



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 365443/22
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO: MARCELO BELINATI MARTINS
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 4/24 - Tribunal Pleno

Consulta. Conhecimento e resposta. Pagamento de servidor público com recursos de transferência voluntária. Impossibilidade. Lei 13.019. Exceções apenas em duas hipóteses. previsão em lei específica ou LDO.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Londrina, senhor Marcelo Belinati Martins, questionando sobre o pagamento de servidor público estadual/federal com recursos de transferência voluntária, através dos seguintes quesitos:

1. A vedação de remuneração de servidor público é extensiva a todas as esferas ou somente à esfera celebrante?
2. Caso o alcance seja somente sobre a esfera celebrante, essa proibição se estenderia, no caso de servidor municipal, a servidor de outro município?
3. A proibição atinge servidor público inativo (aposentado)?
4. E ainda, tendo em vista que o Artigo 45 da Lei n.º 13.019/2014 que menciona a proibição, excetuando a seguinte hipótese: II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias, como se aplica, na prática, essa hipótese de permissão de remuneração do servidor?

Pelo Despacho 688/22-GCILB (peça 6) foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 105/22 (peça 8), indicando a existência de diversas decisões da Corte sobre a matéria consultada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno¹. Pelo Despacho 690/22-CGF (peça 12), a CGF informou que há impacto quanto às orientações utilizadas pela área instrutiva, pelo que informou que após o julgamento os autos devem retornar à unidade para ciência e eventual adoção de medidas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 4214/22 (peça 13), opinou pela conversão do feito em diligência eis que o parecer jurídico apresentado pelo consultante não aborda a integralidade dos quesitos.

Pelo Despacho 1127/22-GCILB (peça 14), acolhi a sugestão da CGM e determinei a intimação do consultante para que complementasse o parecer jurídico emitido pela assessoria jurídica municipal, sob pena de não conhecimento da consulta.

Novo parecer jurídico foi juntado na peça processual 19.

A CGM, na Instrução 289/23 (peça 22), sugeriu a seguinte resposta para a consulta:

Quanto às questões 1, 2 e 3:

Entende-se que, o inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 está em harmonia com o art. 37, XVI e XVII da Constituição Federal, sendo, portanto, vedado ao servidor ou empregado público de qualquer ente da federação e a qualquer título, ativo ou inativo, receber remuneração advinda dos recursos da parceria de que trata a indigitada lei.

Quanto à questão 4:

As exceções previstas no mesmo inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 serão aplicadas, na prática, conforme o que dispuser a lei específica ou a lei orçamentária mencionadas pelo mesmo dispositivo legal, respondendo-se, assim, à questão 4.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer 105/23-PGC (peça 23), corroborou integralmente a resposta sugerida pela unidade técnica.

É o relatório.

¹ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejulgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2 FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

Conforme relatado, o consulente visa obter orientações desta Corte a respeito do pagamento de servidor público estadual/federal com recursos de transferência voluntária.

São as perguntas do interessado:

1. A vedação de remuneração de servidor público é extensiva a todas as esferas ou somente à esfera celebrante?
2. Caso o alcance seja somente sobre a esfera celebrante, essa proibição se estenderia, no caso de servidor municipal, a servidor de outro município?
3. A proibição atinge servidor público inativo (aposentado)?
4. E ainda, tendo em vista que o Artigo 45 da Lei n.º 13.019/2014 que menciona a proibição, excetuando a seguinte hipótese: II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias, como se aplica, na prática, essa hipótese de permissão de remuneração do servidor?

Pois bem. A Lei 13.019/2014 estabeleceu o marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

O art. 45 do referido diploma legal veda, **a qualquer título**, o pagamento a servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria.

Transcrevo a redação do dispositivo legal:

Art. 45. As despesas relacionadas à execução da parceria serão executadas nos termos dos incisos XIX e XX do art. 42, sendo vedado:

(...)

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

Portanto, o pagamento a servidor ou empregado público com recursos advindos de parceria é expressamente proibido. A lei traz como exceções apenas as hipóteses de permissão em lei específica ou na lei de diretrizes orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em seu parecer jurídico, o consultante menciona o Decreto Federal nº 8276/16, que mitiga a vedação legal quando afirma que se aplicaria apenas a servidores e empregados públicos do órgão público celebrante.

Contudo, as exceções estão previstas em lei não incluem a possibilidade de um decreto estabelecer exceções adicionais, sob pena de ofender ao princípio constitucional da reserva legal.

Conforme bem pontuou a CGM, o princípio da reserva legal impede que um decreto restrinja o que a lei, expressamente abrangeu. Em suas palavras:

“No caso o decreto – e não a lei – ampliou as hipóteses de remuneração de servidores públicos ao restringir a vedação legal apenas ao servidor ou empregado público da autoridade celebrante. A lei não fez essa restrição, embora pudesse tê-lo feito”.

E mais, a lei mesma tratou de estabelecer as exceções a tal vedação, não podendo um decreto, inaugurar mais uma.

Não é possível, portanto, uma interpretação ampliativa utilizando-se de texto normativo infralegal. Tal interpretação viola o princípio da legalidade. Nesse sentido, corroboro a conclusão do órgão ministerial:

Diversamente do que sustenta o parecer jurídico local (peças 4 e 19), o disposto no art. 27, inciso III, b, do Decreto Federal nº 8276/162 ampliou as hipóteses de remuneração de servidores públicos ao restringir a vedação legal apenas ao servidor ou empregado público da autoridade celebrante, contrariando o que preceitua o princípio da reserva legal.

Os decretos se prestam a regulamentar lei para a sua fiel execução (art. 84, V², da CF) e não tem o poder de alterar disposição legal. Portanto, a inovação trazida pelo Decreto Federal nº 8276/16 não deve prevalecer sobre a legislação de regência.

² Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

V - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aliás, pontue-se que o decreto tem abrangência restrita a entes da administração pública federal, não podendo ser invocado nas esferas estadual e municipal.

Ainda, o entendimento de que a vedação de remuneração se aplica a todos os servidores e empregados públicos, mesmo que de entidades públicas diferentes, é compatível com o que dispõe a Constituição Federal no art. 37, XVI e XVII.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

Da leitura do dispositivo constitucional, extrai-se que a acumulação de cargos é vedada no caso de incompatibilidade de horários, mesmo que a remuneração venha de entidades públicas diferentes.

Assim, irretocável a conclusão da CGM, que responde conjuntamente aos quesitos 1, 2 e 3:

a vedação inserta no inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 se estende a todos os servidores e empregados públicos, uma vez que a lei não fez qualquer distinção, o que abrange servidores e empregados públicos de qualquer entidade da federação, bem como ativos e inativos, nos moldes do art. 37, XVI e XVII da Constituição Federal. Ao mesmo tempo, uma vez que a lei estabeleceu duas exceções para a regra (existência de lei específica ou previsão na lei orçamentária), constata-se que outras exceções não decorrem da vontade do legislador, não podendo o administrador público – ainda que por meio de decreto, portaria ou outro ato regulamentador – estabelecer outras exceções não previstas em lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao quesito 4, a respeito das exceções prevista no art. 45 da Lei 13.019/2014 e sua aplicação prática, acolho como razões de decidir as conclusões da unidade técnica:

A lei de regência, 13019/14 afirma que o servidor ou empregado público pode vir a receber remuneração advinda dos recursos da parceira em duas hipóteses: caso haja previsão de lei específica ou na lei de diretrizes orçamentárias.

Ora, a lei prevê expressamente que as hipóteses de remuneração de servidor ou empregado público nos casos aqui tratados esteja prevista em lei – específica ou em lei orçamentária. Via de consequência, a forma, modo, tempo, condições e requisitos para tanto, devem ser previstos nas respectivas leis autorizadoras.

É dizer, na prática, as hipóteses de permissão de remuneração de servidor ou empregado devem ter expressa previsão em lei. E essa previsão legal é que dará as diretrizes práticas para tanto. Essa exigência, repita-se, vem do próprio inciso II do art. 45 da lei 13.019/2014.

3 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Quesitos 1, 2 e 3: Entende-se que, o inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 está em harmonia com o art. 37, XVI e XVII da Constituição Federal, sendo, portanto, vedado ao servidor ou empregado público de qualquer ente da federação e a qualquer título, ativo ou inativo, receber remuneração advinda dos recursos da parceria de que trata a indigitada lei.

Quesito 4: As exceções previstas no mesmo inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 serão aplicadas, na prática, conforme o que dispuser a lei específica ou a lei orçamentária mencionadas pelo mesmo dispositivo legal.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca³ para as devidas anotações e para a CGF para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis. Em seguida, autorizo o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁴, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

³ Regimento Interno: "Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;"

⁴ "Art. 398. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Quesitos 1, 2 e 3: Entende-se que, o inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 está em harmonia com o art. 37, XVI e XVII da Constituição Federal, sendo, portanto, vedado ao servidor ou empregado público de qualquer ente da federação e a qualquer título, ativo ou inativo, receber remuneração advinda dos recursos da parceria de que trata a indigitada lei;

Quesito 4: As exceções previstas no mesmo inciso II do art. 45 da Lei 13.019/2014 serão aplicadas, na prática, conforme o que dispuser a lei específica ou a lei orçamentária mencionadas pelo mesmo dispositivo legal;

II - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e para a CGF para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis; em seguida, autorizar o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunal Pleno, 24 de janeiro de 2024 – Sessão Ordinária nº 1.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente