96 (Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis de Alto Paraná), que possui a seguinte redação:

Art. 150 – É facultado ao servidor público, eleito para direção de sindicato, o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens e ascensão funcional.

Parágrafo Único – O afastamento de que trata este artigo será limitado, no máximo, a 03 (três) servidores.

De acordo com o art. 54 do referido Estatuto, vencimento básico “é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”, ao passo que o art. 56 estabelece que as “vantagens pecuniárias são acréscimos de estipêndios do servidor, em caráter permanente ou temporário”.

Nota-se que o art. 150 disciplina a questão de maneira ampla, incluindo entre os direitos do servidor licenciado para o desempenho de mandato classista a percepção de quaisquer vantagens, sem discriminação entre as de caráter transitório ou permanente. Ressalva expressa apenas é encontrada na Lei Municipal nº 2.942/2018, cujo art. 1º, §1º, prevê:

Não farão jus ao Auxílio-Alimentação instituído por esta lei: os agentes políticos, os servidores e empregados municipais, inativos, os afastados do cargo para acompanhar cônjuge ou companheiros, em serviço militar, em atividade política, em licença para tratar de interesses particulares, em licença para o desempenho de mandato classista; os ocupantes de cargos públicos que estejam cedidos ou permutados a outras esferas e que percebam seus vencimentos do cessionário.

Assim, embora seja criticável a opção feita pelo legislador local, a análise da disciplina da matéria aponta para a conclusão de que o servidor afastado para o desempenho de mandato classista tem direito à percepção do vencimento básico de seu cargo, bem como das vantagens em caráter permanente ou temporário que estava recebendo. Dentre as vantagens temporárias a que alude a legislação podem ser incluídas as “gratificações modais” mencionadas na consulta. Exclui-se apenas, por expressa previsão legal, o direito ao recebimento de auxílio-alimentação.

Nada impediria, nessa lógica, que a legislação local fosse alterada para, por exemplo, estabelecer expressamente que em caso de licença para desempenho de mandato classista o servidor teria direito apenas ao vencimento básico e às vantagens de caráter permanente. No entanto, não foi esta a opção legal sob análise.

Ressalve-se, ainda, que a Constituição do Estado do Paraná possui dispositivo similar, a seguir transcrito:

Art. 37. Ao servidor público eleito para cargo de direção sindical são assegurados todos os direitos inerentes ao cargo, a partir do registro da candidatura e até um ano após o término do mandato, ainda que na condição de suplente, salvo se ocorrer exoneração nos termos da lei.

§ 1º. São assegurados os mesmos direitos, até um ano após a eleição, aos candidatos não eleitos.

§ 2º. É facultado ao servidor público, eleito para a direção de sindicato ou associação de classe, o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens e ascensão funcional, na forma que a lei estabelecer.

Portanto, eventual modificação legislativa deve observar o parâmetro fixado pela Constituição do Estado, ou seja, não pode ser suprimida a manutenção das vantagens pessoais do agente, embora, na interpretação ministerial, a legislação municipal possa limitar à percepção das vantagens permanentes.

A interpretação adotada neste parecer está em consonância com o entendimento desta Corte em situação similar. O **Acórdão nº 751/18 – Segunda Câmara**, proferido no processo nº 770696/17, apreciou requerimento administrativo de servidora deste Tribunal que pleiteava a continuidade do recebimento de gratificação de função durante o período de licença maternidade.

Em seu voto, acolhido à unanimidade pela Câmara, o relator, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, consignou que “o Estatuto dos Servidores Civis do Estado do Paraná (Lei 6.174/70), espelha o texto magno, em seu artigo 236 – ‘À funcionária gestante é concedida, mediante inspeção médica, licença por três meses, com percepção do vencimento ou remuneração e demais vantagens legais’.”

Adiante o Conselheiro conclui que:

“Diante do exposto, considerando assegurado por Lei a preservação das vantagens integrais do servidor em período de licença gestacional, afasta-se, para o caso em tela, a presunção de percepção de gratificação de natureza ‘propter laborem’, razão pela qual propomos VOTO pelo DEFERIMENTO do pedido, reconhecendo à servidora REQUERENTE, o direito de percepção retroativa e durante o período da licença, das vantagens provenientes da gratificação de gerente de unidade, percebidas antes do afastamento e suspensas na fruição deste”.

Verifica-se, portanto, que em consideração à normatização da matéria pela legislação estadual, a Corte compreendeu como direito da servidora a percepção da gratificação de gerente de unidade durante o período de licença maternidade, eis que a legislação não previu a suspensão dos pagamentos em tal hipótese.

Importante destacar que a interpretação conferida por este Tribunal de Contas a seus próprios servidores deve balizar, por questão de isonomia, o tratamento direcionado aos jurisdicionados em situações similares.

No Tribunal de Justiça também se verifica precedente similar:

AGRAVO INTERNO E AGRAVO DE INSTRUMENTO. JULGAMENTO SIMULTÂNEO. MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO DE **MANUTENÇÃO DE GRATIFICAÇÃO PARA FUNÇÃO DE MOTORISTA DE AMBULÂNCIA**, CUJA EXCLUSÃO SE DEU ATRVÉS PORTARIA nº 627 DO MUNICÍPIO DE CAMBÉ EM 31.12.2016. ACOLHIMENTO. **ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CAMBÉ (LEI 1718/2003)**, FAZ A PREVISÃO DO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO CONFORME ARTIGOS 46, §3º, 63 E ART. 140 DO MESMO ESTATUTO **AUTORIZA LICENÇA DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL EXERCENTE DE MANDATO CLASSISTA, SEM PREJUÍZO DE SUAS VANTAGENS. SUPRESSÃO DE GRATIFICAÇÃO ILEGAL**. INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO À CONCESSÃO DA SEGURANÇA, POIS NÃO SE TRATA DE CRIAÇÃO DE NOVA VANTAGEM, E SIM DE MANUTENÇÃO DA QUE JÁ EXISTIA. RECURSO DE AGRAVO INTERNO CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(TJPR - 3ª C.Cível - AI - 1678701-8 - Região Metropolitana de Londrina - Foro Regional de Cambé - Rel.: Doutor Osvaldo Nallim Duarte - Unânime - J. 20.02.2018)

À vista desses argumentos, o Ministério Público de Contas conclui que inexistente irregularidade no deferimento de licença para desempenho de mandato classista com a manutenção das vantagens transitórias, ressalvado o auxílio-alimentação. Com isso, o Ministério Público de Contas entende que está prejudicada a resposta às questões formuladas no bloco 2 (letras "a" a "f").

Quanto à **questão 3**, correta a análise da unidade técnica. Com efeito, é viável que a legislação estabeleça limite de servidores que poderão se licenciar para o desempenho de mandato classista, desde que haja proporcionalidade com a quantidade de servidores filiados ao sindicato. Aliás, o TJ/PR possui jurisprudência nesse sentido:

MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PLATINA ESRELATOR: D. ANTONIO RENATO STRAPASSON. REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR MUNICIPAL. LICENÇA PARA O DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. INDEFERIMENTO NA ESFERA ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE. PREENCHIMENTO DE TODOS OS REQUISITOS NECESSÁRIOS. SERVIDOR ELEITO PARA CARGO DE DIREÇÃO EM SINDICATO REPRESENTATIVO DA CATEGORIA. **OBSERVÂNCIA DO LIMITE MÁXIMO DE 03 (TRÊS) SERVIDORES POR ENTIDADE**. ATO VINCULADO. ART. 37, §2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ART. 107, §§ 1º E 2º, DA LEI MUNICIPAL Nº 02/1993. SEGURANÇA CONCEDIDA. SENTENÇA MANTIDA EM REEXAME. (TJPR - 2ª C.Cível - 0003942-55.2017.8.16.0153 - Santo Antônio da Platina - Rel.: Desembargador Antônio Renato Strapasson - J. 21.11.2018)

A resposta à **questão 4** exige adequada contextualização. Como corretamente apontado pela CGM, a Constituição veda qualquer modalidade de ascensão funcional como mecanismo provimento de cargos públicos. No entanto, e considerando a leitura sistemática da normativa municipal, parece que a adoção do termo decorreu da mera repetição do dispositivo inscrito na Constituição do Estado do Paraná, o qual, por sua vez, é fruto de inadequada técnica de redação legislativa. Assim, a expressão “ascensão funcional” deve ser compreendida como “promoção funcional” ou “progressão funcional”.

4.a) Partindo dessa premissa, importa consignar que o servidor afastado do desempenho de suas atribuições funcionais, no gozo de licença para o desempenho de mandato classista, não pode ser submetido à avaliação especial de desempenho por comissão especial – condição inescapável para a aquisição de estabilidade funcional em razão do disposto no art. 41, §4º, da Constituição. Ou seja, em tal situação o estágio probatório deve ser suspenso até o retorno do servidor ao seu cargo de origem.

A questão inclusive está sendo debatida nesta Corte no âmbito do processo 116098/19. Na ocasião, o Ministério Público de Contas concluiu que o afastamento do servidor das atribuições funcionais impede a avaliação de sua aptidão para adquirir estabilidade no respectivo cargo público efetivo.

4.b) Raciocínio similar se aplica à hipótese de promoção funcional. Se a legislação local exigir a submissão a avaliação de desempenho como requisito para a promoção por merecimento, o servidor licenciado para o desempenho de mandato classista não poderá ser contemplado por esta espécie de progressão. Por outro lado, como a licença para desempenho de mandato classista é contabilizado como de efetivo exercício (art. 159, XV, da Lei Municipal nº 1.361/96), o servidor no gozo desta licença aparentemente terá direito à promoção por antiguidade, embora não tenha sido trazida aos autos a normativa que disciplina a matéria.

4.c) Com razão a unidade técnica. Seria inconstitucional a previsão que restringisse a algumas categorias de servidores o desempenho de mandato classista, por violação da liberdade sindical protegida pelo art. 8º, *caput* e inciso I, c/c art. 37, VI, todos da Constituição Federal. Inexiste, portanto, discricionariedade administrativa no deferimento da licença – é, pois, ato vinculado.

Para solucionar eventual ausência de servidor efetivo para o desempenho das mesmas atribuições do servidor licenciado, o Município poderá socorrer-se da contratação de servidor temporário, conforme sugerido pela unidade técnica, ou mediante a contratação de prestador de serviços (terceirização), a depender das peculiaridades do caso concreto, conforme motivação a ser dada pelo gestor. Em caso de terceirização dos serviços, deverão ser observados os parâmetros preconizados pelo Prejulgado nº 6, como a adoção da remuneração do servidor substituído como teto de pagamento ao substituto, a possibilidade de responsabilização

pelos documentos públicos que manusear, a observância das regras de vedação à acumulação de cargos e funções públicas e a contabilização dos gastos como despesa de pessoal.

A resposta à **questão 5** deve levar em consideração uma premissa básica. Embora seja admitida a acumulação do cargo efetivo com o exercício da vereança, quando há compatibilidade de horários (art. 38, III, da Constituição), não se pode esquecer que “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” (art. 18 da Constituição do Estado do Paraná).

Assim, deve ser rechaçado qualquer mecanismo de cooptação dos Vereadores pelo Poder Executivo Municipal, o que inclui a designação de servidor efetivo, também ocupante de cadeira no Poder Legislativo, para o desempenho de função de confiança ou cargo em comissão, tendo em vista que elas se destinam ao desempenho de atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição), as quais pressupõem intimidade funcional e vínculo de confiança. É certo que um servidor, submetido a essa situação objetiva, não gozará da necessária independência para o desempenho do controle externo a cabo do Poder Legislativo.

5.a) Assentada a premissa, conclui-se que é irregular a designação de servidor do Poder Executivo, que esteja no desempenho de mandato de Vereador, para o exercício de função de confiança ou cargo em comissão. Referido servidor, por outro lado, poderá perceber as gratificações inerentes às atribuições do cargo efetivo que ocupa, como gratificação de férias, gratificação de décimo terceiro vencimento, gratificação por atividade penosa, insalubre ou perigosa, todas previstas no art. 85 da Lei Municipal nº 1.361/96. Frise-se, portanto, que tais gratificações não decorrem de designação para o desempenho de atribuições de direção, chefia ou assessoramento.

5.b) A resposta ao item deve seguir o mesmo raciocínio da resposta acima: o servidor do Poder Executivo, no exercício da vereança, não poderá ser designado para o desempenho de atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Em razão da vagueza do enunciado da questão, que não especificou quais atividades seriam desenvolvidas pela comissão, resta inviável a apresentação de resposta categórica ao questionamento.

5.c) Se existe compatibilidade de horários, não há irregularidade no exercício concomitante, e conseqüente percepção simultânea da remuneração do cargo efetivo e do subsídio de Vereador (art. 38, III, da Constituição). Assim, a irregularidade residiria na percepção de adicional de gratificação pelo desempenho de função de confiança (o que é vedado), hipótese que, configurada, exigirá que a autoridade competente, possivelmente o Prefeito Municipal, cancele imediatamente a designação e o pagamento da gratificação.

Eventual dano ao erário (decorrente, por exemplo, do não desempenho da respectiva função de confiança), ou vício na designação para a função de confiança

(como, por exemplo, eventual ato de corrupção), poderão ser apurados em processo administrativo e, constatada eventual materialidade do delito, deverá ser apresentada notícia-crime ao Ministério Público do Estado do Paraná, para adoção das medidas cabíveis.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos termos constantes no corpo do parecer.

Curitiba, 12 de julho de 2019.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

**pareceres
ministeriais
selecionados**

PROTOCOLO Nº: 407742/19
ORIGEM: ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADEMAR LUIZ TRAIANO, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, CARLOS ALBERTO RICHÁ, CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, ESTADO DO PARANÁ, MARIA APARECIDA BORGHETTI
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO
PARECER: 285/19

Prestação de contas anual. Estado do Paraná. Exercício de 2018. Apontamentos pertinentes à gestão orçamentária, financeira, patrimonial, previdenciária e fiscal. Parecer prévio pela irregularidade das contas, com oposição de ressalvas, determinações e recomendações. Multas administrativas.

1. RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Poder Executivo do Estado do Paraná, relativa ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade dos ex-Governadores Carlos Alberto Richa (01/01/2018 a 05/04/2018) e Maria Aparecida Borghetti (06/04/2018 a 31/12/2018).

O processo administrativo foi formalizado no Tribunal de Contas mediante encaminhamento da Presidência da Assembleia Legislativa (peça nº 4), contendo os documentos estabelecidos na Instrução Normativa nº 146/2019-TC, os quais integram as peças nºs 5 a 75 dos autos digitais.

Distribuído o expediente, seguiram os autos ao exame inicial da Coordenadoria de Gestão Estadual. A unidade técnica destacou os principais fatos pertinentes à gestão quanto aos resultados orçamentários, financeiros, patrimoniais e fiscais, elucidando, ainda, as ressalvas, determinações e recomendações proferidas nos pareceres prévios de contas dos exercícios anteriores que careceriam de implementação (Instrução nº 482/19, peça nº 82). Ao fim, sugeriu oportunizar o contraditório ao Poder Executivo e aos gestores das contas, a fim de que fossem esclarecidas as impropriedades consignadas.

Por determinação do Relator (Despacho nº 1086/19, peça nº 83), foram as partes interessadas intimadas (peças nos 86 a 89).

A defesa do Poder Executivo foi providenciada conforme as manifestações dos órgãos do Estado, constantes das peças nos 100 a 110.

A ex-Governadora endossou a argumentação técnica ofertada pelo Estado do Paraná, acrescentando esclarecimentos em relação a diversos aspectos pontuados na instrução e apresentando documentos anexos (peças nos 115 a 121). Ao fim, pugnou pelo juízo de total regularidade das contas apresentadas.

O ex-Governador que lhe antecedeu, de semelhante modo, ratificou a defesa técnica apresentada pelo Poder Executivo, reclamando a expedição de parecer prévio pela regularidade das contas do exercício (peça nº 125).

Em análise conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Estadual ocupou-se de detalhar os argumentos defensivos, confrontando-os com seus registros e opiniões técnicas. Ao cabo, manifestou-se pela emissão de parecer prévio recomendando a regularidade com ressalvas das contas, além da imposição de determinações e recomendações, bem como a imputação de multas administrativas (Instrução nº 685/19, peça nº 126).

Ainda, cumpre relatar que se encontram apensos ao processo principal os autos de alerta exarados à Chefia do Poder Executivo nos três quadrimestres de 2018 (autos nos 548300/18, 729843/18 e 79493/19), além de requerimento administrativo formalizado pela Controladoria Geral do Estado acerca de inconsistências identificadas nas rotinas de utilização do Sistema Integrado de Finanças Públicas (autos nº 366643/18).

É o relato do essencial.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O **exame técnico** conduzido pela instrução desta Corte evidenciou que a gestão estadual no exercício de 2018 alcançou **resultados superavitários** sob as perspectivas **orçamentária** (R\$ 151,5 milhões), **financeira** (saldo de R\$ 7,8 bilhões para o exercício seguinte) e **patrimonial** (R\$ 3,1 bilhões). Ademais, elucidou o **cumprimento das metas fiscais** previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, incrementando-se o montante da dívida consolidada líquida em R\$ 1,8 bilhão. E, ainda, registrou o acréscimo dos saldos da dívida ativa (créditos em favor do Estado), bem como da dívida fundada e do total de precatórios.

Ao lado disso, a unidade técnica asseverou o **atendimento aos limites percentuais de repasses de recursos** aos demais Poderes e Órgãos Constitucionais, previstos na LDO, assim como o **cumprimento** dos percentuais de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino público (33,56%) e com ações e serviços públicos de saúde (12,17%).

Quanto ao índice estabelecido na Constituição Estadual de aplicação de recursos mínimos em ciência e tecnologia, registrou-se que o Estado **não cumpriu** a exigência, aplicando 1,97% da receita tributária.

Por outro giro, verificou-se o **cumprimento** da norma inscrita no art. 167, inciso III da Constituição ("**regra de ouro**"), que veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, bem assim dos **limites previstos na Lei Complementar nº 101/2000**, quanto à dívida consolidada líquida, às operações de crédito, às garantias concedidas, às obrigações financeiras em relação às disponibilidades (art. 42) e à despesa total com pessoal.

Nessa perspectiva, o segmento técnico do Tribunal de Contas considerou as contas *regulares*, sem prejuízo da oposição das seguintes *ressalvas*:

1. (item 1 e 4e) Falta de elaboração do Instrumento de planejamento que tratou da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, conforme estabelecido no artigo 8º da Lei Complementar nº 101/00;
2. (item 2) Sucessivos atrasos no envio dos dados orçamentários financeiros e patrimoniais ao sistema SEI-CED, sob a responsabilidade dos gestores: Sra. Maria Aparecida Borghetti, em relação ao 1º e 2º quadrimestres de 2018; e Sr. Carlos Roberto Massa Junior em relação ao 3º quadrimestre de 2018;
3. (item 3b) Prejuízo em avaliações da Controladoria, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pela SEFA, desde a implantação do Sistema Novo Siaf;
4. (item 4a) Os programas: Minha Escola Tem Ação – META; Excelência no Ensino Superior e o Políticas de Direitos Humanos e Cidadania não apresentaram execução satisfatória em relação às metas previstas;
5. (item 4b) Não apresentação do Relatório Sobre a Conservação do Patrimônio Público Estadual e Projetos em Andamento;
6. (item 4c) Ausência, como anexo ao projeto da Lei Orçamentária, do demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas fiscais, conforme estabelece o artigo 5º, I, da LC 101/00;
7. (item 4d) Projeto da Lei Orçamentária não estar acompanhado do demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de renúncia fiscal, conforme estabelecido no artigo 5º, II, da LC 101/00;
8. (item 5) Divergência dos dados das Dotações Iniciais e das Dotações Atualizadas das Despesas Orçamentárias apresentados via SEI-CED em comparação com as identificadas na PCA - Balanço Orçamentário;
9. (item 8) Descumprimento do artigo 73, inciso VI, b da Lei nº 9.504/97, tendo em vista a existência de valores empenhados no mês de julho, além de valores em agosto e setembro para a execução de Despesas de Publicidade Institucional;
10. (item 10) Falta de repasse integral dos recursos arrecadados com fonte vinculada ao Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado – FEPGE;
11. (item 17) Falta de equalização das divergências dos saldos que ainda se encontram controversos, bem como a ausência de contabilização dos valores atualizados dos Precatórios;
12. (item 19) Não cumprimento da aplicação do percentual mínimo de 2% da receita tributária em Ciência e Tecnologia (artigo 205, da Constituição do Estado do Paraná);
13. (item 19) Desvincular recursos relativos à parcela do adicional de alíquota do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná;
14. (item 20) Não atendimento, em sua plenitude, do princípio da transparência, que no caso concreto consistiria em tornar tempestivamente públicos e inteligíveis os atos de gestão fiscal, tendo em vista a Republicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária para os bimestres 1, 2, 3, 4, e 6, e do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 1º, 2º e 3º quadrimestres.

Estabelecidas essas conclusões, a Coordenadoria sugeriu a expedição de *determinações* ao Governador do Estado no sentido de que providenciasse a

conclusão da apuração e conseqüente registro contábil dos valores levantados de precatórios, bem como de que *revisse a política de aplicação de recursos em ciência e tecnologia, deixando de desvincular* os relativos à parcela do adicional de alíquota do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná.

Ainda, cabe destacar a formulação de *recomendações* à gestão, abrangendo (i) a melhora nos índices de efetividade dos programas previstos no Plano Plurianual, (ii) o restabelecimento da natureza especial contábil dos fundos disciplinados pela Lei estadual nº 18.375/2014, (iii) a codificação de fontes necessárias para identificar os recursos vinculados a destinações específicas, (iv) a formulação de projeto de lei para fortalecer a recuperação da dívida ativa, e (v) a segregação contábil das transferências financeiras ao Regime Próprio de Previdência Social.

E, diante de sucessivos atrasos, *superiores a 30 (trinta) dias*, no envio de dados orçamentários, financeiros e patrimoniais ao sistema SEI-CED, aduziu a incursão da ex-Governadora (por duas vezes) e do atual mandatário na conduta vedada no art. 87, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar estadual nº 113/2005, de modo a lhes atrair a incidência de *multas administrativas*.

As análises técnicas providenciadas pela diligente equipe da Coordenadoria de Gestão Estadual desta Corte de Contas servem de amparo à lavratura deste opinativo ministerial, que **endossa, desde logo, as proposições de determinações e recomendações**, além da imputação das **multas administrativas**, incidentes nos estritos termos do *caput* do art. 87 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Quanto ao julgamento que se exerce sobre as contas, entretanto, a despeito de se constatar o atingimento de índices contábeis que denotam relativa saúde financeira do Estado do Paraná, a constatação de certos fatos contrários à ordem jurídica impõe o **parecer pela irregularidade** das contas do exercício, sem prejuízo da anotação das demais causas de **ressalva** também identificadas pela instrução.

Nesse sentido, é oportuno salientar, quanto à **ausência do decreto que teria veiculado a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso**, que a falha formal se deve ao fato de que o Estado não havia se adequado aos preceitos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹ até o exercício de 2018, observando o que dispunha o art. 47 da Lei nº 4.320/1964². Tendo em vista, contudo, o ajuste ao marco legal mais recente para o corrente exercício, em compasso com a determinação proferida pelo Tribunal de Contas, é acertada a anotação de mera **ressalva** ao item.

De semelhante modo, quanto às **falhas oriundas da implantação do novo SIAF**, haja vista a constatação de intercorrências na execução do Contrato nº 07/17, motivando, inclusive, a instauração de procedimento administrativo pelo Poder Executivo para

¹ Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

² Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

apurar a responsabilidade da empresa Enorey International Brasil Consultoria Ltda., este *Parquet* de Contas corrobora o entendimento instrutivo, reputando suficiente a anotação de **ressalvas** para tais fatos. São eles: **(i)** atrasos no envio de dados ao SEI-CED, **(ii)** prejuízo às avaliações da Controladoria Interna e **(iii)** republicação dos Relatórios Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF).

A proposição de **ressalva** em razão dos **baixos índices de execução de programas previstos no PPA** é coerente com o escopo e a metodologia de análise das contas anuais, na medida em que o exame se concentra em dados objetivos, de sorte que o percentual de efetivação das metas é o único indicador viável para mensurar a eficiência do gasto público. A busca de sistemáticas alternativas para avaliação da legitimidade (a exemplo das auditorias operacionais), entretanto, é uma tendência que deve ser estimulada nesta Corte de Contas.

Por sua vez, o apontamento técnico acerca da **falta do relatório sobre a conservação do patrimônio público estadual e projetos em andamento**, embora consigne violação ao quanto disposto no art. 45, parágrafo único da LRF³, diagnosticou que *“a Coordenadoria de Patrimônio do Estado – CAPE/SEAP possui relatórios de gestão patrimonial de imóveis”*. Assim, materialmente, a impropriedade não reside na ausência do controle exigido na legislação, mas na inobservância do dever de encaminhamento tempestivo de tais informações ao Poder Legislativo – o que, todavia, restou atendido no projeto de LOA do exercício de 2019. Correta, pois, a indicação de **ressalva**.

Ao lado disso, a **carência dos anexos estabelecidos nos incisos I e II do art. 5º da LRF⁴ no projeto da lei do orçamento anual de 2018** merece uma reflexão mais aprofundada.

Quanto ao **demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com as metas fiscais**, evidentemente o Poder Executivo reconheceu o descumprimento da norma legal, sequer tendo elaborado o documento – situação que, aparentemente, não se repetiu no exercício subsequente. A despeito de a falta formal revestir-se da maior gravidade, porque, além de infração à norma geral de finanças públicas, traz consigo a conotação da falta de **controle gerencial** das contas, verifica-se que no plano material não houve maiores prejuízos à gestão, na medida em que as metas fiscais – **bastante conservadoras**, diga-se – foram superadas com razoável folga. Desse modo, é coerente a **ressalva**.

Já em relação aos **demonstrativos regionalizado do efeito das renúncias de receita e das medidas de compensação respectivas**, é de se pontuar que a temática vem sendo reiteradamente objeto de preocupação e questionamento por este Órgão Ministerial.

3 Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

4 Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; (...)

Com efeito, a exigência normativa tem sede constitucional⁵ (art. 165, § 6º) e se articula com a previsão do art. 14 da própria LRF⁶, denotando a necessidade de se assegurar o *equilíbrio intergeracional* com base na gestão fiscal responsável. Para tanto, faz-se imprescindível a previsão de medidas compensatórias aos mecanismos de renúncia de receita, vale dizer, o estabelecimento de estratégias coerentes ao resguardo do patrimônio público.

Mais do que isso, ao exigir a veiculação no projeto de lei orçamentária de *"demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia"*, seguramente o constituinte intentou submeter essa temática à publicidade e ao debate público, através do Parlamento. Isso porque é toda a população que arca com a alta carga tributária a que é submetida para compor as receitas estatais, de modo que **a renúncia a parcela desses recursos deve ser o mais fundamentada, sistematizada e transparente possível.**

Firme nesses pressupostos, consistentemente o Ministério Público de Contas recomendava a *irregularidade* das contas estaduais em face do descumprimento do requisito legal e, em consequência, da notória *falta de transparência na política fiscal de renúncias de receita*. Todavia, a questão vem sendo superada pelo Tribunal Pleno, que, no Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18, referente às contas estaduais do exercício de 2017, concluiu que **a projeção das perdas na previsão da arrecadação é suficiente como medida compensatória**, inexistindo prejuízo à realização da receita. Sem embargo, exarou *determinação* para adequação do demonstrativo, além do encaminhamento de sugestão à Coordenadoria Geral de Fiscalização de realização de auditoria sobre a temática – providência acerca da qual não se tem notícias, diga-se.

Destarte, em face da compreensão já sedimentada pelo Plenário *e dos encaminhamentos decorrentes da apreciação das contas de 2017*, cujas consequências somente poderão ser vislumbradas com relação ao exercício posterior, deixa-se de apontar, nesta oportunidade, o item como causa de irregularidade, mantendo-se a **ressalva**.

Em relação aos **gastos com publicidade institucional realizados no período de vedação⁷ inscrito no art. 73, inciso VI, alínea "b" da Lei nº 9.504/1997**, a unidade

5 § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

6 Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

7 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:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

observa que, após os ajustes reclamados pela Secretaria da Comunicação Social, evidenciou-se o montante de **R\$ 168.266,79**. Desse modo, em face da pouca expressividade das despesas em comparação com o total empenhado no exercício (aproximadamente 0,28%) e da pouca probabilidade de tal fato ter causado desequilíbrio ao pleito, opinou pela ressalva.

A rigor, mantendo-se coerência com o quanto deliberado pelo Tribunal de Contas no Prejulgado nº 13, *caberia apenas à Justiça Eleitoral o reconhecimento das exceções à proibição normativa* – de modo que, não se tendo conhecimento de que houve prévia autorização às despesas glosadas, os gastos deveriam ser reputados *irregulares*. Além disso, o precedente favorável à gestão invocado na instrução trata de vedação distinta, inscrita no inciso VII⁸ do mencionado art. 73 – na qual não incorreu o Poder Executivo Estadual no exercício de 2018.

Nada obstante, ponderando a *materialidade* dos gastos e a *proporcionalidade* da irregularidade no contexto da gestão, também o Ministério Público de Contas reputa possível a mera aposição de **ressalva** – sem deixar de consignar, contudo, que a realização de despesas com publicidade institucional no período vedado sem prévia autorização da Justiça Eleitoral configura *transgressão à ordem jurídica* e, como tal, pode ser coibida pelo Tribunal de Contas, inclusive mediante a recomendação de irregularidade das contas.

Finalmente, a propósito das *divergências de dados no SEI-CED em comparação com os do balanço orçamentário* e das *impropriedades envolvendo a correta contabilização de precatórios*, por se tratar de questões eminentemente **formais**, igualmente se deve corroborar a sugestão de **ressalvas**.

Ainda, o momento é oportuno para ratificar a preocupação da unidade técnica a respeito da **necessidade de definição de um posicionamento plênio quanto ao enquadramento dos Serviços Sociais Autônomos no conceito de empresas dependentes**⁹, para o que o Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18 determinou a instauração de **prejulgado**. Deixa-se, não obstante, de suscitar o incidente neste processo na medida em que, pelo Despacho nº 1082/19 (peça nº 168 dos autos digitais nº 314619/18), a Coordenadoria de Monitoramento e Execuções encaminhou o expediente ao Gabinete da Presidência para atendimento da deliberação do Tribunal Pleno.

Quanto aos demais itens apontados na instrução, por carecerem de algum detalhamento, passamos a explicitar as conclusões do Ministério Público de Contas acerca dos temas controvertidos.

8 VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

9 Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

II - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

3. FUNDOS ESPECIAIS

Dentre as causas de ressalva consignada pela CGE, constou o suposto **repasso a menor da receita arrecadada à conta do Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado – FEPGE**. Para ilustrar a ocorrência, a unidade técnica elaborou quadro da movimentação dos recursos vinculados à fonte 106, contendo os dados de arrecadação e de repasse àquela unidade nos últimos três exercícios.

Com fulcro nessas informações, diversamente do que se verificou no exercício pretérito, em que a Secretaria da Fazenda teria retido aproximadamente 70% dos valores que deveriam ser destinados àquela finalidade, a instrução apontou o repasse de 90,10% do montante arrecadado. Ainda, a despeito da falha, a unidade técnica asseverou que *“todos os recursos financeiros do FEPGE estão presentes em conta bancária do próprio Fundo e geridos pelo próprio, não havendo qualquer ingerência da SEFA”*, salientando que houve fraco desempenho de sua execução orçamentária, visto que no fim do exercício seu saldo bancário girava em torno dos R\$ 23,4 milhões. Por essa razão, compreende a unidade técnica que *“não seria razoável e proporcional opinar pela irregularidade das contas, tendo em vista que o valor repassado, ainda que menor, supõe-se que tem sido mais do que suficiente para o FEPGE”*.

A linha argumentativa delineada pelo segmento técnico desta Corte mostra-se plausível e até poderia ser corroborada por este *Parquet* de Contas, fiando-se nas suas conclusões, não fossem as seguintes assertivas apresentadas no Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18-STP, com referência ao exercício anterior:

Inobstante tratem-se de informações recebidas após a conclusão da instrução processual, releva referir que a SEFA apresentou relatório do sistema SIAF **comprovando o repasse na íntegra das receitas auferidas no ano de 2017**. Na mesma oportunidade, informou que o relatório SIA580, embora traga a descrição “transferências financeiras do Tesouro para Unidades da Administração Indireta – por Grupo de Despesa/Fonte” está equivocado, pois sua finalidade real é a de demonstrar a Execução Orçamentária paga e o RP pago em 2017”, de modo que as receitas do FEPGE são registradas pela SEFA de forma *“escritural”* (somente registro contábil) para fins de reconhecimento contábil no poder Executivo.

A PGE encaminhou extrato bancário com saldo de R\$ 24,6 milhões relativamente as sobras do exercício e de exercícios anteriores e **informou que as receitas desse fundo são arrecadadas diretamente pela PGE** e, nos termos do art. 8º de sua lei de criação, o Fundo é dotado de autonomia de gestão, competindo a seu Presidente e/ou Conselho Diretor requerer ao órgão arrecadador o repasse de recursos sempre que necessários à consecução de seus fins.

Evidenciado o **recebimento da totalidade das receitas da Fonte 106 pelo FEPGE**, evidencia-se não ter sido o apontamento a causa do fraco desempenho de sua execução orçamentária. (Grifamos)

(Prestação de Contas do Governador do Estado nº 31461-9/18, Rel. Cons. Fernando Guimarães, DETC 15/10/2018)

pareceres
ministeriais
selecionados

Ora, **se é procedente o raciocínio que prevaleceu no exame das contas do exercício anterior, deve-se concluir que igualmente são adequadas as razões apresentadas pela Secretaria de Estado da Fazenda** na manifestação acostada à peça nº 107 destes autos digitais:

Isso significa, em suma, que desde o advento da Lei Complementar nº 203/2017, **todos os recursos financeiros do FEPGE estão presentes em conta bancária do próprio Fundo e geridos pelo próprio**, não havendo qualquer ingerência da Secretaria de Estado da Fazenda sobre esses recursos financeiros.

Isso pode ser evidenciado ao se visualizar o extrato das contas bancárias do FEPGE (anexo), que em 31/12/2018 possuíam o valor total de R\$ 23.451.509,72 (vinte e três milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil, quinhentos e nove reais e setenta e dois centavos), somados os saldos da conta corrente e aplicações do fundo. Frise-se, respectivos recursos financeiros estão sob gerência do próprio FEPGE e não da Secretaria de Estado da Fazenda, não havendo o que se falar em falta de repasse de recursos arrecadados.

À Secretaria de Estado da Fazenda apenas cabe realizar os atos necessários para a abertura dos créditos orçamentários na dotação do Fundo, quando assim for solicitado pelo órgão para o atendimento de despesas a serem realizadas pelo mesmo, mediante abertura de créditos adicionais. (Grifamos)

Assim sendo, parece-nos que o apontamento efetuado pela unidade técnica não se sustenta, na medida em que a arrecadação é realizada à conta do próprio Fundo, competindo à Secretaria da Fazenda o controle contábil-orçamentário dos valores. E, nesse sentido, com a revogação da autorização legal à incorporação do eventual superávit financeiro do mencionado Fundo ao Tesouro, tem-se por certo que o montante remanescente na fonte 106 estará disponível ao FEPGE no exercício subsequente.

Tem-se, pois, o item por **regularizado**.

De outra banda, quanto à **constatação da existência de fundos inoperantes**, cumpre salientar que o Parecer Prévio nº 287/18 adotou as *recomendações* do Caderno Medidas de Gestão, de modo a sugerir ao Poder Executivo que efetivasse a gestão dos Fundos de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (FPA-RMC), Estadual de Habilitação e Regularização Fundiária de Interesse Social (FEHRIS) e Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (FUNDEPIR). Sem embargo, constatou a unidade técnica que tais fundos não constaram do orçamento.

Além desses, foram **instituídos no exercício de 2018** os Fundos de Aval Garantidor das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Paraná (FAG/PR), de Capital de Risco do Estado do Paraná (FCR/PR) e de Inovação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Paraná (FIME/PR), que já foram regulamentados, mas também carecem de efetiva implementação orçamentária.

Nesse cenário, reiterando o opinativo já alinhavado no exercício anterior, considerando que na tramitação do projeto de lei que culminou na edição da Lei

nº 19.115/2017, a Assembleia Legislativa houve por bem manter aqueles fundos especiais, é *dever* do Poder Executivo **adotar as medidas necessárias à plena operacionalização de tais estruturas**, com vistas a cumprir as finalidades legais. Assim, sugere-se a expedição de tal **determinação** ao Governo do Estado.

4. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

A gestão previdenciária historicamente tem sido um aspecto sensível à higidez das contas públicas, situação da qual não se isenta o Estado do Paraná.

A evolução de sua disciplina normativa no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social paranaense foi suficientemente abordada pela unidade técnica na instrução, retratando a instituição do regime pela Lei nº 12.398/1998, a revisão da segregação de massas promovida pela Lei nº 17.435/2012, a contribuição previdenciária de inativos e pensionistas e a **indevida**¹⁰ reestruturação do plano de custeio operada com a Lei nº 18.469/2015, a qual rompeu com qualquer possibilidade de equilíbrio atuarial e sustentabilidade financeira do sistema¹¹.

Segundo os dados consolidados na instrução, o regime apresentou **déficit orçamentário de R\$ 5 bilhões**, cumprindo salientar que o Fundo de Previdência, único estruturado sob o regime de capitalização, consignou **resultado deficitário de R\$ 464,2 milhões**. Para os fundos de repartição simples (Fundo Financeiro e Fundo Militar), a cobertura da insuficiência financeira é realizada mediante complementação paga pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Instituições de Ensino Superior (conforme a Lei nº 17.435/2012¹²); o Fundo de Previdência, todavia, não recebeu aportes suplementares, ainda que *não haja saldo de restos a pagar sem a correspondente suficiência de caixa*, conforme a instrução.

A despeito da **precária situação financeira dos fundos de natureza previdenciária**, que acumularam perdas no exercício, em vista dos resultados financeiro-orçamentários registrados, observou o segmento técnico deste Tribunal de Contas que o **resultado atuarial** do Fundo de Previdência demonstra *suposta* solvência do regime, compreendendo um **resultado técnico superavitário em**

¹⁰ Sempre é oportuno salientar que o Parecer Técnico MPS/SPPS/DRPSP/GCACI/CCOAT nº 011/2015 sustentou a **irregularidade da nova segregação de massas**, em virtude do patente **desequilíbrio financeiro e atuarial**, que promove a **descapitalização** do Fundo de Previdência, *verbis*: “Não foi demonstrado por meio da Nota Técnica Atuarial DPREV/ATUÁRIA nº 34/2015 que a alteração da segregação da massa do RPPS do Estado do Paraná atende a todos estes requisitos. Além disso, apesar da incompletude dos elementos apresentados na referida nota, pode-se inferir, conforme já comentado, que a **transposição de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo de Previdência (...) promove a descapitalização do Fundo de Previdência (Plano Previdenciário) e não implementa de imediato e dentro do prazo previsto (35 anos) na Portaria MPS nº 403/2008, plano de equacionamento do déficit atuarial provocado pelo aumento da massa de segurados do plano previdenciário**”.

¹¹ Deve-se anotar que a questão vem sendo reiteradamente abordada pelo Ministério Público de Contas nas prestações de contas do Poder Executivo, do ParanaPrevidência e dos fundos de natureza previdenciária desde, pelo menos, o exercício de 2015 – ainda que as alterações impostas pela Lei nº 17.435/2012 hajam sido previamente impugnadas, igualmente. Ainda, esta instituição manejou junto ao Tribunal de Contas **medida cautelar inominada** (autos nº 38752-6/15) visando a **prevenir a descapitalização do Fundo de Previdência**, a qual foi sumariamente **rejeitada por esta Corte**. Também, é importante registrar a tramitação, junto ao Supremo Tribunal Federal, da **Ação Direta de Inconstitucionalidade** nº 5330, que questiona os dispositivos da Lei nº 18.469/2015.

¹² Art. 23. Os recursos adicionais e necessários à cobertura de insuficiências financeiras havidas em face do compromisso com o pagamento dos benefícios devidos aos pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro e ao Fundo Militar correrão a cargo das dotações próprias do Poder Executivo, para os benefícios concedidos até a publicação desta Lei.

Parágrafo único. Os recursos adicionais e necessários para o pagamento de pensões concedidas após a publicação desta Lei correrão a cargo de dotação orçamentária própria dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e das Instituições de Ensino Superior.

R\$ 70,4 milhões. Tal situação é drasticamente diversa da constatada no exercício de 2017, em que se apurou um déficit atuarial de aproximadamente R\$ 16,6 bilhões.

É evidente que a obtenção de tais resultados tem um **custo** – precisamente, as alterações propiciadas com a edição, aos 20/12/2018, da **Lei nº 19.790**.

Tal diploma, ao passo que **isentou o Estado do pagamento da contribuição sobre a folha de inativos e pensionistas**, impôs-lhe a obrigação de realizar **aportes mensais para o custeio suplementar do regime**, trazendo nova redação ao art. 20, *caput* e § 1º da Lei nº 17.435/2012:

Art. 20. Considerados os pressupostos de capacidade financeira e orçamentária do Estado do Paraná e os critérios de solvência atuarial de que trata o art. 4º desta Lei, o Estado também transferirá, para composição do Fundo de Previdência, a título de custeio suplementar, **aportes mensais e escalonados**.

§ 1º Os aportes descritos no *caput* deste artigo terão como base o valor total mensal da Folha de Benefícios do Fundo de Previdência, observando-se a **progressão de alíquotas** conforme tabela descrita no anexo único desta Lei, tendo como termo inicial a folha do mês de julho de 2018.

Dessa sorte, segundo a proposta apresentada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, **além** dos seus encargos com as **contribuições previdenciárias** (*em montante igual à contribuição que arrecadar dos servidores ativos*), o Estado do Paraná deverá verter ao Fundo de Previdência, com vistas a assegurar a solvência do regime, uma **parcela adicional** – cujo cálculo corresponderá à multiplicação dos seguintes percentuais, retratados no **anexo** da legislação, sobre a **folha mensal de benefícios custeados pelo referido Fundo**:

ANO	ALÍQUOTA	ANO	ALÍQUOTA	ANO	ALÍQUOTA
2018	0,5%	2043	49,0%	2068	40,0%
2019	1,0%	2044	52,0%	2069	38,0%
2020	2,0%	2045	55,0%	2070	38,0%
2021	3,0%	2046	58,0%	2071	38,0%
2022	4,0%	2047	58,0%	2072	38,0%
2023	5,0%	2048	58,0%	2073	38,0%
2024	6,0%	2049	58,0%	2074	38,0%
2025	7,0%	2050	58,0%	2075	38,0%
2026	8,0%	2051	58,0%	2076	38,0%
2027	9,0%	2052	58,0%	2077	38,0%
2028	10,0%	2053	58,0%	2078	38,0%
2029	11,0%	2054	58,0%	2079	38,0%
2030	12,0%	2055	58,0%	2080	38,0%
2031	13,0%	2056	58,0%	2081	38,0%
2032	16,0%	2057	58,0%	2082	38,0%
2033	19,0%	2058	58,0%	2083	38,0%
2034	22,0%	2059	58,0%	2084	38,0%

2035	25,0%	2060	56,0%	2085	38,0%
2036	28,0%	2061	54,0%	2086	38,0%
2037	31,0%	2062	52,0%	2087	38,0%
2038	34,0%	2063	50,0%	2088	38,0%
2039	37,0%	2064	48,0%	2089	38,0%
2040	40,0%	2065	46,0%	2090	38,0%
2041	43,0%	2066	44,0%	2091	38,0%
2042	46,0%	2067	42,0%	2092	38,0%

pareceres
ministeriais
selecionados

Parafrazeando a indagação suscitada pela Douta Procuradoria-Geral de Justiça na tramitação¹³ do Projeto de Lei nº 402/2018, que se converteu no texto da Lei nº 19.790/2018, há que se perguntar: **se em face da exigência legal (vigente até então) de contribuição no importe de 11% o Executivo já estava em mora, como esperar um “milagre financeiro” que propicie, no futuro, aportes de 58%?**

Veja-se que o plano de equacionamento proposto pelo Estado do Paraná é absolutamente surreal e fantasioso, cuja factibilidade, sob a perspectiva financeira, é facilmente fulminada pela simples observação – haja vista que propõe, por exemplo, que em **duas décadas** (2039) o ente público se comprometa a aportes mensais correspondentes a **um terço da folha de benefícios** do regime, **superando-lhe a metade cinco anos depois!**

Insta destacar que a referida manifestação do Ministério Público Estadual junto ao processo legislativo fulcrou-se em **exame técnico preliminar** lavrado pela **3ª Inspeção de Controle Externo** desta Corte de Contas, superintendida pelo Conselheiro Fernando Guimarães, Relator das contas do governo do exercício de 2017.

Em face da percuciência e tecnicidade da análise, transcreve-se a seguir **excerto do parecer elaborado por aquela unidade técnica** deste Tribunal de Contas – cuja exposição é elucidativa das irregularidades verificadas na manobra intentada pelo Estado do Paraná:

Considerando a competência da SPPS, e o disposto nos art. 20, § 4º, art. 22, art. 25 e art. 27, da Portaria MPS nº 403/2008, é necessário que o Estado proceda ao encaminhamento da proposta de alteração do plano de custeio, bem como da nota técnica atuarial que o acompanha, para sua **prévia aprovação**, tendo em vista que a revisão do plano de custeio implicará em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS que deverá apresentar Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos.

Cabe ressaltar que desde a aprovação da Lei Estadual nº 18.469/2015, o Índice de Cobertura do Fundo de Previdência apresenta resultado **inferior a 1,25**, revelando que sua aprovação foi equivocada e compromete de forma severa a sustentabilidade do Regime Próprio dos Servidores do Estado do Paraná. [Gráfico]

Ao deixar de aplicar a alíquota de 11% sobre a folha de inativos e pensionistas, o Poder Executivo, Tribunal de Justiça, Ministério Público,

¹³ Cópia do PL nº 402/2018 pode ser obtida junto ao sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Paraná na Internet, no endereço http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=79532&tipo=I. Acesso em 23 out 2019.

Tribunal de Contas e Assembleia Legislativa deixarão de destinar ao Fundo de Previdência aproximadamente o valor de R\$ 11,0 milhões mensais, sendo R\$ 8,3 milhões do Poder Executivo e R\$ 2,7 milhões dos demais Poderes, devendo haver a evidenciação dos impactos em Nota Técnica Atuarial. (...)

O plano de equacionamento proposto também apresenta divergência com o contido no art. 18, da Portaria nº 403/2008, ao estabelecer que o custeio suplementar iniciará em 2018 e terminará em 2091, ou seja, em **75 (setenta e cinco) anos**, quando a norma estabelece que no caso da avaliação indicar **déficit** atuarial, conforme se extrai da Nota Técnica 106/2018, **na ordem de R\$ 16,6 bilhões**, deverá ser evidenciado no Parecer Atuarial o plano de amortização para o seu equacionamento num prazo máximo de **35 (trinta e cinco) anos**, para que sejam acumulados recursos suficientes para a cobertura do déficit. (...)

Considerando que a lei extingue receitas no valor de R\$ 131,55 milhões (obrigações patronais de inativos e pensionistas), e em seu lugar cria alíquota suplementar, que corresponde a R\$ 28,6 milhões em 2019, R\$ 57,9 milhões em 2020 e R\$ 88,3 em 2021, chega-se à conclusão que essa alteração **umenta a descapitalização real** do fundo de previdência na ordem de R\$ 103,00 milhões em 2019, R\$ 73,0 milhões em 2020 e R\$ 43,0 milhões em 2021.

Considerando que a descapitalização do Fundo de Previdência no exercício de 2017 foi de R\$ 535,0 milhões, em razão da insuficiência de receitas de contribuições para fazer frente às despesas com aposentadorias e pensões, essa alteração agravará o cenário, elevando a descapitalização para aproximadamente R\$ 638,0 milhões, resultando em **real decréscimo** na ordem de **10% nas reservas do fundo em 2018**, as quais eram R\$ 6,9 bilhões na data da elaboração da nota técnica nº 112/2018.

Novamente um plano de custeio que deveria reverter o processo de descapitalização do RPPS, não o faz, vez que reduz obrigações previdenciárias do Poder Executivo e demais Poderes, e consequentemente diminui os valores vertidos ao Fundo de Previdência. Registre-se que somente o Poder Executivo não vem realizando o repasse dessas contribuições. (...)

A nota técnica 112/2018, que acompanha a mensagem do Governo do Estado, evidencia que o setor de atuária considerou em suas premissas a hipótese de gerações futuras, que consiste na projeção para ingressos de novos servidores mediante concurso que substituirão os integrantes da geração atual, contrariando ao disposto na Nota Técnica nº 12/2016/CGACI/DRRPS/SPPS/ME, de 21 de novembro de 2016.

Ao considerar esta hipótese, o setor de atuária adiciona ao resultado, indevidamente, o efeito da apuração atuarial do ingresso de novos servidores, que na Nota Técnica 106/2018, representou R\$ 14,8 bilhões. Ao retirar essa receita da Nota Técnica que acompanhou a mensagem do Governo atendendo ao estabelecido na norma atuarial, o resultado da nota 112/2018 apresenta-se **deficitário** na ordem de R\$ 14,7 bilhões.

Finalmente, a proposta de alteração do art. 20 e § 1º, da Lei nº 17435/2012, estabelece que a efetividade do custeio suplementar, considerando no cálculo atuarial nº 112/2018 que acompanhou a mensagem, **estará condicionada aos pressupostos de capacidade financeira e orçamentária do Estado do Paraná, ou seja, dependente de fator incerto**, o que fragiliza a sustentabilidade do regime previdenciário. (Sublinhamos)

Em suma, como explicitou a avaliação conduzida pela unidade técnica deste Tribunal de Contas, a proposta de equacionamento do déficit atuarial elaborada pelo Estado do Paraná – que, repise-se, em 2017 chegava a R\$ 16,6 bilhões – reveste-se, objetivamente, das **seguintes irregularidades: a)** falta de prévia aprovação pela Secretaria de Previdência; **b)** falha nas premissas atuariais, ao deixar de considerar a dívida preexistente relativa à falta de recolhimento da contribuição patronal sobre a folha de inativos e pensionistas; **c)** inobservância das normas atinentes ao prazo para amortização do déficit; **d)** a imediata descapitalização real do Fundo de Previdência, cujas reservas teriam encolhimento em 10% ainda em 2018; **e)** a estimativa hipotética de gerações futuras; e **f)** a sujeição do plano a implemento de condição.

Embora não se ignore que a Portaria MPS nº 403/2008 cedeu lugar a novo regramento normativo (**Portaria MF nº 464/2018** e **Instrução Normativa SPREV/MF nº 07/2018**), verifica-se que grande parte (senão a totalidade) das críticas apresentadas pela douta Inspeção se mantêm.

Com efeito, verificando-se que a alteração implementada pelo Estado do Paraná se insere num contexto em que houve **prévia segregação de massas** e estabelecimento de **parâmetros** específicos para definição de seu pretenso equilíbrio atuarial (o que veio a se concretizar mediante as Leis nos 17.435/2012 e 18.469/2015), impõe o art. 60 da Portaria MF nº 64/2018 a necessidade de apresentação de estudo técnico e **“prévia aprovação da Secretaria de Previdência, devendo ser demonstrado o atendimento dos pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime”**¹⁴. Em igual sentido se encaminha a disciplina do art. 61 do marco normativo¹⁵.

Em relação aos **reflexos atuariais de créditos já integrantes do patrimônio do Fundo de Previdência**¹⁶, bem como ao efeito catastrófico de imediata descapitalização desse Fundo, conforme apontou a unidade técnica, a alteração normativa certamente não influi nas premissas fáticas utilizadas no argumento.

Nesse passo, confirmando a previsão da Inspeção, veja-se que a Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA 114/2019 (peça nº 39 destes autos digitais) explicitou a **ausência de equilíbrio financeiro do Fundo de Previdência**, pois **“no exercício de 2018 os ativos financeiros iniciaram o ano em R\$ 6,90 bilhões e encerraram em dezembro em R\$ 6,45 bilhões, com descapitalização de R\$ 441 milhões no exercício, além da utilização integral de R\$ 652 milhões da rentabilidade obtida”**.

14 Art. 60. O RPPS que implementar a segregação da massa somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la por meio de apresentação do estudo técnico previsto no art. 57 e prévia aprovação da Secretaria de Previdência, devendo ser demonstrado o atendimento dos pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

15 Art. 61. Considerando o porte e perfil do regime próprio, nos termos do § 2º do art. 2º e art. 77, poderá ser definida outra forma de estrutura atuarial do RPPS cujo estudo técnico, encaminhado para aprovação prévia da Secretaria de Previdência, tenha sido, comprovadamente, objeto de apreciação pelo conselho deliberativo do RPPS e demonstre a adoção de medidas que visem assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

16 Nesse ponto, é oportuna a reflexão levada ao Tribunal Pleno pelo Conselheiro Ivens Linhares, quando do exame das contas do exercício de 2017, acerca do potencial de que a inação do Estado do Paraná viesse a **afetar o resultado primário e o balanço patrimonial da Administração Global** – circunstância que pode ser igualmente cogitada no atual cenário.

Quanto ao **prazo para equacionamento do déficit atuarial**, ainda que a Instrução Normativa SPREV/MF nº 07/2018 estabeleça outras possibilidades para o cálculo do prazo máximo do plano de amortização, a adequação do critério eleito pelo Estado aos parâmetros lá consignados demandaria **análise específica de profissional atuário**.

De outro lado, quanto à **hipótese de gerações futuras**, de fato se constata a consideração de tal premissa na avaliação atuarial do Fundo de Previdência: **“geração aleatória de um grupo de 5.467 servidores, que ingressarão anualmente no FUNDO DE PREVIDÊNCIA, preservando as características individuais da data de ingresso original. Aos anos de 2019 a 2021 é projeto o ingresso de 1.000 servidores em cada exercício”** (peça nº 39). A disciplina da Portaria MPS nº 403/2008, porém, cedeu espaço às previsões dos art. 23 e 24 da Portaria MF nº 464/2018, impondo-se questionar a aplicabilidade das teses desenvolvidas na Nota Técnica nº 12/2016/CGACI/DRRPS/SPPS/MF. De toda sorte, **a consideração expendida pela Inspeção deve ser mais bem avaliada**, notadamente porque, em se constatando a inviabilidade de utilização da hipótese de gerações futuras, ou havendo falha na sua estipulação, o resultado atuarial há de ser comprometido – segundo a informação acima transcrita, corresponderia a um **déficit de R\$ 14,8 bilhões**.

Além disso, são absolutamente acertadas as assertivas acerca da **sujeição do plano de amortização a fato futuro e incerto**, na medida em que o custeio suplementar está condicionado, por expressa previsão do art. 20, *caput* da Lei nº 17.435/2012 (na redação dada pela Lei nº 19.790/2018), à **capacidade financeira e orçamentária do Estado do Paraná**. E, respondendo, afinal, ao questionamento alhures apresentado, **parece-nos pouco crível que o Poder Executivo – que não contribuiu segundo a alíquota de 11% desde 2015 – consiga sequer chegar ao percentual de 22% em 2034 (isto é, no intervalo de uma década e meia)**.

Nesse sentido, sem prejuízo de uma **análise mais aprofundada dos cálculos atuariais** (e necessária, visto que este *Parquet* de Contas não dispõe em seus quadros de profissionais habilitados a tal mister), já se vislumbra **possível contrariedade** da projeção ao que dispõem os art. 48, incisos III e IV, 54, inciso III, e 64 da Portaria MF nº 464/201817 – a evidenciar a **fragilidade do plano de**

17 Art. 48. O plano de custeio proposto na avaliação atuarial deverá observar os seguintes parâmetros:

(...)

III - consistir o plano de amortização do déficit atuarial no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes mensais cujos valores sejam preestabelecidos;

IV - quando instituído na forma de alíquotas, ter a remuneração de contribuição dos segurados ativos como base de cálculo das contribuições do ente federativo, normal e suplementar; (...)

Art. 54. Para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o plano de amortização estabelecido em lei do ente federativo deverá observar os seguintes critérios, além daqueles previstos no art. 48:

(...)

III - que seja adotado plano que proporcione menor custo total, compatível com a capacidade orçamentária, financeira e fiscal do ente federativo; (...)

Art. 64. Deverão ser garantidos os recursos econômicos suficientes para honrar os compromissos estabelecidos no plano de custeio e na segregação da massa, cabendo ao ente federativo demonstrar a adequação do plano de custeio do RPPS à sua capacidade orçamentária e financeira e aos limites de gastos com pessoal impostos pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º Os estudos técnicos de implementação e revisão dos planos de custeio, inclusive de equacionamento de déficit atuarial e de alteração da estrutura atuarial do RPPS, deverão avaliar a viabilidade financeira, orçamentária e fiscal para o ente federativo e a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. § 2º A viabilidade financeira, orçamentária e fiscal do plano de custeio do RPPS será divulgada, pelo ente federativo e pela unidade gestora do RPPS, por meio do Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio, (...)

amortização formulado pelo Estado do Paraná e a falta de comprometimento com o equilíbrio financeiro-atuarial do sistema e fiscal do próprio Estado.

Não bastassem tais ilações, é de se observar que **a conduta do Poder Executivo Estadual ocorreu ao arrepio das sucessivas determinações deste Tribunal na análise das contas dos últimos três exercícios financeiros:**

21. Ao PARANAPREVIDENCIA, para que elabore, no prazo de 90 (noventa) dias, a partir da publicação desta decisão, **novo cálculo atuarial**, contemplando as advertências contidas no Parecer Técnico MPS/SPPS/DRPSP/CGACI/CCOAT nº 011/2015;

22. À Secretaria de Estado da Fazenda, para que efetue o **reconhecimento contábil dos valores devidos aos Fundos Previdenciários relativamente às contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas**, em observância aos princípios contábeis da competência e da oportunidade, compatíveis com os registros existentes nos Balanços Patrimoniais dos Fundos;

23. **Efetuar o repasse das contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas em valor igual ao da contribuição que arrecadar, inclusive relativamente aos exercícios de 2015 e 2016**, conforme determina o art. 16, da Lei nº 17.435/2012; (Grifamos)

(Tribunal Pleno, Autos nº 330587/16, Acórdão de Parecer Prévio nº 223/16, rel. Cons. Ivens Linhares, DETC 22/09/2016)

7. À Secretaria de Estado da Fazenda para que efetue o **reconhecimento contábil dos valores devidos aos Fundos Previdenciários relativamente às contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas**, em observância aos princípios contábeis da competência e da oportunidade, compatíveis com os registros existentes nos Balanços Patrimoniais dos Fundos.

8. **Efetuar o repasse das contribuições patronais sobre inativos e pensionistas**, nos termos estabelecidos na Lei Estadual nº 17.435/12 **inclusive relativamente aos exercícios de 2015 a 2017**. (Grifamos)

(Tribunal Pleno, Autos nº 208386/17, Acórdão de Parecer Prévio nº 548/2017, rel. Cons. Fábio Camargo, DETC 08/01/2018)

7. Adotar providências para, no prazo de 90 dias: a) **dar início aos repasses das contribuições patronais devidas sobre inativos e pensionistas**; e b) encaminhar **plano de recomposição do valor que deixou de ser repassado nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, no valor de R\$ 299,12 milhões, devidamente atualizado** [Item 2.5.7]. (Grifamos)

(Tribunal Pleno, Autos nº 314619/18, Acórdão de Parecer Prévio nº 287/2018, rel. Cons. Fernando Guimarães, DETC 15/10/2018)

De forma bastante objetiva, a **inação do Poder Executivo em cumprir as determinações legais** expedidas por este Tribunal de Contas teve o condão de **ampliar o déficit constatado. A solução encontrada, como se demonstrou, longe de reconduzir a gestão previdenciária ao almejado equilíbrio financeiro, escancarou a inadimplência estatal e a falta de comprometimento com as finanças públicas, produzindo verdadeira peça de ficção ao prever um plano de amortização cuja probabilidade de adimplemento é quase inexistente.**

Assim sendo, em face da *inércia do Poder Executivo em realizar as premissas atuariais* previstas quando da revisão da segregação de massas operada pela Lei nº 18.469/2015, do conseqüente *aprofundamento do déficit atuarial* no sistema previdenciário, do *equacionamento absolutamente apartado dos princípios constitucionais* regentes dos RPPS – que deixou de observar critérios formais estabelecidos pela Secretaria de Previdência e promoveu a descapitalização do Fundo de Previdência, mostrando-se inviável do ponto de vista fiscal-orçamentário – e, ainda, do *reiterado descumprimento das determinações desta Corte*¹⁸, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **irregularidade** quanto a este ponto.

Outrossim, com vistas a buscar a *mitigação dos prejuízos já constatados no sistema previdenciário próprio, sugere-se que esta Corte represente*¹⁹ à **repartição competente junto ao Ministério da Economia** para que seja realizada auditoria no RPPS do Estado do Paraná, objetivando-se o cumprimento das diretrizes emanadas com vistas à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

No mesmo sentido, propugna o Ministério Público de Contas pela expedição de **determinação**, cujo cumprimento possa ser **monitorado** em procedimento específico e com a atuação de profissionais com formação própria, para que o Poder Executivo, em prazo razoável a ser fixado por esta Corte, **ajuste o plano de equacionamento do déficit atuarial constatado até a aprovação da Lei nº 19.790/2018 segundo critérios e projeções realistas do custo.**

5. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS

A propósito do cumprimento dos índices constitucionais, coerente com o entendimento já manifestado nos exercícios anteriores, o Ministério Público de Contas **diverge** dos critérios eleitos pela unidade técnica – e admitidos pelo Plenário – para aferição do montante de **despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS).**

Nesse sentido, sustenta este Órgão Ministerial a **impossibilidade legal** de *contabilização dos gastos com a gestão da saúde dos servidores e seus dependentes (SAS) e com a gestão do Hospital da Polícia Militar (HPM)*, na medida em que há explícita afronta ao preceito normativo do art. 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 141/2012, segundo o qual é vedado considerar, para os fins de apuração das despesas mínimas em saúde, gasto destinado à *“assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal”*.

De fato, os serviços cujo cômputo se questiona, embora absolutamente relevantes sob a perspectiva social, **não** constituem *política pública de acesso universal*, pois se destinam ao atendimento de segmentos específicos da população paranaense:

18 Dispõe o art. 16, § 3º da Lei Complementar nº 113/2005: “O Tribunal poderá 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”.

19 Com base na competência disposta no inciso XI do art. 71 da Constituição Federal: “representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados”.

os servidores públicos estaduais (dentre os quais, os próprios militares) e seus dependentes.

Nessa exata medida, entende-se que não restam atendidos os critérios de elegibilidade do gasto público previstos na Lei Complementar nº 141/2012, ainda que esta Corte tenha chancelado, em exercícios pretéritos, a contabilização de tais despesas.

E, excluindo-se tais valores da Tabela 92, constante à p. 251 da Instrução nº 685/19-CGE (peça nº 126), o total de despesas com ASPS reduziria à cifra de R\$ 3.540.067.459,52, o que representa **11,35% da receita líquida de impostos**. Portanto, não foi atingido o percentual de que trata o art. 6º da Lei Complementar nº 141/201220.

Assim, na compreensão do Ministério Público de Contas, também há de se impor o juízo de **irregularidade** sobre as contas por esse motivo, **determinando-se** a recomposição do percentual não aplicado no exercício subsequente, nos termos do que disciplina o art. 25 da Lei Complementar nº 141/201221.

Em outra esteira, quanto ao apontado **descumprimento do índice constitucional de recursos destinados a ciência e tecnologia**, observa-se que, segundo a metodologia já definida em exercícios anteriores, a instrução apurou o atingimento de **1,99%** sobre a base de cálculo. Sem embargo, invocou “a força dos precedentes” e a suposta ausência de prejuízo às ações de pesquisa científica e tecnológica para ressaltar o item.

Com o devido respeito ao entendimento contrário (inclusive, o qual foi expressamente adotado na fundamentação do Parecer Prévio nº 287/18), o argumento é absolutamente improcedente e recorre à *probatio diabolica* para justificar a inércia do Estado, por seus Poderes constituídos, em assumir clara opção quanto às políticas de investimentos nesse específico setor – tão caro ao desenvolvimento nacional.

Como se sabe, a vinculação na Constituição do Estado do Paraná²² corresponde à destinação de **2% da receita tributária ao fomento da pesquisa científica e tecnológica**. Trata-se de **escolha política fundamental** estabelecida no pacto federativo, na medida em que o art. 218, § 5º da Constituição da República autoriza os Estados a “*vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica*”. E, justamente com fulcro

20 Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

21 Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

Parágrafo único. Compete ao Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de cada ente da Federação sob sua jurisdição, sem prejuízo do disposto no art. 39 e observadas as normas estatuídas nesta Lei Complementar.

22 Art. 205. O Estado destinará, anualmente, uma parcela de sua receita tributária, não inferior a dois por cento, para o fomento da pesquisa científica e tecnológica, que será destinada em duodécimos, mensalmente, e será gerida por órgão específico, com representação paritária do Poder Executivo e das comunidades científica, tecnológica, empresarial e trabalhadora, a ser definida em lei.

nessa previsão, a Assembleia Constituinte Estadual inscreveu o percentual de vinculação já referido.

Nesse pressuposto, **o argumento de que inexistente comprovado prejuízo às ações de pesquisa é absolutamente falacioso, porquanto seja impossível demonstrar tal ocorrência** – seja qual for o percentual estabelecido. A rigor, tratando-se de norma constitucional que impõe dever público objetivo ao gestor público, seu descumprimento por si só conforma transgressão à ordem jurídica e – pressupõe-se – aos valores fundamentais que se pretendia verem tutelados.

Em outras palavras: **a ausência da aplicação mínima de receitas vinculadas à finalidade promove, ipso facto, prejuízo, em razão do descumprimento de opção política inerente à conformação do próprio ente estatal.**

Ainda que, na perspectiva ministerial, o fato de a exigência tencionar o incremento do direito fundamental à educação obste a modificação dessa cláusula de vinculação (em virtude do *princípio da vedação ao retrocesso social*), fato é que **não cabe ao Tribunal de Contas relevar a inobservância, pelo Poder Executivo, de dever que lhe incumbe precipuamente**. Se há impossibilidade fática, pelas mais diversas razões (de ordem orçamentária, operacional ou mesmo política, por exemplo), essa sim deve ser demonstrada pelo Poder competente. E, em sendo o caso, deve valer-se dos mecanismos jurídicos próprios para rever a decisão programática – inclusive, **arcando com o ônus político daí decorrente**.

Assim sendo, também este fato reclama o juízo de **irregularidade** das contas, sem prejuízo da oportuna **recomposição do montante faltante no exercício subsequente** – providência que, embora não tenha específica previsão legal, decorre do fato de que, direcionando recursos vinculados a outros fins, incorreu o gestor em *desvio de finalidade*. Portanto, conforme o art. 16, § 2º da Lei Orgânica desta Corte²³, a responsabilidade pela recomposição recai *solidariamente* sobre o Estado do Paraná e o gestor das contas.

6. FALTA DE REPASSE DE DUODÉCIMOS

A exemplo do constatado no exercício anterior, verificou a unidade técnica a **falta de repasse integral das cotas orçamentárias** autorizadas pela LDO ao Poder Legislativo.

O tratamento da matéria pelo Tribunal Pleno no Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18 concluiu pela regularidade do item, com base em consulta com efeito normativo respondida anteriormente por aquele Colegiado (Acórdão nº 2250/17), que indicou a necessidade de que a liberação dos duodécimos se compatibilizasse com a efetiva realização da receita.

A despeito da compreensão do Plenário no último exercício, como salientou o

²³ § 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.

Ministério Público de Contas naquela oportunidade, o repasse a menor de cotas orçamentárias pelo Poder Executivo aos demais Poderes e órgãos constitucionais conforma grave violação ao art. 168 da Constituição Federal²⁴, à autonomia financeira dos poderes e órgãos constitucionais e ao princípio fundamental da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição²⁵). Em reforço, indicou-se que a ausência de transferência de duodécimos é tipificada como *crime de responsabilidade* dos chefes dos Poderes Executivos²⁶, motivo pelo qual se sustentou a irregularidade do fato.

Nada obstante, igualmente indicou este *Parquet* a **possibilidade jurídica de contingenciamento da liberação de duodécimos**, condicionada, entretanto, à prévia *limitação de empenho* a que alude o art. 9º da LRF²⁷ e à *prévia compatibilização da LOA* e da programação financeira e cronograma mensal de desembolso - providências das quais não se tem notícia.

Ressalte-se que não se está a exigir que o Poder Executivo libere as cotas previstas na LDO a qualquer preço, independentemente da realização da receita; o que se pretende, ao revés, é **que o Poder Executivo lance mão dos instrumentos de gestão orçamentária adequados para justificar eventuais repasses a menor** – e não se caracterizar, assim, eventual crime de responsabilidade.

Sem prejuízo dessas considerações, **este Ministério Público adere às conclusões da unidade técnica desta Corte**, que, debruçando-se sobre o contexto fático, salientou que *“não se vislumbra a ocorrência de qualquer prejuízo, tendo em vista que além dos cerca de 54 milhões apontados como não repassados, outros 32 milhões foram devolvidos pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo”*. Assim, pode-se apor a mera **ressalva** ao item, em face da **comprovada inexistência de prejuízo às atividades do Parlamento Estadual**.

Cumpra anotar, por oportuno, que a reiterada prática de devolução de “sobras orçamentárias” pelos Poderes e Órgãos ao Executivo é – para dizer o mínimo – indicativa da *ausência de referenciais seguros ao planejamento do Estado como um todo*. Em um cenário de recessão econômica e sabidas dificuldades fiscais, não há qualquer sentido lógico ou técnico para que o Poder Executivo, ao qual incumbe precipuamente o cumprimento das políticas públicas prestacionais à população, tenha que contingenciar seus gastos em favor da realização de percentuais inflados aos demais Órgãos e Poderes, os quais restituem tais valores ao fim do exercício ao Tesouro Geral.

24 Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

25 Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

26 Nesse sentido, os arts. 85, inciso III, e 29-A, § 2º, incisos II e III da Constituição da República.

27 Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (...)

7. CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, conclui o Ministério Público de Contas pela **emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas do Estado do Paraná**, atinentes ao exercício de 2018, de responsabilidade dos Governadores Carlos Alberto Richa (01/01/2018 a 05/04/2018) e Maria Aparecida Borghetti (06/04/2018 a 31/12/2018), sem prejuízo da aposição das demais **ressalvas, determinações e recomendações** propostas pela unidade técnica, além das expressamente indicadas no corpo deste parecer.

De igual modo, conforme a instrução, o Ministério Público de Contas corrobora a proposição da aplicação de **multas administrativas**, em razão dos reiterados atrasos no encaminhamento de dados informatizados ao Tribunal de Contas, tudo nos termos da fundamentação deste opinativo.

Curitiba, 25 de outubro de 2019.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

orientações para envio de artigos

O Conselho Editorial da Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná (MPC/PR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação. Os arquivos podem ser enviados em formato eletrônico (Microsoft Word, preferencialmente) para a Secretaria do Conselho Editorial do MPC/PR: revista@mpc.pr.gov.br (Fone: 41-3350-1640/3350-1637) e serão submetidos ao crivo do Conselho Editorial. Recomenda-se a utilização de laudas no tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12), espaçamento entre linhas de 1,5 e fonte Arial (tamanho 10) para as notas. Os artigos devem vir acompanhados de resumo e abstract, amoldando-se, também, ao estabelecido nas normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas (NBR 6022/2003 - NBR 6023/2002 - NBR 10.520/2002 - NBR 5892/1989 e 6024/2003).

Maiores informações podem ser obtidas na página eletrônica da Revista do Ministério Público de Contas do Paraná: www.revista.mpc.pr.gov.br

