

ISSN 2675-6765



TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

REVISTA **DIGITAL** DO **TCEPR**

VOLUME XV/NÚMERO 52
ABRIL/JUNHO 2026

<https://revista.tce.pr.gov.br>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná [recurso eletrônico] / Tribunal de Contas do Estado do Paraná. - n. 1, (2012) - . Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2012- .

Trimestral

Resumo em português e espanhol

Disponível em <https://revista.tce.pr.gov.br/>

ISSN: 2675-6765

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

CDD 351
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 Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Conselho Editorial

FERNANDO DO REGO BARROS FILHO
CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN
ADRIANE CURI
CLAUDIO HENRIQUE DE CASTRO
GUSTAVO LUIZ VON BAHTEN
MARCELO EVANDRO JOHNSON
SAULO LINDOFR PIVETA

Presidente
Secretária

Organização: CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN
Projeto gráfico: Núcleo de Imagem – TCEPR
Diagramação: Núcleo de Imagem – TCEPR
Capa: Núcleo de Imagem – TCEPR

Tribunal de Contas do Estado do Paraná
Praça. Nossa Senhora de Salete, s/n – Centro Cívico - Curitiba – PR
Secretaria do Conselho Editorial: conselho.editorial@tce.pr.gov.br
Telefone: (41) 3054-7555

SUMÁRIO

EDITORIAL	8
ARTIGOS	10
Aplicação do Roteiro de Consistência de Dados do TCE/PR como ferramenta de controle interno na efetivação de políticas públicas em saúde: relato de experiência em Foz do Iguaçu	10
Regina do Nascimento; Andrea Alves Pereira; Toribio Ramão Silveira	
Orçamento impositivo municipal e controle externo: conformidade das emendas parlamentares em Ponta Grossa-PR	20
Paulo Eduardo Redkva	
Pagamento indenizatório nas contratações públicas: limites jurídicos e riscos de desvio na Lei Federal nº 14.133/2021	41
Johnny Edson Souza Vieira de Jesus	
Processo nos tribunais de contas: diferenças em relação ao Processo Civil	66
Matheus de Carvalho Alvarez Teruya	
O SUS nas parcerias público-privadas: conceitos e experiências	78
Claudio Martins Nunes	
ACÓRDÃOS	94
Incidente de Inconstitucionalidade	94
Proventos - Verba transitória - Contribuição previdenciária (TCEPR, Proc. nº 700025/25, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/06/26, DETC 3710 – 09/07/26)	
Contratação temporária	106
Agente de saúde - Processo seletivo - Servidor afastado (TCEPR, Proc. nº 706594/25, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/06/26, DETC 3700 – 25/06/26)	
Controle interno	125
Designação - Servidor público - Estágio probatório (TCEPR, Proc. nº 69064/26, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/06/26, DETC 3709 – 08/07/26)	
Estabilidade provisória	130
Empregado público - Aposentadoria voluntária - CIPA (TCEPR, Proc. nº 28169/25, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/06/26, DETC 3699 – 24/06/26)	
Inexigibilidade de licitação	134
Contratação emergencial - Software - Transição de sistemas (TCEPR, Proc. nº 718916/25, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/06/26, DETC 3700 – 25/06/26)	

Poder Executivo	143
Cooperação - Execução de obra - Poder Legislativo	
(TCEPR, Proc. nº 682415/25, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/04/26, DETC 3666 – 06/05/26)	
Regime previdenciário	152
Efetividade - Estabilidade - Distinção	
(TCEPR, Proc. nº 352090/22, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 30/04/26, DETC 3667 – 07/05/26)	
Responsabilidade previdenciária	174
Câmara municipal - Servidor inativo - RPPS extinto	
(TCEPR, Proc. nº 381679/25, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 14/05/26, DETC 3685 – 02/06/26)	
Terço de férias	187
Natureza remuneratória - Cômputo - Teto constitucional	
(TCEPR, Proc. nº 506889/25, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 30/04/26, DETC 3667 – 07/05/26)	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	250
LINKS DE INTERESSE	262
NORMAS EDITORIAIS	264



EDITORIAL

Caros leitores,

A 52ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reafirma o compromisso desta publicação com a difusão de conhecimento técnico e jurídico voltado ao aperfeiçoamento da administração pública e ao fortalecimento do controle externo. Os trabalhos reunidos nesta edição abordam temas atuais e diretamente relacionados aos desafios enfrentados pelos gestores públicos, aproximando reflexão acadêmica, experiência administrativa e atuação dos órgãos de controle.

O primeiro artigo apresenta a aplicação do Roteiro de Consistência de Dados do TCE-PR em Unidades Básicas de Saúde de Foz do Iguaçu, demonstrando como a qualidade e a confiabilidade das informações podem contribuir para o controle interno, o planejamento e a efetividade das políticas públicas. O estudo identifica desafios relacionados à atuação territorial, à saúde da criança e à saúde da pessoa idosa, ao mesmo tempo em que evidencia o potencial do controle para induzir melhorias concretas na gestão.

Na sequência, estudo sobre o orçamento impositivo municipal examina os condicionantes jurídicos para a execução das emendas parlamentares, com atenção às exigências de transparência, rastreabilidade e conformidade e aos limites decorrentes da legislação eleitoral, fiscal e financeira. A edição também contempla análise dos pagamentos indenizatórios nas contratações públicas, destacando seu caráter excepcional e os riscos de sua utilização como substituto dos procedimentos regulares de contratação.

Completam a seção de artigos uma reflexão sobre as particularidades do processo nos Tribunais de Contas em relação ao processo civil e um estudo dedicado às parcerias público-privadas no âmbito do Sistema Único de Saúde, ampliando o debate sobre os instrumentos disponíveis para a organização e a prestação dos serviços públicos.

A seção de Acórdãos, por sua vez, reúne decisões recentes do Tribunal Pleno sobre temas relevantes para a administração pública, entre eles empresas estatais e dependência econômica, contratação temporária, controle interno, estabilidade provisória, contratação emergencial de software, cooperação entre os Poderes, regimes e responsabilidades previdenciárias e teto constitucional. Destaca-se também o Prejulgado nº 40, que consolida entendimento de caráter normativo sobre a caracterização da dependência econômica das empresas estatais.

Ao reunir estudos e decisões sobre diferentes dimensões da atividade administrativa, esta edição reforça a importância da informação qualificada, do planejamento, da conformidade e do controle para o aprimoramento das instituições públicas. A Revista Digital do TCE-PR permanece, assim, como espaço de disseminação de conhecimento e de diálogo entre pesquisadores, servidores, gestores e órgãos de controle, contribuindo para uma administração pública mais eficiente, transparente e comprometida com o interesse coletivo.

Boa leitura.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Presidente

ARTIGO

APLICAÇÃO DO ROTEIRO DE CONSISTÊNCIA DE DADOS DO TCE/PR COMO FERRAMENTA DE CONTROLE INTERNO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE: RELATO DE EXPERIÊNCIA EM FOZ DO IGUAÇU

Regina do Nascimento¹

Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento - UNILA
Especialista em Gestão Pública e Gerenciamento de Projetos - UNIOESTE
Especialista em Recursos Humanos: rotinas e cálculos trabalhistas - UNOPAR
Especialista em Gestão Ambiental em Municípios - UTFPR
Especialista em Linguagem, Cultura e Ensino - UNIOESTE
Graduada em Gestão Pública - IFSC
Graduada em Letras - UNIOESTE
Diretora de Controle de Gestão da Saúde – Controladoria-Geral de Foz do Iguaçu

Andrea Alves Pereira²

Especialista em Gestão em Saúde Pública - CeUnina
Especialista em Compliance Governamental, Controladoria Pública e Responsabilidade Fiscal - CeUnina
Graduada em Ciências Contábeis - Cruzeiro do Sul Educacional
Graduada em Administração - UNIOESTE
Diretora de Controle de Gestão de *Compliance* e Transparência - Controladoria-Geral de Foz do Iguaçu

Toribio Ramão Silveira³

Mestre em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade - UNIOESTE
Especialista em Controladoria e Contabilidade - UFPR
Especialista em Licitação e Contratos - Faculdade Pólis Civitas
Graduação em Ciências Econômicas - UFPR
Controlador-Geral de Foz do Iguaçu

RESUMO

O presente trabalho apresenta um relato de experiência sobre a aplicação de três Roteiros de Consistência de Dados, elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, por meio da Nota Técnica N° 29/2024 – CGF/TCE – PR, sendo estes roteiros utilizados como instrumento de qualificação da informação em saúde e apoio à gestão pública. A experiência foi desenvolvida em cinco Unidades Básicas de Saúde (UBS's) do município de Foz do Iguaçu, contemplando diferentes distritos sanitários, com o objetivo de analisar a consistência dos dados registrados e sua relação com a efetivação das políticas públicas de saúde. A aplicação foi organizada

1 Contato: reginaee@gmail.com

2 Contato: andrea.aap@outlook.com

3 Contato: rsilveiratoribio@gmail.com

a partir de três eixos estruturantes: Atuação nos Territórios, Saúde da Criança e Saúde do Idoso. Os resultados evidenciaram fragilidades na composição das equipes, especialmente no déficit de Agentes Comunitários de Saúde, inconsistências no acompanhamento da saúde infantil e limitações na aplicação do Índice de Vulnerabilidade Clínico-Funcional 20 (IVCF-20). Observou-se que a aplicação dos RCDs por meio de auditoria de conformidade realizada pela Controladoria-Geral do Município (CGM) fomentou mudanças nas práticas assistenciais, favorecendo a implementação de planos de ação e melhoria dos registros. Conclui-se que o uso de ferramentas de consistência de dados é estratégica para qualificar a gestão e subsidiar a tomada de decisão, fortalecendo a implementação das políticas públicas no âmbito da Atenção Primária à Saúde.

PALAVRAS-CHAVE

Controle Interno. Atenção Primária à Saúde. Roteiro de Consistência de Dados. Gestão em Saúde. Políticas Públicas.

RESUMEN

Este documento presenta un informe de experiencia sobre la aplicación de tres Directrices de Consistencia de Datos, desarrolladas por el Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná – TCE/PR, a través de la Nota Técnica N° 29/2024 – CGF/TCE – PR. Estas directrices se utilizaron como instrumento para mejorar la calidad de la información de salud y apoyar la gestión pública. La experiencia se desarrolló en cinco Unidades Básicas de Salud (UBS) en el municipio de Foz do Iguaçu, que abarcan diferentes distritos de salud, con el objetivo de analizar la consistencia de los datos registrados y su relación con la efectividad de las políticas de salud pública. La aplicación se organizó en torno a tres ejes estructurantes: Acción Territorial, Salud Infantil y Salud de Adultos Mayores. Los resultados revelaron debilidades en la composición de los equipos, especialmente en el déficit de Agentes de Salud Comunitaria, inconsistencias en el monitoreo de la salud infantil y limitaciones en la aplicación del Índice de Vulnerabilidad Clínico-Funcional 20 (IVCF-20). Se observó que la aplicación de las Directrices de Consistencia de Datos (DCR) mediante auditorías de cumplimiento realizadas por la Contraloría Municipal (CGM) impulsó cambios en las prácticas de atención a la salud, favoreciendo la implementación de planes de acción y la mejora del registro de datos. Se concluye que el uso de herramientas de consistencia de datos es estratégico para mejorar la gestión y apoyar la toma de decisiones, fortaleciendo la implementación de políticas públicas en el ámbito de la Atención Primaria de Salud.

PALABRAS CLAVE

Control Interno. Atención Primaria de Salud. Directrices de Consistencia de Datos. Gestión de la Salud. Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

O controle interno tem se tornado cada vez mais relevante nas organizações públicas, deixando de ser uma função meramente burocrática para assumir papel estratégico no apoio à gestão, contribuindo para a qualificação da tomada de decisão e a redução de riscos operacionais. Segundo Junior e Meirelles (2024), essa ferramenta funciona como um guia para a governança, permitindo uma visão detalhada da organização ao verificar se o que foi planejado está sendo executado corretamente e se os recursos estão sendo usados de forma eficiente. Ao estabelecer métodos que garantem a conformidade e a transparência, o controle interno não apenas previne erros e irregularidades, mas assegura que os processos internos sejam confiáveis e que as políticas públicas entreguem resultados reais à sociedade.

Nesse contexto mais amplo de fortalecimento da governança, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) tem desenvolvido instrumentos voltados ao aprimoramento da qualidade da informação. Dentre eles, destaca-se o Roteiro de Consistência de Dados (RCD), instituído por meio da Nota Técnica nº 29/2024, que permite avaliar a integridade, consistência e confiabilidade dos dados informados pelos gestores. Por meio de regras e cruzamentos, o instrumento identifica inconsistências, registros incompletos e divergências entre o planejado, o executado e o registrado, apoiando tanto as auditorias quanto a gestão.

Ao trazer essa perspectiva para a área da saúde, observa-se que a Atenção Primária à Saúde desempenha papel central na organização do cuidado, sendo responsável pela coordenação das ações de promoção, prevenção e assistência. Assim, a qualidade dos registros nos sistemas de informação torna-se elemento essencial para subsidiar o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, conforme diretrizes do Ministério da Saúde. Contudo, fragilidades na consistência dos dados ainda representam um desafio recorrente, comprometendo o diagnóstico das necessidades da população e a efetividade das ações desenvolvidas.

Além disso, no município de Foz do Iguaçu, esse cenário é potencializado pela condição de região de fronteira, caracterizada pela intensa circulação de pessoas, o que aumenta a complexidade da organização da atenção à saúde e da vigilância epidemiológica. Diante dessa realidade, torna-se ainda mais relevante a utilização de ferramentas que qualifiquem os registros e apoiem a gestão.

Nesse sentido, o uso do Roteiro de Consistência de Dados (RCD) se apresenta como estratégia capaz de induzir melhorias nos processos de trabalho, ao evidenciar inconsistências e orientar a adoção de medidas corretivas. Assim, o presente estudo tem como objetivo relatar a experiência da aplicação do RCD em cinco Unidades Básicas de Saúde de Foz do Iguaçu, analisando seus impactos na qualificação da informação, na melhoria dos processos de trabalho e no fortalecimento da gestão local em saúde.

2 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, com caráter descritivo, estruturado como estudo de caso e apresentado na forma de relato de experiência. Segundo Gil (2002), a análise qualitativa é menos formal do que a quantitativa e caracteriza-se pela ausência da estatística no processo de análise, sendo o método mais adequado para estudos que objetivam o aprofundamento de fenômenos sociais. A escolha pela abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de aprofundamento na compreensão dos fenômenos relacionados à qualidade dos registros em saúde e sua influência na efetivação das políticas públicas, não se restringindo à análise estatística dos dados.

Quanto aos procedimentos técnicos, o estudo caracteriza-se como estudo de caso, por investigar um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, permitindo análise aprofundada das práticas e processos envolvidos. (YIN, 2015). O estudo foi realizado em cinco Unidades Básicas de Saúde do município de Foz do Iguaçu, selecionadas de forma a contemplar diferentes distritos sanitários, no âmbito da Atenção Primária à Saúde. A experiência refere-se à aplicação do Roteiro de Consistência de Dados (RCD), instrumento desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná TCE-PR, com o objetivo de avaliar a qualidade e a confiabilidade das informações registradas nos sistemas de saúde.

A auditoria foi estruturada como auditoria de conformidade, com nível de asseguração razoável, contemplando as seguintes etapas:

- a) Reunião inicial de alinhamento com gestores e equipes técnicas;
- b) Coleta documental (relatórios, prontuários, registros físicos e digitais e instrumentos de gestão);
- c) Solicitação formal de documentos por meio do Sistema Integrado de Documentos (SID);
- d) Visitas *in loco* nas unidades selecionadas para verificação e complementação das informações;
- e) Aplicação sistemática do RCD;
- f) Análise dos dados com base em critérios normativos;
- g) Consolidação dos achados e elaboração de recomendações.

A coleta de dados ocorreu no período de junho a setembro de 2025, utilizando múltiplas fontes de evidência, incluindo: Documentação institucional; registros em arquivos físicos e digitais e observação durante as visitas técnicas. Os dados foram obtidos por meio de análise de prontuários, fichas de acompanhamento, relatórios impressos e digitais, além de memorandos e documentos encaminhados pelas unidades. Quando não foi possível o envio eletrônico dos arquivos, realizou-se verificação presencial nas UBS.

O Roteiro de Consistência de Dados (RCD) foi operacionalizado como um instrumento estruturado de coleta, composto por questionários específicos para cada eixo analítico: 10 questões direcionadas ao eixo Território, voltadas à análise da organização das equipes e à verificação da coerência entre as ações desenvolvidas e os respectivos registros nos sistemas de informação. No eixo Saúde da Criança, o RCD apresenta 8 questões, contemplando a avaliação do acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, bem como a análise da cobertura vacinal. Por sua vez, o eixo Saúde do Idoso compreendeu 7 questões, com foco na verificação do monitoramento de condições crônicas e na continuidade do cuidado.

Para cada item respondido, os responsáveis pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS) deveriam apresentar obrigatoriamente os documentos comprobatórios correspondentes, tais como fichas de atendimento, relatórios de produtividade e demais registros oficiais. Essa dinâmica permitiu que a equipe de auditoria realizasse o cruzamento entre as respostas fornecidas e as evidências documentais apresentadas, garantindo a fidedignidade das informações coletadas e a rastreabilidade dos dados que subsidiaram a análise técnica da Controladoria.

O uso do RCD possibilitou a padronização da análise, a identificação de inconsistências e lacunas nos registros, além de garantir maior comparabilidade entre as unidades avaliadas. Dessa forma, o instrumento mostrou-se essencial para a qualificação da informação, fortalecimento do controle interno e apoio à tomada de decisão, contribuindo para a melhoria contínua das políticas públicas de saúde.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A auditoria de conformidade realizada nas cinco UBS's do município de Foz do Iguaçu evidenciou um conjunto consistente de achados relacionados à qualidade, integridade e confiabilidade dos dados, bem como à capacidade operacional das equipes. A análise foi conduzida com base no Roteiro de Consistência de Dados, conforme orientações da Nota Técnica nº 29/2024 do TCE-PR, que se mostrou uma ferramenta estruturante tanto para a identificação de fragilidades, quanto para a indução de melhorias na gestão da Atenção Primária à Saúde.

Para fins de organização da análise, os resultados deste relato de experiência são apresentados a partir de três eixos temáticos: atuação nos territórios, saúde da criança e saúde do idoso.

3.1 ATUAÇÃO NOS TERRITÓRIOS

No eixo de atuação nos territórios, o principal achado transversal refere-se à insuficiência de Agentes Comunitários de Saúde (ACS), observada em todas as UBS's auditadas. Essa condição impacta diretamente a cobertura territorial e compromete a qualidade e a fidedignidade das informações registradas nos sistemas de

informação. A recorrência desse achado nas unidades analisadas indica fragilidades na gestão e na provisão da força de trabalho.

Documentos oficiais do Ministério da Saúde, da Política Nacional de Atenção Básica e da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná evidenciam que os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) são elementos estruturantes da Atenção Primária, com papel central na organização do território, no vínculo com a população e na execução das ações de saúde. O trabalho do ACS tem como objetivo contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade, atuando como extensão dos serviços de saúde no território. Por residir na área de atuação, esse profissional detém conhecimento direto sobre as condições de vida da população, suas demandas e vulnerabilidades, compreendendo a saúde como resultado de determinantes sociais como moradia, trabalho e alimentação. (SESA, 2012).

De acordo com a Política Nacional de Atenção Básica, o quantitativo de Agentes Comunitários de Saúde deve ser dimensionado de forma a garantir a cobertura integral da população cadastrada, adotando-se como parâmetro máximo 750 pessoas por microárea. Tal diretriz não se verifica no caso da UBS 2⁴, que, conforme resultados da auditoria, atende a uma população de 10.467 pessoas. Atualmente, a unidade dispõe de apenas dois ACS para o cadastramento e acompanhamento das famílias, quando seriam necessários aproximadamente 14 profissionais para assegurar cobertura adequada, evidenciando um déficit de 12 ACS. Como consequência, cerca de 8.967 pessoas permanecem fora da cobertura ideal, comprometendo a abrangência das ações, o acompanhamento do território e a eficiência da Atenção Primária à Saúde nesse eixo. A insuficiência desses profissionais compromete não apenas a cobertura assistencial, mas também a capacidade de planejamento, monitoramento e avaliação das ações em saúde, refletindo diretamente na efetividade das políticas públicas no âmbito da Atenção Primária.

Registra-se que o último concurso público para Agente Comunitário de Saúde no município foi realizado em 2018, evidenciando um intervalo significativo sem reposição efetiva desses profissionais. Contudo, já há movimentação recente da gestão municipal no sentido de recompor a força de trabalho, com a definição de banca organizadora para novo concurso público, indicando previsão de provimento de vagas para ACS no município. (FOZ DO IGUAÇU, 2026).

Esse movimento demonstra que, mesmo diante dos achados evidenciados na auditoria, a gestão municipal vem adotando medidas voltadas ao enfrentamento das fragilidades identificadas, especialmente no que se refere à recomposição do quadro de profissionais e ao fortalecimento da Atenção Primária à Saúde.

4 Ressalta-se que as Unidades Básicas de Saúde foram identificadas por numeração (UBS 1, UBS 2, UBS 3, UBS 4 e UBS 5), com o objetivo de preservar o sigilo das unidades avaliadas, em conformidade com os princípios éticos aplicáveis ao relato de experiência e à atividade de auditoria.

3.2 SAÚDE DA CRIANÇA

No eixo Saúde da Criança, observa-se que a estrutura dos registros apresenta inconsistências relacionadas ao acompanhamento contínuo do crescimento, desenvolvimento e situação vacinal. O desafio atual não é apenas o trabalho do dia a dia, mas sim a forma como as informações são organizadas. Notou-se que, em alguns casos, os dados inseridos nos sistemas não estão totalmente alinhados aos registros em papel (como prontuários e fichas), o que dificulta o acompanhamento do histórico de cada criança e torna os indicadores de saúde menos precisos.

Essa dificuldade em manter os dados atualizados acontece, em parte, porque não há Agentes Comunitários de Saúde (ACS) suficientes para cobrir todos os bairros e realizar uma busca ativa vacinal completa. Sem esse apoio para ir até as famílias, muitas crianças acabam perdendo o acompanhamento regular. Assim, mesmo quando as equipes de saúde realizam um bom trabalho, a falta de uma padronização nos registros faz com que essas ações nem sempre apareçam de forma clara nos relatórios oficiais.

Vale reforçar que esse cenário de queda na vacinação não é exclusivo da nossa cidade; é um desafio enfrentado em todo o país, agravado por movimentos contra a vacina. Ademais, a pandemia da COVID-19 contribuiu para a sobrecarga do sistema de saúde responsável pela imunização no país. A redução do comparecimento presencial aos serviços de saúde durante esse período também acentuou a queda na vacinação infantil. Soma-se a isso a disseminação de notícias falsas sobre medidas preventivas, como a imunização, fator que igualmente contribuiu para a redução da cobertura vacinal na população brasileira (GONTIJO et al., 2024).

Em Foz do Iguaçu, os dados do DATASUS evidenciam essa tendência: em 2019 foram aplicadas 37.286 doses de vacinas em crianças menores de um ano, número que caiu para 26.024 em 2025 (DATASUS, 2026). Esse cenário indica uma redução importante na oferta e/ou registro das imunizações ao longo do período analisado. Além disso, o município apresenta a particularidade de ser uma região de fronteira, com intensa circulação de pessoas, o que impõe desafios adicionais à vigilância em saúde e à manutenção de altas coberturas vacinais.

Diante desse cenário desafiador, identificaram-se boas práticas que servem de modelo para a superação de gargalos operacionais. Destaca-se a atuação da UBS 5, que cumpre com efetividade os protocolos assistenciais essenciais, realizando de forma consistente a primeira consulta do recém-nascido em até 10 dias e organizando encaminhamentos com base na estratificação de risco. Essa postura evidencia um compromisso institucional com a continuidade da assistência e a qualificação do dado.

De igual modo, a UBS 1 diferencia-se pela implementação de um programa estruturado de apoio ao aleitamento materno. Conduzido por profissional

especializada, o projeto oferece suporte técnico semanal a gestantes e puérperas, com foco no manejo e na amamentação exclusiva. A formalização desta iniciativa, por meio de Plano de Trabalho, reforça o compromisso da unidade com a promoção à saúde e com a qualificação do acompanhamento clínico. Tais exemplos demonstram que a organização dos fluxos e o fortalecimento das ações de busca ativa são fundamentais para garantir a proteção integral da criança e a excelência na gestão da informação em saúde.

Neste sentido, torna-se fundamental qualificar a organização dos registros nos sistemas de informação e fortalecer estratégias de busca ativa, de modo a reduzir perdas de seguimento e ampliar o acesso à vacinação. Essas ações são essenciais para garantir a proteção adequada das crianças e mitigar o risco de reintrodução de doenças.

3.3 SAÚDE DO IDOSO

No eixo Saúde do Idoso, a auditoria observou a oportunidade de aprimorar a aplicação do Índice de Vulnerabilidade Clínico-Funcional (IVCF-20) nas cinco UBS's avaliadas. A ausência desse registro inicial compromete a precisão da gestão local, uma vez que a ferramenta é fundamental para a estratificação de risco e para a identificação precoce de fragilidades na população idosa.

Conforme as diretrizes do Ministério da Saúde (2025), a aplicação anual do IVCF-20 a todos os idosos acompanhados pelas equipes de Saúde da Família, com o devido registro no Prontuário Eletrônico, é fundamental para a organização e a qualificação do cuidado assistencial.

Verificou-se que a ação de controle gerou resultados práticos ao longo do processo. Durante o período inicial da auditoria, realizado entre junho e agosto de 2025, as reuniões e visitas *in loco* indicaram que o IVCF-20 ainda não era aplicado nas unidades. Entretanto, após esse período de orientação e a apresentação das constatações, as UBS 1 e UBS 2 iniciaram a aplicação do índice em agosto de 2025, conforme comprovado pelas fichas de atendimento enviadas.

Esse movimento demonstra que o Roteiro de Consistência de Dados (RCD) não funciona apenas como um *check-list* de falhas, mas como uma ferramenta indutora de melhoria da gestão. O papel do controle interno foi plenamente exercido ao identificar fragilidades e estimular a correção de processos de trabalho em tempo real. A evolução confirmada por registros posteriores à auditoria evidencia que o processo avaliativo, apoiado pela utilidade técnica do RCD, qualificou a informação em saúde, corrigiu fluxos assistenciais e fortaleceu a tomada de decisão baseada em evidências.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação do Roteiro de Consistência de Dados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nas Unidades Básicas de Saúde de Foz do Iguaçu possibilitou identificar fragilidades relevantes na qualidade dos registros em saúde, com destaque para a baixa adesão à vacinação de crianças menores de um ano; déficit no quadro de Agentes Comunitários das UBS's auditadas e a insuficiente utilização do Índice de Vulnerabilidade Clínico-Funcional (IVCF-20), evidenciada pela ausência de planos de cuidado estruturados para a população idosa.

Os achados demonstram que o principal desafio não se restringe à execução das ações assistenciais, mas está diretamente relacionado à gestão da informação. A ausência de dados consistentes pode comprometer o planejamento em saúde, a alocação de recursos, a avaliação das políticas públicas e a prestação de contas. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 29/2024 reforça que a qualidade da informação é elemento central para o controle e para a efetividade das ações governamentais.

Apesar das limitações estruturais e de pessoal, as unidades auditadas apresentaram aspectos positivos que demonstram o compromisso das equipes com o cuidado. Na UBS 5, observou-se expressivo engajamento nas atividades de campo e busca ativa em situações prioritárias. A UBS 1 destacou-se pela organização do mapeamento territorial e visitas domiciliares periódicas, enquanto a UBS 4 apresentou avanço na padronização administrativa e relatórios mais detalhados. No eixo da Saúde do Idoso, a UBS 3 demonstrou esforço ao assegurar encaminhamentos para a Atenção Ambulatorial Especializada (AAE). Notável destaque cabe à UBS 2 que, mesmo com apenas dois ACS, atende todo o seu território, evidenciando alta capacidade de priorização estratégica.

É importante ressaltar que a auditoria exerceu um papel indutor de melhorias imediatas. No monitoramento do IVCF-20, por exemplo, unidades que inicialmente não utilizavam o instrumento passaram a incorporá-lo progressivamente após as intervenções da equipe técnica. Além disso, a gestão municipal sinalizou o enfrentamento do déficit de pessoal com a abertura de concurso público para a recomposição das equipes de ACS, com provas previstas para o primeiro semestre de 2026. Esse movimento alinha a administração pública às evidências técnicas produzidas, fortalecendo a Atenção Primária.

Cabe reconhecer que a ausência de registros sistêmicos nem sempre indica a inexecução da atividade, mas muitas vezes reflete a sobrecarga de trabalho dos servidores que priorizam a assistência direta ao cidadão. Assim, o RCD configura-se como ferramenta estratégica para socializar boas práticas e uniformizar procedimentos. Ao consolidar esses dados, a Controladoria-Geral do Município (CGM) cumpre seu papel preventivo, fortalecendo a governança e assegurando que

as políticas de saúde sejam pautadas pelos princípios da legalidade, eficiência e foco nos resultados para a população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **DATASUS – Informações de Saúde (TABNET):** Imunizações (SI-PNI). Brasília: Ministério da Saúde, [s.d.]. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/>. Acesso em: 30 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/esf/consultorio-na-rua/arquivos/2012/politica-nacional-de-atencao-basica-pnab.pdf/view>. Acesso em: 05 de maio 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. **Nota Informativa nº 2/2025-COPID/DGCI/SAPS/MS:** orientação aos profissionais de saúde e gestores do SUS sobre a qualificação do registro de atendimento à pessoa idosa na Atenção Primária, com a inclusão do Índice de Vulnerabilidade Clínico-Funcional (IVCF-20) no Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC e-SUS APS). Brasília: MS, 2025.

FOZ DO IGUAÇU. Prefeitura Municipal. **Prefeitura define banca de concurso público 2026**. Foz do Iguaçu: Prefeitura Municipal, 2026. Disponível em: <https://www.foz.pr.gov.br/prefeitura-de-foz-do-iguacu-define-banca-de-concurso-publico-2026/>. Acesso em: 30 abr. 2026.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONTIJO, Adriane Aguiar *et al.* O impacto da pandemia da Covid-19 na cobertura vacinal infantil brasileira. **Research, Society and Development**, v. 13, n. 7, p. e10813746394, 2024.

MEIRELLES JUNIOR, Julio Candido de; MEIRELLES, Rodrigo Motta Pimenta. **Controle interno:** gestão empresarial. [S.l.: s.n.], [s.d.].

PARANÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Caderno de Atenção à Saúde:** Agente Comunitário de Saúde. Curitiba: SESA-PR, 2012.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR). **Roteiro de Consistência de Dados**. Curitiba: TCE-PR, [s.d.]. (Documento técnico institucional). Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/transparencia/municipios/consistencia-de-dados-4936B6209CC08AF8019CD3217E742CC9-00.htm>. Acesso em: 30 abr. 2026.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso:** Planejamento e Métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ORÇAMENTO IMPOSITIVO MUNICIPAL E CONTROLE EXTERNO: CONFORMIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES EM PONTA GROSSA-PR

MUNICIPAL MANDATORY BUDGET AND EXTERNAL CONTROL: COMPLIANCE OF PARLIAMENTARY AMENDMENTS IN PONTA GROSSA-PR

Paulo Eduardo Redkva¹

Doutorando em Ciências Sociais Aplicadas - UEPG

Mestre em Educação Física - UFPR

Especialista em Gestão Pública e de Pessoas - Focus

Especialista em Administração Pública - Focus

MBA em Práticas de Gestão na Administração Pública - Focus

Graduado em Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas - UNIFATEL

Graduado em Educação Física - UEPG

Gestor da Unidade de Gestão de Transferências Voluntárias - UGT/SMESP

RESUMO

O presente artigo analisa o conjunto normativo e jurisprudencial que condiciona a execução das emendas parlamentares impositivas (EPIs) nos municípios paranaenses, com estudo de caso em Ponta Grossa-PR. Com base em pesquisa documental de natureza normativo-jurídica, examina-se a interação entre o orçamento impositivo constitucional, instituído pelas Emendas Constitucionais n°s 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, a Lei Complementar n° 210/2024, o Acórdão n° 683/25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) e a Instrução Normativa n° 200/2025 do TCEPR. Demonstra-se que a obrigatoriedade de execução das EPIs não é absoluta, encontrando limites na legislação eleitoral, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei n° 4.320/1964 e nos princípios constitucionais da publicidade, impessoalidade e eficiência. Conclui-se que o regime jurídico vigente impõe ao gestor municipal um conjunto de condicionantes formais e materiais de conformidade, rastreabilidade, transparência ativa, conta bancária específica por emenda e plano de trabalho prévio, quando exigível, cuja inobservância implica riscos de responsabilização administrativa e, no caso das emendas com destinação gratuita, de sanção eleitoral. Para o exercício de 2026, a IN n° 200/2025 vincula o início da execução orçamentária das EPIs à implementação integral das medidas nela previstas, constituindo-se como marco regulatório estadual de conformidade imprescindível para os municípios paranaenses.

PALAVRAS-CHAVE

Emendas parlamentares impositivas. Orçamento impositivo municipal. Controle externo. Conformidade normativa. TCEPR. Transparência orçamentária.

¹ Contato: paulo.redkva@unifateb.edu.br.

ABSTRACT

This article analyzes the legal and case-law framework governing and limiting the implementation of mandatory parliamentary amendments, referred to in Brazil as emendas parlamentares impositivas (EPIs), in municipalities in the state of Paraná, using Ponta Grossa-PR as a case study. Based on documentary research of a normative-legal nature, the study examines the interaction between the constitutional mandatory budget framework, established by Constitutional Amendments Nos. 86/2015, 100/2019, 105/2019, and 126/2022, Complementary Law No. 210/2024, Ruling No. 683/25 of the Court of Accounts of the State of Paraná (TCEPR), and TCEPR Normative Instruction No. 200/2025. The article demonstrates that the mandatory implementation of EPIs is not absolute, as it is limited by electoral legislation, the Fiscal Responsibility Law, Law No. 4.320/1964, and the constitutional principles of publicity, impersonality, and efficiency. It concludes that the current legal regime imposes on municipal managers a set of formal and substantive compliance requirements, including traceability, active transparency, a specific bank account for each amendment, and a prior work plan, when legally required. Noncompliance entails risks of administrative liability and, in the case of amendments involving gratuitous allocation, electoral sanctions. For the 2026 fiscal year, Normative Instruction No. 200/2025 links the beginning of the budgetary execution of EPIs to the full implementation of the measures established therein, thereby serving as an essential state-level regulatory framework for compliance by municipalities in Paraná.

KEYWORDS

Mandatory parliamentary amendments. Municipal mandatory budget. External control. Normative compliance. TCEPR. Budgetary transparency.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público municipal constitui o principal instrumento de concretização das políticas públicas locais. A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, a execução das emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária anual tornou-se obrigatória para o Poder Executivo até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior, com destinação mínima de 50% para ações e serviços públicos de saúde.² A partir dessa mudança constitucional, as emendas parlamentares passaram a ocupar parcela crescente das despesas discricionárias federais. Segundo a IFI, a participação das despesas com emendas parlamentares no total das despesas discricionárias passou de 11,1% em 2020 para 16,8% em 2024, e o gasto com emendas atingiu R\$ 45,7 bilhões nos 12 meses encerrados em setembro de 2024³.

2 BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Brasília: DOU, 18 mar. 2015. A EC nº 86 estabeleceu a obrigatoriedade de execução até 1,2% da RCL; a EC nº 126/2022 elevou esse percentual para 2% da RCL.

3 BRASIL. Senado Federal. Instituto Fiscal Independente. Nota Técnica nº 57: despesas discricionárias e emendas parlamentares, 2014 a 2024. Brasília: IFI, nov. 2024.

Esse fenômeno não se restringiu ao plano federal. Estados e municípios passaram a replicar o modelo impositivo em suas respectivas leis orgânicas, conferindo aos vereadores e deputados estaduais prerrogativas similares na alocação de recursos locais. Em Ponta Grossa-PR, município com 358.371 habitantes⁴ e Receita Corrente Líquida de aproximadamente R\$ 1,47 bilhão em 2024, os 19 vereadores da Câmara Municipal apresentaram 569 emendas impositivas para o exercício de 2026, totalizando R\$ 29.215.416,74, equivalentes a 2% da RCL municipal, com regramento específico aprovado pelo Plenário em dezembro de 2025 por meio do PL nº 418/2025⁵.

O alargamento quantitativo e qualitativo do orçamento impositivo trouxe consigo uma questão jurídica central: em que condições a obrigatoriedade constitucional de execução das EPIs pode ser afastada ou condicionada? O Supremo Tribunal Federal, ao declarar inconstitucional o denominado "orçamento secreto" na ADPF nº 854⁶, e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao responder, em caráter normativo, à consulta formulada pelo Município de General Carneiro por meio do Acórdão nº 683/25⁷, firmaram entendimento convergente: a obrigatoriedade de execução das EPIs não é absoluta. Ela se subordina aos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, aos limites impostos pela legislação eleitoral e às condicionantes da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 4.320/1964.

A edição da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024⁸, que estabeleceu normas nacionais de transparência, rastreabilidade e impedimentos técnicos para as EPIs, e da Instrução Normativa TCEPR nº 200, de 12 de dezembro de 2025⁹, que disciplinou a fiscalização, o acompanhamento e a captação de dados das emendas parlamentares estaduais e municipais por meio do SIM-AM, completaram o quadro normativo-regulatório que hoje governa a matéria no Estado do Paraná.

O presente artigo tem por objetivo analisar esse conjunto normativo e jurisprudencial, identificando os condicionantes formais e materiais de conformidade impostos ao gestor municipal na execução das EPIs e suas implicações para o controle externo. O estudo adota Ponta Grossa-PR como caso de referência, em razão de seu porte demográfico, de sua relevância regional no Paraná e do volume expressivo de emendas parlamentares impositivas registradas para o exercício de 2026.

4 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

5 PONTA GROSSA (PR). Câmara Municipal. Vereadores apresentam 569 emendas impositivas à LOA 2026. Ponta Grossa, 5 dez. 2025. Ver também: PL nº 418/2025, aprovado em 15 dez. 2025.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs nºs 850, 851, 854 e 1014. Plenário. Julgado em 19 dez. 2022. Relator p/ acórdão: Min. Rosa Weber. Declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator-geral (RP9), conhecida como orçamento secreto.

7 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 683/2025. Tribunal Pleno. Processo nº 402460/2024. Consulta. Execução de emendas impositivas municipais com destinação gratuita em ano eleitoral. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Sessão de 24 mar. 2025. Publicado no DETC nº 3419, em 7 abr. 2025. Retificado pelo Acórdão nº 1.049/2025.

8 BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. DOU, 26 nov. 2024.

9 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Instrução Normativa nº 200, de 12 de dezembro de 2025. Publicada no Diário Eletrônico do TCEPR, ano 20, n. 3.588, p. 19-20, 15 dez. 2025.

A pesquisa é de natureza documental, com abordagem normativo-jurídica e jurisprudencial. O corpus é formado pelos textos das Emendas Constitucionais nºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022; pela Lei Complementar nº 210/2024; pela Lei nº 9.504/1997; pela Lei nº 4.320/1964; pela Lei de Responsabilidade Fiscal; pela decisão do STF na ADPF nº 854; pelo Acórdão TCEPR nº 683/25 e sua retificação pelo Acórdão nº 1.049/25; pela Instrução Normativa TCEPR nº 200/2025; e pelos documentos institucionais públicos da Câmara Municipal de Ponta Grossa relativos à LOA 2026.

O recorte temporal adotado compreende o período de 2015 a 2026, tendo sido selecionados os atos normativos e decisões que alteraram diretamente o regime de proposição, execução, transparência, rastreabilidade e controle das EPIs. O estudo não examina a execução orçamentária efetiva das emendas em exercícios anteriores, limitando-se à análise normativa e jurisprudencial.

2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LIMITES DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO MUNICIPAL

O orçamento impositivo municipal não constitui uma categoria normativa autônoma do direito financeiro brasileiro, mas o resultado da transposição, por simetria constitucional, do modelo federal instituído pelas emendas à Constituição Federal. O fundamento jurídico originário localiza-se nos §§ 9º a 11 do art. 166 da CF/1988, com a redação conferida pela EC nº 86/2015 e posteriormente modificada pela EC nº 126/2022, que elevou o percentual das emendas individuais de 1,2% para 2% da RCL e acrescentou os §§ 9º-A e 19 ao mesmo dispositivo¹⁰.

O § 10 do art. 165 da CF/1988, acrescido pela EC nº 100/2019, estabeleceu o dever geral de execução das programações orçamentárias. Já o § 11 do mesmo artigo, acrescido pela EC nº 102/2019, condicionou esse dever ao cumprimento das metas fiscais e limites de despesas, afastando sua aplicação nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados e restringindo-o às despesas primárias discricionárias¹¹. Trata-se, portanto, de uma obrigação qualificada, e não de um mandato absoluto de execução.

A EC nº 105/2019 introduziu modalidade ainda mais flexível: as Transferências Especiais (art. 166-A da CF/1988), que permitem o repasse direto de recursos federais a estados, municípios e ao Distrito Federal sem a exigência de plano de trabalho prévio. Essa norma impõe, contudo, condicionantes materiais: vedação à aplicação em despesas com pessoal e encargos sociais e em serviço da dívida, além de destinação mínima de 70% para despesas de capital.¹² A ausência de plano de

10 CF/1988, art. 166, § 9º, com a redação da EC nº 126/2022: "As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde."

11 CF/1988, art. 165, § 11, incisos I a III, acrescido pela EC nº 102/2019.

12 CF/1988, art. 166-A, acrescido pela EC nº 105/2019. Cf. também: BRASIL. Senado Federal. A Emenda Constitucional nº 105/2019 e as transferências especiais. Texto para Discussão nº 280. Brasília: Senado Federal, 2020.

trabalho prévio nessa modalidade foi precisamente um dos vetores que provocou o acirramento do debate sobre transparência e rastreabilidade.

O art. 163-A da CF/1988, acrescido pela EC nº 108/2020, determina que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais em sistema integrado, de modo a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade desses dados. Esse dispositivo tornou-se o fundamento constitucional central tanto para a LC nº 210/2024 quanto para a INTCEPR nº 200/2025, ao impor a transparência ativa como pressuposto constitucional da execução orçamentária, e não apenas como dever derivado da legislação ordinária¹³.

No plano federal, o denominado "orçamento secreto", operacionalizado por meio das emendas de relator-geral da LOA (RP9), que permitia a alocação de recursos sem identificação pública dos parlamentares beneficiados, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 19 de dezembro de 2022, no julgamento das ADPFs nºs 850, 851, 854 e 1014, por seis votos a cinco, sob relatoria da Ministra Rosa Weber. A decisão fixou a incompatibilidade dessas práticas com os princípios constitucionais da publicidade, impessoalidade e moralidade administrativa (art. 37, caput, da CF/1988)¹⁴.

Posteriormente, na fase de cumprimento da ADPF nº 854, o Ministro Flávio Dino proferiu decisão monocrática em 3 de dezembro de 2024 condicionando a liberação de emendas impositivas à apresentação e aprovação prévia de planos de trabalho registrados em plataforma específica¹⁵. Em 23 de outubro de 2025, nova decisão monocrática do mesmo relator estendeu de forma mandatória a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares, invocando o princípio da simetria e o art. 163-A da CF/1988¹⁶.

Esses marcos consolidam o entendimento de que o orçamento impositivo, embora fundado em previsão constitucional expressa, não importa em execução automática, incondicional e irrestrita. A conformidade normativa, entendida como a observância dos requisitos legais, constitucionais e regulatórios para a validade da emenda e a licitude da despesa, integra o próprio pressuposto de legitimidade da EPI.

13 CF/1988, art. 163-A, acrescido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, com produção de efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021. O dispositivo impõe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de disponibilizar informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema definidos pelo órgão central de contabilidade da União, de modo a assegurar rastreabilidade, comparabilidade, publicidade e divulgação em meio eletrônico de amplo acesso público.

14 STF. ADPF nº 854. Plenário, 19 dez. 2022. A decisão determinou a publicidade dos dados referentes à execução das emendas RP9 nos exercícios de 2020 a 2022.

15 STF. ADPF nº 854. Decisão monocrática de 3 de dezembro de 2024. Rel.: Min. Flávio Dino. O relator condicionou a liberação das emendas à apresentação e aprovação prévia de planos de trabalho em plataforma específica.

16 STF. ADPF nº 854. Decisão monocrática de 23 de outubro de 2025. Rel.: Min. Flávio Dino. Extensão mandatória do modelo federal de transparência e rastreabilidade a Estados, DF e Municípios, com invocação do princípio da simetria e do art. 163-A da CF/1988. Cf. TCEPR. IN nº 200/2025, considerandos.

Quadro 1 – Marcos normativos e jurisprudenciais das EPIS no âmbito federal e estadual (2015-2025)

INSTRUMENTO	DATA	CONTEÚDO NORMATIVO RELEVANTE
EC nº 86/2015	17 mar. 2015	Institui o orçamento impositivo: execução obrigatória das emendas individuais até 1,2% da RCL, com 50% mínimo para saúde (art. 166, § 9º, CF/1988).
EC nº 100/2019	26 jun. 2019	Estende o caráter impositivo às emendas de bancada estadual e do DF (art. 166, §§ 12 a 14, CF/1988).
EC nº 105/2019	12 dez. 2019	Cria as Transferências Especiais (art. 166-A, CF/1988): repasse direto a entes subnacionais, sem plano de trabalho prévio; mínimo de 70% em despesas de capital; vedação a pessoal e dívida.
EC nº 108/2020	26 ago. 2020	Acrescenta o art. 163-A à CF/1988, impondo sistema integrado para dados contábeis, orçamentários e fiscais, com rastreabilidade, comparabilidade, publicidade e divulgação em meio eletrônico de amplo acesso público.
EC nº 126/2022	21 dez. 2022	Eleva o percentual das emendas individuais para 2% da RCL (art. 166, § 9º) e altera regras de execução equitativa das programações obrigatórias, com inclusão dos §§ 9º-A e 19 no art. 166 da CF/1988.
LC nº 210/2024	25 nov. 2024	Estabelece normas de transparência, rastreabilidade e impedimentos técnicos; disciplina a identificação do objeto, o registro de informações no Transferegov.br e, nas transferências especiais, a indicação de conta-corrente específica para depósito e movimentação dos recursos.
Acórdão TCEPR nº 683/25	Sessão: 24 mar. 2025; publicação: 7 abr. 2025	Consulta com força normativa: emendas com destinação gratuita de bens/valores sem contrapartida não podem ser executadas em ano eleitoral; gestor excluído de responsabilidade pelo não cumprimento nessa hipótese.
IN TCEPR nº 200/2025	12 dez. 2025	Disciplina a fiscalização e o acompanhamento das EPIS estaduais e municipais; institui 8 elementos mínimos de divulgação prévia; exige conta bancária específica por emenda; veda contas intermediárias; condiciona a execução de 2026 à implementação integral das medidas.

Fonte: textos normativos, decisões e atos administrativos citados nas notas de rodapé. Elaboração do autor.

3 O ACÓRDÃO Nº 683/25 DO TCEPR: LIMITES ELEITORAIS E CONDICIONANTES MATERIAIS DAS EPIS MUNICIPAIS

3.1 ORIGEM E OBJETO DA CONSULTA

O Acórdão nº 683/25 foi proferido pelo Tribunal Pleno do TCEPR em sessão de 24 de março de 2025, com publicação no DETC nº 3419 em 7 de abril de 2025, no âmbito do Processo nº 402460/24, em resposta à consulta formulada pelo Prefeito

Municipal de General Carneiro, com fundamento no art. 311 do Regimento Interno do Tribunal¹⁷. A consulta, de força normativa para todos os municípios paranaenses, versou sobre duas questões objetivas: (a) se o Prefeito Municipal pode, no ano eleitoral, executar emendas impositivas que não comportem contrapartida por parte dos beneficiários e tenham características de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, sem incorrer na vedação prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997; e (b) se a negativa implica descumprimento do orçamento, sujeito a sanções.

O caso concreto apresentado pelo consulente envolvia emendas de vereadores aprovadas em 2023, com execução obrigatória em 2024, destinadas a associações privadas para aquisição de implementos, pagamento de salários de colaboradores e custeio de atividades associativas, sem qualquer contrapartida por parte das entidades beneficiadas. A procuradoria municipal havia emitido parecer pela possibilidade de cumprimento das emendas, condicionando-o a três requisitos: (a) aprovação de acordo com a legislação vigente; (b) previsão dos recursos no orçamento municipal; (c) não violação do art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504/97.

3.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS E DECISÃO

O Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral examinou o tema a partir de dois vetores normativos: (i) a obrigatoriedade constitucional de execução das EPIs, fundada nos arts. 165, §§ 10 e 11, e 166, §§ 9º a 11, da CF/1988; e (ii) as vedações eleitorais estabelecidas no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que proíbe, no ano em que se realizar eleição, "a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública", salvo nas hipóteses taxativas de calamidade pública, estado de emergência ou continuidade de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior¹⁸.

O Acórdão fixou a impossibilidade de execução das EPIs com destinação gratuita de bens ou benefícios em ano eleitoral, fundamentando essa conclusão no seguinte raciocínio: embora as ECs nºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022 confirmem às EPIs o caráter de execução obrigatória, "isso não significa que automaticamente sempre deverão ser cumpridos/executados diante da natureza, objeto e destino a ser dado aos recursos". O orçamento impositivo "encontra seus próprios limites, expressos no texto da Constituição ou também na legislação

17 O art. 311 do Regimento Interno do TCEPR exige que a consulta seja formulada por autoridade legítima, contenha apresentação objetiva dos quesitos, verse sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais concernentes à competência do Tribunal, seja instruída por parecer jurídico ou técnico e seja formulada em tese.

18 Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 10: "No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa."

esparsa infraconstitucional¹⁹.

Adicionalmente, o Acórdão identificou condicionantes materiais que antecedem a legitimidade de qualquer EPI destinada a entidades privadas, independentemente do período eleitoral: (a) observância aos arts. 12 e 16 a 19 da Lei nº 4.320/1964, que disciplinam as transferências e as subvenções; (b) previsão de lei específica autorizando a transferência a pessoas jurídicas privadas, nos termos do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (c) compatibilidade da destinação com programas e políticas públicas previamente definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (d) prévia estipulação de plano de trabalho, conforme a Lei nº 13.019/2014, na hipótese de celebração de termo de fomento ou colaboração²⁰.

A decisão foi unânime entre os Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo, Maurício Requião de Mello e Silva e Augustinho Zucchi, com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCEPR, Gabriel Guy Léger. O Acórdão foi posteriormente retificado, quanto a erro material no dispositivo, pelo Acórdão nº 1.049/25-TP, em sessão de 5 de maio de 2025²¹.

3.3 IMPLICAÇÕES NORMATIVAS PARA OS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Por tratar-se de consulta respondida com força normativa²², o Acórdão nº 683/25 vincula todos os municípios sob jurisdição do TCEPR, constituindo diretriz obrigatória para a interpretação e aplicação das EPIs municipais. Suas implicações práticas são de grande alcance para a gestão local:

Primeira: a existência de dotação orçamentária na LOA não é suficiente para legitimar a execução de uma EPI. O gestor deve, antes do cumprimento de qualquer emenda impositiva destinada a entidades privadas, verificar o cumprimento das exigências da Lei nº 4.320/1964, da LRF e da LDO local²³.

19 TCEPR. Acórdão nº 683/25, Análise e Fundamentação: "Apesar do caráter obrigatório de certos aditivos realizados pelos integrantes do Poder Legislativo à proposta orçamentária de iniciativa do Chefe do Poder Executivo [...] isso não significa que automaticamente sempre deverão ser cumpridos/executados diante da natureza, objeto e destino a ser dado aos recursos. Mesmo residindo em previsão de estatuta constitucional, o orçamento impositivo encontra seus próprios limites, expressos no texto da Constituição ou também na legislação esparsa infraconstitucional."

20 TCEPR. Acórdão nº 683/25, Voto: "Não se legitima a transferências de recursos públicos a entidades privadas sem a prévia observância aos preceitos da Lei Federal nº 4320/64 (arts. 12 e 16 a 19) e ao disposto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo necessária, ainda, a aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico da LDO local."

21 TCEPR. Acórdão nº 1.049/2025. Tribunal Pleno. Processo nº 402460/2024. Retificação do Acórdão nº 683/2025 por erro material quanto à indicação do número da lei aplicável. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Sessão de 5 maio 2025. Publicado no DETC nº 3444, em 19 maio 2025.

22 As consultas com força normativa no TCEPR têm caráter vinculante para todos os jurisdicionados do Estado, nos termos do art. 314 do Regimento Interno e da LC Estadual nº 113/2005.

23 TCEPR. Acórdão nº 683/25. Conforme o voto condutor do Acórdão nº 683/25, compete ao gestor, antes da execução da emenda impositiva, verificar a observância dos percentuais mínimos aplicáveis, a compatibilidade da destinação com os programas previstos na LDO e a existência de autorização legal prévia para subvenções sociais, quando cabível.

Segunda: no ano eleitoral, EPIs que impliquem distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida dos beneficiários estão sujeitas às vedações do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Nessa hipótese, o gestor que não executar a emenda não incorrerá em descumprimento do orçamento, sendo excluída sua responsabilidade. Entretanto, se executar a distribuição em violação à lei eleitoral, responderá administrativamente e eleitoralmente, com possibilidade de cassação de mandato²⁴.

Terceira: a compatibilidade das EPIs com a LDO local deve ser aferida concretamente, não bastando a mera previsão orçamentária. Emendas de caráter distributivo que não se enquadrarem em programa preexistente e autorizado em lei são ilegítimas, independentemente do período eleitoral.

Esse quadro é diretamente relevante para Ponta Grossa-PR, onde, conforme os dados da LOA 2026, 50% dos recursos das EPIs dos vereadores, correspondentes a aproximadamente R\$ 14,6 milhões, destinam-se obrigatoriamente à saúde, e os demais 50% distribuem-se entre educação, cultura, obras, serviços e subvenções a entidades da sociedade civil. Nesse último grupo, o alcance do Acórdão nº 683/25 é diretamente incidente: as emendas de natureza distributiva sem contrapartida devem ser avaliadas à luz das condicionantes fixadas pelo TCEPR.

4 A LEI COMPLEMENTAR Nº 210/2024 E A REGULAMENTAÇÃO LOCAL EM PONTA GROSSA-PR

A Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024²⁵, editada no contexto das determinações do STF na ADPF nº 854, representa o principal instrumento normativo federal recente de transparência e conformidade das EPIs. A norma estabelece requisitos que convergem, em larga medida, com as condicionantes já fixadas pelo Acórdão TCEPR nº 683/25 e antecipam as exigências que a IN TCEPR nº 200/2025 tornaria obrigatórias no plano estadual.

Os elementos centrais da LC nº 210/2024 relevantes para a gestão municipal são: (a) a exigência de identificação precisa do objeto das emendas e de compatibilidade com a ação orçamentária, o programa do órgão ou ente executor e a política pública setorial; (b) nas transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição Federal, a indicação, no sistema [Transferegov.br](https://transferegov.br) ou em outro que vier a substituí-lo, da instituição financeira e da conta-corrente específica para depósito e movimentação

24 TCEPR. Acórdão nº 683/25, Voto: "se o gestor municipal não puder cumprir as emendas individuais devido às vedações legais durante o período eleitoral [...] ele não incorrerá em descumprimento do orçamento, considerando a impossibilidade de execução das emendas em razão da legislação vigente." Contudo: "Se o gestor realizar transferências ou distribuições que possam ser consideradas como violação à vedação contida na Lei nº 9.504/1997, poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, ficando sujeito a sanções administrativas e eleitorais, incluindo, em casos mais graves, a cassação do mandato."

25 LC nº 210/2024, art. 1º: "Esta Lei Complementar estabelece normas sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual." Promulgada em 25 de novembro de 2024; publicada no DOU em 26 de novembro de 2024.

dos recursos; (c) a comunicação, pelo Poder Executivo do ente beneficiário, ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos Tribunais de Contas estaduais ou municipais, no prazo de 30 dias, do valor recebido, do plano de trabalho e do cronograma de execução, com ampla publicidade; (d) a definição de 27 hipóteses de impedimento técnico que podem justificar a não execução, a suspensão ou a necessidade de saneamento da emenda; e (e) a obrigação de a área técnica do órgão ou ente executor identificar e formalizar eventual impedimento, sob pena de responsabilidade, adotando diligências para viabilizar a execução sempre que possível.

Esses requisitos dialogam diretamente com as condicionantes fixadas pelo Acórdão nº 683/25 do TCEPR. Quando exigível, o plano de trabalho prévio operacionaliza a compatibilidade da emenda com a LDO, com a política pública setorial e, nos casos de parceria com organização da sociedade civil, com os requisitos da Lei nº 13.019/2014. A conta bancária específica por emenda viabiliza a rastreabilidade financeira exigida pela IN TCEPR nº 200/2025. E os impedimentos técnicos previstos na lei fornecem ao gestor municipal uma base legal expressa para deixar de executar EPIs que não atendam às condições de licitude identificadas no Acórdão nº 683/25.

No plano local, a Câmara Municipal de Ponta Grossa apreciou, em 15 de dezembro de 2025, o PL nº 418/2025, que altera a Lei Municipal nº 14.370/2022 para estabelecer regras específicas para a execução de emendas parlamentares impositivas em período eleitoral, conforme orientações do TCEPR²⁶. A norma estabelece hipóteses de impedimento à execução, incluindo insuficiência de recursos, incompatibilidade com as políticas públicas setoriais e ausência dos requisitos de habilitação da entidade beneficiária, e prevê mecanismos de controle da destinação dos recursos. Essa regulamentação local reflete a incorporação, no nível municipal, das exigências constitucionais e regulatórias federais e estaduais que compõem o novo padrão de conformidade das EPIs.

A convergência entre as exigências da LC nº 210/2024 e do PL nº 418/2025 de Ponta Grossa evidencia um fenômeno normativo relevante: a replicação vertical do modelo federal de orçamento impositivo veio acompanhada, com algum atraso, pela replicação das exigências de controle e transparência que o próprio modelo federal reconheceu como necessárias. O desafio para municípios com porte demográfico relevante e estrutura administrativa complexa, como Ponta Grossa, reside na capacidade de operacionalizar simultaneamente o volume crescente de emendas e os requisitos cada vez mais exigentes de conformidade normativa.

26 PONTA GROSSA (PR). Câmara Municipal. PL nº 418/2025, aprovado em sessão plenária de 15 de dezembro de 2025. A norma estabelece hipóteses de impedimento à execução das EPIs dos vereadores.

5 A INSTRUÇÃO NORMATIVA TCEPR Nº 200/2025: FISCALIZAÇÃO, RASTREABILIDADE E O SIM-AM

5.1 FUNDAMENTOS E OBJETO

A Instrução Normativa nº 200 foi editada pelo Presidente do TCEPR, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, em 12 de dezembro de 2025, após aprovação do respectivo projeto pelo Tribunal Pleno no Acórdão nº 3.403/25, e publicada no Diário Eletrônico do TCEPR, ano 20, nº 3.588, em 15 de dezembro de 2025. A edição da norma foi fundamentada em três vetores principais: (i) o Acórdão TCEPR nº 3.403/2025-TP²⁷, que autorizou sua edição; (ii) a decisão monocrática do STF de 23 de outubro de 2025, do Ministro Flávio Dino, que estendeu de forma mandatória a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios o modelo federal de transparência e rastreabilidade das EPIs; e (iii) a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 1/2025,²⁸ que orientou os Tribunais de Contas a adotar medidas de conformidade dos processos legislativos orçamentários ao padrão federal.

O objeto da IN nº 200/2025 é preciso: "a fiscalização, o acompanhamento da execução e a captação de dados pelo SIM-AM de emendas parlamentares estaduais e municipais", visando assegurar "a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional dessas transferências" (art. 1º). Ela aplica-se tanto às emendas dos Deputados Estaduais quanto às dos Vereadores dos 399 municípios paranaenses, abrangendo, nos termos do art. 3º, também as emendas de exercícios anteriores cujas informações ainda não estejam disponíveis nos portais eletrônicos dos jurisdicionados.

5.2 ELEMENTOS MÍNIMOS DE DIVULGAÇÃO PRÉVIA

O art. 2º da IN nº 200/2025 estabelece que o Estado e os municípios, antes da execução orçamentária e financeira das EPIs, deverão divulgar em meio digital de acesso público, no mínimo, oito elementos:²⁹

(I) identificação do parlamentar proponente: nome completo do Deputado Estadual ou Vereador, com indicação opcional de partido e unidade parlamentar; (II) identificação da emenda: número de referência ou código único vinculado ao respectivo ato normativo; (III) objeto da despesa: descrição detalhada do propósito do gasto, incluindo a ação governamental, o projeto ou atividade e sua finalidade específica; (IV) valor alocado; (V) órgão ou entidade executora ou beneficiária final

27 TCEPR. Acórdão nº 3.403/2025. Tribunal Pleno. Processo nº 720887/25. Esse acórdão constitui a base da IN nº 200/2025, que o cita entre seus considerandos.

28 Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 1, de 8 de janeiro de 2025. Orienta os Tribunais de Contas a adotar medidas voltadas à conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares ao modelo federal de transparência e rastreabilidade.

29 IN TCEPR nº 200/2025, art. 2º, I-VIII.

dos recursos; (VI) localidade beneficiada; (VII) cronograma de execução, com datas estimadas de início e término; e (VIII) instrumentos vinculados, como convênios, contratos de repasse, termos de fomento e o número do processo administrativo correspondente.

A exigência de divulgação prévia desses oito elementos operacionaliza, no nível estadual e municipal, as obrigações fixadas pelo STF na ADPF nº 854 e pelo art. 163-A da CF/1988, conferindo-lhes efetividade prática por meio de instrumento normativo do próprio órgão de controle externo. Cumpre observar que a IN não cria novos deveres substantivos de transparência, pois eles já decorriam do texto constitucional, da LC nº 210/2024 e da jurisprudência do STF; a norma padroniza sua forma de cumprimento pelos jurisdicionados paranaenses.

5.3 CONTA BANCÁRIA ESPECÍFICA, PROIBIÇÃO DE CONTAS INTERMEDIÁRIAS E SIM-AM

O art. 4º, parágrafo único, da IN nº 200/2025 estabelece duas exigências de rastreabilidade financeira: (a) é obrigatória a criação de conta bancária específica, por emenda parlamentar, para o recebimento dos recursos; e (b) é expressamente proibida a utilização de contas intermediárias pelos recebedores das emendas³⁰. Essa disposição tem como objetivo impedir práticas que historicamente dificultaram o controle do fluxo financeiro dos recursos públicos, tais como a concentração de múltiplas emendas em uma única conta ou o uso de contas de terceiros como receptoras intermediárias, e que foram identificadas como vetores de opacidade na execução orçamentária.

O art. 4º, caput, determina que o TCEPR adapte o Sistema de Informação Municipal, Acompanhamento Mensal (SIM-AM) para captação das informações referentes às emendas parlamentares. O SIM-AM constitui o principal instrumento de coleta de dados fiscais e orçamentários dos municípios paranaenses pelo TCEPR, alimentando os painéis de monitoramento do Tribunal e subsidiando as fiscalizações concomitantes e posteriores. A incorporação das informações sobre EPIs nesse sistema amplia significativamente a capacidade de monitoramento do controle externo sobre as emendas parlamentares municipais, permitindo ao TCEPR identificar irregularidades em tempo próximo ao da execução.

5.4 A CONDIÇÃO SUSPENSIVA PARA O EXERCÍCIO DE 2026

O art. 5º da IN nº 200/2025 estabelece, para o exercício de 2026, uma condição suspensiva de singular importância: "A execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares aprovadas pelos Deputados Estaduais e Vereadores

30 IN TCEPR nº 200/2025, art. 4º, parágrafo único: "É obrigatória a criação de conta bancária específica, por emenda parlamentar, para recebimento dos recursos, que deverá ser utilizada para gestão dos recursos transferidos, sendo proibida a utilização de contas intermediárias pelos recebedores das emendas."

somente poderá iniciar, quanto ao exercício de 2026, após a implementação integral das medidas previstas nesta Instrução Normativa³¹.

Essa disposição produz efeitos imediatos sobre as emendas parlamentares aprovadas por deputados estaduais e vereadores no Estado do Paraná e, em especial, sobre o Município de Ponta Grossa-PR, que registrou 569 emendas impositivas apresentadas pelos seus 19 vereadores para o exercício de 2026. Assim, a execução orçamentária e financeira dessas emendas somente poderá ser iniciada após a implementação integral das medidas previstas na IN nº 200/2025, incluindo a divulgação prévia dos elementos mínimos previstos no art. 2º, a adequada alimentação das informações no SIM-AM e a criação de conta bancária específica para cada emenda. A eventual execução de EPIs em desacordo com esses requisitos poderá sujeitar os gestores à responsabilização perante o TCEPR, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e do Regimento Interno do Tribunal.

No caso de Ponta Grossa-PR, onde o número de emendas apresentadas para o exercício de 2026, 569 no total, e o volume financeiro envolvido, R\$ 29,2 milhões, são expressivos, essa condição impõe uma demanda operacional relevante: a abertura de 569 contas bancárias específicas, o registro de cada emenda com os oito elementos informativos exigidos em portal digital de acesso público e a alimentação correspondente no SIM-AM. Trata-se de exigência factível tecnicamente, mas que requer planejamento administrativo, padronização de fluxos internos e capacidade técnica de gestão.

6 CONTROLE EXTERNO DAS EPIs MUNICIPAIS: ATRIBUIÇÕES DO TCEPR E INTEGRAÇÃO NORMATIVA

A fiscalização das EPIs municipais pelo TCEPR estrutura-se em três dimensões temporais: o controle preventivo, que antecede a execução e se concretiza pela edição de atos normativos como a IN nº 200/2025 e pelo julgamento de consultas com força normativa como o Acórdão nº 683/25; o controle concomitante, exercido por meio do monitoramento em tempo real via SIM-AM e de fiscalizações em andamento; e o controle posterior, operacionalizado pela análise de prestações de contas e pela instauração de tomadas de contas especiais nas hipóteses de irregularidade³².

Nos considerandos da IN nº 200/2025, o TCEPR explicitou que compete ao Tribunal: (a) orientar e fiscalizar a aplicação dos recursos e atos administrativos das EPIs; (b) garantir que entidades privadas beneficiárias cumpram requisitos de transparência e rastreabilidade; (c) acompanhar a implementação de mecanismos de transparência pelos jurisdicionados; (d) prevenir e coibir práticas vedadas, como

31 IN TCEPR nº 200/2025, art. 5º.

32 Sobre as dimensões do controle externo, cf.: BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 71. A fiscalização preventiva, concomitante e posterior pelos Tribunais de Contas está prevista na doutrina e consolidada na jurisprudência do STF. Cf. também: GREGGIANIN; SILVA, 2017.

o uso de contas intermediárias, saques em espécie ou outros mecanismos que dificultem a identificação do fornecedor, prestador de serviço ou beneficiário final; (e) assegurar a identificação e o registro adequado dos recursos de emendas nos demonstrativos fiscais; e (f) expedir normas complementares para padronizar o controle e a prestação de contas, conforme as diretrizes do STF na ADPF nº 854³³.

A IN nº 200/2025 operacionaliza todas essas atribuições em dispositivos concretos. O art. 2º concretiza os itens (a) e (c); o art. 4º, parágrafo único, os itens (d) e (e); o art. 4º, caput, o item (c); e o art. 5º, ao suspender o início da execução de 2026 até a implementação integral das medidas, funciona como instrumento preventivo estrutural. O art. 6º, ao prever que a Coordenadoria-Geral de Fiscalizações poderá editar Notas Técnicas para orientação dos jurisdicionados, garante a possibilidade de adaptação regulatória à medida que novas questões técnicas surjam na implementação das medidas.

Importa destacar que a IN nº 200/2025 foi editada em estrita consonância com as orientações da Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 1/2025³⁴ e com a decisão monocrática do STF de 23 de outubro de 2025, que tornou mandatória a extensão do modelo federal de transparência aos entes subnacionais. Isso significa que as exigências da IN não são arbitrárias ou meramente formais: elas decorrem de determinação judicial do STF, no âmbito da ADPF nº 854, reforçada pelos órgãos de cúpula do sistema brasileiro de controle externo.

Para o município de Ponta Grossa, a integração normativa formada pelo Acórdão nº 683/25, pela LC nº 210/2024, pelo PL nº 418/2025 e pela IN nº 200/2025 cria um sistema de conformidade estratificado em quatro camadas: a constitucional (fundamentos e limites da impositividade, transparência e rastreabilidade como princípios constitucionais); a federal infraconstitucional (Lei nº 9.504/97, Lei nº 4.320/64, LRF, LC nº 210/2024); a estadual regulatória (Acórdão nº 683/25 e IN nº 200/2025 do TCEPR); e a local (PL nº 418/2025 da Câmara Municipal). Esse sistema cria uma cadeia de obrigações que o gestor municipal não pode descumprir sob o argumento de que as emendas têm execução constitucionalmente obrigatória, porque a própria Constituição condiciona essa obrigação.

7 A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA-PR E O CONTROLE INTERNO DAS TRANSFERÊNCIAS

A conformidade das emendas parlamentares impositivas municipais não depende apenas do controle externo posterior. Ela exige, no plano local, uma

33 IN TCEPR nº 200/2025, considerandos, alíneas "a" a "f": competências explicitadas pelo TCEPR para fundamentar a edição da norma.

34 Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 1/2025, op. cit.

estrutura mínima de controle interno capaz de prevenir irregularidades antes da execução orçamentária e financeira.

A análise dos limites do orçamento impositivo municipal não se esgota no plano do controle externo. Em Ponta Grossa-PR, a Controladoria Geral do Município (CGM) disponibiliza materiais orientativos que demonstram a existência de uma base de controle interno voltada à padronização de procedimentos relacionados às transferências voluntárias. Essa base pré-existente é relevante para a adequação do município às novas exigências da IN TCEPR nº 200/2025.³⁵

O Manual Orientativo de Tomada de Contas Especial, elaborado pela CGM de Ponta Grossa em março de 2021³⁶, define a tomada de contas especial como instrumento da Administração Pública Municipal para o ressarcimento de prejuízos causados ao erário e afirma que ela somente deve ser instaurada depois de esgotadas as medidas administrativas de reparação. Entre as situações que podem ensejar sua instauração, o manual elenca: omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação dos recursos, ocorrência de desfalque ou desvio de bens ou valores públicos e prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte em dano à administração municipal. Essas hipóteses têm correspondência direta com os riscos inerentes à execução de emendas parlamentares a entidades privadas, especialmente quando ausentes o plano de trabalho, o objeto definido e a conta bancária específica exigidos pela IN nº 200/2025.

A CGM também disponibiliza Manual Orientativo de Prestação de Contas de Transferências Voluntárias Municipais, orientações sobre atribuições do concedente junto ao STVM e memorando com recomendações para transferências voluntárias³⁷. Embora esses documentos tenham sido elaborados antes da IN nº 200/2025, servem como base para a atualização dos fluxos locais. A nova exigência do TCEPR não elimina os procedimentos já existentes na Controladoria: exige que eles sejam integrados às regras de transparência prévia, rastreabilidade, conta específica por emenda e envio de informações pelo SIM-AM.

Além disso, o Decreto Municipal nº 12.120, de 2016³⁸, que regulamenta no âmbito do Município de Ponta Grossa o regime jurídico das parcerias entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil, constitui

35 PONTA GROSSA (PR). Controladoria Geral do Município. Material orientativo sobre transferências voluntárias. Ponta Grossa: CGM, [s.d.]. Disponível em: <<https://controladoria.pontagrossa.pr.gov.br/material-orientativo/>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

36 PONTA GROSSA (PR). Controladoria Geral do Município. Manual Orientativo de Tomada de Contas Especial. Ponta Grossa: CGM, mar. 2021. O manual define os pressupostos, a formalização, o cálculo do débito e a legislação aplicável à tomada de contas especial no âmbito municipal. Disponível em: <<https://controladoria.pontagrossa.pr.gov.br/material-orientativo/>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

37 PONTA GROSSA (PR). Controladoria Geral do Município. Manual Orientativo de Prestação de Contas de Transferências Voluntárias Municipais; Memorando nº 005/14-TVM/CGM; Orientações sobre Atribuições do Concedente junto ao STVM. Ponta Grossa: CGM. Disponível em: <<https://controladoria.pontagrossa.pr.gov.br/material-orientativo/>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

38 PONTA GROSSA (PR). Decreto Municipal nº 12.120, de 2016. Regulamenta, no âmbito do Município de Ponta Grossa, o regime jurídico das parcerias entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil, nos termos da Lei nº 13.019/2014.

instrumento complementar para a análise das emendas destinadas a entidades privadas. Ele define os requisitos de habilitação, os instrumentos jurídicos aplicáveis e as obrigações de prestação de contas das entidades parceiras, servindo como base normativa local para a verificação dos condicionantes do Acórdão nº 683/25 e da LC nº 210/2024.

A principal contribuição do controle interno municipal para este debate está na função preventiva. A Controladoria pode atuar antes da execução das emendas, orientando os setores, padronizando documentos, exigindo informações mínimas e prevenindo irregularidades. Essa atuação antecipada é totalmente compatível com o Acórdão nº 683/25, com a LC nº 210/2024 e com a IN nº 200/2025, e pode transformar a conformidade normativa em rotina administrativa, e não em obstáculo eventual.

8 MODELO MÍNIMO DE CONFORMIDADE PARA EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS MUNICIPAIS

A partir do conjunto normativo e jurisprudencial analisado, é possível propor um modelo mínimo de conformidade³⁹ para a execução das emendas parlamentares impositivas municipais, aplicável a Ponta Grossa-PR e a qualquer município paranaense que tenha instituído regime impositivo local. O modelo sistematiza oito elementos que devem ser verificados antes do início da execução orçamentária e financeira de cada emenda.

O primeiro elemento é a identificação precisa da emenda: número ou código único, nome completo do parlamentar proponente, partido, valor alocado, objeto detalhado, órgão ou entidade executora e localidade beneficiada. Sem essa identificação mínima, a emenda carece de rastreabilidade e não atende às exigências do art. 2º, I-VI, da IN nº 200/2025.

O segundo elemento é a análise de compatibilidade: o objeto da emenda deve guardar relação com a política pública, a ação orçamentária, o programa previsto na LDO e a finalidade institucional do eventual beneficiário. Emendas com objeto genérico ou incompatível com a política setorial configuram hipótese de impedimento técnico nos termos da LC nº 210/2024 e do Acórdão nº 683/25.

O terceiro elemento é a análise jurídica: devem ser observados a Constituição Federal, a Lei nº 4.320/1964 (arts. 12 e 16 a 19), a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 26), a Lei nº 13.019/2014 (quando houver parceria com entidade privada), a legislação eleitoral e a LDO local. Em ano eleitoral, essa análise deve ser especialmente cautelosa para emendas que envolvam distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida dos beneficiários.

³⁹ O modelo mínimo de conformidade proposto neste artigo articula as exigências do Acórdão nº 683/25 do TCEPR, da LC nº 210/2024 (art. 10), da IN TCEPR nº 200/2025 (arts. 2º e 4º) e dos instrumentos de controle interno da Controladoria Geral do Município de Ponta Grossa, não constituindo lista exaustiva nem substituindo a análise caso a caso de cada emenda.

O quarto elemento é o plano de trabalho, exigível nas hipóteses de celebração de termo de fomento ou colaboração com entidades da sociedade civil. O plano deve conter objeto, metas, etapas, cronograma de execução, valores e indicadores mínimos de comprovação. Sua ausência configura impedimento para a execução da emenda e compromete a posterior prestação de contas.

O quinto elemento é a conta bancária específica por emenda, exigida pela IN nº 200/2025 para garantir a rastreabilidade financeira dos recursos. A proibição de contas intermediárias determina que os recursos da emenda devem transitar exclusivamente pela conta específica até o pagamento ao fornecedor, prestador de serviço ou beneficiário final.

O sexto elemento é a publicidade prévia: os oito dados informativos exigidos pelo art. 2º da IN nº 200/2025 devem ser disponibilizados no portal de transparência do município antes do início da execução orçamentária e financeira. A publicidade posterior, na fase de prestação de contas, é necessária, mas não substitui a transparência ativa prévia.

O sétimo elemento é o registro nos sistemas oficiais, especialmente o SIM-AM do TCEPR e o STVM municipal, bem como, quando aplicável, os sistemas vinculados às transferências voluntárias. Esse registro transforma a fiscalização das emendas em rotina de controle sistemático, em vez de verificação documental episódica.

O oitavo e último elemento é a formalização dos impedimentos: se a emenda não puder ser executada por vedação legal, impedimento técnico, incompatibilidade com política pública, ausência de plano de trabalho, risco eleitoral ou qualquer outra razão prevista no ordenamento⁴⁰, a justificativa deve ser documentada, registrada no processo administrativo e comunicada ao Poder Legislativo e ao TCEPR nos prazos definidos pela LC nº 210/2024. Essa formalização protege o gestor de responsabilização por não execução e permite que o controle externo avalie se o impedimento decorreu de motivo legítimo ou de escolha indevida.

Em Ponta Grossa-PR, a adoção desse modelo mínimo pode ser operacionalizada por meio da atualização dos materiais orientativos da Controladoria, da criação de checklist interno de conformidade para emendas, da padronização do plano de trabalho e da integração entre os setores envolvidos na execução: secretaria concedente, Controladoria, Procuradoria, Fazenda e transparência pública. Para o exercício de 2026, esse roteiro é condição para o cumprimento do art. 5º da IN nº 200/2025, que veda o início da execução sem implementação integral das medidas nela previstas.

40 As hipóteses de impedimento técnico estão sistematizadas no art. 10 da LC nº 210/2024, que lista 27 hipóteses, nos incisos I a XXVII. No âmbito do TCEPR, a formalização do impedimento deve observar a IN nº 200/2025 e as orientações complementares que a Coordenadoria-Geral de Fiscalizações poderá expedir nos termos do art. 6º da mesma norma.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso normativo e jurisprudencial analisado ao longo deste artigo demonstra que o orçamento impositivo municipal evoluiu, na última década, de uma prerrogativa parlamentar de difícil execução prática para um direito constitucional condicionado. Essa evolução é simultaneamente de volume e de complexidade: o crescimento do montante de EPIs foi acompanhado pelo adensamento dos requisitos de conformidade normativa que condicionam sua validade e legitimidade.

O Acórdão nº 683/25 do TCEPR representa o principal marco jurisprudencial paranaense nesse processo. Ao firmar, com força normativa vinculante para todos os municípios do Estado, que a obrigatoriedade constitucional de execução das EPIs não prevalece sobre as vedações eleitorais e as condicionantes materiais da Lei nº 4.320/1964 e da LRF, o Tribunal delimitou o campo de legitimidade das emendas impositivas de forma clara e operacionalmente útil para os gestores municipais.

ALC nº 210/2024, a decisão monocrática do STF de outubro de 2025 e a IN TCEPR nº 200/2025 completaram esse quadro, convertendo os princípios constitucionais de transparência, publicidade e rastreabilidade em obrigações operacionais concretas: divulgação prévia de oito elementos informativos, criação de conta bancária específica por emenda, proibição de contas intermediárias e alimentação do SIM-AM. Para o exercício de 2026, a IN nº 200/2025 tornou o cumprimento dessas obrigações condição indispensável para o início da execução orçamentária das EPIs.

Para o município de Ponta Grossa-PR, esses condicionantes implicam desafios operacionais concretos diante do volume de 569 emendas e R\$ 29,2 milhões previstos na LOA 2026. Os riscos de não conformidade são significativos: impedimento de execução por determinação do TCEPR, responsabilização administrativa do gestor e, nas emendas com destinação gratuita executadas em ano eleitoral, sanções eleitorais, inclusive cassação de mandato.

A conformidade normativa, nesse contexto, não constitui uma camada burocrática adicional imposta ao processo orçamentário, mas a garantia de que o orçamento impositivo cumpra sua finalidade constitucional: assegurar que os recursos públicos sejam aplicados com legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, com rastreabilidade que permita o efetivo controle pelos órgãos fiscalizadores e pela sociedade. Esse é o sentido normativo e institucional do conjunto aqui analisado.

Como limitação deste estudo, registra-se que a análise se restringiu ao plano normativo e jurisprudencial, sem exame dos dados de execução orçamentária efetiva dos exercícios anteriores. Pesquisas futuras deverão verificar empiricamente o grau de conformidade dos municípios paranaenses às exigências da IN nº 200/2025 para o exercício de 2026, avaliando a efetividade dos novos mecanismos de controle no plano da execução real.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. 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: Diário Oficial da União, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1 out. 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 18 mar. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 jun. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 set. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a entes subnacionais mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 13 dez. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do ICMS, disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, tratar do planejamento na ordem social e dispor sobre o Fundeb; altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 ago. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 26 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 Distrito Federal. Plenário. Julgado em 19 dez. 2022. Relator p/ acórdão: Min. Rosa Weber. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 854. Decisão monocrática de 23 de outubro de 2025. Relator: Min. Flávio Dino. Extensão do modelo federal de transparência e rastreabilidade aos Estados, DF e Municípios. Brasília: STF, 2025a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 854. Decisão monocrática de 3 de dezembro de 2024. Relator: Min. Flávio Dino. Condicionamento da liberação de emendas à aprovação prévia de planos de trabalho. Brasília: STF, 2024.

BRASIL. Senado Federal. Instituto Fiscal Independente. Nota Técnica nº 57: despesas discricionárias e emendas parlamentares, 2014 a 2024. Brasília: IFI, nov. 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, Paulo Lício da. Orçamento impositivo: emendas parlamentares e execução orçamentária. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

NOTA RECOMENDATÓRIA CONJUNTA ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 1, de 8 de janeiro de 2025. Orienta os Tribunais de Contas a adotar medidas de conformidade das emendas parlamentares ao modelo federal de transparência e rastreabilidade. Brasília, 2025.

PONTA GROSSA (PR). Câmara Municipal. Plenário aprova regras específicas para pagamento de emendas parlamentares: PL 418/2025. Ponta Grossa, 15 dez. 2025. Disponível em: <<https://www.pontagrossa.pr.leg.br>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

PONTA GROSSA (PR). Câmara Municipal. Vereadores apresentam 569 emendas impositivas à LOA 2026. Ponta Grossa, 5 dez. 2025. Disponível em: <<https://www.pontagrossa.pr.leg.br>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

PONTA GROSSA (PR). Controladoria Geral do Município. Manual Orientativo de Tomada de Contas Especial. Ponta Grossa: CGM, mar. 2021. Disponível em: <<https://controladoria.pontagrossa.pr.gov.br/material-orientativo/>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

PONTA GROSSA (PR). Controladoria Geral do Município. Manual Orientativo de Prestação de Contas de Transferências Voluntárias Municipais. Ponta Grossa: CGM, [s.d.]. Disponível em: <<https://controladoria.pontagrossa.pr.gov.br/material-orientativo/>>. Acesso em: 1 jun. 2026.

PONTA GROSSA (PR). Decreto Municipal nº 12.120, de 2016. Regulamenta, no âmbito do Município de Ponta Grossa, o regime jurídico das parcerias entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil. Ponta Grossa, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 683/2025. Tribunal Pleno. Processo nº 402460/2024. Consulta. Execução de emendas impositivas municipais com destinação gratuita em ano eleitoral. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Sessão de 24 mar. 2025. Publicado no DETC nº 3419, em 7 abr. 2025. Curitiba: TCEPR, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 1.049/2025. Tribunal Pleno. Processo nº 402460/2024. Retificação do Acórdão nº 683/2025 por erro material quanto à indicação do número da lei aplicável. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Sessão de 5 maio 2025. Publicado no DETC nº 3444, em 19 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 3.403/25. Tribunal Pleno. Processo nº 720887/25. Aprovação do projeto de instrução normativa sobre fiscalização, acompanhamento da execução e captação de dados pelo SIM-AM das emendas parlamentares estaduais e municipais. Curitiba: TCEPR, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Instrução Normativa nº 200, de 12 de dezembro de 2025. Dispõe sobre a fiscalização, o acompanhamento da execução e a captação de dados pelo SIM-AM de emendas parlamentares estaduais e municipais e estabelece normas para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional dessas transferências. Curitiba: TCEPR, 2025d. Publicada no Diário Eletrônico do TCEPR, ano 20, n. 3.588, p. 19-20, 15 dez. 2025.

PAGAMENTO INDENIZATÓRIO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: LIMITES JURÍDICOS E RISCOS DE DESVIO NA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

INDEMNIFICATION PAYMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT: LEGAL LIMITS AND RISKS OF MISUSE UNDER FEDERAL LAW NO. 14.133/2021

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus¹

Graduado em Direito - FAC

Especialista em Processo Civil - UPM

Especialista em Direito Público - PUCMG

Mestrando em Direito - Escola Paulista de Direito

Procurador Jurídico do Município de Votorantim (SP)

RESUMO

O presente artigo analisa o pagamento indenizatório nas contratações públicas sob a perspectiva da tensão existente entre a observância da juridicidade administrativa e a vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública. Parte-se do problema de pesquisa consistente em verificar em que medida o ordenamento jurídico brasileiro admite a produção de efeitos patrimoniais decorrentes de prestações executadas sem cobertura contratual válida e quais são os limites jurídicos que condicionam a legitimidade dessa solução excepcional. A hipótese sustentada é a de que o pagamento indenizatório constitui mecanismo juridicamente legítimo quando destinado à recomposição patrimonial de particulares de boa-fé e à prevenção do locupletamento indevido estatal, mas sua admissibilidade depende da observância de requisitos rigorosos relacionados à comprovação da prestação, à utilidade auferida pela Administração e à preservação de seu caráter excepcional. O objetivo consiste em examinar os fundamentos jurídicos do instituto, seus limites de incidência e as consequências decorrentes de sua utilização em desconformidade com o regime jurídico das contratações públicas. A pesquisa possui natureza qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial, utilizando o método dedutivo a partir da análise da Constituição Federal, da Lei nº 14.133/2021, da Lei nº 4.320/1964, da Lei nº 8.429/1992, de manifestações da

¹ Contato: johnnyedson10@live.com

Advocacia Pública e de precedentes dos Tribunais de Contas e do Superior Tribunal de Justiça. Os resultados indicam que a recorrência de pagamentos indenizatórios frequentemente se relaciona a deficiências de planejamento, governança e controle, revelando a necessidade de interpretação restritiva do instituto para preservar a juridicidade das contratações públicas.

PALAVRAS-CHAVE

Contratações públicas. Enriquecimento sem causa. Governança administrativa. Pagamento indenizatório. Responsabilização.

ABSTRACT

This article examines indemnification payments in public procurement from the perspective of the tension between administrative legality and the prohibition of unjust enrichment by the Public Administration. The research problem consists of determining the extent to which the Brazilian legal system allows patrimonial effects arising from services or supplies performed without valid contractual coverage, as well as identifying the legal limits that condition the legitimacy of this exceptional remedy. The central hypothesis is that indemnification payments constitute a legally legitimate mechanism when aimed at compensating good-faith private parties and preventing the undue enrichment of the State; however, their admissibility depends upon strict requirements related to proof of performance, demonstration of the benefit effectively received by the Administration, and preservation of the exceptional nature of the measure. The study seeks to examine the legal foundations of the institute, its limits of application, and the consequences arising from its misuse within the framework of public procurement law. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic, documentary, and case-law review, employing a deductive method grounded in the analysis of the Federal Constitution, Law No. 14,133/2021, Law No. 4,320/1964, Law No. 8,429/1992, opinions issued by Public Advocacy bodies, and precedents from the Courts of Accounts and the Superior Court of Justice. The findings indicate that the recurrence of indemnification payments is frequently associated with deficiencies in planning, governance, and oversight, demonstrating the need for a restrictive interpretation of the institute in order to preserve the legality and integrity of public procurement.

KEYWORDS

Administrative Governance. Indemnification Payments. Liability. Public Procurement. Unjust Enrichment.

1 INTRODUÇÃO

A consolidação do regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021 ampliou a centralidade do planejamento, da governança e da gestão de riscos no âmbito das contratações públicas. A nova legislação passou a estruturar a atividade

contratual da Administração a partir de instrumentos preventivos destinados a reduzir improvisações administrativas, fortalecer os mecanismos de controle e assegurar maior racionalidade na aplicação dos recursos públicos. Não obstante, a prática administrativa continua a revelar situações em que bens são fornecidos, serviços são executados ou obrigações são assumidas sem a correspondente cobertura contratual válida, exigindo posterior apreciação acerca da possibilidade de reconhecimento de efeitos patrimoniais em favor do particular.

Nesse contexto, o pagamento indenizatório ocupa posição singular no sistema das contratações públicas. Embora encontre fundamento na vedação ao enriquecimento sem causa, na proteção da boa-fé objetiva e na tutela da confiança legítima, sua incidência provoca relevantes questionamentos acerca dos limites da excepcionalidade administrativa. A recorrência de despesas posteriormente reconhecidas por meio de mecanismos indenizatórios tem despertado a atenção da doutrina, da Advocacia Pública e dos órgãos de controle, especialmente diante do risco de transformação de solução concebida para situações excepcionais em instrumento de acomodação de falhas relacionadas ao planejamento, à governança e à formalização das contratações.

A problemática que orienta a presente pesquisa consiste em verificar em que medida o ordenamento jurídico brasileiro admite a produção de efeitos patrimoniais decorrentes de prestações executadas sem cobertura contratual válida e quais são os limites jurídicos que condicionam a legitimidade do pagamento indenizatório nas contratações públicas. Busca-se compreender, ainda, se a utilização recorrente do instituto permanece compatível com os deveres de planejamento, governança e controle introduzidos e reforçados pela Lei nº 14.133/2021.

Parte-se da hipótese de que o pagamento indenizatório constitui mecanismo juridicamente legítimo quando destinado a impedir o enriquecimento sem causa da Administração Pública e proteger situações marcadas pela boa-fé do particular, mas que sua admissibilidade depende da observância de requisitos rigorosos relacionados à efetiva execução da prestação, à comprovação da utilidade auferida pelo Poder Público, à adequada instrução administrativa e à preservação de seu caráter excepcional. Sustenta-se, ainda, que a recorrência do instituto tende a revelar fragilidades estruturais relacionadas ao planejamento das contratações, à governança administrativa e aos mecanismos de controle, podendo ensejar a responsabilização dos agentes envolvidos.

O objetivo geral do estudo consiste em analisar os fundamentos jurídicos do pagamento indenizatório nas contratações públicas, seus limites de admissibilidade e as consequências decorrentes de sua utilização em desconformidade com o regime jurídico-administrativo. Como objetivos específicos, pretende-se examinar a relação entre o instituto e os princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da boa-fé

objetiva e da proteção da confiança; investigar os limites impostos pela legislação, pela doutrina e pela jurisprudência; e analisar os riscos institucionais associados à sua utilização reiterada, especialmente sob a perspectiva da governança, do planejamento e da responsabilização dos agentes públicos.

A pesquisa possui natureza qualitativa e caráter exploratório-descritivo, desenvolvida mediante revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial. Adota-se o método dedutivo, a partir da análise da Constituição Federal, da Lei nº 14.133/2021, da Lei nº 4.320/1964, da Lei nº 8.429/1992, da doutrina especializada, de manifestações da Advocacia Pública e de precedentes dos Tribunais de Contas e do Superior Tribunal de Justiça relacionados ao tema.

Ao final, busca-se demonstrar que o pagamento indenizatório não representa mecanismo de flexibilização do regime jurídico das contratações públicas, mas solução excepcional destinada a compatibilizar a observância da juridicidade administrativa com a proteção patrimonial de situações concretas. Sua legitimidade, entretanto, depende da preservação de pressupostos rigorosos capazes de impedir que a indenização se converta em instrumento de normalização da informalidade contratual ou de enfraquecimento dos deveres de planejamento, governança e controle que estruturam o modelo contemporâneo de Administração Pública.

2 PAGAMENTO INDENIZATÓRIO E A TENSÃO ENTRE JURIDICIDADE E REALIDADE ADMINISTRATIVA

O pagamento indenizatório nas contratações públicas denota tensão permanente entre o dever de observância da juridicidade administrativa e a necessidade de impedir o enriquecimento sem causa estatal. Embora concebido como mecanismo excepcional voltado à recomposição patrimonial em hipóteses de nulidade contratual ou ausência de cobertura formal válida, sua utilização recorrente em determinados contextos administrativos revela fragilidades relacionadas ao planejamento, à governança e aos mecanismos de controle das contratações públicas.

Nesse cenário, o instituto ultrapassa a dimensão meramente reparatória e passa a suscitar questionamentos acerca dos limites da excepcionalidade administrativa, especialmente diante do risco de conversão de soluções indenizatórias em instrumentos de acomodação da informalidade contratual.²

As dificuldades relacionadas ao instituto indenizatório não podem ser analisadas de forma dissociada do cenário institucional das contratações públicas brasileiras. Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União acerca da implementação da Lei nº 14.133/2021 identificou que parcela significativa dos órgãos e entidades da Administração Pública ainda apresenta níveis insuficientes de maturidade na

2 ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE ALAGOAS (APE/AL). Pagamento por indenização. Maceió: APE/AL, 2024. Disponível em: <https://ape-al.org.br/pagamento-por-indenizacao/>. Acesso em: 27 maio 2026.

aplicação do novo regime licitatório, especialmente em aspectos relacionados à gestão contratual.

Entre os principais riscos apontados pelo órgão de controle destacam-se a ausência de implementação do Plano de Contratações Anual, a insuficiência de agentes qualificados para atuação nos processos licitatórios e a elevada rotatividade de servidores responsáveis pelas contratações públicas. Esse cenário sugere que determinadas situações posteriormente solucionadas por mecanismos indenizatórios podem encontrar origem não apenas em irregularidades isoladas, mas também em fragilidades estruturais que comprometem a efetividade da gestão administrativa e favorecem a reprodução de práticas marcadas pela improvisação contratual.³

O que pode ser compreendido como uma cultura administrativa do imprevisto relaciona-se à recorrente adoção de soluções construídas de maneira reativa diante de situações que, em muitos casos, poderiam ter sido previamente estruturadas. Em sentido semântico, o termo imprevisto refere-se àquilo que se realiza de forma repentina, inesperada ou sem preparação prévia.⁴

Tal lógica, quando transposta para o campo das contratações públicas, tende a enfraquecer a centralidade da administração das contratações e a ampliar a incidência de medidas excepcionais destinadas a solucionar situações produzidas pela própria deficiência organizacional do Estado. Nesse contexto, mecanismos como a obrigação indenizatória passa a operar em ambiente institucional marcado pela tentativa de regularização posterior de situações que deveriam ter sido prevenidas mediante adequada governança contratual.

A adoção reiterada do pagamento indenizatório também tem sido associada pelos órgãos de controle a deficiências estruturais de planejamento administrativo. Em julgamento envolvendo hospitais federais localizados no Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas da União constatou a realização de pagamentos sem cobertura contratual ao longo de diversos exercícios financeiros, destacando que a irregularidade não decorria de evento isolado ou imprevisível, mas da ausência de medidas efetivas voltadas à regularização das contratações e ao aperfeiçoamento das rotinas administrativas.

Na oportunidade, a Corte de Contas ressaltou que falhas de coordenação administrativa e morosidade processual não justificam a manutenção de aquisições e serviços sem amparo contratual, determinando às unidades jurisdicionadas a adoção de medidas destinadas ao adequado planejamento das futuras contratações. O precedente sugere que a recorrência de pagamentos indenizatórios pode

3 BRASIL. Tribunal de Contas da União (tcu). Tcu avalia implementação da Nova Lei de Licitações. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-implementacao-da-nova-lei-de-licitacoes.htm>. Acesso em: 31 maio 2026.

4 MICHAELIS. Improvise. São Paulo: Melhoramentos, 2026. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/palavra/aKNIE/improvise/>. Acesso em: 31 maio 2026.

representar não apenas questão patrimonial, mas também sintoma de fragilidades institucionais relacionadas à governança e à gestão contratual.⁵

O precedente indica que a admissibilidade excepcional de pagamentos dessa natureza não possui o condão de legitimar a perpetuação de situações irregulares nem de afastar o dever de organização das contratações públicas, reforçando a compreensão de que o instituto deve permanecer restrito a hipóteses verdadeiramente excepcionais.

Os limites do pagamento indenizatório também foram objeto de análise pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ao apreciar despesas realizadas pelo Município de Mairinque. Na oportunidade, a Corte manteve a irregularidade dos pagamentos efetuados a título de indenização por entender que os autos não continham elementos suficientes para comprovar a efetiva execução dos serviços alegadamente prestados.⁶

O Tribunal observou que parte significativa da documentação apresentada era constituída por planilhas e medições produzidas pelas próprias empresas interessadas, desacompanhadas de atestações emitidas pela Administração Pública, além de decorrerem de relações contratuais desprovidas da formalização exigida pela legislação. O precedente evidencia que a vedação ao enriquecimento sem causa não afasta a necessidade de comprovação objetiva da prestação realizada, tampouco legitima pagamentos fundados exclusivamente em alegações unilaterais do particular, reforçando o caráter excepcional e restritivo do instituto indenizatório.

A excepcionalidade da solução indenizatória torna-se ainda mais evidente quando analisadas situações em que a Administração Pública busca atribuir posterior aparência de regularidade a prestações executadas sem a correspondente cobertura jurídica. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União identificou prática denominada “química contratual”, expressão utilizada para descrever hipóteses em que serviços formalmente previstos em contrato, mas não efetivamente executados, são empregados para conferir aparente legalidade à realização de outras prestações desprovidas de amparo contratual.

Segundo a Corte, tal expediente compromete a transparência administrativa, dificulta a fiscalização da execução contratual e fragiliza os mecanismos de controle da despesa pública. Mesmo que não se confunda propriamente com o mecanismo indenizatório, a denominada “química contratual” revela os riscos inerentes às

5 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 891/2010 – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo TC 009.118/2009-5. Brasília, DF, 28 abr. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1147111/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 31 maio 2026.

6 SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Recurso Ordinário. TC-800499/335/11. Relator: Conselheiro Renato Martins Costa. Sessão da Primeira Câmara de 16 maio 2017. Julgamento referente a despesas com pagamentos indenizatórios do Município de Mairinque. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/2/9/9/598992.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

tentativas de atribuição posterior de suporte formal a situações incompatíveis com o regime jurídico das contratações públicas, reforçando a necessidade de interpretação restritiva dos mecanismos excepcionais de pagamento e do fortalecimento das estruturas preventivas de governança, planejamento e controle.⁷

Nesse sentido, a prática administrativa relacionada ao reconhecimento de dívidas decorrentes de contratações sem cobertura contratual também pode ser observada em manifestações recentes da Advocacia Pública. Em parecer referencial elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, o reconhecimento de dívida decorrente da aquisição de bens ou da prestação de serviços sem amparo contratual foi condicionado à observância de procedimento administrativo formal, envolvendo a comprovação da efetiva prestação executada, a demonstração da utilidade auferida pela Administração, a identificação das circunstâncias que deram origem à irregularidade e a apuração das responsabilidades eventualmente existentes.⁸

A orientação revela que a mera alegação de enriquecimento sem causa estatal não é suficiente para legitimar a despesa, exigindo-se a produção de elementos capazes de demonstrar a regularidade material da prestação e a compatibilidade do pagamento com os princípios que regem a Administração Pública. Sob essa perspectiva, o reconhecimento da dívida assume função não apenas reparatória, mas também de controle, ao exigir que a Administração reconstrua documentalmente os fatos que deram origem à obrigação e explicita as razões que justificam sua assunção.

Todavia, a implementação de mecanismos de planejamento capazes de reduzir a ocorrência de contratações irregulares e de situações posteriormente solucionadas por meio de pagamentos indenizatórios encontra obstáculos que transcendem a mera previsão normativa. Estudo realizado por Azevedo, Fries, Conceição e Souza, ao analisar os desafios enfrentados pela Administração Pública na implementação da Lei nº 14.133/2021, identificou dificuldades relacionadas à resistência da gestão, à adaptação dos setores administrativos, à capacitação dos agentes envolvidos, à regulamentação do novo regime jurídico e à incorporação de práticas efetivas de planejamento.⁹

7 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.550/2025 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1.550%252F2025/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%-252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/1>. Acesso em: 31 maio 2026.

8 MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. Parecer Referencial n.º 003/2025. Pagamento de indenização. Reconhecimento de dívida. Campo Grande: Procuradoria-Geral do Estado, 2025. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/Parecer-Referencial-003-2025-Pagamento-de-indenizacao.-Reconhecimento-de-divida.pdf>. Acesso em: 31 maio 2026.

9 AZEVEDO, Jenaíne de; FRIES, Hélen Surkamp; CONCEIÇÃO, Marcelly da; SOUZA, Diana de. Nova Lei de Licitações: dificuldades encontradas pela gestão pública. In: CONVENÇÃO DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL, 20., 2024. Anais [...]. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em: https://www.crcrs.org.br/convencao/upload/arquivos/Anais_TC_20CCRS/3_3.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

As dificuldades identificadas pela literatura especializada não decorrem exclusivamente de aspectos organizacionais internos. A capacidade de implementação dos instrumentos de governança previstos pela Lei nº 14.133/2021 também se encontra condicionada pelas diferentes realidades institucionais e financeiras existentes entre os entes federativos.

A consolidação de estruturas administrativas compatíveis com os modelos de governança previstos pela Lei nº 14.133/2021 não ocorre em contexto institucional homogêneo. Levantamento divulgado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) apontou que aproximadamente um terço dos municípios brasileiros não possui recursos próprios suficientes para custear sua própria estrutura administrativa, ao passo que parcela significativa apresenta situação fiscal considerada crítica ou difícil.¹⁰

Nesse panorama, a implementação de mecanismos relacionados ao planejamento das contratações, à gestão de riscos, à capacitação de agentes públicos e ao fortalecimento dos controles internos tende a enfrentar obstáculos que variam conforme as capacidades institucionais e financeiras de cada ente federativo. A persistência de situações posteriormente solucionadas por mecanismos indenizatórios não pode, portanto, ser compreendida exclusivamente a partir de falhas individuais de gestão, exigindo também a consideração das assimetrias estruturais que caracterizam a Administração Pública brasileira e influenciam a efetiva implementação dos instrumentos de governança previstos pelo novo regime licitatório.

A recorrência revela no âmbito das contratações públicas a problemática que transcende a mera discussão acerca da recomposição patrimonial do particular ou da vedação ao enriquecimento sem causa estatal. O fenômeno encontra-se diretamente relacionado à capacidade institucional da Administração de planejar, formalizar e controlar adequadamente suas contratações, razão pela qual sua compreensão exige análise que ultrapasse os limites da legalidade estrita e alcance questões associadas à governança, à gestão pública e à efetividade dos mecanismos de controle.

3 FUNDAMENTO JURÍDICO DO PAGAMENTO INDENIZATÓRIO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Constatando irregularidades na formação ou execução das contratações públicas não conduz, automaticamente, à impossibilidade de qualquer repercussão

10 FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF): de cada dez municípios, três não têm recursos próprios para se manter. Rio de Janeiro: Firjan, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-10/de-cada-dez-municipios-tres-nao-tem-recursos-proprios-para-se-manter>. Acesso em: 31 maio 2026. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Crise fiscal nos Municípios brasileiros. Brasília, DF: CNM, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos_tecnicos/202405_ET_CrisenosMunicipios_2023.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

patrimonial em favor do particular. Em determinadas circunstâncias, o ordenamento jurídico admite a preservação de efeitos econômicos decorrentes de prestações efetivamente executadas, especialmente quando evidenciada a boa-fé do contratado e a utilidade auferida pela Administração Pública.

Conforme observa Ramon Caldas Barbosa, a licitação possui fundamento diretamente vinculado à Constituição Federal, não se tratando apenas de procedimento administrativo destinado à seleção de propostas para contratação pública. Segundo o autor, o regime constitucional das licitações estrutura-se, de um lado, pela competência atribuída à União para editar normas gerais sobre a matéria e, de outro, pelo princípio da obrigatoriedade da licitação, que condiciona a atuação contratual da Administração Pública à observância prévia do procedimento licitatório, ressalvadas as hipóteses legalmente previstas.¹¹

A licitação no ordenamento jurídico brasileiro decorre de sua expressa previsão constitucional. Ao estabelecer, no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que obras, serviços, compras e alienações devem ser precedidas de processo licitatório, ressalvadas as hipóteses previstas em lei, o constituinte consagrou a licitação como regra geral para a formação dos contratos administrativos. A exigência constitucional não se limita à seleção da proposta mais vantajosa, mas busca assegurar a observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, condicionando a atuação contratual da Administração Pública à prévia observância de procedimento destinado à promoção da competição e à proteção do interesse público.

Não há, no texto constitucional, previsão expressa acerca da possibilidade de realização de pagamentos decorrentes de contratações desprovidas de cobertura contratual. Ao contrário, a Constituição Federal estrutura o regime das contratações públicas a partir da premissa de que a atuação contratual da Administração deve ser precedida de procedimento licitatório e formalizada nos termos da legislação aplicável.

Em consonância com essa lógica, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 95, § 2º, que o contrato verbal com a Administração é nulo e desprovido de efeitos jurídicos, ressalvadas apenas as hipóteses de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento expressamente previstas pelo legislador. A regra revela que o ordenamento jurídico brasileiro não admite, como prática ordinária, a constituição informal de vínculos contratuais com o Poder Público, circunstância que torna particularmente relevante a investigação dos fundamentos jurídicos que, em situações específicas, autorizam o reconhecimento de efeitos patrimoniais

¹¹ BARBOSA, Ramon Caldas. Licitação pública: noções gerais do dever de licitar. Revista Direito UNIFACS, Salvador, n. 139, jan. 2012. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1892>. Acesso em: 31 maio 2026.

decorrentes de prestações executadas sem a correspondente formalização contratual.

A centralidade da legalidade no regime jurídico-administrativo impõe à Administração Pública atuação estritamente vinculada aos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Diferentemente dos particulares, cuja liberdade de atuação decorre da ausência de proibição legal, a Administração somente pode agir quando houver autorização normativa prévia, razão pela qual seus atos devem encontrar fundamento direto na legislação vigente. Conforme observa Costa, o princípio da legalidade não exige apenas a observância formal da lei, mas também a sua efetiva concretização pela atuação administrativa, constituindo elemento estruturante da validade dos atos praticados pelo Poder Público.¹²

Todavia, a evolução do regime jurídico das contratações públicas demonstra que a solução das irregularidades contratuais não pode ser compreendida exclusivamente sob a perspectiva da legalidade formal. A Lei nº 14.133/2021 introduziu significativo aprimoramento no regime de nulidades ao condicionar a invalidação de atos e contratos administrativos à análise de seus impactos concretos, incorporando critérios relacionados a aspectos econômicos, financeiros, sociais e de governança.

A nova sistemática afasta a compreensão segundo a qual a mera identificação de um vício jurídico conduz, de forma automática, à desconstituição integral dos efeitos produzidos pela contratação, exigindo que a Administração considere também as consequências decorrentes da anulação do ajuste.¹³

Nesse contexto, a providência reparatória passa a ocupar posição relevante no sistema instituído pela Lei nº 14.133/2021. Isso porque a preservação do interesse público nem sempre se compatibiliza com a simples eliminação dos efeitos patrimoniais produzidos por contratações irregulares, especialmente quando já houve prestação efetiva de serviços, fornecimento de bens ou execução de parcelas do objeto contratual. A própria legislação passou a admitir, em determinadas circunstâncias, a conversão dos efeitos da irregularidade em obrigação indenizatória, sem prejuízo da apuração de responsabilidades dos agentes envolvidos, expondo que a tutela da juridicidade administrativa exige soluções mais complexas do que a mera oposição entre validade e nulidade dos atos administrativos.¹⁴

12 COSTA, Cláudia Guerra Oliveira da. A legalidade e a eficiência nas contratações pela administração pública sob a ótica do Tribunal de Contas da União: prevenção ou punição? Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, n. 117, p. 43-58, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/159/156/0>. Acesso em: 31 maio 2026.

13 HARB, Karina Houat; BUQUI NETTO, Valdir Godoi. Regime de nulidades e interesse público na LLCA: evolução e ressignificação. Controle em Foco: Revista do MPC-MG, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 97-119, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/download/135/107/245>. Acesso em: 31 maio 2026.

14 HARB, Karina Houat; BUQUI NETTO, Valdir Godoi. Regime de nulidades e interesse público na LLCA: evolução e ressignificação. Controle em Foco: Revista do MPC-MG, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 97-119, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/download/135/107/245>. Acesso em: 31 maio 2026.

A possibilidade de atribuição de efeitos patrimoniais a determinadas contratações irregulares encontra um de seus principais fundamentos na vedação ao enriquecimento sem causa. Embora a legislação administrativa discipline de forma específica as consequências decorrentes da invalidação dos contratos públicos, a construção do pagamento indenizatório também encontra respaldo em cláusula geral consagrada pelo artigo 884 do Código Civil.

Conforme observa Menezes Leitão, a configuração do enriquecimento sem causa pressupõe a existência de vantagem patrimonial obtida por determinado sujeito, suportada por terceiro e desprovida de fundamento jurídico que a justifique. A incorporação desse instituto ao ordenamento busca impedir que alguém se beneficie patrimonialmente de situação cuja manutenção não encontre amparo legítimo no sistema jurídico.¹⁵

Transposta para o âmbito das contratações públicas, tal lógica impede que a Administração Pública usufrua de bens fornecidos, serviços executados ou obras realizadas sem a correspondente contraprestação financeira quando comprovada a efetiva utilidade da prestação recebida.

A proteção da confiança representa importante vetor interpretativo das relações jurídicas contemporâneas, ao deslocar o foco da análise exclusivamente da origem formal dos atos para os efeitos concretos produzidos por eles na esfera jurídica de terceiros. Conforme observa Schreiber, a tutela da confiança exige que o Direito considere não apenas a vontade subjetiva dos agentes envolvidos, mas também as legítimas expectativas e repercussões decorrentes de suas condutas, atribuindo relevância jurídica aos efeitos produzidos sobre os diversos centros de interesses afetados pela atuação dos sujeitos.¹⁶

As premissas relacionadas à proteção da confiança e à vedação ao enriquecimento sem causa indicam que a análise do pagamento indenizatório não pode ser realizada exclusivamente sob a ótica da irregularidade formal da contratação. Em diversas situações, o particular executa prestações que contribuem para a continuidade de serviços públicos ou para o atendimento de necessidades administrativas sem possuir pleno conhecimento das circunstâncias internas que conduziram à ausência de cobertura contratual adequada. Nesses casos, a simples negativa de qualquer repercussão patrimonial pode conduzir a resultados incompatíveis com a boa-fé e com a própria lógica de proteção da confiança legítima.

Por essa razão, o reconhecimento de despesas decorrentes de prestações executadas sem amparo contratual exige investigação cuidadosa das circunstâncias

15 MENEZES LEITÃO, Luís Manuel Teles de. O enriquecimento sem causa no novo Código Civil brasileiro. Revista CEJ, Brasília, n. 25, p. 24-33, abr./jun. 2004. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/download/616/796/>. Acesso em: 31 maio 2026.

16 SCHREIBER, Anderson. A proibição de comportamento contraditório: tutela da confiança e venire contra factum proprium. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

concretas que deram origem à obrigação. Mais do que verificar a inexistência de instrumento contratual válido, impõe-se examinar a efetiva execução da prestação, a utilidade auferida pela Administração, o grau de participação do particular na irregularidade e a plausibilidade das justificativas apresentadas para a ocorrência dos fatos. Somente a partir dessa reconstrução é possível distinguir situações que reclamam tutela indenizatória daquelas em que a irregularidade decorre de condutas incompatíveis com os deveres de boa-fé, legalidade e proteção ao patrimônio público.

A análise do pagamento indenizatório também demanda consideração dos deveres decorrentes da boa-fé objetiva. No Código Civil, o instituto não se limita à disciplina contratual, irradiando efeitos para todo o sistema obrigacional, seja por meio da vedação ao abuso de direito prevista no artigo 187, seja pela cláusula geral estabelecida no artigo 422. Conforme observa Capiberibe, a boa-fé objetiva impõe padrões de probidade, lealdade e correção de conduta que devem orientar o comportamento dos sujeitos da relação jurídica em todas as suas fases, constituindo verdadeiro parâmetro de aferição da legitimidade dos comportamentos adotados pelas partes. Nessa perspectiva, a análise jurídica não se restringe à verificação formal dos atos praticados, exigindo exame das circunstâncias concretas e da conformidade da conduta observada com os padrões de comportamento socialmente esperados.¹⁷

Para o âmbito das contratações públicas, a boa-fé objetiva impede que a apreciação do pagamento indenizatório se limite à constatação da inexistência de cobertura contratual válida. A solução da controvérsia exige avaliar a conduta adotada pelos envolvidos, o grau de conhecimento da irregularidade, a efetiva execução da prestação e as expectativas legitimamente geradas pela atuação administrativa. Desse modo, a boa-fé objetiva não opera como mecanismo de convalidação da irregularidade, mas como critério de interpretação destinado a distinguir situações merecedoras de tutela jurídica daquelas marcadas por comportamentos incompatíveis com os deveres de lealdade, cooperação e proteção da confiança.

Decisão do Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido que a vedação ao enriquecimento sem causa constitui importante fundamento para a atribuição de efeitos patrimoniais a contratações posteriormente declaradas inválidas. Ao examinar controvérsia envolvendo contrato administrativo nulo, a Corte assentou que a Administração Pública não pode incorporar ao seu patrimônio prestações efetivamente recebidas sem observar a correspondente contraprestação financeira, sob pena de locupletamento indevido.

¹⁷ CAPIBERIBE, Denise de Araújo. O princípio da boa-fé objetiva e sua evolução doutrinária e jurisprudencial ao longo dos 10 anos de edição do novo Código Civil. In: ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 10 anos do Código Civil: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. v. 1, p. 113-123. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados>. Acesso em: 31 maio 2026.

Nessa perspectiva, a indenização não decorre da preservação da validade do ajuste, mas da necessidade de restabelecer o equilíbrio patrimonial rompido pela incorporação de benefício econômico sem causa jurídica legítima. O entendimento reforça que a invalidação contratual não se confunde com autorização para apropriação gratuita de bens ou serviços pelo Poder Público, impondo a análise dos efeitos concretamente produzidos pela relação jurídica estabelecida entre as partes.¹⁸

O precedente também demonstra que o reconhecimento do dever de indenizar não implica necessariamente a preservação integral das vantagens econômicas que decorreriam de contratação válida. Segundo o Superior Tribunal de Justiça, a recomposição patrimonial deve observar a lógica do retorno ao estado anterior, assegurando ao particular o ressarcimento dos custos efetivamente suportados e impedindo o enriquecimento indevido da Administração, sem que isso represente a manutenção automática da margem de lucro originalmente esperada. A solução busca compatibilizar a proteção da boa-fé e da confiança legítima com a necessidade de não conferir tratamento equivalente ao de uma contratação regularmente constituída, preservando a distinção entre a obrigação indenizatória e a remuneração decorrente de vínculo contratual válido.

A disciplina atualmente prevista na Lei nº 14.133/2021 procura justamente compatibilizar a necessidade de preservação da juridicidade administrativa com a vedação ao enriquecimento sem causa. Nessa situação, o artigo 149 estabelece que a declaração de nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que a invalidação for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável a causa da irregularidade.

O dispositivo demonstra que o legislador não adotou solução fundada exclusivamente na invalidação do vínculo jurídico, reconhecendo que determinadas consequências patrimoniais subsistem mesmo diante da constatação de vícios capazes de comprometer a validade da contratação. A solução legislativa ilustra que a recomposição patrimonial não se destina à convalidação da contratação irregular, mas à preservação do equilíbrio jurídico e econômico das relações estabelecidas com a Administração, impedindo que a invalidação do ajuste produza enriquecimento indevido do Poder Público sem afastar as consequências decorrentes da violação ao regime jurídico das contratações públicas.

Sob essa perspectiva, o instituto indenizatório ocupa posição singular no regime jurídico das contratações públicas. Malgrado decorra de situações marcadas

18 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial n.º 1.895.508/SP (2020/0127332-8). Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Primeira Turma. Julgado em 22 mar. 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumericoRegistro&termo=202001273328&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 31 maio 2026.

por vícios ou irregularidades capazes de comprometer a validade do ajuste, sua admissibilidade encontra fundamento na necessidade de compatibilizar a observância da juridicidade administrativa com a proteção da boa-fé, da confiança legítima e da vedação ao enriquecimento sem causa.

A disciplina atualmente prevista na Lei nº 14.133/2021, reforçada pela construção doutrinária e jurisprudencial sobre o tema, demonstra que a invalidação contratual não afasta, por si só, a necessidade de análise dos efeitos concretamente produzidos pela relação jurídica. A medida indenizatória surge, assim, não como mecanismo de flexibilização das exigências legais aplicáveis às contratações públicas, mas como instrumento destinado a impedir que a correção da irregularidade produza resultado mais incompatível com o ordenamento jurídico do que o próprio vício que se busca sanar.

4 LIMITES JURÍDICOS DO PAGAMENTO INDENIZATÓRIO E RISCOS DE DESVIO

O reconhecimento de fundamentos jurídicos aptos a justificar o mecanismo não autoriza sua adoção irrestrita. A mesma ordem jurídica que admite a produção de efeitos patrimoniais em determinadas contratações irregulares estabelece limites destinados a impedir que o instituto se converta em mecanismo alternativo de contratação ou em forma de regularização de situações incompatíveis com os princípios da Administração Pública. A observância desses limites assume especial relevância diante do risco de comprometimento do planejamento, da competição e da transparência que estruturam o regime jurídico das contratações públicas.

A tensão revela-se no fato de que os mesmos fundamentos que legitimam a indenização, boa-fé, proteção da confiança legítima e vedação ao enriquecimento sem causa, também condicionam sua admissibilidade. Por essa razão, a mera execução de prestação sem cobertura contratual não é suficiente para justificar o pagamento, exigindo-se a demonstração de circunstâncias concretas que legitimem a solução indenizatória. A análise dos limites do instituto demanda a verificação da efetiva prestação realizada, da conduta adotada pelo particular, da participação dos agentes públicos na irregularidade e dos riscos associados à recorrência da recomposição em substituição aos procedimentos ordinários de contratação.

Conforme observa Lima, a despesa realizada sem cobertura contratual demanda procedimento administrativo específico destinado ao reconhecimento da obrigação indenizatória, sem prejuízo da apuração das responsabilidades dos agentes que tenham contribuído para a irregularidade.

Sob essa perspectiva, a indenização administrativa possui caráter eminentemente reparatório, voltado ao adimplemento de obrigação preexistente decorrente de prestação efetivamente executada e aproveitada pelo Poder Público,

de modo a impedir o enriquecimento sem causa estatal. Por essa razão, sua utilização pressupõe instrução processual robusta, acompanhada de elementos capazes de demonstrar a efetiva realização da prestação, a utilidade auferida pela Administração, a manifestação jurídica quanto à legalidade da medida e a adoção das providências destinadas à responsabilização dos envolvidos, evidenciando que a indenização não decorre de mera alegação do particular, mas de procedimento administrativo apto a comprovar a legitimidade material da obrigação¹⁹

Ao analisar o instituto, Lima sustenta que o reconhecimento de dívida constitui mecanismo destinado a compatibilizar a observância da legalidade administrativa com a necessidade de preservação do interesse público e da boa-fé nas relações estabelecidas entre a Administração e os particulares. Segundo a autora, embora se trate de providência de caráter excepcional, sua adequada utilização contribui para a manutenção da confiança nas relações jurídico-administrativas e para a preservação da credibilidade estatal, ao assegurar o adimplemento de obrigações legítimas decorrentes de prestações efetivamente realizadas, mesmo quando a formalização exigida pelo ordenamento não tenha sido observada no momento oportuno.

A preocupação com a delimitação dos pressupostos de admissibilidade do pagamento indenizatório também pode ser observada em orientações administrativas elaboradas para disciplinar o reconhecimento de despesas realizadas sem cobertura contratual. Em geral, tais instrumentos condicionam a legitimidade da indenização à demonstração cumulativa de elementos como a efetiva prestação do serviço ou fornecimento do bem, a comprovação do benefício concretamente auferido pela Administração, a inexistência de contrato vigente apto a amparar a despesa, a apresentação de documentação comprobatória idônea, a manifestação jurídica acerca da legalidade da medida, a apuração das circunstâncias que deram origem à irregularidade e a responsabilização dos agentes eventualmente envolvidos.²⁰

A convergência desses requisitos permite concluir que o instituto não constitui consequência automática da execução de determinada prestação, mas providência condicionada à reconstrução administrativa dos fatos e à demonstração de que a solução indenizatória representa medida compatível com os princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência e da proteção ao patrimônio público.

Embora o reconhecimento de dívida possa viabilizar a satisfação de obrigações decorrentes de prestações efetivamente executadas sem cobertura contratual

19 LIMA, Janete Melo d'Albuquerque. Despesa sem cobertura contratual e a legalidade do reconhecimento de dívida. JOTA, Brasília, 18 ago. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/advogadas-publicas-em-debate/despesa-sem-cobertura-contratual-e-a-legalidade-do-reconhecimento-de-divida>. Acesso em: 31 maio 2026.

20 FUNDAÇÃO ESTADUAL DE INOVAÇÃO EM SAÚDE – iNOVA CAPIXABA. Orientação: pagamento por indenização. Vila Velha, ES, [2021]. Disponível em: <https://inovacapixaba.es.gov.br/Media/InovaCapixaba/Transpar%C3%Aancia/Normas%20de%20Procedimentos/Jur%C3%ADdico/Orienta%C3%A7%C3%A3o%20pagamento%20por%20indeniza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 31 maio 2026.

adequada, sua finalidade não consiste em substituir os mecanismos ordinários de contratação nem em reproduzir integralmente os efeitos econômicos de um contrato válido. Trata-se de providência de caráter indenizatório destinada a reparar situação já consolidada no plano fático, impedindo o enriquecimento sem causa da Administração, mas sem conferir legitimidade à irregularidade que deu origem à obrigação.

A distinção revela-se relevante porque afasta a compreensão de que o reconhecimento de dívida possa funcionar como instrumento de regularização automática de contratações informais, preservando a necessária separação entre a tutela patrimonial do particular e a observância do regime jurídico das contratações públicas.

A interpretação sistemática da Lei nº 14.133/2021 também permite concluir que a admissibilidade do reconhecimento da dívida deve ser analisada à luz dos deveres de planejamento e governança que estruturam o novo regime das contratações públicas. Não obstante a legislação não estabeleça expressamente a imprevisibilidade como requisito para o reconhecimento da obrigação indenizatória, a utilização do instituto para solucionar situações previsíveis e passíveis de prevenção por meio de adequada gestão contratual revela-se incompatível com a lógica subjacente ao sistema licitatório.

A recorrência de despesas sem cobertura contratual decorrentes de omissões administrativas, atraso na condução dos procedimentos licitatórios ou ausência de planejamento tende a descaracterizar o caráter residual da indenização, convertendo mecanismo destinado à solução de situações excepcionais em instrumento de acomodação de falhas gerenciais. Sob essa perspectiva, a previsibilidade da demanda e a possibilidade de adoção prévia das medidas necessárias à regular contratação constituem elementos relevantes para a aferição da legitimidade do pagamento pretendido, sob pena de o instituto transformar-se em verdadeiro atestado da deficiência de organização das contratações.

O Tribunal de Contas da União, também demonstra preocupação com a banalização do reconhecimento de dívida. Em precedente envolvendo a Agência Nacional de Águas (ANA), a Corte determinou que a entidade se abstinhasse da utilização recorrente desse expediente, por entender que a prática configurava realização de despesa sem prévio empenho e desrespeito às etapas legalmente estabelecidas para a execução da despesa pública.²¹

Ressaltou a Corte que a Administração deve manter suas relações contratuais adequadamente formalizadas e observar rigorosamente os procedimentos previstos na legislação orçamentária e financeira, indicando que o reconhecimento de dívida não pode ser compreendido como mecanismo ordinário de gestão nem como

21 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 32/2007 – Segunda Câmara. Processo TC-009.951/2005-0. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2007. Publicado no Diário Oficial da União de 8 fev. 2007.

solução permanente para deficiências administrativas. O entendimento reforça que a admissibilidade do pagamento indenizatório encontra limites na própria estrutura normativa da despesa pública, sob pena de comprometimento dos deveres de planejamento, controle e transparência que regem a atuação estatal.

Em parecer proferido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, o Ministério Público de Contas examinou despesas decorrentes da aquisição de materiais médicos realizadas sem contrato formal, posteriormente quitadas mediante medida indenizatória. A análise enunciou que a ausência de formalização contratual não pode ser tratada como circunstância indiferente ao regime jurídico das contratações públicas, especialmente porque a utilização recorrente de mecanismos indenizatórios tende a enfraquecer os controles preventivos que justificam a exigência de modelo de gestão, contratação regular e observância das etapas legalmente previstas para a execução da despesa pública.²²

Sob esse ângulo, a indenização deve permanecer vinculada à solução de situações efetivamente excepcionais, não podendo converter-se em instrumento apto a substituir os mecanismos ordinários de contratação administrativa.

Os limites do pagamento indenizatório também decorrem das regras que disciplinam a execução da despesa pública. A Lei nº 4.320/1964 estabelece que o pagamento somente pode ser realizado após a regular liquidação da despesa, procedimento destinado à verificação do direito do credor mediante análise dos documentos comprobatórios pertinentes.

Nesse contexto, a Administração deve apurar a origem da obrigação, a exata dimensão do valor devido, a identificação do credor e a efetiva prestação do serviço ou fornecimento do bem correspondente. A disciplina legal expôs que a vedação ao enriquecimento sem causa não afasta a necessidade de demonstração objetiva do crédito alegado, impondo à Administração o dever de reconstruir documentalmente os fatos que fundamentam a obrigação indenizatória.

A exigência de comprovação documental revela-se particularmente relevante em hipóteses de contratação sem cobertura formal, nas quais a inexistência de instrumento contratual válido impede a utilização dos mecanismos ordinários de fiscalização da execução contratual. Nesses casos, a liquidação da despesa assume função adicional de controle, impedindo que alegações unilaterais ou registros insuficientes sejam utilizados para justificar a assunção de obrigações patrimoniais pelo Poder Público.

Outro julgado do Tribunal de Contas da União demonstra que a irregularidade relacionada ao pagamento indenizatório nem sempre decorre exclusivamente da ausência de cobertura contratual, mas da transformação desse mecanismo em

22 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Parecer n.º 000483/2019. Processo TCE/010202/2018. Salvador, 13 ago. 2019. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/parecer_mp_10202_2018.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

resposta recorrente a falhas estruturais de gestão. Em julgamento envolvendo o Instituto Nacional do Câncer (INCA), a Corte identificou a repetição de um ciclo caracterizado pela não conclusão tempestiva dos procedimentos licitatórios, pela realização de contratações emergenciais e, posteriormente, pela adoção de pagamentos indenizatórios após o encerramento dos ajustes precários.

O Tribunal observou que tais ocorrências se reproduziam em diferentes objetos contratuais, demonstrando problemas relacionados a gestão das contratações e à gestão administrativa. O precedente revela que a admissibilidade jurídica da indenização não afasta a necessidade de examinar as causas que deram origem à irregularidade, sobretudo quando a utilização reiterada do instituto passa a representar consequência previsível de deficiências administrativas previamente evitáveis.²³

Diante desse contexto, o Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis, indicando que a utilização recorrente do instituto pode caracterizar grave deficiência de organização administrativa, apta a comprometer a regularidade da gestão pública.

A análise dos precedentes examinados permite concluir que a admissibilidade do instituto indenizatório não se encontra vinculada exclusivamente à ocorrência de prestação sem cobertura contratual, mas à verificação de um conjunto de requisitos destinados a preservar a juridicidade da despesa pública.

Embora o ordenamento jurídico reconheça a necessidade de impedir o enriquecimento sem causa da Administração, os órgãos de controle têm reiteradamente afirmado que a indenização não pode servir como mecanismo de substituição do planejamento, da contratação regular ou dos procedimentos legalmente estabelecidos para execução da despesa pública. A utilização recorrente do instituto em situações previsíveis ou decorrentes de falhas gerenciais tende a afastar seu caráter excepcional e a comprometer os deveres de governança, transparência e controle que estruturam o sistema das contratações públicas.

5 RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO PAGAMENTO INDENIZATÓRIO

A admissibilidade jurídica do pagamento indenizatório não afasta a necessidade de responsabilização daqueles que deram causa à irregularidade que originou a obrigação. Ao contrário, a própria disciplina normativa do instituto demonstra que a proteção conferida ao particular de boa-fé e a vedação ao enriquecimento sem causa estatal coexistem com o dever de apuração das condutas que contribuíram para a realização de despesas sem cobertura contratual adequada. Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro procura compatibilizar a tutela patrimonial

23 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 5.137/2021 – Segunda Câmara. Processo TC 014.478/2008-2. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 2021.

decorrente da prestação efetivamente executada com a preservação dos deveres de legalidade, planejamento e governança que regem as contratações públicas.

Outro risco associado à utilização indevida do instituto se refere ao enfraquecimento dos mecanismos destinados à aferição da vantajosidade econômica da contratação. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 23, atribui especial relevância à estimativa prévia de preços, determinando que o valor da contratação seja compatível com aqueles praticados pelo mercado, mediante a utilização de parâmetros objetivos, como consultas ao Portal Nacional de Contratações Públicas, contratações similares realizadas pela Administração, pesquisas em bases especializadas e cotações junto a fornecedores. A observância desses procedimentos permite à Administração verificar previamente a razoabilidade dos preços contratados e reduzir os riscos de sobrepreço ou superfaturamento.

Nas hipóteses da obrigação indenizatória decorrentes de prestações já executadas sem cobertura contratual adequada, entretanto, a análise comparativa de preços tende a ocorrer de forma tardia e limitada, quando a utilidade do objeto já foi incorporada ao patrimônio administrativo e a obrigação patrimonial encontra-se em processo de reconhecimento. Embora a necessidade de evitar o enriquecimento sem causa possa justificar a recomposição do particular de boa-fé, a ausência dos mecanismos ordinários de formação e comparação de preços dificulta a verificação da efetiva vantajosidade da despesa e amplia os riscos de pagamentos incompatíveis com os valores praticados no mercado.

As consequências decorrentes do emprego indevido do reconhecimento de dívida podem ultrapassar o campo da mera irregularidade procedimental e alcançar a própria responsabilização dos gestores públicos. Em julgamento das contas do Município de Osasco, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo identificou a realização de pagamentos indenizatórios em elevado montante, sem licitação e sem suporte jurídico apto a justificar a contratação direta, além de apontar violações às regras de empenho, liquidação e transparência da despesa pública.

A fiscalização também registrou fragilidades nas pesquisas de preços e estimativas de sobrepreço expressivas, circunstâncias que tendem a manifestar riscos concretos de lesão ao erário. O caso demonstra que a utilização do instituto desacompanhada dos mecanismos de planejamento, controle e comprovação da vantajosidade econômica pode ensejar não apenas o reconhecimento da irregularidade da despesa, mas também a atuação dos órgãos de controle para apuração de responsabilidades e eventual responsabilização dos agentes envolvidos.²⁴

24 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Contas anuais da Prefeitura Municipal de Osasco – Exercício de 2021. Processo TC-007336.989.20-7. Relatora: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Segunda Câmara. Sessão de 14 nov. 2023. São Paulo: TCESP, 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/8/2/941285.pdf. Acesso em: 2 jun. 2026.

Em outro julgamento envolvendo o Município de Osasco, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo considerou irregular a resposta jurídica excepcional destinada à aquisição de medicamentos, destacando a ausência de processo regular de dispensa de licitação, a inexistência de parecer jurídico, a realização de despesa sem prévio empenho, a deficiência da pesquisa de preços, a não comprovação da situação emergencial invocada e a reiteração de pagamentos indenizatórios com a mesma empresa em valores expressivos.

Para além da declaração de irregularidade da contratação e de sua execução, a Corte aplicou multa ao então Secretário Municipal de Saúde, evidenciando que a utilização do instituto em desconformidade com as exigências legais pode gerar consequências pessoais aos gestores envolvidos, especialmente quando associada a falhas de planejamento, governança e controle das contratações públicas.²⁵

O precedente demonstra que o pagamento indenizatório não constitui espaço de imunidade administrativa, podendo sua utilização inadequada resultar simultaneamente na irregularidade da despesa e na imposição de sanções aos agentes responsáveis.

As consequências decorrentes dessas irregularidades não se esgotam na esfera do controle externo. Em determinadas circunstâncias, a mesma conduta poderá repercutir também no âmbito da responsabilização civil e sancionatória prevista pela Lei de Improbidade Administrativa.

Quando a ausência de cobertura contratual decorrer de condutas dolosas aptas a produzir prejuízo efetivo ao erário, o ordenamento jurídico admite a incidência dos mecanismos previstos na Lei de Improbidade Administrativa. A constatação de sobrepreço, superfaturamento, pagamentos sem a correspondente prestação ou expedientes voltados à ocultação de despesas públicas pode deslocar a análise da esfera meramente administrativa para o campo sancionatório, impondo ao gestor não apenas o dever de ressarcimento, mas também a sujeição às consequências jurídicas decorrentes da prática de ato ímprobo, desde que observados os requisitos legais atualmente exigidos pela Lei nº 8.429/1992.

A responsabilidade pode alcançar inclusive a esfera político-administrativa. No Município de Itapeva/SP, a Comissão Processante nº 01/2026 examinou a recorrência de pagamentos realizados mediante reconhecimento de dívida, registrando entendimento segundo o qual o instituto, concebido para situações excepcionais, estaria sendo empregado em valores expressivos e de forma reiterada por diferentes secretarias municipais.

25 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão TC-013554.989.22-8 e TC-014934.989.22-9. Contratante: Prefeitura Municipal de Osasco. Relator: Conselheiro Substituto Auditor Márcio Martins de Camargo. Primeira Câmara. Sessão de 4 nov. 2025. São Paulo: TCESP, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/8/2/941285.pdf. Acesso em: 2 jun. 2026.

Segundo o parecer final produzido no procedimento, tal circunstância poderia indicar fragilidades relacionadas ao planejamento orçamentário e à observância das etapas legalmente previstas para a realização da despesa pública. Independentemente do desfecho definitivo das discussões administrativas e judiciais subsequentes, o caso revela como a recorrência de despesas sem cobertura contratual pode suscitar questionamentos acerca da compatibilidade dessas práticas com os deveres de planejamento, controle e gestão fiscal impostos à Administração Pública.²⁶

Embora o ordenamento jurídico admita a recomposição patrimonial do particular em situações excepcionais, os órgãos de controle têm reiteradamente afirmado que a ausência de planejamento, a deficiência na pesquisa de preços, a realização de despesas sem cobertura contratual e a utilização recorrente do reconhecimento de dívida podem ensejar desde a irregularidade das contas e a aplicação de multas até a responsabilização por danos ao erário e, em hipóteses mais graves, a incidência dos mecanismos previstos na Lei de Improbidade Administrativa. A preservação do caráter excepcional do instituto revela-se, portanto, condição indispensável para compatibilizar a vedação ao enriquecimento sem causa da Administração com os deveres de legalidade, planejamento, governança e controle que estruturam o regime jurídico das contratações públicas.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo examinou o pagamento indenizatório nas contratações públicas a partir da tensão existente entre a observância da juridicidade administrativa e a necessidade de impedir o enriquecimento sem causa da Administração Pública. A problemática central consistiu em verificar em que medida o ordenamento jurídico brasileiro admite a produção de efeitos patrimoniais decorrentes de prestações executadas sem cobertura contratual válida e quais são os limites jurídicos que condicionam a legitimidade dessa solução excepcional.

A pesquisa demonstrou que a solução indenizatória não constitui mecanismo de flexibilização do regime jurídico das contratações públicas nem instrumento apto a convalidar irregularidades administrativas. Seu fundamento encontra respaldo na vedação ao enriquecimento sem causa, na proteção da boa-fé objetiva, na tutela da confiança legítima e na própria disciplina estabelecida pelo artigo 149 da Lei nº 14.133/2021. A análise da doutrina, da legislação e da jurisprudência revelou que a invalidação da contratação não afasta, por si só, a necessidade de consideração dos efeitos concretamente produzidos pela relação jurídica, especialmente quando comprovada a efetiva prestação executada e a utilidade auferida pela Administração.

26 ITAPEVA (SP). Câmara Municipal. Parecer Final nº 0001/2026 da Comissão Processante nº 01/2026. Itapeva, 2026. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo nº 1001002-46.2026.8.26.0270. Mandado de Segurança Cível. 1ª Vara Judicial da Comarca de Itapeva/SP. 2026.

Os resultados também evidenciaram que a admissibilidade do instituto está condicionada à observância de requisitos rigorosos relacionados à comprovação da prestação realizada, à demonstração do benefício incorporado ao patrimônio público, à boa-fé do particular e à adequada instrução administrativa do procedimento de reconhecimento da obrigação. Nesse contexto, verificou-se que a mera invocação da vedação ao enriquecimento sem causa não é suficiente para legitimar a despesa, impondo-se a reconstrução documental dos fatos e a demonstração da compatibilidade da solução indenizatória com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e proteção ao patrimônio público.

Por outro lado, a pesquisa permitiu identificar que a recorrência de pagamentos indenizatórios frequentemente não decorre de situações verdadeiramente excepcionais, mas de deficiências relacionadas ao planejamento das contratações, à governança administrativa, à gestão contratual e à insuficiência dos mecanismos de controle. A análise de precedentes dos Tribunais de Contas demonstrou que a transformação do instituto em solução ordinária para suprir falhas previsíveis de gestão compromete sua legitimidade jurídica, enfraquece os mecanismos de competição e controle da despesa pública e pode ensejar a responsabilização dos agentes envolvidos.

Concluiu-se, portanto, que o pagamento indenizatório ocupa posição singular no sistema das contratações públicas. Ao mesmo tempo em que constitui instrumento indispensável para impedir o locupletamento indevido do Estado e preservar a boa-fé dos particulares, sua admissibilidade exige interpretação restritiva e compatível com os deveres de planejamento, governança e controle que estruturam a Lei nº 14.133/2021. A preservação do caráter excepcional do instituto revela-se condição necessária para assegurar que a solução destinada a corrigir situações irregulares não se converta, paradoxalmente, em fator de estímulo à informalidade administrativa e ao enfraquecimento da juridicidade das contratações públicas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE ALAGOAS (APE/AL). **Pagamento por indenização**. Maceió: APE/AL, 2024. Disponível em: <https://ape-al.org.br/pagamento-por-indenizacao/>. Acesso em: 27 maio 2026.

AZEVEDO, Jenaíne de; FRIES, Hélien Surkamp; CONCEIÇÃO, Marcely da; SOUZA, Diana de. **Nova Lei de Licitações: dificuldades encontradas pela gestão pública**. In: CONVENÇÃO DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL, 20., 2024. *Anais* [...]. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em: https://www.crcrs.org.br/convencao/upload/arquivos/Anais_TC_20CCRS/3_3.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

BARBOSA, Ramon Caldas. Licitação pública: noções gerais do dever de licitar. **Revista Direito UNIFACS**, Salvador, n. 139, jan. 2012. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1892>. Acesso em: 31 maio 2026.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial n.º 1.895.508/SP (2020/0127332-8)**. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Primeira Turma. Julgado em 22 mar. 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202001273328&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 31 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 32/2007 – Segunda Câmara**. Processo TC-009.951/2005-0. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2007. Publicado no Diário Oficial da União de 8 fev. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 891/2010 – Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo TC 009.118/2009-5. Brasília, DF, 28 abr. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1147111/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 31 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 5.137/2021 – Segunda Câmara**. Processo TC 014.478/2008-2. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.550/2025 – Segunda Câmara**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1.550%252F2025/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIA-COLEGIADO%2520desc/1>. Acesso em: 31 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tcu). **TCU avalia implementação da Nova Lei de Licitações**. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-implementacao-da-nova-lei-de-licitacoes.htm>. Acesso em: 31 maio 2026.

CAPIBERIBE, Denise de Araújo. **O princípio da boa-fé objetiva e sua evolução doutrinária e jurisprudencial ao longo dos 10 anos de edição do novo Código Civil**. In: ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *10 anos do Código Civil: aplicação, acertos, desacertos e novos rumos*. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. v. 1, p. 113-123. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados>. Acesso em: 31 maio 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Crise fiscal nos Municípios brasileiros**. Brasília, DF: CNM, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos_tecnicos/202405_ET_CrisenosMunicipios_2023.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

COSTA, Cláudia Guerra Oliveira da. A legalidade e a eficiência nas contratações pela administração pública sob a ótica do Tribunal de Contas da União: prevenção ou punição? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, n. 117, p. 43-58, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/159/156/0>. Acesso em: 31 maio 2026.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF): de cada dez municípios, três não têm recursos próprios para se manter**. Rio de Janeiro: Firjan, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-10/de-cada-dez-municipios-tres-nao-tem-recursos-proprios-para-se-manter>. Acesso em: 31 maio 2026.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE INOVAÇÃO EM SAÚDE – INOVA CAPIXABA. **Orientação: pagamento por indenização**. Vila Velha, ES, [2021]. Disponível em: <https://inovacapixaba.es.gov.br/Media/InovaCapixaba/Transpar%C3%Aancia/Normas%20de%20Procedimentos/Jur%C3%ADdico/Orienta%C3%A7%C3%A3o%20pagamento%20por%20indeniza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 31 maio 2026.

HARB, Karina Houat; BUQUI NETTO, Valdir Godoi. Regime de nulidades e interesse público na LLCA: evolução e ressignificação. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 97-119, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/download/135/107/245>. Acesso em: 31 maio 2026.

ITAPEVA (SP). Câmara Municipal. **Parecer Final n.º 0001/2026 da Comissão Processante n.º 01/2026**. Itapeva, 2026.

LIMA, Janete Melo d'Albuquerque. Despesa sem cobertura contratual e a legalidade do reconhecimento de dívida. **JOTA**, Brasília, 18 ago. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/advogadas-publicas-em-debate/despesa-sem-cobertura-contratual-e-a-legalidade-do-reconhecimento-de-divida>. Acesso em: 31 maio 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. **Parecer Referencial n.º 003/2025. Pagamento de indenização. Reconhecimento de dívida.** Campo Grande: PGE-MS, 2025. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/Parecer-Referencial-003-2025-Pagamento-de-indenizacao.-Reconhecimento-de-divida.pdf>. Acesso em: 31 maio 2026.

MENEZES LEITÃO, Luís Manuel Teles de. O enriquecimento sem causa no novo Código Civil brasileiro. **Revista CEJ**, Brasília, n. 25, p. 24-33, abr./jun. 2004. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/download/616/796/>. Acesso em: 31 maio 2026.

MICHAELIS. **Improviso.** São Paulo: Melhoramentos, 2026. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/palavra/aKN1E/improviso/>. Acesso em: 31 maio 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Parecer n.º 000483/2019. Processo TCE/010202/2018.** Salvador, 13 ago. 2019. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/parecer_mp_10202_2018.pdf. Acesso em: 31 maio 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Contas anuais da Prefeitura Municipal de Osasco – Exercício de 2021.** Processo TC-007336.989.20-7. Relatora: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Segunda Câmara. Sessão de 14 nov. 2023. São Paulo: TCESP, 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/8/2/941285.pdf. Acesso em: 2 jun. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Acórdão TC-013554.989.22-8 e TC-014934.989.22-9.** Contratante: Prefeitura Municipal de Osasco. Relator: Conselheiro Substituto Auditor Márcio Martins de Camargo. Primeira Câmara. Sessão de 4 nov. 2025. São Paulo: TCESP, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/8/2/941285.pdf. Acesso em: 2 jun. 2026.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo n.º 1001002-46.2026.8.26.0270. Mandado de Segurança Cível. 1ª Vara Judicial da Comarca de Itapeva/SP. 2026.

SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório: tutela da confiança e venire contra factum proprium.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

PROCESSO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: DIFERENÇAS EM RELAÇÃO AO PROCESSO CIVIL

PROCEEDINGS BEFORE THE COURTS OF ACCOUNTS: DIFFERENCES IN RELATION TO CIVIL PROCEDURE

Matheus de Carvalho Alvarez Teruya¹

Mestrando em Direito Empresarial - Universidade Nove de Julho
Especialista em Direito Processual Civil - Escola Paulista da Magistratura
Graduado em Direito - Unisanta
Assistente Judiciário - TJSP

RESUMO

O presente artigo analisa o procedimento no âmbito do Tribunal de Contas da União, com enfoque em suas diferenças em relação ao processo civil. A pesquisa adota metodologia qualitativa, baseada em análise legislativa, doutrinária e jurisprudencial. Busca-se compreender a natureza jurídica do processo de contas, seus princípios estruturantes e as peculiaridades procedimentais, especialmente no que se refere à atuação de ofício, à figura do relator e à distribuição do ônus da prova. Conclui-se que, embora existam aproximações com o processo civil, o modelo adotado pelo Tribunal de Contas possui características próprias decorrentes de sua função administrativa e fiscalizatória.

PALAVRAS-CHAVE

Tribunal de Contas. Processo administrativo. Processo civil.

ABSTRACT

This article analyzes the procedure within the scope of the Federal Court of Accounts, focusing on its differences in relation to civil procedure. The research adopts a qualitative methodology, based on legislative, doctrinal, and jurisprudential analysis. It seeks to understand the legal nature of the proceedings within the Court of Accounts, its structuring principles, and its procedural particularities, especially with regard to ex officio action, the role of the reporting judge, and the allocation of the burden of proof. It is concluded that, although there are similarities with civil procedure, the model adopted by the Court of Accounts has its own characteristics arising from its administrative and supervisory function.

KEYWORDS

Court of Accounts. Administrative Procedure. Civil Procedure.

1 INTRODUÇÃO

Dentro da estrutura constitucional brasileiro da organização administrativa dos Poderes da República, a Carta Magna de 1988 concedeu especial valia ao Tribunal

¹ Contato: white.carvalho@gmail.com

de Contas, órgão este de cunho Administrativo e fiscalizatório, como extensão do Poder Legislativo.

Sua base constitucional encontra-se no artigo 71 da citada Constituição:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: ()
 II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; ()
 IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
 V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; (grifei)

O elucidativo dispositivo supra copiado resume, em grande parte, os objetivos institucionais do Tribunal de Contas: Trata-se de órgão de controle externo da Administração Pública, que atua em auxílio do Congresso Nacional, atuando, em especial, na fiscalização de contas públicas e manejo dos bens públicos.

Ressalta-se, inclusive, que em que pese alocado como pertencente ao Poder Legislativo, diante de sua complexa atuação no Estado Brasileiro, é por vezes considerado como ente autônomo, não inserido propriamente na separação dos Poderes (DANTAS, CALDAS, MARTINS, 2021).

Deste modo, se denota a extrema importância em sua atuação com o objetivo de impedir a malversação – dolosa ou não – da *res pública*, obstar desvios inescrupulosos ou aplicações indevidas das finanças estatais, agindo por meio de constantes fiscalizações às contas submetidas ou exigidas dos administradores públicos.

Para tal fim, atua por meio de procedimentos específicos de verificação, nos quais avaliam contas públicas e procedem ao julgamento se estão boas ou não, aplicando as sanções cabíveis, conforme o caso.

O referido procedimento encontra base regulamentar em três fontes principais, a saber: A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992), que não somente regulamenta a atividade do órgão, mas contém normas de cunho processual; a Resolução do Tribunal de Contas da União de nº 191 de 21 de junho de 2006, que dispõe acerca dos procedimentos submetidos ao Tribunal; e o Código de Processo Civil, subsidiariamente aplicável em casos de lacunas em suas legislação específica, consoante entendimento do próprio Tribunal, consubstanciado em sua Súmula de nº 103:

Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil

Como também é possível aferir da referida súmula, os precedentes jurisprudenciais da Corte também configuram relevante fonte de regulamentação em matéria procedimental, com o fim de solucionar eventuais omissões e casos conflituosos de maneira mais equânime.

Traçadas tais bases, a presente pesquisa consiste em analisar especialmente as regras adjetivas acerca dos procedimentos submetidos ao Tribunal de Contas da União e suas diferenças com o Processo Civil, como forma de melhor compreensão de seu regramento e peculiaridades diante de sua finalidade específica.

2 NATUREZA JURÍDICA

Como tratado alhures, o processo submetido ao Tribunal de Contas é regado de especificidades únicas diante de sua relevante missão constitucional.

De fato, embora seja órgão coligado ao Poder Legislativo, sua forma de atuação se assemelha com aquela exercida pelo Poder Judiciário, uma vez que lhe é submetido um caso a ser analisado mediante um procedimento estruturado, com o fim de se obter um julgamento ao final acerca do tema que lhe foi submetido.

Contudo, diversamente do que a primeira aparência pode revelar, os processos submetidos ao Tribunal de Contas, em verdade, possuem a natureza jurídica de processo administrativo, e não judicial. Diz-se aparente, eis que a atividade-base dos juízes dos Tribunais de Contas de fato se assemelha, em sua estrutura, à atividade ordinária dos Juízes de Direito – ambos são submetidos à análise de um caso, por meio de um processo regrado e ordenado, para no fim culminar em uma decisão sobre a matéria posta.

Deste cenário emanou a posição que a atuação do Tribunal de Contas se caracterizava como atípica atuação jurisdicional praticada por órgão do Poder Legislativo – especialmente entre membros do próprio Tribunal.

Contudo, historicamente, a posição foi alvo de severas críticas pela doutrina, eis que as atividades não propriamente se confundem.

É a percepção, por exemplo, de José Cretella Junior (1986), para quem a função jurisdicional:

Todas essas atribuições de controle, de fiscalização, são estranhas à função jurisdicional que, no Brasil, é privativa do Poder Judiciário. Do contrário, estaríamos admitindo a existência, entre nós, do instituto do contencioso administrativo. Porque "fiscalização" ou "apreciação" de contas, dizer se a conta é boa, ou não, é função administrativa.

Na mesma linha, Veruska Sayonara de Góis (2007) leciona que, apesar da relevância de sua atuação, o Tribunal de Contas não possui atribuição jurisdicional,

vez que seus atos não envolvem a decisão entre pessoas ou a presença de um Estado-Juiz.

Enfim, a posição é adotada pela Suprema Corte, como pode ser notado dos precedentes que indicam reserva jurisdicional para declaração de inconstitucionalidade de normas, o que não pode ser exercido pelo Tribunal de Contas. Nesse sentido:

A declaração incidental de inconstitucionalidade somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais, devendo o magistrado garantir a supremacia das normas constitucionais ao solucionar de forma definitiva o caso concreto posto em juízo. Trata-se, portanto, de excepcionalidade concedida somente aos órgãos exercentes de função jurisdicional, aceita pelos mecanismos de freios e contrapesos existentes na separação de poderes e não extensível a qualquer outro órgão administrativo. 2. Decisão do TCU que, no exercício de sua função constitucional de apreciação da legalidade de atos de concessão de aposentadoria de servidores públicos (art. 71, III, CF), determinou a cessação do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade, criado pelos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17, ambos da Lei 13.464/2017, aos servidores substituídos pelo impetrante. 3. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para determinar ao Tribunal de Contas da União que reaprecie os julgados que ensejaram a presente impetração, abstendo-se de afastar a incidência dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017. (MS 35824, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 16-06-2021 PUBLIC 17-06-2021)

Rememore-se, no ponto, que o Brasil não optou pelo sistema dual de jurisdição (BACELLAR FILHO, 2004), isto é, com uma cisão entre a jurisdição privada e administrativa. Em verdade, a Carta Maior adotou o sistema uno e garantiu a reserva da jurisdição com exclusividade ao Judiciário.

Por tal razão, então, a atuação do Tribunal de Contas não se confunde com a função jurisdicional, devendo ser analisada sob a ótica dos princípios da Administração Pública e regramentos dos procedimentos administrativos, com ressalvas específicas diante sua especialidade.

3 PRINCÍPIOS CENTRAIS

Antes de aprofundar acerca dos tópicos de cunho processual, imperioso ressaltar que o procedimento do Tribunal de Contas encontra especial amparo nos princípios constitucionais que regem sua atuação no geral, isto é, os preceitos da indisponibilidade do interesse público, da verdade material e do impulso oficial.

A anotação é essencial até mesmo para se entender alguns aspectos de relevo e diferenciação do procedimento ordinário para os processos judiciais.

Em primeiro, o Tribunal de Contas tem um claro viés diverso do processo civil, isto é, seus atos são imbuídos sob a compreensão de que há prevalência dos interesses públicos sob o privado, o que pode servir de norte na tomada de decisões e designação de atos de ofício, conforme o caso.

Nesta toada, há uma atuação mais ativa do juiz do Tribunal de Contas, uma vez que deve ser impelido à busca mais apurada da verdade real, podendo determinar meios de provas e até mesmo a instalação de procedimentos de ofício. Este norte permite, inclusive, que preceitos processuais possam ser mitigados por força da busca pela verdade material, aplicando-se o princípio da formalidade moderada (LIMA, p.6).

Outro princípio de revelo a sublinhar, este em proximidade com o contexto do processo civil, são os princípios do contraditório e ampla defesa, que devem ser obedecidos mesmo em sede de procedimentos administrativos (MEIRELES, 2010, p.742), como inclusive é expressado pela Súmula Vinculante nº3, eis que se tratam de medidas administrativas que podem culminar em prejuízo à esfera de direitos pessoais, devendo ser reservada, então, a possibilidade de ciência e defesa na hipótese.

Superada a delimitação principiológica, segue à análise processual em si.

4 DO PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS

4.1 ORDENAMENTO DOS ATOS

Não há ampla divergência com o processual judicial usual no quesito de ordenamento de atos, tendo uma estrutura similar, ressalvadas peculiaridades diante do caso posto ao julgador.

No Tribunal de Contas, há essencialmente duas espécies de processos: o de contas e o de fiscalização.

Diz-se processo de contas em que os órgãos da administração submetem ao Tribunal suas contas para análise regular. O procedimento pode ser ordinário ou anual ou por Tomada de Contas Especial (TCE).

Diversamente das ordinárias, as TCE são processos instalados quando é necessária a verificação de possível dano ao erário e busca pela reparação, usualmente por meio de suspeita de desvios das contas públicas.

Já os processos de fiscalização, estas podem ser iniciadas de ofício pelo próprio Tribunal de Contas para análise de determinados contratos ou atos públicos que demandem maior apuração. Uma vez aprovada a proposta de instalação pelo colegiado do Tribunal, inicia-se uma auditoria.

E, a despeito da espécie do processo, após o impulso inicial segue-se fase de admissibilidade, similar ao recebimento de uma denúncia no processo penal ou análise dos requisitos e elementos da petição inicial no processo civil.

Estando regular os termos iniciais, imediatamente segue-se à fase instrutória, com parecer do Ministério Público atuante naquele órgão, e, enfim, o julgamento ou apreciação das contas, que pode determinar o retorno de numerário desviado ilegalmente, ou aplicação de penalidades, tal qual multas a quem for responsável pelo dano ora verificado.

Enfim, há previsão de recursos na Lei Orgânica do Tribunal, sendo então julgado o pleito de reforma pelo colegiado do órgão.

4.2 A FIGURA DO RELATOR

Em similaridade a figura de um juiz de direito ou o relator de uma Câmara em um Tribunal, que preside e conduz o processo nos termos da legislação vigente, o Tribunal de Contas também elege um juiz cuja função é a regular condução processual, sendo, no caso, também nomeado de relator.

Nesta linha, o artigo 11 da Lei Orgânica prevê expressamente que a ele cabe presidir a instrução processual, recaindo as obrigações de determinar medidas necessárias ao bom andamento processual e submeter o processo para julgamento em plenário, já com seu voto.

Dentre os seus poderes, imperioso destacar os termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução no 155, de 04 de dezembro de 2002, que prevê em seu artigo 276:

O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei no 8.443, de 1992. (grifei)

O dispositivo evidencia o Poder Geral de Cautela do relator ou do plenário, permitindo-se a adoção de medidas, inclusive de caráter de ofício, para evitar danos ao erário, determinando a suspensão de contratos ou procedimentos até uma decisão de cognição exauriente.

Trata-se de Poder de extrema relevância, inclusive para garantir a regular atuação do Tribunal e justificado nos próprios objetivos do Tribunal, isto é, a preservação do patrimônio de todos e supremacia do interesse público sobre os individuais.

Ressalte-se, contudo, que ainda existe cláusula de reserva jurisdicional em determinadas medidas, tal qual o decreto de indisponibilidade de bens, por exemplo (STF, ADI 5886, Rel. Min. Marco Aurélio, J. em 09.12.20). Para tanto, se o Tribunal de Contas entender conveniente e imperiosa a ação em questão, deverá representar perante a Procuradoria ou o Ministério Público para que manejem o instrumento processual adequado perante o Judiciário para tanto, sem a possibilidade desta atuação particular de ofício.

4.3 DIFERENÇAS COM O PROCESSO CIVIL

Encerrada a análise das semelhanças, o foco do estudo passa para as discrepâncias entre o procedimento civil e o Tribunal de Contas.

E, de maior relevo, a própria relação processual é amplamente diversa entre os dois institutos.

Como é sabido, a relação processual é conhecida com o triangular, uma vez que formada, via de regra, por três agentes principais – o autor, que tem a pretensão; o réu, que resiste à pretensão; e o estado-juiz, que irá analisar o pleito e prestar a jurisdição.

Por outro vértice, o processo administrativo do Tribunal de Contas não conta com três agentes, mas tão somente dois: o(s) responsável(is) e o órgão julgador.

Assim, não existe propriamente a figura da parte adversa dentro do procedimento pois, em regra, inexistente conflito de interesses, mas tão somente a análise das contas de um determinado administrador público e o Tribunal que apura sua conformidade.

A circunstância, contudo, eleva um interesse ponto de debate, acerca da figura do representante.

Em que pese o processo de fiscalização possa ser iniciado de ofício pelo próprio Tribunal, há também a possibilidade de sua instalação mediante requerimento de um interessado, ao qual é chamado como representante.

Ele pode fornecer provas de possíveis irregularidades e requerer que o órgão investigue a matéria com maior precisão.

Todavia, ainda que faça o requerimento inicial e até forneça meios de instrução em fase adequada, isso não garante, automaticamente, sua intervenção no processo como parte ou interessado, sendo necessária a demonstração de peculiar interesse na causa para justificar sua efetiva participação.

Nesse sentido:

Eventual contribuição do representante para o deslinde dos autos, mediante apresentação de informações adicionais, não é razão suficiente para habilitá-lo como parte no processo, uma vez que o TCU dispõe de meios próprios para averiguar os fatos, podendo promover diligências ou inspeções nos órgãos e entidades sob a sua jurisdição (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2586/2018-Plenário. Relator: Bruno Dantas. Publicado no DOU: 26 de novembro de 2018).

Ainda no tópico acerca das partes processuais, digno de nota que a atuação por meio de advogado não é obrigatória ao investigado, contudo, somente a este profissional é reservada a possibilidade de retirada dos autos para análise (artigo 23 da Resolução nº 191/2006).

Em outro ponto divergente, vale reiterar a possibilidade de atuação de ofício do Tribunal, revelando uma postura mais ativa do órgão em relação ao Judiciário (art. 71, IV, Constituição e art. 11 da Lei Orgânica).

Diante desse paradigma, é usual a classificação de que o Tribunal de Contas é um órgão com traços de um perfil inquisitório, uma vez que lhe é reservada

constitucionalmente a possibilidade direta de atuação, instrução e o julgamento da causa, o que se justifica diante dos interesses específicos que resguarda. Todavia, imperioso ressaltar que o procedimento em voga se afasta do processo inquisitivo em virtude de seu respeito aos direitos e garantias fundamentais, tal qual o contraditório e ampla defesa (LIMA, p.10).

Os elementos então traçados repercutem na análise do ônus de prova. No processo de contas, tratando-se de mero procedimento periódico de verificação de regularidade, recai ao próprio administrador o ônus de demonstração do acerto em sua gestão, devendo munir o processo com o necessário para tal demonstração (MOTTA, VIANA, 2020).

Por outro viés, a circunstância difere no procedimento de fiscalização, uma vez que se trata de investigação firmada pelo próprio Tribunal, a ele recai angariar os elementos de possível irregularidade que justificou o procedimento em primeiro lugar.

Este é o entendimento do próprio Tribunal de Contas (Acórdão 721/2016 – TCU – Processo 030.778/2012-3).

Acerca da fase recursal, o primeiro ponto a ser considerado é acerca do texto do artigo 56, § 1º, da Lei n. 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo), que prevê o cabimento de recurso das decisões administrativas por motivos de ilegalidade e de mérito, devendo o recurso ser dirigido à autoridade que proferiu a decisão para que, não reconsiderando dela, encaminhe para confirmação de instância superior.

Em que pese a previsão genérica, existe certa resistência na absoluta obrigatoriedade da observância do princípio, devido a ausência de previsão constitucional e admissão pelo Supremo Tribunal Federal da possibilidade de decisões em instância única na Administração (RE 201297-1);

Contudo, prevalece atualmente que o princípio tem aplicação no âmbito do Tribunal de Contas, mas em observância às próprias regras e sopesando as demandas estruturais do próprio Tribunal.

A título de exemplo, atualmente é permitido que o relator do julgamento *a quo* participe do colegiado *ad quem*, medida esta que diverge do procedimento judicial.

Nesta linha, portanto, admitindo-se a possibilidade de recursos no âmbito do Tribunal de Contas, a Lei Orgânica prevê 3 vias recursais possíveis de suas decisões: pedido de reconsideração, direcionado ao próprio julgador, objetivando a reforma do mérito; embargos de declaração, também direcionado ao próprio julgador, porém para sanar omissão, contradição ou omissão do julgado; e o pedido de revisão, que provoca o pedido de reforma ao Plenário (artigos 32 e seguintes da Lei Orgânica).

Estas principais divergências apontadas supra servem para melhor entendimento do panorama geral do procedimento submetido ao Tribunal de

Contas, evidenciando-se, em especial, que sua atividade é diversa daquela prestada pelo estado-juiz no âmbito de ações judiciais.

Almeja-se, então, somente a verificação da regularidade da administração do patrimônio comum, para tanto, se faz necessário que seja munido de capacidades procedimentais de maior eficácia até mesmo para possibilitar a atuação e garantir o sucesso de sua missão constitucional.

4.4 POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL

Como procedimento de natureza administrativa, os processos e decisões do Tribunal estão sujeitas à avaliação de legalidade pelo Judiciário, até mesmo pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, XXXV da Constituição).

Deste modo, é possível ao prejudicado levar uma decisão do Tribunal de Contas ao Judiciário para sua anulação em caso de eventualmente ter preterido algum comando legal.

Contudo, maior dúvida reside quanto à possibilidade de reavaliação do mérito das decisões administrativas prolatadas enquanto na análise de contas.

Via de regra, a análise judicial reserva-se somente ao controle de legalidade dos atos administrativos, sem possibilidade de invasão na esfera meritória, sob pena de incorrer no indesejado fenômeno de rompimento da separação dos poderes e invariável intervenção na discricionariedade administrativa concedida pela ordem jurídica ao Plenário do Tribunal de Contas.

Não obstante, cumpre relevar a tendência jurisprudencial de se admitir, excepcionalmente, a reanálise de mérito, enquanto verificado que o objeto julgado acaba por ferir preceitos jurídicos sensíveis e que não podem ser meramente ignorados pelo Judiciário.

Sob a temática, reproduz-se trecho de voto do ilustre Ministro Napoleão Nunes Maia Filho que sintetiza a questão:

O controle de legalidade realizado pelo Poder Judiciário sobre as penalidades administrativas, aplicadas aos seus jurisdicionados, não está adstrito aos procedimentos adotados, sendo aceito pela Jurisprudência deste Superior Tribunal que a aplicação de pena administrativa desproporcional e sem o devido respaldo no contexto fático produzido evidencia ilegalidade passível de revisão judicial, sem que isso revele indevida interferência no mérito administrativo do ato (REsp n. 1.566.221/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 21/11/2017, DJe de 6/12/2017).

Assim, a conclusão que se chega é que, em regra, ao Judiciário é permitido somente uma análise de conformidade dos atos do Tribunal de Contas em relação à legislação em vigor. Não obstante, em situações excepcionais, em que a ilegalidade reside no próprio conteúdo da decisão, autoriza-se a revisão meritória da decisão administrativa.

4.5 POSSIBILIDADE DE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Outra divergência digna de nota acerca da atuação do Tribunal de Contas é referente à possibilidade de controle de constitucionalidade pelo referido órgão.

A princípio, a discussão aparenta estar superada, haja vista o teor da Súmula de nº 347 do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 347-STF: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

Não obstante, o preceito sumulado foi aprovado em tempo antecedente à Constituição atual, emergindo dúvidas entre os membros do Supremo Tribunal Federal quanto sua atual validade.

Na espécie, o ministro Alexandre de Moraes já expressou que a súmula já se encontra superada em tempo atual, uma vez que o Tribunal de Contas não possui atuação judicial. Por outro lado, os ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Rosa Weber defenderam a manutenção da súmula, sob a compreensão de que não se equivale à interpretação judicial exercida pelos juízes de direito, mas mera atuação regular do órgão administrativo que deixa de aplicar normas que ofendem o texto constitucional.

Cita-se, nesse tocante, o precedente exarado no MS 25888, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, juglado em 22/08/2023, que tratou do tema expressamente, anotando que manutenção da súmula, contudo, sem que seja possível o controle abstrato de constitucionalidade, conforme extrato de ementa:

3. A Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país. Embora a nova Constituição tenha preservado a apreciação incidental ou difusa, é certo que a tônica reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado, o que causa necessário decote do âmbito de atuação daquele. Doutrina de Gerhard Anschütz. 4. A normatividade da Constituição é antes de tudo um dever a ser observado por parte dos órgãos do Estado que lidam com a aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Se ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos públicos. Jurisprudência desta Corte quanto à apreciação de questões constitucionais pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. O tratamento de questões constitucionais, por parte de um Tribunal de Contas, observa a finalidade de reforçar a normatividade constitucional. Da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo. 5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do

Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961). 6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). (MS 25888 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-09-2023 PUBLIC 11-09-2023)

Assim, ao menos até o momento, prevalece que a súmula se mantém em vigor mesmo diante da ordem constitucional atual.

5 CONCLUSÃO

Os temas ora tratados servem para ilustrar a peculiar atuação do órgão em voga, em que, mesmo diante de lacunas em sua legislação específica, é permitida a integração por meio dos princípios que regem sua atuação prática.

Como se pode atestar, então, o regramento acaba por ser complementado em grande monta pela jurisprudência interna do órgão, haja vista que somente a aplicação fria da lei, por vezes, não soluciona a problemática com precisão, sendo necessário que o procedimento seja amoldado à espécie e a missão constitucional do Tribunal de Contas seja efetivamente cumprida.

No tópico, embora presentes diferenças com o processo civil – tal qual como ora tratado –, não se pode perder de vista que há uma tendência geral de aproximação dos sistemas, seja perante a jurisprudência, seja até mesmo em sede de regulamentação, como por exemplo a admissão de Amicus Curiae ou a contagem de prazos em dias úteis, ambas ainda não admitidas, porém em debates perante a Corte e sob a proposta de revisão do RI/TCU - TC 033.854/2018-1.

O estudo da divergência, portanto, se faz relevante inclusive para notar o que funciona em âmbitos diversos e podem ser importados para o procedimento interno, objetivando, sempre, a maior eficiência no cumprimento das determinações constitucionais e visando melhores garantias à proteção do patrimônio público e o combate à malversação e a improbidade.

REFERÊNCIAS

BACELLARFILHO, Romeu Felipe. **Breves reflexões sobre a jurisdição administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 237, p. 1-20, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda>>. Acesso em: 21 abr. 2026.

CRETELLAJÚNIOR, José (1986). **Natureza das decisões do Tribunal de Contas**. Revista De Direito Administrativo, 166, 1-16. <https://doi.org/10.12660/rda.v166.1986.45315>

DANTAS, Bruno; CALDAS, Evandro; MARTINS, Fernanda. **A sistemática de conteúdo local e a cooperação entre TCU e ANP: um passo importante rumo à coerência regulatória.** Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 230, p. 11-27, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p11. Acesso em 18 de abril de 2026

GÓIS, Veruska Sayonara de. **Sobre o conteúdo não jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas.** Revista Controle, Fortaleza, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, n. 1, p. 134-136, 2007.

GREGÓRIO, Carlos Eduardo Rôllo. **A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** - Brasília, 2012.

LIMA, Paulo Antônio Fiuza. **O PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – COMPARAÇÕES COM O PROCESSO CIVIL - INDEPENDÊNCIA E AUTONOMIA DO ÓRGÃO PARA O LEVANTAMENTO DE PROVAS EM BUSCA DA VERDADE MATERIAL.** Disponível em https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ADB97_677949#:~:text=Pode%20o%20TCU%20agir%20de,de%20gest%C3%A3o%20lesivos%20ao%20er%C3%A1rio. Acesso em 18 de abril de 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, Fabrício. VIANA, Ismar. **O dever de prestar contas e a distribuição do ônus da prova no controle externo.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-out-29/interesse-publico-dever-prestar-contas-onus-prova-controle-externo/>. Acesso em 18 de abril de 2026.

ARTIGO

O SUS NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS

Claudio Martins Nunes¹

Bacharel em Ciências Contábeis – Unisul

Especialista em Função Social e Prática do Direito, com ênfase em Direito Público - Unisul

Auditor Fiscal de Controle Externo – TCESC

RESUMO

O artigo analisa a utilização das parcerias público-privadas (PPPs) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com foco nos fundamentos jurídicos da participação privada complementar, nas modalidades contratuais admitidas, nas experiências brasileiras já implementadas e nos limites apontados pela literatura quanto à eficiência do modelo. Sustenta-se que, à luz da Constituição de 1988, da Lei nº 8.080/1990 e da Lei nº 11.079/2004, a adoção de PPPs na saúde pública deve respeitar a universalidade, a relevância pública e a gratuidade dos serviços prestados aos usuários. Por essa razão, defende-se que a concessão administrativa, em regra, é a modalidade mais compatível com o regime jurídico do SUS, diferentemente da concessão patrocinada, que pressupõe cobrança tarifária do usuário. A pesquisa é qualitativa, de caráter dogmático-jurídico e documental, com análise de literatura especializada, normas aplicáveis e contratos celebrados no setor. O estudo evidencia que, no Brasil, as PPPs em saúde concentram-se predominantemente em arranjos voltados à infraestrutura e a serviços de apoio não assistenciais, embora existam experiências com objetos híbridos. Conclui-se que o modelo pode ser útil para viabilizar investimentos e ampliar a capacidade estatal em contexto de restrições fiscais, desde que haja justificativa técnica consistente, adequada modelagem contratual, governança e monitoramento. A literatura examinada, contudo, não autoriza afirmar superioridade geral das PPPs em relação a outros modelos de gestão do SUS.

PALAVRAS-CHAVE

Parcerias público-privadas. Sistema Único de Saúde. Concessão administrativa. Infraestrutura em saúde. Governança.

1 INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) – Lei n. 11.079/2004 – são contratos entre o Estado e o setor privado para a viabilização de empreendimentos de interesse

¹ Contato: claudio.nunes@tcesc.tc.br

coletivo. Nesse modelo, a empresa privada fica responsável pelo financiamento, execução e operação do projeto por um prazo determinado, enquanto o Poder Público garante a remuneração e a viabilidade da exploração, conforme a partilha de riscos definida em contrato (Marques Neto, 2017, s.p.).

De acordo com Silva (2005, p. 23), a Lei nº 11.079 trouxe importantes inovações ao arcabouço jurídico que rege os contratos administrativos, a começar pela definição de parceria público-privada como um contrato de concessão de serviços, em oposição à mera aquisição de ativos. Segundo o autor, isso implica em uma mudança no escopo da contratação e no controle dos contratos: a lógica passa a ser de resultados e o controle dos contratos passa a ser feito por meio de padrões e metas de desempenho, em oposição ao controle físico-financeiro de obras

O Sistema Único de Saúde (SUS), por sua vez, permite que empresas privadas participem complementarmente ao sistema, conforme o art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.080/1990:

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

Reforçando esse entendimento, o art. 197 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)/1988, que discorre que são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

No mesmo sentido, o art. 199, § 1º, da CRFB/1988 admite que as instituições privadas participem de forma complementar do SUS, mediante contrato de direito público ou convênio, com preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (Brasil, CRFB/1988)

Nessa seara de participação privada no SUS é que está inserido o presente artigo, especificamente quanto à sua inserção no modelo de PPPs, apresentando-se conceitos, especificações, exemplos práticos, estudos de eficiência e desafios que essa modalidade de parceria envolve.

O estudo adota metodologia de natureza qualitativa, com abordagem dogmático-jurídica e documental. Foram analisados o marco constitucional e infraconstitucional aplicável às parcerias público-privadas e à participação privada complementar no Sistema Único de Saúde, bem como literatura especializada e documentos contratuais referentes a experiências brasileiras de PPPs na saúde. A pesquisa possui caráter exploratório-descritivo, buscando identificar os limites

jurídicos, os arranjos contratuais mais recorrentes e as principais razões invocadas para a adoção desse modelo no setor.

No que se refere à análise dos estudos de eficiência, a seleção da literatura priorizou trabalhos que tratam especificamente de PPPs no setor saúde brasileiro, com ênfase em experiências relacionadas ao SUS, abrangendo produção acadêmica recente e estudos de caso sobre contratos efetivamente implementados. Não se pretendeu realizar revisão sistemática da literatura, mas sim exame exploratório de trabalhos representativos, aptos a indicar tendências, limites e controvérsias do debate.

2 MODALIDADES DE CONCESSÕES DE PPPS

Existem duas modalidades previstas da Lei das PPPs para a realização dos contratos de concessão: a administrativa e a patrocinada.

Segundo o § 2º do art. 2º da Lei n. 11079/2004, concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

A concessão patrocinada, por sua vez, é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (§ 1º do art. 2º da Lei n. 11.079/2004).

Conforme apresentado na Introdução, o SUS é um sistema gratuito para o usuário, o que impede a cobrança de tarifas pela assistência prestada

Segundo Dias e Barbosa (2021, p. 157),

as parcerias público-privadas na área da saúde somente podem ser realizadas na modalidade administrativa, em que há contraprestação estatal, sem pagamento pelo serviço pelo usuário. Isso ocorre porque, pela Constituição e legislação correlata, o serviço é universal e gratuito, sempre quando prestado pelo Estado, ainda que de forma indireta. Assim, não se aplica a concessão patrocinada na área da saúde.

Nessa modalidade (administrativa), mantém-se a gratuidade dos serviços de saúde prestados à população, já que o custeio do contrato será arcado integralmente pelo Parceiro Público (Menegat, 2026, s.p.).

Desse modo, a interpretação conjugada da Lei nº 11.079/2004 com o regime constitucional e legal do Sistema Único de Saúde indica que a modelagem de PPPs voltadas à prestação de ações e serviços de saúde no âmbito do SUS deve respeitar a impossibilidade de transferência do ônus financeiro ao usuário. Como a concessão patrocinada pressupõe, em sua configuração legal, a existência de tarifa cobrada dos usuários, sua utilização revela-se, em regra, incompatível com a lógica

jurídico-constitucional do SUS, fundada na universalidade, na relevância pública e na gratuidade de acesso.

Nesse contexto, a concessão administrativa apresenta-se como a modalidade de PPP juridicamente mais adequada para o SUS, pois permite que a remuneração do parceiro privado seja suportada pela Administração Pública, sem repasse direto ao cidadão.

2.1 CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

Segundo Bittencourt (2020, p. 52-53), na concessão administrativa o parceiro privado é remunerado somente pelo Estado, funcionando como uma concessão de serviço público precedida ou não de obra pública, assumindo somente a execução de uma atividade prestada à Administração, mas não a gestão, que será de responsabilidade exclusiva do Poder Público.

Sundfeld (2005, p. 58-59) relata que há dois tipos de concessão administrativa: a de serviços públicos e a de serviços ao Estado, nesses termos:

A concessão administrativa de serviços públicos é aquela em que, tendo por objeto os serviços públicos a que se refere o art. 175 da Constituição, estes sejam prestados diretamente aos administrados sem a cobrança de qualquer tarifa, remunerando-se o concessionário por contraprestação versada em pecúnia pelo concedente (em conjunto ou não com outras receitas alternativas). Nesse caso, embora os administrados sejam os beneficiários imediatos das prestações, a Administração Pública será havida como usuária indireta, cabendo a ela os direitos e responsabilidades econômicas que, de outro modo, recairiam sobre eles.

A concessão administrativa de serviços ao Estado é a que tem por objeto os mesmos serviços a que se refere o art. 6º da Lei de Licitações, isto é, o oferecimento de utilidades à própria Administração, que será havida como usuária direta dos serviços e versará a correspondente remuneração.

Para Lopes (2016, p. 45), a concessão administrativa de serviços públicos compreende em geral a delegação de serviços públicos não econômicos (ou também conhecidos como sociais).

A Radar PPP (2021, s.p.) traz os seguintes exemplos práticos de concessões administrativas:

Esgotamento Sanitário – Municípios (Mato Grosso do Sul): Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, para a prestação dos serviços públicos de esgotamento sanitário em 68 (sessenta e oito) municípios do Estado do Mato Grosso do Sul.

Complexo do Mineirão (Minas Gerais): Exploração, mediante concessão administrativa, da operação e manutenção, precedidas de obras de reforma, renovação e adequação do Complexo do Mineirão.

Estádio Maracanã (Estado do Rio de Janeiro): Contratação, em regime de Parceria Público-Privada, modalidade administrativa da gestão, operação e manutenção do Estádio Maracanã e do Maracanãzinho.

Iluminação Pública (Cuiabá): Concessão administrativa para modernização, otimização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura da rede de iluminação pública do Município de Cuiabá.

Em síntese, a concessão administrativa é instrumento contratual que permite a participação privada na prestação de serviços ou na disponibilização de utilidades, com remuneração paga pelo Poder Público. No campo da saúde, sua utilização pode ser adequada para viabilizar infraestrutura e serviços de apoio, desde que haja clara delimitação do objeto contratado e preservação das funções estatais centrais ligadas à garantia do direito à saúde.

Essa delimitação se torna especialmente relevante no setor da saúde, em que nem todas as atividades admitem o mesmo grau de delegação. Nesse contexto, as expressões “bata branca” e “bata cinza” são úteis para distinguir as atividades diretamente relacionadas à assistência em saúde daquelas de apoio, tema que será examinado no próximo capítulo.

2.1.1 Modelos contratuais no SUS: bata cinza e bata branca

No Brasil, predominam termos como bata cinza e bata branca para delimitar, informalmente ou formalmente, áreas abrangidas por PPPs na saúde.

No modelo bata cinza, o parceiro privado executa apenas serviços de apoio não clínicos, como a construção, equipagem, instalação, operação e manutenção dos serviços (BNDES, 2026, s.p.).

Esse modelo é o que mais predomina no Brasil. Segundo Radar PPP (2022, p. 31-33), até 2021 havia doze concessões administrativas do SUS; a maioria com escopo apenas de serviços não assistenciais (como manutenção e operação de centrais de materiais, serviços de esterilização, laboratório, além de manutenção predial em geral).

O quadro a seguir apresenta uma amostragem de contratos de PPPs bata cinza no Brasil.

Quadro 1 – Amostragem de contratos de PPPs bata cinza no Brasil

CONTRATO / CONCORRÊNCIA	NOME DA UNIDADE	MUNICÍPIO / ESTADO	OBJETO (RESUMO)	FONTE
Contrato relativo à Concorrência n. 008/2010	Hospital Metropolitano de Belo Horizonte	Belo Horizonte (MG)	Execução das obras e dos serviços do hospital	Belo Horizonte (2012)
Contrato n. 029/2012	Unidades Básicas de Saúde da Família	Manaus (AM)	Concessão administrativa para a manutenção preventiva e corretiva de 104 (cento e quatro) unidades básicas de saúde da família e seus equipamentos e mobiliários, das quais 51 (cinquenta e uma) unidades serão previamente construídas, equipadas e mobiliadas pela concessionária e outras 53 (cinquenta e três) unidades serão transferidas à concessionária pelo poder concedente já prontas e equipadas.	Manaus (2012)
Contrato n. 061/2013	Hospital da Zona Norte	Manaus (AM)	Concessão Administrativa para a construção, fornecimento de equipamentos, manutenção, aparelhamento e gestão dos serviços não assistenciais do Hospital.	Amazonas (2013)
Contrato n. 35/2013	Instituto Couto Maia	Salvador (BA)	Concessão de serviços não assistenciais precedida da construção da unidade hospitalar.	Bahia (2013)
Contrato N. 01/2014	Complexo hospitalar	Estado de São Paulo (SP)	Concessão Administrativa dos Serviços "Bata Cinza" no Complexo Hospitalar objeto deste Contrato, precedidos da realização das obras e investimentos para a construção, aquisição e instalação de equipamentos e mobiliário.	São Paulo (2014)
Contrato relativo à concorrência 008/2011	Rede de atenção primária à saúde	Belo Horizonte (MG)	Delegação, por meio de concessão administrativa dos serviços não assistenciais em relação à rede de atenção primária à saúde do Município de Belo Horizonte, bem como de OBRAS	Belo Horizonte (2016)

Fonte: elaboração própria (2026)

Bata branca, por sua vez, refere-se aos serviços médicos assistenciais (médicos, enfermeiros, exames e medicamentos) (Mânica, 2016, s.p.; Cattani *et al.*, 2023, s.p.).

Na prática, os contratos de PPP na saúde identificados na literatura e nos exemplos examinados tendem a apresentar modelagens híbridas, nas quais, mesmo quando os serviços assistenciais ocupam posição central, também se incluem

prestações tipicamente associadas à chamada bata cinza, como manutenção predial, reforma, operação de infraestrutura e outros serviços de apoio.

Exemplo nesse sentido é Contrato Edital n. 5/2013, firmado em 2015 pela Secretaria da Saúde do Estado da Bahia, cujo objeto é a concessão administrativa para gestão e operação de Serviços de Apoio ao Diagnóstico por Imagem em uma Central de Imagem e em 12 (doze) Unidades Hospitalares integrantes da rede própria (Bahia, 2015).

Para fins de visualização, apresenta-se os itens 2.1.1 e 2.1.4 do Contrato:

2.1.1. A realização dos seguintes tipos de exames, na forma e condições estabelecidas neste Contrato e em seus Anexos:

- a) Radiologia Convencional fixa;
- b) Mamografia;
- c) Tomografia Computadorizada (TC); e
- d) Ressonância Magnética (RMN);

2.1.4. A construção, a reforma, a adaptação, a manutenção e a conservação de todas as Instalações necessárias à prestação dos Serviços de Apoio ao Diagnóstico por Imagem [...].

É importante ainda discorrer que, quando se opta somente pelo modelo bata cinza, a parte referente à bata branca pode ser gerenciada por diversos modelos, como a atuação direta da Administração Pública, a celebração de contrato de gestão com organização social de saúde, dentre outros.

Por fim, embora as expressões bata branca e bata cinza sejam úteis para fins didáticos e para a compreensão inicial dos arranjos contratuais na saúde, sua utilização não deve ser tomada de forma rígida, uma vez que os contratos concretos frequentemente combinam prestações de naturezas distintas e exigem análise individualizada de seu objeto.

Nessa seara, a motivação pela opção por tal avença passa a ganhar grande relevância, como tratada no item a seguir.

3 MOTIVAÇÃO PARA A OPÇÃO POR PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O art. 10, I, “a”, da Lei n. 11.079/2004 estabelece que a contratação de parceria público-privada está condicionada a fundamentação em estudo técnico que demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada.

Segundo Bittencourt (2020, p. 152), a demonstração dessas condições se faz necessária no processo, com total identificação das razões justificadoras da opção pela parceria, e se maximiza no caso das PPPs, diante do grande período de vigência desses acordos (não pode ser inferior a 5 nem superior a 35 anos)², prazo

2 Art. 2º, § 4º, II, e art. 5º da Lei n. 11.079/2004.

que excederão ao da gestão no qual forem celebrados, com comprometimento de recursos.

No aspecto geral, o interesse recente, no país, pela utilização desse arranjo foi despertado pela escassez de recursos públicos para investimento em setores importantes, como é o caso da infraestrutura, assim como pelo reflexo de experiências internacionais bem-sucedidas, vislumbrando uma alternativa de investimento em determinados setores onde o Estado tem encontrado dificuldades (Périco e Rebelatto, 2005, p. 1036).

No âmbito do SUS, o modelo de PPP permite que a infraestrutura da saúde seja financiada e executada pelo setor privado, com contrapartida pública diferida ao longo do tempo (Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2020, s.p.). Para o Conselho, esse tipo de parceria tem apresentado crescimento nos últimos anos e está concentrada em áreas cujo financiamento não pode ser integralmente custeado pelo Estado, seja pela complexidade crescente, seja pelo alto investimento de capital financeiro.

Barbosa e Malik (2015, p. 1162) relatam que o desenvolvimento de projetos de PPPs no setor saúde caracteriza-se pela complexidade e pelo envolvimento de múltiplos atores e interesses, representando também uma oportunidade especial de melhoria da assistência à saúde com investimentos em novas estruturas que venham a suprir as deficiências crônicas do setor, do ponto de vista de disponibilidade de recursos assistenciais. Segundo os autores, resolver os entraves destes projetos demanda conhecimento das necessidades e do sistema de saúde, objetivos e interesses do setor privado, interação com agentes públicos e de controle social e uma capacidade de diálogo e comunicação incomuns.

No contexto do subfinanciamento do SUS, associado às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, novos modelos de gestão têm sido adotados, especialmente na área de gestão hospitalar, a exemplo da parceria público-privada (Andrade; Pinto, 2022, p. 1).

Por outro lado, de acordo com Carrera (2014, p. 8), essas parcerias necessitam de amadurecimento e aperfeiçoamento administrativo, técnico, gerencial e político.

Para Saddy (2020, p. 65-69), as PPPs enfrentam desafios como a baixa capacidade institucional dos municípios, a necessidade de equipes e estruturas especializadas, a dependência de apoio político e recursos, a baixa qualidade de muitos PMIs³, a dificuldade de oferecer garantias e assegurar financiabilidade, além da exigência de segurança jurídica, governança, diálogo, confiança entre as partes e instrumentos que simplifiquem sua estruturação.

3 PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse) é instrumento auxiliar previsto na Lei n. 14.133/2021 (art. 81, caput) que tem por intuito solicitar à iniciativa privada, mediante edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública (Brasil, 2025).

Souza (2025, p. 6), ao avaliar a eficácia de sistemas de medição de desempenho de PPPs de serviços hospitalares de urgência e emergência do Hospital do Subúrbio e do Hospital Metropolitano, ambos da Bahia, na perspectiva da teoria, a despeito das limitações intrínsecas e extrínsecas da pesquisa, considerou que as relações de parcerias público-privadas são permeadas pelos elementos que caracterizam os pressupostos da corrente agente-principal, o que torna mais complexo o processo de gestão dos contratos de PPP, requerendo o aperfeiçoamento das técnicas de planejamento e estruturação dos projetos, referenciadas por um sistema de medição de desempenho capaz de aferir de forma efetiva a performance do parceiro privado em relação às práticas de gestão.

A literatura, portanto, justifica as PPPs no SUS principalmente pela necessidade de viabilizar investimentos que o Estado não consegue financiar diretamente — especialmente em infraestrutura hospitalar e serviços de apoio. Mas os mesmos autores que apontam essas vantagens advertem que elas dependem de condições que raramente se constituem de forma espontânea: capacidade institucional, modelagem contratual sólida e sistemas de avaliação capazes de medir o que foi pactuado. A próxima seção examina se, na prática, esses requisitos têm sido atendidos.

4 ESTUDOS DE EFICIÊNCIA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ÂMBITO DO SUS

Souza *et al.* (2023, s.p.), em revisão integrativa da literatura, observaram escassez de estudos específicos sobre os impactos da atuação das PPPs na gestão do SUS e avaliação por meio de indicadores de desempenho.

Em trabalho intitulado “modalidades de gestão de serviços no Sistema Único de Saúde: revisão narrativa da produção científica da Saúde Coletiva no Brasil (2005-2016)”, Ravioli, Soárez e Scheffer (2018, p. 12) concluíram que a literatura nacional sobre modelos de gestão de serviços no SUS produziu até o momento um número restrito de artigos publicados.

Não obstante a escassez de estudos, é importante trazer exemplos dos que tratam da temática, com o intuito de disseminar e analisar parte dos trabalhos existentes.

Fernandes (2021, p. 6), em estudo que avaliou três hospitais com gestão por PPPs (Hospital do Subúrbio, Instituto Couto Maia, ambos na Bahia, e o Hospital Metropolitano Dr. Célio de Castro, em Minas Gerais), concluiu que a gestão por PPP não mostrou desempenho superior aos outros modelos com características semelhantes existentes no SUS.

Travassos *et al.* (2025, p. 1), em análise do Complexo Hospitalar Municipal Souza Aguiar (RJ), concluíram que, após o primeiro ano de implantação da PPP, diversos

ajustes vêm sendo necessários para viabilizar a medição dos indicadores pactuados com a concessionária, embora a Estação OTICS Souza Aguiar vem se destacando com grande centro de formação para o SUS carioca.

Castro, Clark e Lelis (2025, p. 112) constataram que a PPP na saúde, em Belo Horizonte, gerou dependência do município em relação ao setor privado, principalmente diante da quantidade de unidades de saúde controladas pelo capital privado, do modo de garantia contratual, do valor envolvido no contrato e do sistema de aferição de indicadores do cumprimento de metas do contrato, para fins de remuneração pelos serviços prestados

Os estudos examinados não autorizam afirmar que as PPPs são mais eficientes do que outros modelos de gestão do SUS. Os resultados são heterogêneos e, em alguns casos, revelam dificuldades concretas: indicadores de desempenho que precisam ser ajustados após a implantação, dependência crescente do ente público em relação ao concessionário e lacunas na produção científica que ainda impedem avaliações conclusivas. Isso não inviabiliza o modelo, mas indica que a decisão de adotá-lo deve ser fundada em análise técnica séria, e não em pressupostos sobre superioridade inerente do setor privado.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida demonstra que as parcerias público-privadas podem, em tese, ser utilizadas no âmbito do Sistema Único de Saúde, desde que sua estruturação observe os limites impostos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional. A participação da iniciativa privada no SUS é admitida em caráter complementar, sem afastamento da responsabilidade estatal pela garantia do direito à saúde. Por essa razão, a modelagem contratual deve ser compatível com a universalidade do acesso, a relevância pública das ações e serviços de saúde e a gratuidade assegurada ao usuário. Nesse contexto, a concessão administrativa se apresenta, em regra, como a forma de PPP mais ajustada ao regime jurídico do SUS, ao contrário da concessão patrocinada, cuja lógica tarifária não se harmoniza com a vedação de repasse direto do custo do serviço ao cidadão.

O exame das experiências brasileiras indica, ainda, que as PPPs na saúde têm se concentrado predominantemente em arranjos voltados à chamada bata cinza, isto é, à infraestrutura e aos serviços de apoio não assistenciais, ainda que não sejam raras modelagens híbridas. Essa constatação é relevante porque evidencia que o debate sobre PPPs no SUS não diz respeito apenas à viabilidade jurídica da parceria, mas também à extensão concreta da delegação admitida em cada contrato. Mais do que identificar categorias abstratas, importa verificar se o desenho contratual preserva, na prática, as funções estratégicas do poder público e os parâmetros constitucionais que conformam a política pública de saúde.

Também se verificou que a principal justificativa para a adoção das PPPs no SUS reside na tentativa de enfrentar limitações históricas de investimento, especialmente em infraestrutura hospitalar e serviços de apoio, em cenário de restrições fiscais e elevada complexidade dos empreendimentos. Esse fundamento, contudo, não basta por si só. A utilidade do modelo depende de estudos técnicos consistentes, adequada distribuição de riscos, mecanismos de governança, métricas de desempenho confiáveis e capacidade institucional do ente público para acompanhar, fiscalizar e corrigir a execução contratual ao longo do tempo. Sem esses elementos, a PPP deixa de ser instrumento de racionalização administrativa e passa a representar apenas uma solução formalmente sofisticada, mas materialmente frágil.

No plano empírico, a literatura examinada ainda não permite afirmar que as PPPs sejam, de modo geral, mais eficientes do que outros modelos de gestão no âmbito do SUS. Os estudos disponíveis são limitados em número e apresentam resultados heterogêneos, com registros tanto de ganhos pontuais quanto de dificuldades relacionadas à mensuração de desempenho, dependência contratual e necessidade de ajustes durante a execução. Em razão disso, a adoção de PPPs na saúde pública não deve ser orientada por expectativas abstratas de superioridade gerencial, mas por avaliação concreta de sua adequação ao objeto contratado, ao contexto institucional e aos resultados efetivamente pretendidos.

Em síntese, o trabalho permite concluir que a discussão sobre PPPs no SUS não deve ser formulada em termos de adesão ou rejeição genérica ao modelo. O ponto decisivo está em saber se, em determinada realidade administrativa, a parceria é capaz de contribuir para a expansão da capacidade estatal sem comprometer os fundamentos constitucionais do sistema. A legitimidade e a utilidade das PPPs, portanto, não decorrem do modelo em si, mas da qualidade de sua justificação, da consistência de sua modelagem e da fidelidade de sua execução aos fins públicos que o SUS se destina a realizar.

REFERÊNCIAS

- AMAZONAS. Secretaria de Estado de Saúde. **Termo de contrato de prestação de serviços n. 061/2013**. Manaus: Secretaria de Estado de Saúde, 30 abr. 2013. Disponível em: <https://sistemas.sefaz.am.gov.br/sgc-am/login.do?idAnexoContrato=5740&method=visualizarAnexo>. Acesso em: 23 mai. 2026.
- ANDRADE, Laíse Rezende de; PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Parceria público-privada na gestão hospitalar no Sistema Único de Saúde da Bahia, Brasil**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, e00018621, 2022. DOI: 10.1590/0102-311X00018621. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csp/2022.v38n2/e00018621/pt>. Acesso em: 26 abr. 2026.

BAHIA (Estado). Secretaria da Fazenda. **Contrato de concessão n. 035/2013: parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, para construção e operação de serviços não assistenciais da unidade hospitalar Instituto Couto Maia**. Salvador, 2013. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/institutocoutomaia/Contrato_n_35_2013-Instituto_Couto_Maia.pdf. Acesso em: 23 abr. 2026.

BAHIA (Estado). **Contrato de concessão administrativa: concessão administrativa para gestão e operação de serviços de apoio ao diagnóstico por imagem na rede pública de saúde do Estado da Bahia: Edital nº 5/2013**. Salvador: Estado da Bahia, 2015. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/diagnosticoimagem/img_Contrato_de_Concessao_Administrativa_Edital_n5_2013.pdf. Acesso em: 23 abr. 2026.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). RFI nº 03/2026 - **Projeto PPP Novo Hospital do GHC**. 2026. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/cadastro-consultores/rfi-03-2026-projeto-ppp-novo-hospital-do-ghc>. Acesso em: 9 abr. 2026.

BARBOSA, Antonio Pires; MALIK, Ana Maria. **Desafios na organização de parcerias público-privadas em saúde no Brasil: análise de projetos estruturados entre janeiro de 2010 e março de 2014**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1143-1165, set./out. 2015. DOI: 10.1590/0034-7612136177. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/LS9Ytv8L9XJPr4tCbYBspzN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 mai. 2026.

BELO HORIZONTE (Município). Secretaria Municipal de Saúde. **Contrato de concessão administrativa, em regime de parceria público-privada, para delegação dos serviços de apoio à operação da Rede de Atenção Primária à Saúde do Município de Belo Horizonte, precedidos de obras de reconstrução e construção de unidades**. Belo Horizonte, 18 fev. 2016. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2019/Contrato%20assinado%2018.02.16%20-%20smsa.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2026.

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal de Saúde. **Contrato de concessão administrativa para realização de serviços e obras de engenharia e prestação de serviços de apoio não assistenciais ao funcionamento do Hospital Metropolitano de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2024/contrato-concessao-administrativa.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2026.

BITTENCOURT, Sidney. **Parceria Público-privada Passo A Passo**. 4.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4084>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm. Acesso em: 21 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra F, Brasília, DF, p. 1, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 28 mai. 2026.

BRASIL. **Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Hospital Infantojuvenil de Guarulhos (HIG)**. Última atualização: 22 abr. 2025. Disponível em: <https://ppi.gov.br/projetos/novo-hospital-municipal-de-crianca-e-do-adolescente-de-guarulhos-sp-nhmca/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 5.9.3. **Procedimento de manifestação de interesse. Licitações e Contratos**, 29 ago. 2025. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-9-3-procedimento-de-manifestacao-de-interesse-2/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

CARRERA, Mariana Baleeiro Martins. **Parceria público-privada (PPP): análise do mérito de projetos do setor saúde no Brasil**. 2014. 180 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/431e78e1-7aa4-47d5-8b7a-596eaab32619/content>. Acesso em: 27 abr. 2026.

CASTRO, Yuran Quintão; CLARK, Giovani; LELIS, Davi Augusto Santana de. **A parceria público-privada na saúde, no contexto de Belo Horizonte, segundo a Ideologia Constitucionalmente Adotada**. Revista do Direito Público, Londrina, v. 20, n. 3, p. 112-127, 2025. DOI: 10.5433/1980-511X.2025.v20.n3.50652. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/50652/53290/304950>. Acesso em: 27 abr. 2026.

CATTANI, Yan; TUROLLA, Frederico; TARDELLI, Ricardo; NERY, Alessandro; APPARECIDO, José; MARQUES, Tulio Henrique; OLIVEIRA, Giovani. **Arranjos contratuais para otimização da oferta pública de serviços de saúde**. Working Paper PSPHUB#003. Versão 01, 23 ago. 2023. [S.l.]: PSP Hub, 2023. Disponível em: https://psphub.org/wp-content/uploads/2023/09/WP003-PSPHub_PPP-hospitalar_23.08.2023.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). **Parceria público-privada**. In: GUIA de apoio à gestão estadual do SUS. Brasília, DF: CONASS, 2020. Disponível em: <https://www.conass.org.br/guiainformacao/parceria-publico-privada/>. Acesso em: 26 mai. 2026.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Parcerias Público-Privadas na saúde: análise comparativa da experiência do Brasil e do Reino Unido**. Belo Horizonte: Expert Editora Digital, 2021. ISBN 978-65-89904-32-8. Disponível em: <https://experteditora.com.br/wp-content/uploads/2025/08/Parcerias-Publico-Privadas-na-saude.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2026.

FERNANDES, Fernanda dos Santos. **Desempenho da gestão hospitalar por parcerias público-privadas no Sistema Único de Saúde (SUS)**. 2021. 73f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) — Escola de Enfermagem, Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/239254/001141582.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 abr. 2026.

LOPES, Cintia Barudi. **A concessão administrativa nos serviços públicos de saúde**. 2016. 95 f. Tese (Doutorado em Direito) — Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19950/2/Cintia%20Barudi%20Lopes.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2026.

MANAUS (AM). Secretaria Municipal de Saúde. **Contrato n. 029/2012: concessão administrativa para manutenção preventiva e corretiva da infraestrutura de unidades básicas de saúde da família no Município de Manaus-AM, precedida dos serviços de construção e fornecimento de equipamentos e mobiliários**. Manaus: Prefeitura Municipal de Manaus, 2012. Disponível em: https://ppp.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2012/10/DOM_2963_05.07.2012_Contrato-Rio-Negro.pdf. Acesso em: 23 abr. 2026.

MÂNICA, Fernando Borges. **Os três modelos de parcerias público-privadas no setor de saúde: um breve olhar para a experiência internacional**. Direito do Estado, ano 2016, n. 266, 29 set. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-borges-manica/os-tres-modelos-de-parcerias-publico-privadas-no-setor-de-saude-um-breve-olhar-para-a-experiencia-internacional>.

[privadas-no-setor-de-saude-um-breve-olhar-para-a-experiencia-internacional](#). Acesso em: 24 mai. 2026.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parcerias público-privadas: conceito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional, coord. de tomo: Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire. 1. ed. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/32/edicao-1/parcerias-publico-privadas:-conceito>. Acesso em: 12 abr. 2026.

MENEGAT, Fernando. **Participação societária de Organizações Sociais em PPPs na saúde**. Mânica | Menegat Advogados, 21 jan. 2026. Disponível em: <https://manicamenegat.com.br/participacao-societaria-de-organizacoes-sociais-em-ppps-na-saude/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

PÉRICO, Ana Elisa; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. **Desafios das parcerias público-privadas (PPPs)**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6578>. Acesso em: 25 abr. 2026.

RADAR PPP. **Concessão Administrativa e Concessão Patrocinada**. Radar PPP, 24 nov. 2021. Disponível em: <https://radarppp.com/blog/o-que-sao-concessao-administrativa-e-concessao-patrocinada/>. Acesso em: 23 mai. 2026.

RADAR PPP. **Guia sobre Parcerias Público-Privadas (PPPs) em saúde**. Elaborado por Radar PPP. Contratante: Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). [S. l.]: OCB, 2022. Disponível em: <https://radarppp.com/biblioteca/guia-sobre-ppps-em-saude/>. Acesso em: 17 abr. 2026.

RAVIOLI, Antonio Franco; SOÁREZ, Patrícia Coelho de; SCHEFFER, Mário César. **Modalidades de gestão de serviços no Sistema Único de Saúde: revisão narrativa da produção científica da Saúde Coletiva no Brasil (2005-2016)**. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 34, n. 4, e00114217, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00114217>. Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/6763/14601>. Acesso em: 29 abr. 2026.

SADDY, André. **Concessões e parcerias público-privadas (PPP): introdução às concessões de serviços públicos**. Brasília, DF: Confederação Nacional de Municípios, 2020. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/Concess%C3%B5es%20e%20Parcerias%20P%C3%BAblico-Privadas%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20concess%C3%B5es%20de%20servi%C3%A7os%20p%C3%BAblicos.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. **Contrato de concessão administrativa sob n.º PPP 01/2014: concessão administrativa para a construção, operação de serviços “bata cinza” e manutenção de complexos hospitalares do Estado de São Paulo. Lote 01 – Hospital Estadual de Sorocaba.** São Paulo: Secretaria de Estado da Saúde, 2014. Disponível em: https://saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/cidadao/homepage/ppp/contrato_concessao_administrativa_ppp_01_2014.pdf. Acesso em: 23 abr. 2026.

SILVA, Paulo Bernardo. **Parceria Público-Privada: desafios e oportunidades.** Revista do TCU, Brasília, n. 104, p. 23-26, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/544/595>. Acesso em: 12 abr. 2026.

SOUZA, Luciane Ramos de; CAVALCANTE, Daniela Ferreira Borba; SILVA, Valéria Moreira; BOMBARDELLI, Joel.

Gestão pública diante de parcerias público-privadas no SUS: uma revisão integrativa da literatura. Revista FT, v. 27, ed. 121, abr. 2023. Disponível em: <https://revistaft.com.br/gestao-publica-diante-de-parcerias-publico-privadas-no-sus-uma-revisao-integrativa-da-literatura/>. Acesso em: 27 mai. 2026.

SOUZA, Moisés Oliveira. **Análise da eficácia dos sistemas de medição de desempenho dos contratos de parceria público-privada de serviços hospitalares do estado da Bahia.** 2025. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2025. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/44393/1/DISSERTA%c3%87%c3%82O%20MP%20_Moises%20Oliveira%20Sousa.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil.** Revista do TCU, Brasília, DF, v. 36, n. 104, p. 53-61, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/548>. Acesso em: 23 abr. 2026.

TRAVASSOS, Paula et al. **Parceria Público-Privada na área da saúde: a experiência da maior emergência pública da América Latina.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 30, n. 7, e21552024, 2025. DOI: 10.1590/1413-81232025307.21552024. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2025.v30n7/e21552024/pt>. Acesso em: 27 mai. 2026.

ACÓRDÃOS

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROVENTOS - VERBA TRANSITÓRIA - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

PROCESSO Nº:700025/23

ASSUNTO:INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

ENTIDADE:TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO:MUNICÍPIO DE CURITIBA, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RELATOR:CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1545/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Incidente de Inconstitucionalidade. Lei do Município de Curitiba. Inclusão de verba transitória no cálculo dos proventos sem a devida contribuição previdenciária. Violação aos princípios constitucionais da contributividade e da solidariedade. Norma revogada, mas que ainda produz efeitos concretos. Possibilidade de apreciação de constitucionalidade de normas pelos Tribunais de Contas. Violação ao artigo 40 da Constituição Federal. Negativa de aplicação do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014. Afastamento dos efeitos concretos da norma. Representação ao Procurador-Geral de Justiça.

1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Trata o feito de incidente de inconstitucionalidade iniciado a partir de uma preliminar aprovada no Acórdão 1068/23 - da Segunda Câmara (autos 514992/21) que, ao examinar a inativação de uma servidora do Município de Curitiba, identificou a inclusão de uma verba transitória no cálculo dos proventos sem a devida contribuição previdenciária.

A proposta de instauração surgiu a partir de voto divergente proferido pelo Conselheiro Fabio de Souza Camargo em que sugeriu o encaminhamento do feito ao Tribunal Pleno para que este se pronunciasse sobre a inconstitucionalidade ou não do art. 13, §3º da Lei Municipal nº 14.526/14, acrescentado pela Lei nº 14.779/15.

A solicitação foi acatada, e na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 34, realizada no dia 04 de outubro de 2023, foi designado Relator o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares (peça 03).

O Município de Curitiba foi instado a se manifestar nos autos e, após dilação de prazo deferida, apresentou suas razões (peça 18). A defesa abordou, preliminarmente,

o controle de constitucionalidade realizado pelos Tribunais de Contas, destacando que, segundo a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF), esse controle abstrato não seria viável. No julgamento do Ag.Reg. no MS 25.888/DF, o STF condicionou o afastamento da aplicação de leis pelo Tribunal de Contas à existência de jurisprudência sobre a matéria. Enfatizou que, na ausência de uma declaração de inconstitucionalidade pelo Judiciário, as leis municipais mantêm a presunção de constitucionalidade e que a Administração Municipal teria autonomia para legislar sobre a remuneração de seus servidores.

Mencionou a perda de objeto do incidente, em razão de um pronunciamento anterior do Pleno do Tribunal de Contas e da revogação de parte da lei municipal em questão. Argumentou que, caso as preliminares fossem superadas, a constitucionalidade da Lei Municipal nº 14.526/2014 deveria ser ressaltada, uma vez que alteraria a remuneração dos servidores, garantindo a continuidade de gratificações a determinados servidores.

Detalhou as alterações feitas pela Lei nº 14.779/2015, que instituiu contribuições previdenciárias sobre gratificações e assegurou a incorporação proporcional destas nas aposentadorias. Defendeu que o equilíbrio financeiro do regime previdenciário municipal foi mantido, mesmo sem contribuições de alguns períodos, e que as prestações de contas do Instituto de Previdência do Município de Curitiba (IPMC) estariam regulares.

Concluiu não haver inconstitucionalidade na lei municipal em questão, propondo o arquivamento do incidente, e discutiu como a incorporação de verbas de natureza transitória tem sido feita de forma proporcional, preservando a legalidade e o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Argumentou que problemas no equilíbrio atuarial geralmente decorrem de revisões salariais e não da inclusão de gratificações nas aposentadorias. Assim, defendeu a constitucionalidade da lei e a adequação do regime previdenciário municipal.

A Coordenadoria de Atos de Pessoal (Instrução 275/25 – peça 20) analisou a atuação do Tribunal de Contas em relação ao controle de constitucionalidade, especialmente à luz do julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança 25.888/DF, de 22 de agosto de 2023, destacando, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou a possibilidade de os Tribunais de Contas apreciarem a constitucionalidade de leis e atos do poder público, conforme estabelecido na Súmula 347.

Lembrou que a citada súmula permite que o Tribunal de Contas afaste normas cuja aplicação resulte em inconstitucionalidade, desde que isso seja imprescindível para o exercício do controle externo, não configurando um controle abstrato. Argumentou que a necessidade de jurisprudência do STF não deve ser um pré-requisito para que o Tribunal de Contas exerça essa função, pois isso poderia inviabilizar sua atuação fiscalizadora.

Reforçou a desnecessidade do incidente de constitucionalidade e a questão da perda de objeto. Enfatizou que o colegiado do Tribunal possui autonomia para decidir sobre a necessidade do incidente, independente de decisões anteriores. A revogação de uma norma não implica automaticamente a perda do objeto do incidente, uma vez que a norma revogada pode continuar a ter efeitos concretos nos atos administrativos.

No que diz respeito ao mérito da questão, discutiu a ofensa ao princípio contributivo, abordando a inclusão de uma verba transitória no cálculo dos proventos sem a correspondente contribuição previdenciária, conforme o artigo 13 da Lei Municipal nº 14.526/14. Aduziu que a legislação estabelece que, para o período de outubro de 2006 a janeiro de 2015, não houve contribuição previdenciária sobre a gratificação, levantando questionamentos sobre a conformidade dessa prática com o princípio contributivo previsto no artigo 40 da Constituição Federal.

Elucidou que o princípio contributivo deve respeitar a bilateralidade das contribuições do ente federativo e dos servidores, a fim de que o sistema previdenciário mantenha seu equilíbrio financeiro e atuarial. Acrescentou que ausência de contribuição durante um período prolongado fragiliza o sistema e pode gerar um desequilíbrio financeiro. Citou ainda decisões do Tribunal de Justiça do Paraná e precedentes do Tribunal de Contas que reafirmam a necessidade de observar o caráter contributivo e retributivo dos regimes previdenciários, ressaltando que a falta de contribuição impede a incorporação de certas verbas aos proventos de aposentadoria.

Concluiu que a lei que prevê aportes em substituição às contribuições previdenciárias seria considerada inconstitucional, pois desrespeita o princípio contributivo estabelecido na Constituição Federal. Assim, sugeriu que o Plenário do Tribunal de Contas acolha a medida proposta para afastar os efeitos do §3º do art. 13 da Lei nº 14.526/14, em virtude da violação do caput do art. 40 da Constituição.

O Ministério Público de Contas (Parecer 66/25 – PGC – peça 23) alinhou-se com a manifestação da Coordenadoria de Atos de Pessoal, argumentando que a possibilidade de controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas não está condicionada exclusivamente à existência de jurisprudência sobre o assunto, citando o julgamento do RE 593068, que fundamenta a atuação dos Tribunais de Contas no controle de normas que possam violar a Constituição.

Destacou que, de acordo com a Súmula 347 do STF, os Tribunais de Contas têm a obrigação de afastar normas cuja aplicação resulte em inconstitucionalidade, seja por violação direta à Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do STF. Argumentou que a inconstitucionalidade em questão não se limita a uma simples contrariedade, mas atenta contra o princípio da contributividade, fundamental para o sistema previdenciário. Assim, o Tribunal de Contas deveria verificar a

constitucionalidade de leis e atos normativos como questão prejudicial em suas decisões, sem assumir o papel de guardião da Constituição, mas garantindo a legalidade na gestão dos recursos públicos.

Refutou a tese da Procuradoria-Geral do Município, que sustentou que, enquanto não houver uma declaração de inconstitucionalidade pelo Judiciário, a norma deve ser considerada constitucional. Também abordou a preliminar de desnecessidade de instauração do incidente em razão de um pronunciamento anterior do Pleno sobre a matéria. Mencionou que o Acórdão nº 1.388/2022 não tratou da questão sob a ótica do controle de constitucionalidade, mas sim sob a perspectiva do direito administrativo e previdenciário, o que não impede que a irregularidade seja suscitada em momento posterior.

Ressaltou que o artigo 13 da Lei Municipal nº 14.526/2014 foi revogado pela Lei Municipal nº 16.198/2023, o que poderia levar à perda do objeto do incidente. No entanto, enfatizou que, mesmo normas revogadas podem produzir efeitos em situações jurídicas constituídas durante sua vigência, justificando a necessidade do controle incidental para garantir segurança jurídica.

No mérito, criticou o artigo 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, que permitiu a incorporação de valores aos proventos de aposentadoria sem as devidas contribuições previdenciárias aduzindo que o sistema previdenciário é baseado no regime contributivo e que a incorporação de verbas sem a devida contribuição deve ser considerada irregular. Mencionou que a Emenda Constitucional nº 103/2019 considera nulo o benefício previdenciário concedido sem a respectiva contribuição.

Refutou, ainda, a alegação da Procuradoria Municipal de que a incorporação de verbas teria respeitado os critérios estabelecidos na Lei nº 10.817/2003, enfatizando que apenas verbas sobre as quais tenha incidido contribuição podem ser incorporadas aos proventos. Concluiu que, apesar dos aportes realizados pelo Tesouro Municipal para garantir a suficiência financeira do Instituto de Previdência do Município de Curitiba, a falta de contribuição previdenciária impede o reconhecimento da constitucionalidade da norma.

Diante de todo o exposto, opinou pela procedência do incidente de inconstitucionalidade, recomendando que o Plenário do Tribunal de Contas reconheça a inconstitucionalidade do artigo 13, § 3º, da Lei nº 14.526/14 e afaste os efeitos concretos gerados por essa norma. Sugeriu, ainda, que a decisão seja comunicada ao Ministério Público Estadual para possível propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei municipal. Por fim, recomendou que, em casos de atos de aposentadoria e pensão que incluam a verba questionada, se opine pela negativa de registro do ato, em virtude da violação ao artigo 40 da Constituição Federal.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

2.1 PRELIMINARES

▪ Necessidade do Incidente: Considerando as argumentações apresentadas e o fato de que a norma em questão foi revogada, mas pode ainda produzir efeitos concretos, entendo que não há perda de objeto do incidente. A discussão sobre a constitucionalidade da norma é relevante para assegurar a legalidade e a segurança jurídica dos atos administrativos já realizados, sendo, portanto, pertinente a apreciação da matéria.

▪ Controle de Constitucionalidade: Reafirmo que os Tribunais de Contas possuem a atribuição de apreciar a constitucionalidade de normas que impactam a gestão pública, conforme previsto na jurisprudência do STF, especialmente na Súmula 347. Essa diretriz reafirma a competência dessas instituições para realizar o controle de constitucionalidade de normas que possam gerar inconstitucionalidade em atos administrativos, reforçando a responsabilidade de garantir a observância da Constituição na gestão pública. A possibilidade de apreciação da constitucionalidade das leis por essas Cortes é um tema de grande relevância no âmbito do Direito Administrativo e do controle externo das contas públicas no Brasil. Essa competência decorre da função das Cortes de Contas, que é zelar pela correta aplicação dos recursos públicos e garantir a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. É importante ressaltar que a análise de constitucionalidade realizada não deve ser confundida com o controle abstrato de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário. Essas instituições atuam em um contexto de controle concreto, ou seja, sua função é verificar a legalidade e a regularidade dos atos administrativos em situações específicas, com foco na aplicação dos recursos públicos. Portanto, a análise da constitucionalidade da norma é válida e necessária.

2.2 MÉRITO

Ao analisar o incidente de inconstitucionalidade relacionado ao artigo 13, §3º¹ da Lei Municipal nº 14.526/14, alterado pela Lei nº 14.779/2015 e, posteriormente

1 Art. 13 Sobre os valores pagos a título de Gratificação de Produtividade Fiscal instituída pelo art. 6º da Lei nº 8.579, de 1994 e de Gratificação Especial de Desenvolvimento da Qualidade e de Atendimento de Metas na Gestão Fiscal, Orçamentária e Financeira instituída pela Lei nº 11.874, de 2006, seja na forma de residuais expressos nos arts. 4º, 5º, 7º e 8º ou na forma expressa no art. 11, todos desta lei, passa a incidir contribuição ao Sistema de Seguridade Social, nos termos da legislação vigente, após noventa dias do início da vigência desta lei. § 1º Em virtude do disposto no caput deste artigo, as gratificações ali mencionadas passarão a ser incorporáveis de forma proporcional aos proventos de aposentadoria e pensão, conforme critérios fixados no Anexo X da Lei nº 10.817, de 28 de outubro de 2003, a cujo art. 3º ficam acrescidos os incisos XIX e XX, com a seguinte redação: "XIX - gratificação de produtividade fiscal criada pelo art. 6º da Lei nº 8.579, de 14 de dezembro de 1994; XX - gratificação especial de desenvolvimento da qualidade e de atendimento de metas na gestão fiscal, orçamentária e financeira, instituída pela Lei nº 11.874, de 31 de agosto de 2006." § 2º Aos servidores abrangidos pelo disposto no art. 11 desta lei, fica assegurada a incorporação proporcional nos proventos de aposentadoria ou pensão das gratificações referidas no caput relativas ao período compreendido entre outubro de 2006 e janeiro de 2015. § 3º As contribuições previstas no inciso II do art. 13, e no inciso II do art. 14, ambos da Lei nº 9.626, de 8 de julho de 1999, referentes ao período definido no parágrafo anterior, serão equacionadas nos termos da Lei nº 12.821, de 1º de julho de 2008.

revogado pelo inciso X, do artigo 52², da Lei nº 16.198/2024, decidido com base nos seguintes fundamentos.

O *caput* do artigo 40³ da Constituição Federal estabelece que o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos deve ter caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo e dos servidores ativos, aposentados e pensionistas. Os princípios da contributividade e solidariedade, portanto, são pilares do sistema previdenciário brasileiro.

A análise do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014 revela que ele permitiu a incorporação retroativa de gratificações aos proventos de aposentadoria sem a devida contribuição previdenciária durante o período de outubro de 2006 a janeiro de 2015, o que contraria diretamente a norma constitucional.

Constatado que o sistema previdenciário brasileiro está fundamentado nos princípios anteriormente citados, tem-se que a inclusão de verbas transitórias no cálculo dos proventos de aposentadoria, sem a correspondente contribuição previdenciária, compromete a sustentabilidade financeira do sistema e fere o *caput* do artigo 40 da Constituição. A ausência de contribuição por períodos prolongados fragiliza o equilíbrio financeiro do regime previdenciário, gerando insegurança jurídica para os servidores.

Os princípios da contributividade e solidariedade são centrais para a discussão. O sistema previdenciário brasileiro é estruturado sobre a premissa de que as contribuições são essenciais para garantir a sustentabilidade financeira e atuarial. A inclusão de verbas sem a devida contribuição previdenciária pode comprometer essa sustentabilidade e gerar desequilíbrios no sistema, o que é especialmente preocupante em um contexto em que as reformas previdenciárias têm buscado assegurar a viabilidade dos regimes de previdência.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara ao afirmar que a ausência de contribuição impede a incorporação de verbas aos proventos de aposentadoria. Conforme decisão constante no RE 593068⁴, o STF reiterou, a contrário senso, que a presença da contribuição previdenciária é imprescindível para a formação da base de cálculo dos benefícios, ao fixar a tese de que "não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público".

Outro aspecto abordado pela defesa apresentada pelo Município é a existência da autonomia municipal; todavia, esta deve ser ponderada em face da ausência de contribuições que prejudicam o equilíbrio do sistema previdenciário.

2 Art. 52. Ficam revogados:(...)X - os arts. 11, 12 e 13 da Lei nº 14.526, de 14 de outubro de 2014.

3 Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

4 Tese: Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade.

Não se questiona a autonomia do município para legislar. Essa autonomia é um aspecto fundamental do federalismo brasileiro, permitindo que as normas sejam adaptadas às realidades locais, promovendo a participação democrática e contribuindo para a inovação na gestão pública. No entanto, é essencial que essa autonomia seja exercida dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e que as legislações municipais respeitem os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Diante disso, concluo que a análise da constitucionalidade do artigo 13, §3º da Lei Municipal nº 14.526/14 deve ser rigorosa e atenta aos princípios basilares da previdência social e às implicações financeiras para o regime previdenciário. A recomendação do Ministério Público de Contas pela procedência do incidente de inconstitucionalidade parece ser uma medida necessária para assegurar que a legislação municipal não contrarie os princípios constitucionais e para proteger a integridade do sistema previdenciário.

Diante do exposto, reconheço a inconstitucionalidade do artigo 13, §3º da Lei Municipal nº 14.526/14, por violar os princípios da contributividade e solidariedade, comprometendo a sustentabilidade do sistema previdenciário. Determino, portanto, o afastamento dos efeitos concretos gerados por essa norma, especialmente no que diz respeito à incorporação de valores aos proventos de aposentadoria que não tenham sido objeto de contribuição previdenciária.

Recomendo também que a decisão seja comunicada ao Ministério Público Estadual, para que, se entender pertinente, possa promover a devida ação direta de inconstitucionalidade contra a norma municipal. Ademais, em casos de atos de aposentadoria e pensão que incluam a verba questionada, este Tribunal de Contas deve opinar pela negativa de registro desses atos, em razão da violação ao artigo 40 da Constituição Federal.

Essa decisão visa proteger a integridade do sistema previdenciário municipal, assegurar a legalidade na gestão dos recursos públicos e garantir que os direitos dos servidores sejam respeitados em conformidade com a Constituição.

Diante do exposto, considerando a violação aos princípios contributivo e solidário insculpidos no art. 40, *caput*, da Constituição Federal, e a necessidade de garantir a legalidade na gestão dos recursos públicos, voto por:

- Declarar a negativa de aplicação do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, com redação dada pela Lei nº 14.779/2015, por incontestável violação aos princípios basilares dos regimes próprios de previdência social;
- Determinar o afastamento dos efeitos concretos da norma assegurando que, nas análises de atos de aposentadoria e pensão, não sejam incluídos valores cuja incorporação não tenha respeitado a contribuição previdenciária;
- Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) numeração do Incidente de Inconstitucionalidade em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) representação ao Procurador-Geral de Justiça, conforme determinação do art. 409⁵, do Regimento Interno;

c) encerramento do Processo nos termos regimentais.

3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Trata-se de Incidente de Inconstitucionalidade instaurado por meio de preliminar aprovada no Acórdão nº 1068/23 – S2C⁶, ocasião em que, a partir de voto divergente por mim proferido, sugeri o encaminhamento dos autos ao Pleno deste Tribunal para que se pronunciasse a respeito da inconstitucionalidade, ou não, do art. 13, § 3º, da Lei nº 14.526/2014 do Município de Curitiba, acrescentado pela Lei Municipal nº 14.779/2015.

O referido encaminhamento foi acatado na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 34, realizada em 4 de outubro de 2023.

À vista disso, o Excelentíssimo Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, vota pela procedência deste Incidente, nos seguintes termos:

Diante do exposto, reconheço a inconstitucionalidade do artigo 13, §3º da Lei Municipal nº 14.526/14, por violar os princípios da contributividade e solidariedade, comprometendo a sustentabilidade do sistema previdenciário. Determino, portanto, o afastamento dos efeitos concretos gerados por essa norma, especialmente no que diz respeito à incorporação de valores aos proventos de aposentadoria que não tenham sido objeto de contribuição previdenciária.

Recomendo também que a decisão seja comunicada ao Ministério Público Estadual, para que, se entender pertinente, possa promover a devida ação direta de inconstitucionalidade contra a norma municipal. Ademais, em casos de atos de aposentadoria e pensão que incluam a verba questionada, este Tribunal de Contas deve opinar pela negativa de registro desses atos, em razão da violação ao artigo 40 da Constituição Federal.

Essa decisão visa proteger a integridade do sistema previdenciário municipal, assegurar a legalidade na gestão dos recursos públicos e garantir que os direitos dos servidores sejam respeitados em conformidade com a Constituição.

Diante do exposto, considerando a violação aos princípios contributivo e solidário insculpidos no art. 40, caput, da Constituição Federal, e a necessidade de garantir a legalidade na gestão dos recursos públicos, voto por:

- Declarar a negativa de aplicação do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, com redação dada pela Lei nº 14.779/2015, por incontestável violação aos princípios basilares dos regimes próprios de previdência social;

5 Art. 409. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins.

6 Processo nº 514992/21.

- Determinar o afastamento dos efeitos concretos da norma assegurando que, nas análises de atos de aposentadoria e pensão, não sejam incluídos valores cuja incorporação não tenha respeitado a contribuição previdenciária;
- Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) numeração do Incidente de Inconstitucionalidade em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) representação ao Procurador-Geral de Justiça, conforme determinação do art. 4095, do Regimento Interno;

c) encerramento do Processo nos termos regimentais.

Com a devida vênia ao Relator, ousou divergir da proposta ora apresentada, especialmente no tocante à modulação dos efeitos ante a negativa de aplicação do art. 13, § 3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, com redação dada pela Lei nº 14.779/2015, negativa essa reconhecida em razão da violação aos princípios basilares dos regimes próprios de previdência social, com fundamento no que passo a expor.

Da análise dos autos, compreendo que não restam dúvidas quanto à inconstitucionalidade do art. 13, § 3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, acrescentado pela Lei nº 14.779/2015⁷, diante de sua violação aos princípios da contributividade e solidariedade, com fundamento no art. 40, *caput*, da Constituição Federal⁸.

Contudo, entendo que a inaplicabilidade dos efeitos do art. 13, § 3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, incluído pela Lei Municipal nº 14.779/2015, deve ser modulada, restringindo-se apenas aos casos de inativações submetidos à apreciação deste Tribunal a partir da publicação do Acórdão do presente processo.

Em outros termos, muito embora não parem dúvidas quanto à inconstitucionalidade da referida norma, entendo que a modulação dos efeitos da decisão se impõe, a fim de resguardar situações já consolidadas sob a égide da norma ora afastada. Explico.

7 Art. 13 Sobre os valores pagos a título de Gratificação de Produtividade Fiscal instituída pelo art. 6º da Lei nº 8.579, de 1994 e de Gratificação Especial de Desenvolvimento da Qualidade e de Atendimento de Metas na Gestão Fiscal, Orçamentária e Financeira instituída pela Lei nº 11.874, de 2006, seja na forma de residuais expressos nos arts. 4º, 5º, 7º e 8º ou na forma expressa no art. 11, todos desta lei, passa a incidir contribuição ao Sistema de Seguridade Social, nos termos da legislação vigente, após noventa dias do início da vigência desta lei. § 1º Em virtude do disposto no caput deste artigo, as gratificações ali mencionadas passarão a ser incorporáveis de forma proporcional aos proventos de aposentadoria e pensão, conforme critérios fixados no Anexo X da Lei nº 10.817, de 28 de outubro de 2003, a cujo art. 3º ficam acrescidos os incisos XIX e XX, com a seguinte redação: "XIX - gratificação de produtividade fiscal criada pelo art. 6º da Lei nº 8.579, de 14 de dezembro de 1994; XX - gratificação especial de desenvolvimento da qualidade e de atendimento de metas na gestão fiscal, orçamentária e financeira, instituída pela Lei nº 11.874, de 31 de agosto de 2006." § 2º Aos servidores abrangidos pelo disposto no art. 11 desta lei, fica assegurada a incorporação proporcional nos proventos de aposentadoria ou pensão das gratificações referidas no caput relativas ao período compreendido entre outubro de 2006 e janeiro de 2015. § 3º As contribuições previstas no inciso II do art. 13, e no inciso II do art. 14, ambos da Lei nº 9.626, de 8 de julho de 1999, referentes ao período definido no parágrafo anterior, serão equacionadas nos termos da Lei nº 12.821, de 1º de julho de 2008.

8 Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Tendo em vista que a imediata incidência da decisão sobre atos de aposentadoria já apreciados ou ainda pendentes de julgamento por este Tribunal implicaria substancial redução nos proventos de servidores que, ao tempo da concessão, confiavam na validade e na eficácia da Lei Municipal então vigente e não impugnada, tal circunstância atrairia insegurança jurídica e ofenderia a boa-fé objetiva, em razão de alterar de modo abrupto situações jurídicas constituídas sob a presunção de constitucionalidade da norma.

A modulação com efeitos prospectivos, ou seja, *ex nunc*, de modo a alcançar apenas os casos de inativação submetidos a este Tribunal após a publicação do presente Acórdão, harmoniza-se com os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade. Isso porque não se mostra razoável nem proporcional impor reduções súbitas em proventos de servidores inativos ou em atos já em vias de apreciação, cujo direito foi constituído com respaldo em lei aparentemente válida e vigente.

Nesse sentido, o art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁹ dispõe que a decisão na esfera controladora deverá enfrentar suas respectivas consequências práticas – *“não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos”*.

À vista disso, aplicando tal comando ao caso concreto, concluo que o afastamento retroativo da norma acarretaria gravosas repercussões sociais, financeiras e pessoais aos servidores que se aposentaram sob sua égide, situação que deve ser mitigada por este Tribunal.

Assim, entendo que a declaração de inconstitucionalidade do art. 13, § 3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014 deve operar apenas com efeitos *ex nunc*, preservando-se as situações jurídicas já constituídas e incidindo somente sobre as inativações que vierem a ser submetidas à apreciação deste Tribunal a partir da publicação do Acórdão do presente processo.

Diante do exposto, com a devida vênia ao eminente Relator, divirjo parcialmente de sua proposta, tão somente para modular os efeitos da decisão de inconstitucionalidade, de modo que a negativa de aplicação do art. 13, § 3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, com redação dada pela Lei nº 14.779/2015, produza efeitos exclusivamente a partir da publicação do Acórdão do presente processo, restringindo-se, portanto, às inativações que venham a ser apreciadas por este Tribunal a partir de então.

9 Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Tal solução, como já fundamentado, visa resguardar a segurança jurídica e a boa-fé dos servidores que tiveram seus proventos fixados com base na norma até aqui vigente, bem como observa os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, evitando gravosas repercussões sociais e financeiras. Ademais, atende ao disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ao considerar as consequências práticas da decisão no âmbito da gestão pública e na vida dos servidores afetados.

Em face do exposto, divergindo parcialmente do Relator, VOTO pela PROCEDÊNCIA do presente Incidente de Inconstitucionalidade, com a declaração de negativa de aplicação do art. 13, § 3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, na redação dada pela Lei nº 14.779/2015, modulando-se os efeitos da decisão para que a inaplicabilidade da norma incida apenas sobre os atos de aposentadoria e pensão submetidos à apreciação deste Tribunal a partir da publicação do presente Acórdão, preservando-se as situações já constituídas.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos para os procedimentos regimentais quanto à numeração sequencial do Incidente de Inconstitucionalidade, publicação no Diário Eletrônico e inserção nos meios oficiais de divulgação do Tribunal.

Na sequência, proceda-se à representação à Procuradoria-Geral de Justiça para as providências que entender pertinentes, inclusive quanto à eventual propositura de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 409 do Regimento Interno.

Por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, com fundamento no art. 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno¹⁰.

4 DA DECISÃO

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

I - DECLARAR, considerando a violação aos princípios contributivo e solidário insculpidos no art. 40, *caput*, da Constituição Federal, e a necessidade de garantir a legalidade na gestão dos recursos públicos, a NEGATIVA DE APLICAÇÃO do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, com redação dada pela Lei nº 14.779/2015, por incontestável violação aos princípios basilares dos regimes próprios de previdência social;

10 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. § 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. Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio.

II - determinar o afastamento dos efeitos concretos da norma assegurando que, nas análises de atos de aposentadoria e pensão, não sejam incluídos valores cuja incorporação não tenha respeitado a contribuição previdenciária;

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

a) numeração do Incidente de Inconstitucionalidade em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) representação ao Procurador-Geral de Justiça, conforme determinação do art. 409¹¹, do Regimento Interno;

IV - determinar o encerramento do processo nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), apresentaram voto pela negativa de aplicação do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014 com efeitos *ex nunc* somente aos atos de inativação submetidos ao Tribunal de Contas após a publicação desta decisão.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 25 de junho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

¹¹ Art. 409. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins.

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

AGENTE DE SAÚDE - PROCESSO SELETIVO - SERVIDOR AFASTADO

PROCESSO Nº : 706594/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO TRIUNFO
INTERESSADO : MARIO CEZAR DA SILVA, MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO TRIUNFO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1372/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de São João do Triunfo. Contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE). Processo Seletivo Simplificado.

1 - Contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias para suprimimento de afastamentos legais de servidores efetivos – Admissibilidade excepcional. Regra geral de vedação prevista no art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006. Possibilidade, em tese, de contratação transitória para substituição de servidor afastado, em caráter excepcionalíssimo, desde que demonstrada a necessidade temporária de excepcional interesse público, vinculada a afastamentos prolongados que comprometam a continuidade do serviço, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, e observados requisitos estritos (lei específica, processo seletivo público e limitação temporal ao afastamento do titular);

2 - Aplicação de lei municipal genérica de contratação temporária aos ACS e ACE – Inviabilidade. Submissão dessas categorias a regime jurídico constitucional e legal específico (art. 198, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal; Lei Federal nº 11.350/2006). Insuficiência de norma geral (Lei Municipal nº 1.910/2019). Necessidade de lei municipal específica, compatível com o regime especial, inclusive quanto à observância dos requisitos dos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006;

3 - Invocação do risco de desassistência do serviço público e do princípio da continuidade da saúde – Admissibilidade restrita. Princípio da continuidade do serviço público que deve ser concretizado em harmonia com a regra do concurso público e com o regime jurídico especial da categoria, admitindo-se, excepcionalmente, a contratação temporária apenas para substituição transitória, vedada sua utilização como mecanismo ordinário de gestão de pessoal.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada por Mário Cezar da Silva, Prefeito do Município de São João do Triunfo, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal com os artigos 311 e seguintes do Regimento Interno, por meio da qual solicita manifestação desta Corte de Contas, em tese, acerca da possibilidade jurídica de contratação temporária de Agente Comunitário de Saúde, mediante Processo Seletivo Simplificado (PSS), para suprimimento de afastamentos legais de servidores efetivos.

Conforme exposto na peça inicial (Ofício nº 501/2025), o Consulente esclarece que o Município possui a Lei Municipal nº 1.910/2019, a qual disciplina hipóteses gerais de contratação temporária para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, inclusive em casos de carência de pessoal decorrente de afastamento ou licença de servidores ocupantes de cargos efetivos. Todavia, pondera que a Lei Federal nº 11.350/2006, que regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição Federal, veda expressamente a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde, ressalvada apenas a hipótese de combate a surtos epidêmicos.

Diante desse cenário normativo, o Prefeito Municipal formula os seguintes questionamentos:

1 Diante de situação hipotética em que servidor ocupante do cargo efetivo de Agente Comunitário de Saúde encontre-se afastado temporariamente de suas atribuições, em razão de licença médica, maternidade, férias ou outro afastamento legalmente concedido, e considerando o impacto da ausência do profissional na continuidade dos serviços prestados à comunidade, seria possível a contratação temporária, mediante Processo Seletivo Simplificado, para suprir necessidade de excepcional interesse público e evitar a desassistência do serviço público?

2 Em sendo negativa a resposta à indagação anterior, havendo lei municipal própria autorizadora de contratação por prazo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, com fundamento no art. 37, IX, da Constituição Federal, seria possível utilizar tal instrumento para contratar temporariamente Agentes Comunitários de Saúde, sem afronta à Lei Federal nº 11.350/2006?

3 Caso negativas as indagações anteriores, seria correto afirmar que, salvo nas hipóteses de combate a surtos epidêmicos, a contratação temporária para o cargo de Agente Comunitário de Saúde, em decorrência de afastamentos legais de servidores efetivos, não encontra respaldo na legislação vigente, ainda que presente justificativa plausível ou risco de desassistência do serviço público?

O expediente foi instruído com Parecer Jurídico nº 255/2025 (peça 4), exarado pela Procuradoria Geral do Município, no qual se concluiu, em síntese, pela impossibilidade jurídica da contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, ainda que para suprimimento de afastamentos legais de servidores efetivos, em razão da vedação expressa contida no art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006, ressalvando-se apenas a hipótese de combate a surtos epidêmicos.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação nº 43/26 (peça 8), apontou a existência de diversos julgados deste Tribunal com força normativa aplicáveis ao caso, notadamente os Acórdãos nº 2240/2022, nº 2796/2019, nº 2568/2015 e nº 1596/2010, todos do Tribunal Pleno, nos quais se firmou entendimento pela vedação da contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos.

Em sede de juízo de admissibilidade, o Conselheiro Relator recebeu a presente Consulta por meio do Despacho nº 36/26 – GCFAMG (peça 9), determinando o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública para manifestação acerca da existência de precedentes desta Corte sobre a matéria, nos termos do art. 313, § 2º, do Regimento Interno.

Na sequência, os autos foram encaminhados à Coordenadoria Geral de Fiscalização (CGF), nos termos do art. 252C do Regimento Interno, que, por meio do Despacho nº 74/26 (peça 11), consignou que o tema possui reflexos diretos na atividade fiscalizatória desta Corte, requerendo o retorno dos autos após o julgamento para eventual atualização das orientações às equipes técnicas.

Posteriormente, sobreveio a Instrução nº 154/26 – CAIS (peça 12), na qual a unidade técnica manifestouse pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, concluiu que a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde somente é possível nas hipóteses expressamente previstas em lei federal, notadamente o combate a surtos epidêmicos, sendo juridicamente inadequada a utilização de legislação municipal genérica para afastar a incidência da Lei Federal nº 11.350/2006.

Por fim, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, que, por meio do Parecer nº 84/26 – PGC (peça 13), pronunciouse pelo conhecimento da Consulta. No mérito, assentou, em síntese, que a regra geral é a vedação da contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, ressalvada a hipótese de combate a surtos epidêmicos, admitindo, todavia, em caráter absolutamente excepcional, a possibilidade de edição de lei municipal específica para disciplinar a substituição temporária de servidores afastados por períodos prolongados, desde que estritamente observados os parâmetros constitucionais e legais.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A presente Consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas, haja vista a legitimidade do consulente, a formulação objetiva dos quesitos, a pertinência temática com as atribuições institucionais do Tribunal, a prévia submissão da matéria à assessoria jurídica local e a formulação em tese, mantendose, assim, o juízo de admissibilidade anteriormente exarado pelo Conselheiro Relator.

No mérito, o cerne das questões submetidas à apreciação deste Tribunal consiste em examinar a possibilidade jurídica de contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, mediante Processo Seletivo Simplificado, para suprimimento de afastamentos legais de servidores efetivos, bem como verificar: (i) a compatibilidade de eventual lei municipal genérica de contratação temporária com o regime jurídico especial definido pela Lei Federal nº 11.350/2006; e (ii) se, fora

da hipótese legalmente prevista de combate a surtos epidêmicos, a contratação temporária desses profissionais encontra respaldo na ordem constitucional e legal vigente, ainda que invocada justificativa plausível ou risco de desassistência do serviço público de saúde.

Pois bem. A análise dos quesitos formulados pelo Município de São João do Triunfo exige, preliminarmente, a contextualização do regime jurídico constitucional e legal aplicável aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e aos Agentes de Combate às Endemias (ACE), categorias que não se inserem no regime geral de pessoal da Administração Pública, mas que passaram a ser objeto de disciplina específica no texto constitucional e em legislação federal própria.

Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias surgiram como instrumentos centrais das políticas públicas de atenção básica e vigilância em saúde, notadamente no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, com atuação territorializada e vínculo direto com a comunidade local. Inicialmente, a inexistência de disciplina constitucional específica deu margem a regimes jurídicos heterogêneos, marcados, em muitos casos, por vínculos precários, contratações temporárias sucessivas ou terceirizações.

Com o objetivo de superar esse quadro e conferir maior estabilidade, profissionalização e uniformidade ao vínculo desses agentes, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 51/2006, que introduziu os §§ 4º e 5º ao art. 198 da Constituição Federal. Por meio desse diploma, o constituinte derivado estabeleceu expressamente que a admissão de ACS e ACE deve ocorrer mediante processo seletivo público, ao mesmo tempo em que reservou à lei federal a definição do regime jurídico aplicável à categoria, bem como do piso salarial profissional nacional, das diretrizes dos planos de carreira e da regulamentação das atividades exercidas.

Em cumprimento a esse comando constitucional, sobreveio a Lei Federal nº 11.350/2006, a qual passou a disciplinar, de forma detalhada e específica, a contratação, o regime jurídico e as atribuições dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Entre suas disposições centrais, a norma estabeleceu:

(i) a exigência de processo seletivo público como regra para o ingresso;(ii) o vínculo direto dos agentes com o ente federado, no âmbito do SUS; e

(iii) a vedação expressa à contratação temporária ou terceirizada, ressalvada apenas a hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável (art. 16).

Da mesma forma, conforme arts. 8º e 9º da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, os Agentes Comunitários de Saúde (ACE) e Agentes de Combate a Endemias (ACE) são admitidos diretamente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com

a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O art. 8º prevê que o ingresso para esses agentes se dará em caráter permanente para ocupação de empregos públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou pela nomeação em cargos públicos efetivos, se a lei local dispuser de forma diversa. Nessa última hipótese, se vincularão ao mesmo regime estatutário dos demais servidores públicos. Confirmam-se as previsões legais a respeito:

Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.

A admissão destes profissionais por essa forma de admissão mais simplificada, tanto para ingresso em emprego, quanto para nomeação em cargos públicos, foi julgada constitucional pelo Plenário do STF na ADIN 5554. Nessa ADIN, foram validados diversos dispositivos da Lei nº 13.026/2014, no âmbito da União, inclusive as que autorizaram a transformação dos empregos públicos federais criados pelo art. 15 da Lei nº 11.350/2006, em cargo de ACE, regido pelo estatuto da Lei nº 8.112/1990.

Desse modo, embora o ordenamento jurídico admita certa flexibilidade quanto ao regime jurídico desses agentes, seja celetista, seja estatutário, a evolução legislativa e a própria interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal indicam a tendência de consolidação do vínculo em moldes mais estáveis e próximos do regime estatutário, sobretudo quando a legislação local assim dispuser, em reforço à natureza permanente, essencial e estruturante dessas funções no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Não se trata, entretanto, de liberdade normativa irrestrita dos entes subnacionais, mas de faculdade exercida dentro das balizas fixadas pela legislação federal, que estabelece os elementos estruturais do vínculo e as condições essenciais de exercício da atividade, afastando soluções incompatíveis com o modelo jurídico especial instituído para os ACS e ACE.

Posteriormente, o texto constitucional foi novamente aprimorado com a Emenda Constitucional nº 63/2010, que conferiu nova redação ao § 5º do art. 198, reforçando a competência da União para prestar assistência financeira complementar aos entes federados para o cumprimento do piso salarial profissional nacional desses agentes. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 120/2022 promoveu significativa reestruturação da política remuneratória da categoria, ao inserir os §§ 7º a 11 ao art. 198 da Constituição Federal, atribuindo à União a responsabilidade pelo pagamento

do vencimento dos ACS e ACE, além de explicitar a natureza permanente e essencial das atividades por eles desempenhadas no âmbito da atenção básica à saúde.

Esse percurso normativo evidencia que os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias passaram a ocupar posição constitucionalmente qualificada, submetendo-se a regime jurídico especial, construído com a finalidade de afastar soluções precárias de provimento, garantir a continuidade das políticas públicas de saúde e assegurar vínculo estável e profissionalizado com as comunidades atendidas.

É sob essa moldura constitucional e legal específica e à luz da distinção entre regras gerais de contratação temporária e regime jurídico especial dos ACS e ACE que devem ser enfrentados os quesitos formulados na presente Consulta, especialmente no que se refere à possibilidade de contratação temporária para suprimimento de afastamentos legais e à invocação do art. 37, IX, da Constituição Federal.

Assim, passo ao exame da primeira questão, que indaga sobre a possibilidade jurídica de contratação temporária de Agente Comunitário de Saúde, mediante Processo Seletivo Simplificado, para suprir afastamentos legais de servidores efetivos, sob o argumento de necessidade temporária de excepcional interesse público e risco de desassistência do serviço público de saúde.

A análise do quesito exige verificar se tais afastamentos, embora inerentes à dinâmica funcional da Administração, podem, em determinadas circunstâncias, configurar hipótese de necessidade temporária de excepcional interesse público, apta a justificar a contratação por prazo determinado à luz do art. 37, IX, da Constituição Federal, sem afronta ao regime jurídico específico estabelecido para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias.

Como já delineado, a disciplina jurídica dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE) possui assento constitucional específico, introduzido pela Emenda Constitucional nº 51/2006, que acresceu os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal. Dessa conformação normativa decorre a atribuição constitucional direta à União para dispor, por lei federal, sobre os elementos estruturantes do vínculo jurídico e os parâmetros nacionais mínimos aplicáveis a essas categorias, assegurando uniformidade normativa no âmbito do SUS.

Em cumprimento a esse comando constitucional, a Lei Federal nº 11.350/2006 instituiu regime jurídico próprio para esses profissionais, estabelecendo, como regra, a exigência de vínculo direto com o ente federado e a vedação à contratação temporária ou terceirizada, ressalvada a hipótese de combate a surtos epidêmicos.

Nessa linha, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu que a EC nº 51/2006 instituiu exceção constitucional própria à regra do concurso público, admitindo a seleção mediante processo seletivo público e atribuindo à lei federal

a disciplina do regime jurídico aplicável a essas categorias. No julgamento da ADI nº 5.554, assentou-se que cabe ao legislador ordinário definir o regime jurídico aplicável aos profissionais. Em idêntico sentido, no Tema 1.132 da repercussão geral (RE nº 1.279.765), o STF reafirmou a existência de parâmetros nacionais obrigatórios, notadamente quanto ao piso salarial, em razão da arquitetura do art. 198.

A partir dessa moldura constitucional, eventual disciplina normativa municipal não pode contrariar ou esvaziar o modelo federal definido na Lei nº 11.350/2006, devendo restringir-se a providências compatíveis com o regime jurídico nacional, como a organização administrativa, a definição do regime local quando cabível e a disciplina de hipóteses residuais de provimento transitório em conformidade com o art. 37, IX, da Constituição Federal.

Todavia, a interpretação sistemática do ordenamento não autoriza concluir pela absoluta inaplicabilidade da regra constitucional do art. 37, IX, da Constituição Federal, especialmente quando se trata de situações fáticas que não implicam expansão estrutural do quadro, mas mera substituição transitória de servidor regularmente afastado.

Nessa linha, a jurisprudência do controle externo tem adotado compreensão convergente no sentido de que a vedação legal, embora constitua regra estruturante do regime jurídico dos agentes, admite, em caráter excepcionalíssimo, comportamentos quando presentes situações concretas que evidenciem necessidade transitória e estritamente delimitada no tempo.

Com efeito, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, ao apreciar a Consulta TC nº 19218679, firmou entendimento de que é possível admitir a contratação temporária de substituto nos casos de afastamento transitório do titular, desde que configurada a necessidade excepcional, observada a previsão legal específica, realizada seleção simplificada e fixado prazo estritamente vinculado ao retorno do servidor substituído, como se pode ver a seguir:

1 – Nos termos do art. 16 da Lei nº 11350/06, é vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável.

2 – Todavia, sendo o serviço público de saúde essencial, relevante e de interesse social, há que se proferir um juízo de ponderação de modo a permitir que a Administração, nos casos de afastamento temporário do ACS, possa contratar temporariamente um substituto pelo tempo necessário ao retorno do substituído (art. 37, IX, da CF).

3 - Nessas situações, reconhecida a necessidade temporária e o interesse público excepcional, em não sendo possível ou aconselhável a redistribuição das atividades entre os demais ACS, a substituição de agentes do quadro permanente deverá observar o que segue:

- a) previsão legal da hipótese de contratação temporária;
- b) realização de processo seletivo simplificado;
- c) prazo determinado, qual seja, até a data prevista de retorno do detentor do cargo ou emprego ao exercício de suas atividades, nos casos, por exemplo,

de licença-maternidade, licença-médica, férias, licença-prêmio;
d) nos casos em que o prazo não possa ser previamente estipulado, ou seja, presumidamente de longa duração (exercício de um cargo em comissão ou mesmo de um cargo eletivo), há que ser fixado prazo máximo a fim de que não tenhamos o paradoxo de uma contratação duradoura com um vínculo precário. Nesta situação, não havendo perspectiva de retorno, antes do fim do prazo deve ser examinada a possibilidade de aumento do número de cargos/empregos de ACS, cuja contratação deverá obedecer ao disposto no artigo 9º da Lei nº 11350/06.

Em sentido convergente, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio da Nota Técnica nº TC14/2025, reafirma que a contratação temporária de pessoal possui natureza estritamente excepcional, estando condicionada ao atendimento cumulativo dos requisitos do art. 37, IX, da Constituição Federal, dentre os quais se destacam a presença de necessidade temporária, o excepcional interesse público, a previsão em lei e a realização de processo seletivo simplificado.

A Nota Técnica enfatiza que a excepcionalidade não decorre apenas da relevância do serviço, mas da própria natureza transitória da necessidade, consignando que as contratações embasadas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, devem restringir-se a situações verdadeiramente excepcionais, previamente definidas em lei e devidamente comprovadas pelo gestor (TCE/SC, Prejulgado 1927). Essas contratações devem ter como objetivo atender a um interesse público igualmente excepcional, sendo vedada a sua utilização para suprir demandas ordinárias ou permanentes da Administração Pública. Nessa linha, a Corte ainda reproduz a orientação do Supremo Tribunal Federal no Tema 612 da repercussão geral, segundo a qual a contratação temporária é inválida quando destinada ao atendimento de serviços ordinários permanentes do Estado.

Todavia, o mesmo documento técnico reconhece que a necessidade temporária pode incidir também sobre atividades de caráter permanente, desde que a ausência de pessoal seja transitória, hipótese expressamente delimitada na categoria de necessidade temporária de atividades permanentes. Nesse ponto, o Tribunal esclarece que a atividade ou função a ser desempenhada é permanente, mas a necessidade de contratação com base no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, é temporária. Dentro desse grupo existem dois contextos distintos:

a) O primeiro é o contexto em que a atividade é permanente, o quantitativo de cargos/empregos previstos é suficiente para atender a demanda, mas a falta de pessoal é temporária, a exemplo do que ocorre com a contratação para substituição de servidor que se encontra no gozo de licenças ou afastamentos legais, cuja contratação se justifica, tão somente, durante o período de afastamento (TCE/SC, prejulgados 1363 e 2016, item 3).

b) Outra situação é aquela em que a atividade é permanente, mas há deficiência de pessoal para atendimento da demanda ordinária do serviço, justificando-se a

contratação temporária tão somente até a realização de concurso público, o qual deve ser organizado e realizado o mais breve possível.

Esse entendimento é reforçado por orientação jurisprudencial consolidada da própria Corte, como no Prejulgado 1664, no qual se assentou que é admissível que o Município, num lapso de tempo determinado, até a criação ou provimento definitivo do cargo, utilize-se de pessoal contratado temporariamente para a execução de atividades consideradas essenciais ou mesmo para execução dos serviços cuja natureza seja permanente, vez que, pela justificada premência, não podem ser satisfeitos tão só com a utilização dos recursos humanos de que dispõe a Administração, bem como no Prejulgado 1902, que admite a contratação temporária nos casos de falta transitória de profissionais até o provimento dos cargos via concurso público. Tais precedentes evidenciam que a Corte não afasta, de forma absoluta, a incidência do art. 37, IX, da Constituição Federal, mas condiciona seu uso à estrita comprovação da transitoriedade da necessidade.

Especificamente quanto aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, a Nota Técnica explicita que, embora em regra, a contratação temporária desses profissionais seja proibida, exceto para o combate a surtos epidêmicos, tal vedação não exclui por completo a aplicação da exceção constitucional, consignando expressamente que o art. 16 da referida lei não exclui a aplicação do art. 37, inciso IX (...) nos casos de ausências temporárias de profissionais efetivos, como afastamentos por licença médica. Em reforço, o Prejulgado 1083 admite que, para suprir necessidade temporária decorrente de afastamento do titular (...) poderá o Executivo Municipal realizar contratação por tempo determinado (...) mediante requisitos legais específicos, consagrando, assim, a possibilidade de substituição transitória, desde que observadas exigências rigorosas de legalidade, motivação e limitação temporal.

Na mesma direção, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ao editar a Decisão Normativa nº 7/2023, assentou diretrizes gerais sobre o regime jurídico aplicável aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, reafirmando, como regra, a exigência de ingresso mediante processo seletivo público e a limitação das formas de contratação precária a hipóteses excepcionálíssimas, em conformidade com a Constituição Federal e a Lei nº 11.350/2006.

Nesse contexto normativo, a Corte fixou de modo expresso que é somente possível a realização de contratação temporária ou terceirizada desses profissionais na hipótese de combate a surtos epidêmicos (...) e para substituição temporária de agentes do quadro permanente decorrentes, por exemplo, de licenças e afastamentos legais, delimitando, assim, de forma objetiva as hipóteses em que a flexibilização do regime jurídico se mostra juridicamente admissível.

Desse modo, a Decisão Normativa consolida entendimento segundo o qual

a substituição temporária de agentes afastados se insere no âmbito das hipóteses constitucionalmente admitidas de contratação precária, desde que estritamente limitada ao período do afastamento e subordinada às balizas legais e constitucionais, não desnaturando a exigência de provimento efetivo por meio de processo seletivo público nem autorizando a precarização do vínculo funcional dessas categorias.

Nessa perspectiva, mostra-se particularmente acertada a linha de fundamentação adotada pelo Ministério Público de Contas, ao reconhecer que a vedação estabelecida no art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006, embora constitua regra estruturante do regime jurídico dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, não pode ser interpretada de forma absolutamente estanque, quando confrontada com situações concretas que envolvam a continuidade e a eficiência da prestação dos serviços públicos de saúde. Com efeito, partindo da premissa da essencialidade das atividades desempenhadas por esses profissionais, o MPC propõe solução que concilia a rigidez do modelo legal com a necessidade de resposta administrativa adequada a hipóteses excepcionais.

Nesse sentido, destaca o órgão ministerial que, em homenagem aos princípios da eficiência e considerada a essencialidade dos serviços prestados por esses profissionais de saúde, revela-se juridicamente razoável admitir a possibilidade de edição de lei municipal específica destinada a disciplinar a substituição temporária de agentes em hipóteses de afastamentos prolongados, especialmente quando tais ausências passam a comprometer de maneira relevante a prestação dos serviços de atenção básica. Tal construção, longe de representar flexibilização indevida do regime jurídico especial, traduz aplicação sistemática do ordenamento, mediante harmonização entre a norma restritiva do art. 16 da Lei nº 11.350/2006 e a cláusula geral do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

A assertividade desse entendimento reside precisamente no reconhecimento de que nem todo afastamento funcional se qualifica automaticamente como hipótese de excepcional interesse público, mas que, em determinadas circunstâncias, notadamente quando prolongado no tempo e incapaz de ser absorvido pelos meios ordinários da Administração, pode assumir contornos de situação excepcional, apta a justificar a contratação temporária de substituto. Nesses casos, a ausência do servidor deixa de configurar mera contingência administrativa ordinária e passa a afetar, de forma concreta, a efetividade do serviço público de saúde, o que impõe à Administração o dever de adotar medidas proporcionais e juridicamente adequadas para evitar a desassistência da população.

Portanto, à luz do regime constitucional e legal dos ACS/ACE, a vedação do art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006 permanece como regra estruturante, especialmente para coibir a precarização do vínculo e a adoção de modelos ordinários de gestão por contratações sucessivas. Todavia, em linha com a solução defendida com

assertividade pelo Ministério Público de Contas, que expressamente propõe juízo de ponderação em razão da essencialidade e relevância do serviço, revela-se juridicamente admissível reconhecer, em tese, a possibilidade de contratação temporária para substituição transitória do titular, quando o afastamento se prolonga no tempo e passa a impactar substancialmente a execução das ações de atenção básica, hipótese em que a ausência deixa de ser mera contingência administrativa e assume contornos de excepcionalidade concreta.

Nesses casos, a contratação deve permanecer estritamente limitada ao período necessário ao afastamento do servidor titular, sendo vedada sua prorrogação ou renovação que desnature a excepcionalidade da medida e, nas hipóteses em que a duração do afastamento não possa ser previamente delimitada, impõe-se a fixação de prazo máximo para a contratação, a fim de evitar a perpetuação de vínculos precários, devendo, caso não haja perspectiva de retorno do titular, ser oportunamente avaliada a necessidade de ampliação do quadro permanente, mediante provimento regular nos termos da Lei Federal nº 11.350/2006.

Adiante, parto para a discussão da segunda questão apresentada, a qual demanda averiguar se a existência de legislação municipal autorizadora de contratações por prazo determinado, no caso, a Lei Municipal nº 1.910/2019, é suficiente para legitimar a contratação temporária de ACS/ACE, ou se o regime constitucional e legal especial aplicável a essas categorias impõe condicionantes adicionais, inclusive quanto à necessidade de disciplina normativa específica, compatível com a Lei Federal nº 11.350/2006.

Nessa questão, deve-se recordar, inicialmente, que essas categorias estão submetidas a regime jurídico especial de matriz constitucional, que não se confunde com o regime geral dos servidores públicos, estabelecendo requisitos próprios de ingresso, exercício das funções e vínculo com a Administração, com o objetivo de assegurar a continuidade, a territorialização e a efetividade das políticas públicas de atenção básica à saúde.

Considerando essa conformação normativa, a disciplina dos elementos essenciais do vínculo funcional dos ACS e ACE, incluindo requisitos de investidura, atribuições, forma de seleção e condições de exercício, é reservada à legislação federal, sendo limitada a atuação normativa dos Municípios a aspectos complementares e instrumentais, desde que compatíveis com o modelo nacional. Entre esses elementos estruturantes, destacam-se os requisitos previstos nos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006, como se pode ver abaixo:

Art. 6º O Agente Comunitário de Saúde deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

I - residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público;

II - ter concluído, com aproveitamento, curso de formação inicial, com carga horária mínima de quarenta horas; [\(Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

III - ter concluído o ensino médio. [\(Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

§ 1º Quando não houver candidato inscrito que preencha o requisito previsto no inciso III do caput deste artigo, poderá ser admitida a contratação de candidato com ensino fundamental, que deverá comprovar a conclusão do ensino médio no prazo máximo de três anos. [\(Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

§ 2º É vedada a atuação do Agente Comunitário de Saúde fora da área geográfica a que se refere o inciso I do caput deste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

§ 3º Ao ente federativo responsável pela execução dos programas relacionados às atividades do Agente Comunitário de Saúde compete a definição da área geográfica a que se refere o inciso I do caput deste artigo, devendo: [\(Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

I - observar os parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde; [\(Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

II - considerar a geografia e a demografia da região, com distinção de zonas urbanas e rurais; [\(Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

III - flexibilizar o número de famílias e de indivíduos a serem acompanhados, de acordo com as condições de acessibilidade local e de vulnerabilidade da comunidade assistida. [\(Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

§ 4º A área geográfica a que se refere o inciso I do caput deste artigo será alterada quando houver risco à integridade física do Agente Comunitário de Saúde ou de membro de sua família decorrente de ameaça por parte de membro da comunidade onde reside e atua. [\(Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

§ 5º Caso o Agente Comunitário de Saúde adquira casa própria fora da área geográfica de sua atuação, será excepcionado o disposto no inciso I do caput deste artigo e mantida sua vinculação à mesma equipe de saúde da família em que esteja atuando, podendo ser remanejado, na forma de regulamento, para equipe atuante na área onde está localizada a casa adquirida. [\(Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

Art. 7º O Agente de Combate às Endemias deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

I - ter concluído, com aproveitamento, curso de formação inicial, com carga horária mínima de quarenta horas; [\(Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

II - ter concluído o ensino médio. [\(Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

§ 1º Quando não houver candidato inscrito que preencha o requisito previsto no inciso II do caput deste artigo, poderá ser admitida a contratação de candidato com ensino fundamental, que deverá comprovar a conclusão do ensino médio no prazo máximo de três anos. [\(Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

§ 2º Ao ente federativo responsável pela execução dos programas relacionados às atividades do Agente de Combate às Endemias compete a definição do número de imóveis a serem fiscalizados pelo Agente, observados os parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde e os seguintes: [\(Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

I - condições adequadas de trabalho; [\(Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

II - geografia e demografia da região, com distinção de zonas urbanas e rurais; [\(Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

III - flexibilização do número de imóveis, de acordo com as condições de acessibilidade local. [\(Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

A leitura desses dispositivos evidencia que o legislador federal não se limitou a estabelecer meras diretrizes procedimentais para o ingresso desses profissionais, mas delineou um conjunto de requisitos materiais e funcionais diretamente

vinculados à própria natureza da atividade desempenhada, notadamente sua inserção territorial e seu papel estratégico no âmbito da atenção básica à saúde. Trata-se, portanto, de critérios que integram o núcleo essencial do regime jurídico dos ACS e ACE, não podendo ser afastados, reduzidos ou implicitamente supridos por disciplinas normativas genéricas. Nesse cenário, qualquer solução normativa voltada à contratação temporária desses profissionais deve necessariamente reproduzir e compatibilizar tais exigências, sob pena de ruptura com o modelo jurídico especial instituído pela Lei nº 11.350/2006.

Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina reforça a exigência de disciplina normativa específica para a contratação temporária desses profissionais, ao estabelecer, no âmbito do Prejulgado nº 1083 e de orientações correlatas, que a admissão por tempo determinado deve estar amparada em lei municipal específica, a qual disponha expressamente sobre as hipóteses autorizadoras, os requisitos do vínculo, os critérios de seleção e as condições de exercício da função, em conformidade com o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 11.350/2006, conforme se verifica do trecho a seguir:

Prejulgado 1083

[...]

3.5.1. é vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde, conforme art. 16 da Lei n. 11.350, de 2006.

[...]

3.7. Para suprir necessidade temporária decorrente de afastamento do titular do emprego ou cargo, em conformidade com o Regime Jurídico adotado pelo Ente, durante o prazo do afastamento; em face ao acréscimo de serviços, pelo prazo necessário para adotar providências para adequar-se às disposições da EC n. 51, de 2006, e da Lei Federal n. 11.350, de 2006; até a criação de novos ou outros cargos ou empregos públicos; e/ou adoção das providências administrativas para implementar o Programa dos Agentes Comunitários de Saúde e Estratégia Saúde da Família; poderá o Executivo Municipal realizar contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX, da Constituição Federal), mediante o atendimento, entre outros, dos seguintes requisitos:

I - autorização para contratação através de lei municipal específica;

II - fixação das funções que podem ser objeto de contratação, com limitação de vagas;

III - hipóteses em que a contratação poderá ser efetivada;

IV - fixação da remuneração;

V - regime jurídico do contrato (especial);

VI - definição do prazo máximo de contratação e a possibilidade de prorrogação ou não;

VII - carga horária de trabalho;

VIII - vinculação dos contratados ao Regime Geral de Previdência Social (INSS);

IX - condições para contratação;

X - forma e condições de realização de processo de seleção pública, previamente à contratação.

Por conseguinte, a análise desse ponto revela que a Lei municipal nº 1.910/2019 se mostra juridicamente inapta a autorizar a contratação temporária de ACS e ACE. Isso porque o referido diploma possui natureza genérica e residual, voltada à disciplina indistinta de hipóteses de necessidade temporária no âmbito da Administração, sem qualquer tratamento diferenciado para categorias submetidas a regime constitucional e legal especial. Sua aplicação indiscriminada aos agentes de saúde implicaria a substituição indevida do regime específico delineado pela Lei Federal nº 11.350/2006 por um regime geral, em afronta ao princípio da especialidade normativa e à própria lógica estruturante do art. 198 da Constituição Federal.

Nessa mesma linha, o Ministério Público de Contas manifesta-se de forma expressa e convergente, ao assentar que a legislação municipal genérica de contratação temporária se revela, sob o prisma material, inadequada para disciplinar o regime dos agentes comunitários de saúde, justamente por desconsiderar as regras específicas de admissão e exercício previstas na Lei nº 11.350/2006. Como bem destacado no Parecer nº 84/26–PGC, trata-se de diploma que *não estabelece autorização específica para o cargo de Agente Comunitário de Saúde*, sendo, portanto, materialmente impróprio para viabilizar sua contratação temporária, circunstância que conduz à necessidade de edição de norma local específica, capaz de compatibilizar a disciplina constitucional e legal da matéria com as situações excepcionais de substituição de servidores afastados.

Diante desse conjunto normativo, doutrinário e jurisprudencial, conclui-se que a disciplina da contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias não pode ser validamente extraída de legislação municipal genérica, como a Lei nº 1.910/2019, sob pena de esvaziamento do regime jurídico especial estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei nº 11.350/2006. Em tese, a admissibilidade da contratação, nas hipóteses excepcioníssimas de substituição de servidores afastados, exige a existência de lei municipal específica, formal e materialmente compatível com a disciplina federal, que delimite de modo preciso as hipóteses autorizadoras, os requisitos do vínculo, as condições de seleção e, especialmente, a observância dos critérios dos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006.

Por sua vez, a terceira indagação desloca o exame para a delimitação final dos contornos jurídicos da matéria, ao questionar se, à luz do regime normativo vigente, é correto afirmar que, fora das hipóteses legalmente previstas — notadamente o combate a surtos epidêmicos —, a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, ainda que motivada por afastamentos legais de servidores efetivos e acompanhada de justificativas relacionadas à continuidade do serviço público, não encontra respaldo jurídico na ordem constitucional e legal.

A análise dessa questão deve ser realizada em consonância com as conclusões já assentadas nas indagações anteriores, segundo as quais: (i) a contratação temporária

de ACS e ACE é, em regra, vedada pelo art. 16 da Lei nº 11.350/2006, admitindo-se apenas em caráter excepcionalíssimo quando vinculada à substituição transitória de servidor afastado e à demonstração concreta de necessidade temporária de excepcional interesse público; e (ii) a validade dessa contratação está condicionada à existência de lei municipal específica, compatível com o regime jurídico especial da categoria e com as balizas do art. 37, IX, da Constituição Federal.

Nesse contexto, a questão não comporta resposta categórica em sentido absoluto, devendo ser solucionada a partir de interpretação sistemática que preserve, simultaneamente, a força normativa da vedação legal e a excepcionalidade da contratação temporária, concluindo-se que, fora das hipóteses estritamente delimitadas e condicionadas pelos parâmetros anteriormente estabelecidos, a contratação temporária de ACS e ACE permanece desprovida de fundamento jurídico válido, não sendo suficiente, por si só, a invocação genérica de justificativas relacionadas à continuidade do serviço público ou à existência de afastamentos funcionais.

À vista dessas premissas, e considerando que a presente manifestação se dá em sede de resposta à consulta formulada em tese, com caráter eminentemente orientador e preventivo, nos termos do Regimento Interno desta Corte, mostra-se pertinente estabelecer parâmetros objetivos destinados a conferir maior segurança jurídica à atuação administrativa dos entes jurisdicionados.

Nessa perspectiva, sem adentrar em situações concretas e específicas, mas visando orientar a atuação futura do gestor público quanto à adequada aplicação do art. 37, IX, da Constituição Federal no âmbito do regime especial dos ACS e ACE, apresenta-se, a seguir, um conjunto de requisitos mínimos que devem ser verificados previamente à adoção da contratação temporária para substituição de servidores afastados:

- i) natureza do afastamento: se o afastamento do servidor titular é involuntário, imprevisível ou de duração prolongada, não se tratando de hipótese ordinária (como férias ou licenças de curta duração), que deve ser absorvida pelo planejamento regular da Administração;
- ii) impacto na prestação do serviço: se a ausência do profissional compromete, de forma concreta e relevante, a continuidade e a efetividade das ações de atenção básica à saúde, não sendo possível sua adequada recomposição por meios ordinários;
- iii) inexistência de alternativas administrativas: se foram previamente avaliadas e se revelaram insuficientes medidas como redistribuição interna de pessoal ou reorganização das equipes, devendo a contratação temporária ter caráter subsidiário;
- iv) previsão legal específica: se há lei municipal específica autorizando a contratação temporária para substituição, compatível com a Lei Federal nº

11.350/2006 e com o art. 37, IX, da Constituição Federal, não se admitindo a utilização de normas genéricas como fundamento autônomo;

v) observância dos requisitos do cargo: se o processo seletivo e a contratação asseguram o cumprimento dos requisitos materiais exigidos pelos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006, notadamente quanto à residência na área de atuação, formação inicial e escolaridade mínima;

vi) procedimento seletivo adequado: se a contratação é precedida de processo seletivo público, com observância dos princípios da impessoalidade, publicidade e isonomia;

vii) limitação temporal do vínculo: se o contrato está estritamente vinculado à duração do afastamento do servidor titular, com prazo certo e previamente definido, admitida a fixação de prazo máximo quando não for possível delimitar, de imediato, o período de afastamento;

viii) vedação de prorrogações indevidas: se há vedação expressa à prorrogação ou renovação sucessiva do vínculo, de modo a impedir a conversão da contratação temporária em instrumento ordinário de gestão de pessoal; e

ix) avaliação prospectiva da necessidade permanente: se, diante da ausência de perspectiva de retorno do titular, foi considerada a necessidade de recomposição estrutural do quadro efetivo, mediante provimento regular nos termos da Lei nº 11.350/2006.

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- Conhecer a Consulta formulada pela Prefeitura de São João do Triunfo, por seu representante legal, Sr. Mário Cezar da Silva, e oferecer resposta nos seguintes termos:

Pergunta 1. Diante de uma situação hipotética em que um servidor, ocupante do cargo efetivo de Agente Comunitário de Saúde, se encontrar afastado temporariamente de suas atribuições, em razão de licença médica, maternidade, férias ou outro legalmente concedido e tendo em vista que o impacto que a ausência desse profissional pode causar à continuidade dos serviços junto à comunidade, é presumível, haveria a possibilidade de contratação temporária por meio de PSS para suprir esta necessidade de excepcional interesse público e evitar a desassistência?

Resposta: Sim. A contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias é, em regra, vedada pelo art. 16 da Lei nº 11.350/2006, admitindo-se apenas na hipótese de combate a surtos epidêmicos. Todavia, admite-se, em tese, em caráter excepcionalíssimo, a contratação temporária para substituição transitória de servidor afastado, desde que demonstrada a necessidade temporária de excepcional interesse público em situação concreta

que comprometa a continuidade do serviço público de saúde, e observados, cumulativamente: (i) previsão em lei municipal específica; (ii) realização de processo seletivo público; (iii) atendimento aos requisitos dos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006; e (iv) fixação de prazo certo e limitado, vinculado à duração do afastamento do titular, vedadas prorrogações sucessivas que desnaturem a medida.

Pergunta 2. Em sendo negativa a resposta à indagação anterior, havendo lei municipal própria, autorizando a contratação por prazo determinando para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a qual é norteadada pelo art. 37, IX, da Constituição Federal, é possível se utilizar de tal aparato jurídico, para a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, sem afrontar a Lei Federal nº 11.350/06?

Resposta: Não. Não é juridicamente admissível a utilização de lei municipal genérica de contratação temporária, como a Lei nº 1.910/2019 do Município de São João do Triunfo, para a admissão de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, por não contemplar o regime jurídico especial estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei nº 11.350/2006, notadamente os requisitos dos arts. 6º e 7º. A contratação temporária, quando admitida em hipóteses excepcionálíssimas de substituição de servidor afastado, pressupõe a existência de lei municipal específica, compatível com o regime jurídico da categoria, que discipline de forma restritiva as hipóteses autorizadoras, os requisitos do vínculo, as condições de seleção e a limitação temporal da contratação.

Pergunta 3. Em sendo negativa a resposta à indagação anterior, é correto afirmar que, salvo os casos de combate a surtos epidêmicos, atualmente, com fulcro na legislação vigente, a contratação temporária para o cargo de agente comunitário de saúde, em decorrência de afastamentos legais de servidores, não encontra respaldo legal, ainda que haja justificativa plausível no caso concreto e sob risco de desassistência do serviço público?

Resposta: Não. Embora a vedação do art. 16 da Lei nº 11.350/2006 permaneça como regra, não se configura impedimento absoluto à contratação temporária em todas as hipóteses diversas de surtos epidêmicos. Conforme assentado na resposta à primeira indagação, admite-se, em caráter excepcionálíssimo, a contratação temporária para substituição transitória de servidor afastado, desde que presentes os requisitos legais e constitucionais anteriormente delineados. Fora dessas hipóteses estritamente delimitadas, a contratação temporária permanece desprovida de fundamento jurídico válido, não sendo suficiente a invocação genérica da continuidade do serviço público.

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência, e posteriormente à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes no âmbito de sua competência com o subsequente encerramento e arquivamento do Processo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em CONHECER a presente a Consulta formulada pela Prefeitura de São João do Triunfo, por seu representante legal, Sr. Mário Cezar da Silva, uma vez presentes os pressupostos legais e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Pergunta 1. Diante de uma situação hipotética em que um servidor, ocupante do cargo efetivo de Agente Comunitário de Saúde, se encontrar afastado temporariamente de suas atribuições, em razão de licença médica, maternidade, férias ou outro legalmente concedido e tendo em vista que o impacto que a ausência desse profissional pode causar à continuidade dos serviços junto à comunidade, é presumível, haveria a possibilidade de contratação temporária por meio de PSS para suprir esta necessidade de excepcional interesse público e evitar a desassistência?

Resposta: Sim. A contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias é, em regra, vedada pelo art. 16 da Lei nº 11.350/2006, admitindo-se apenas na hipótese de combate a surtos epidêmicos. Todavia, admite-se, em tese, em caráter excepcionalíssimo, a contratação temporária para substituição transitória de servidor afastado, desde que demonstrada a necessidade temporária de excepcional interesse público em situação concreta que comprometa a continuidade do serviço público de saúde, e observados, cumulativamente: (i) previsão em lei municipal específica; (ii) realização de processo seletivo público; (iii) atendimento aos requisitos dos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006; e (iv) fixação de prazo certo e limitado, vinculado à duração do afastamento do titular, vedadas prorrogações sucessivas que desnaturem a medida;

II - Pergunta 2. Em sendo negativa a resposta à indagação anterior, havendo lei municipal própria, autorizando a contratação por prazo determinando para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a qual é norteadada pelo art. 37, IX, da Constituição Federal, é possível se utilizar de tal aparato jurídico, para a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, sem afrontar a Lei Federal nº 11.350/06?

Resposta: Não. Não é juridicamente admissível a utilização de lei municipal genérica de contratação temporária, como a Lei nº 1.910/2019 do Município de São João do Triunfo, para a admissão de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, por não contemplar o regime jurídico especial estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei nº 11.350/2006, notadamente os requisitos dos arts. 6º e 7º. A contratação temporária, quando admitida em hipóteses excepcionalíssimas de substituição de servidor afastado, pressupõe a existência

de lei municipal específica, compatível com o regime jurídico da categoria, que discipline de forma restritiva as hipóteses autorizadoras, os requisitos do vínculo, as condições de seleção e a limitação temporal da contratação;

III - Pergunta 3. Em sendo negativa a resposta à indagação anterior, é correto afirmar que, salvo os casos de combate a surtos epidêmicos, atualmente, com fulcro na legislação vigente, a contratação temporária para o cargo de agente comunitário de saúde, em decorrência de afastamentos legais de servidores, não encontra respaldo legal, ainda que haja justificativa plausível no caso concreto e sob risco de desassistência do serviço público?

Resposta: Não. Embora a vedação do art. 16 da Lei nº 11.350/2006 permaneça como regra, não se configura impedimento absoluto à contratação temporária em todas as hipóteses diversas de surtos epidêmicos. Conforme assentado na resposta à primeira indagação, admite-se, em caráter excepcionalíssimo, a contratação temporária para substituição transitória de servidor afastado, desde que presentes os requisitos legais e constitucionais anteriormente delineados. Fora dessas hipóteses estritamente delimitadas, a contratação temporária permanece desprovida de fundamento jurídico válido, não sendo suficiente a invocação genérica da continuidade do serviço público;

IV – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência, e posteriormente à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes no âmbito de sua competência com o subsequente encerramento e arquivamento do processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 11 de junho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

CONTROLE INTERNO

DESIGNAÇÃO - SERVIDOR PÚBLICO - ESTÁGIO PROBATÓRIO

PROCESSO Nº : 69064/26
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CÂNDIDO DE ABREU
INTERESSADO : RENAN MENCK ROMANICHEN
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1569/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Controle Interno. Servidor em estágio probatório. Possibilidade de designação. Entendimento consolidado do Tribunal (Acórdão nº 4.433/17-STP). Ausência de vedação legal. Necessidade de compatibilidade técnica e ato administrativo motivado. Recomendação de cautela com a independência funcional. Remessa à CGF.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE CÂNDIDO DE ABREU, representado pelo prefeito RENAN MENCK ROMANICHEN, para que seja esclarecido se há a possibilidade de designação de servidor em estágio probatório para o exercício das funções de Controle Interno. Isso, porque, após levantamento da Secretaria Municipal de Administração, constatou-se inexistirem servidores efetivos e estáveis que preencham integralmente os requisitos ou que aceitem o encargo, existindo apenas servidores em estágio probatório tecnicamente qualificados e com disponibilidade para assumir a função.

O Município destacou a aparente divergência na jurisprudência desta Corte. Assim, diante da ausência de servidores efetivos e estáveis aptos a exercer a função e da divergência entre os precedentes, o Município requer o recebimento, processamento e resposta da consulta, com a definição da correta interpretação aplicável, de modo a garantir uniformidade decisória e segurança jurídica na designação para o Controle Interno municipal.

Os autos foram instruídos com parecer jurídico exarado pela Procuradoria Jurídica do Município (peça 4).

Pelo Despacho n. 206/26 – GCMRMS (peça 11), recebi a Consulta em razão do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 311 e 312, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação n. 59/26 (peça 13), indicando decisões proferidas em Consulta com força normativa sobre o tema.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), na Instrução n. 314/26-CAIS (peça 18), consignou que a matéria já foi enfrentada pelo Tribunal na

Consulta n. 694275/15 (Acórdão n. 4.433/17-STP), com força normativa, no sentido de que servidor em estágio probatório pode exercer a função de controlador interno. Destacou precedentes no mesmo sentido (Acórdãos n. 1.024/15-STP e 3.253/25-STP) e propôs resposta reafirmando essa possibilidade, desde que inexistente vedação na legislação local e observadas suas condições, com recomendação de cautela com a independência do agente, com a compatibilidade de atribuições e com as normas municipais aplicáveis.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n. 117/26 (peça 19), opinou pela possibilidade de designação de servidor em estágio probatório para exercer funções de controle interno, com base em entendimento já consolidado do Tribunal, desde que haja previsão legal, compatibilidade técnica entre o cargo efetivo e a função e prévio ato administrativo motivado da autoridade competente.

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A dúvida submetida a esta Corte consiste em definir se é juridicamente possível a designação de servidor em estágio probatório para o exercício das funções de Controle Interno no âmbito municipal.

O Controle Interno constitui atividade essencial à Administração Pública, incumbida de avaliar o cumprimento de metas, verificar a legalidade e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, exercer o controle das operações de crédito e apoiar o controle externo, nos termos do art. 74 da Constituição Federal e dos arts. 4º a 8º da Lei Orgânica desta Corte.

Trata-se, portanto, de função sensível, que exige qualificação técnica, independência funcional e adequada estrutura normativa para o regular desempenho de suas atribuições.

No caso em exame, o consulente relata a inexistência de servidores efetivos e estáveis que preencham integralmente os requisitos ou aceitem o encargo, havendo, por outro lado, servidores em estágio probatório tecnicamente qualificados e disponíveis para assumir a função.

A controvérsia decorre da aparente tensão entre precedentes antigos desta Corte, que enfatizavam a preferência por servidor estável, e o entendimento normativo mais recente, consolidado em consulta.

A esse respeito, a Instrução n. 314/26-CAIS consignou, com acerto, que a matéria já foi enfrentada pelo Acórdão n. 4.433/17-STP, proferido na Consulta n. 694275/15, decisão dotada de força normativa, na qual o Tribunal Pleno assentou expressamente que o servidor em estágio probatório pode exercer as funções de controlador interno. A unidade técnica destacou, ainda, que esse entendimento

foi reafirmado em precedentes posteriores, inclusive no Acórdão n. 3.253/25-STP, no qual se reconheceu a possibilidade de servidor em estágio probatório assumir função gratificada, desde que haja compatibilidade entre as atribuições do cargo efetivo e da função de confiança.

Assim, não subsiste, no atual estágio da jurisprudência desta Corte, divergência apta a afastar a orientação firmada em consulta com força normativa. Nos termos do art. 316 do Regimento Interno, a decisão do Tribunal Pleno em processo de consulta, tomada por quórum qualificado, constitui prejudgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema.

O Ministério Público de Contas, na mesma linha, opinou pela possibilidade de designação de servidor em estágio probatório para o exercício das funções de Controle Interno, desde que observados três pressupostos: (i) autorização em lei; (ii) investidura em cargo efetivo com requisito técnico compatível com a função de controle; e (iii) prévia edição de ato administrativo motivado pela autoridade competente. Acrescentou, ainda, que, em situação concreta de impossibilidade de nomeação de servidor efetivo estável, revela-se preferível a designação de servidor em estágio probatório tecnicamente qualificado do que a escolha de servidor estável sem aptidão para o desempenho das atividades de controle interno.

Esse entendimento merece acolhimento. Com efeito, a estabilidade funcional, embora desejável e recomendável para o fortalecimento da autonomia do controlador interno, não constitui, por si só, requisito absoluto e intransponível, salvo se houver expressa exigência na legislação local.

A jurisprudência desta Corte passou a prestigiar, com maior ênfase, a efetividade do sistema de controle interno e a aptidão técnica do agente designado, sem descuidar da necessária observância à legislação municipal e às cautelas institucionais voltadas à preservação da independência da função.

De fato, a ausência de estabilidade pode tornar o servidor mais vulnerável a pressões políticas ou administrativas, o que recomenda prudência na designação.

Todavia, essa circunstância não autoriza, por si só, a conclusão de impossibilidade jurídica da nomeação. Cuida-se, antes, de fator a ser considerado pela Administração ao estruturar o sistema de controle interno, devendo ser adotadas salvaguardas normativas e administrativas aptas a resguardar a independência técnica, a imparcialidade e a continuidade do exercício da função.

No caso específico do Município consulente, o próprio Ministério Público de Contas registrou que, após a formulação da consulta, sobreveio a Lei Municipal n. 1.591/2026, que alterou a disciplina local para admitir expressamente, em caráter excepcional e mediante justificativa expressa e fundamentada, a designação de servidor em estágio probatório para a função de Controlador Interno, desde que

atendidos os requisitos legais. Embora tal superveniência normativa não prejudique o exame da consulta, em razão de seu caráter abstrato e orientativo, ela reforça a compatibilidade da solução ora adotada com a realidade normativa municipal.

Dessa forma, a resposta à presente consulta deve reafirmar a jurisprudência normativa desta Corte no sentido de que é possível a designação de servidor em estágio probatório para o exercício das funções de Controle Interno, desde que: (a) não haja vedação na legislação local ou haja autorização expressa quando exigida; (b) o servidor seja ocupante de cargo efetivo; (c) haja compatibilidade entre o requisito técnico de investidura no cargo e as atribuições próprias do controle interno; e (d) a designação seja formalizada por ato administrativo devidamente motivado pela autoridade competente.

Convém consignar, por fim, que tal possibilidade não afasta a recomendação de que a Administração, sempre que possível, prestigie soluções institucionais que reforcem a autonomia e a estabilidade da função de controle interno, justamente em razão da relevância constitucional e legal de suas atribuições. Ainda assim, na ausência de servidor estável apto ou disponível, não se mostra razoável inviabilizar o funcionamento do sistema de controle interno quando houver servidor probatório efetivo, qualificado e regularmente designado, em conformidade com a legislação aplicável e com a jurisprudência desta Corte.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO no sentido de conhecer da presente Consulta e, no mérito, respondê-la da seguinte forma:

CONSULTA: sobre a possibilidade de designação de servidor em estágio probatório para o exercício das funções de Controle Interno.

RESPOSTA: É possível a designação de servidor em estágio probatório para o exercício das funções de Controle Interno, desde que: (a) haja autorização na legislação local ou inexistência de vedação; (b) o servidor seja ocupante de cargo efetivo; (c) exista compatibilidade entre o requisito técnico de investidura no cargo e as atribuições da função de controle interno; e (d) a designação seja formalizada por ato administrativo motivado da autoridade competente.

Por fim, determino, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), nos termos do Despacho n. 330/26 (peça 16), para ciência e eventuais providências no âmbito de suas atribuições.

3 DA DECISÃO

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade,

em CONHECER da presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, respondê-la da seguinte forma:

I - CONSULTA: sobre a possibilidade de designação de servidor em estágio probatório para o exercício das funções de Controle Interno.

RESPOSTA: É possível a designação de servidor em estágio probatório para o exercício das funções de Controle Interno, desde que: (a) haja autorização na legislação local ou inexistência de vedação; (b) o servidor seja ocupante de cargo efetivo; (c) exista compatibilidade entre o requisito técnico de investidura no cargo e as atribuições da função de controle interno; e (d) a designação seja formalizada por ato administrativo motivado da autoridade competente;

II - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), nos termos do Despacho nº 330/26 (peça 16), para ciência e eventuais providências no âmbito de suas atribuições.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 25 de junho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

ESTABILIDADE PROVISÓRIA

EMPREGADO PÚBLICO - APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA - CIPA

PROCESSO Nº : 28169/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA
INTERESSADO : EDIMILSON PINHEIRO SALLES, EDNA APARECIDA DE
CARVALHO BRAUN, LUCIANO GODOI MARTINS
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1413/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Companhia de Habitação de Londrina. Aposentadoria de Empregados Públicos. Emenda Constitucional n. 103/2019. Estabilidade provisória decorrente de situações como participação na CIPA, gravidez ou exercício de mandato sindical.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada em 27/01/2025, pela COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA (COHAB-Ld), por seu DIRETOR-PRESIDENTE, questionando se empregados públicos que se aposentaram voluntariamente após a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 mantêm estabilidade provisória decorrente de situações como participação na CIPA, gravidez ou exercício de mandato sindical.

Admiti o expediente pelo Despacho nº 487/25-GCMRMS (peça 6) e submeti à análise da Escola de Gestão Pública, que apontou precedentes normativos do Tribunal de Contas e decisões do STF e do TST sobre os efeitos da aposentadoria no vínculo com a Administração Pública, conforme Informação n. 41/25-SJB (peça 8).

Inicialmente, os pareceres jurídicos (peças 4 e 21) apresentados pela consulente não enfrentaram diretamente a questão, o que levou à determinação de complementação, por duas vezes, conforme a Instrução n. 94/25-CAIS (peça 13), Despacho nº 1.207/25-GCMRMS (peça 14), e Instrução n. 348/25-CAIS (peça 22), Despacho nº 1.557/25-GCMRMS (peça 23).

Após nova manifestação (peças 41-42), a COHAB apresentou parecer sustentando que a aposentadoria voluntária, nos termos do art. 37, § 14, da CF, extingue automaticamente o vínculo empregatício, enquanto a estabilidade provisória (CIPA, gestante e dirigente sindical) apenas protege contra dispensa arbitrária ou sem justa causa por ato do empregador. Assim, conclui ser possível romper o vínculo do empregado público celetista aposentado pelo RGPS após a EC 103/2019, mesmo durante estabilidade provisória, sem aviso prévio e sem multa do FGTS.

Pela Instrução nº 3/26-CAIS (peça 43) a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) concluiu pela resposta negativa à consulta: a aposentadoria baseada em tempo de contribuição ligado a cargo, emprego ou função pública impede a manutenção do vínculo, conforme o art. 37, § 14, da CF, exceto para benefícios do RGPS concedidos antes de 13/11/2019 (art. 6º da EC nº 103/2019). Ciente da concessão, a Administração deve promover o desligamento e estabilidades provisórias previstas em legislação especial não se aplicam, pois protegem apenas contra dispensa arbitrária por iniciativa do empregador.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 13/26 (peça 44), da lavra do Procurador-Geral Gabriel Guy Léger, manifesta-se em consonância com o Parecer Jurídico apresentado pelo consultante (peça 42) e com o posicionamento da unidade técnica, adotando o mesmo entendimento.

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A controvérsia restringe-se à possibilidade de empregados públicos que obtiveram aposentadoria voluntária após a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 permanecerem vinculados ao emprego público sob o argumento de estarem acobertados por estabilidade provisória decorrente de normas infraconstitucionais, como aquelas conferidas a membros da CIPA, gestantes ou dirigentes sindicais.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 introduziu o § 14 ao art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo expressamente que a aposentadoria concedida com utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública acarreta o rompimento do vínculo que gerou tal tempo. Trata-se de comando constitucional de eficácia plena e aplicação imediata, que instituiu nova hipótese de extinção compulsória do vínculo funcional, com natureza jurídica constitucional-administrativa, distinta das formas típicas de rescisão contratual previstas na legislação trabalhista. Assim, não se está diante de dispensa arbitrária ou sem justa causa, mas de consequência jurídica automática decorrente da concessão do benefício previdenciário.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 606 da repercussão geral (RE 655.283), consolidou entendimento no sentido de que a concessão de aposentadoria inviabiliza a permanência no emprego público, ressaltando apenas as aposentadorias concedidas pelo RGPS antes da entrada em vigor da EC nº 103/2019, nos termos do art. 6º da referida emenda. Logo, para aposentadorias concedidas após 13/11/2019, impõe-se o rompimento obrigatório do vínculo, independentemente da vontade da Administração, configurando ato vinculado decorrente diretamente da Constituição.

A interpretação teleológica da reforma constitucional reforça essa conclusão. Conforme exposto na instrução, o parecer da Comissão Especial da Câmara dos

Deputados que analisou a PEC n. 06/2019 evidenciou que o objetivo do legislador reformador foi impedir a acumulação simultânea de proventos de aposentadoria com remuneração proveniente do mesmo vínculo funcional, uniformizando o tratamento entre regimes previdenciários e determinando a extinção automática do vínculo sempre que o tempo de contribuição utilizado para a aposentadoria tiver origem no cargo ou emprego ocupado.

Nesse contexto, as estabilidades provisórias previstas em legislação infraconstitucional não subsistem após a concessão da aposentadoria. Tais garantias possuem natureza protetiva contra dispensa arbitrária ou sem justa causa, pressupõem vínculo ativo e dependem de ato unilateral do empregador. A extinção do vínculo decorrente do art. 37, § 14, da Constituição não se enquadra nessa hipótese, pois resulta de imposição constitucional automática e objetiva, não configurando ato potestativo da Administração. Admitir o contrário implicaria inverter a hierarquia normativa, subordinando comando constitucional a regras infraconstitucionais.

Portanto, uma vez concedida a aposentadoria com utilização de tempo de contribuição do vínculo público após a vigência da EC n. 103/2019, surge para a Administração o dever jurídico de promover o desligamento, sendo inaplicáveis institutos de estabilidade provisória previstos na CLT ou no ADCT. A única exceção constitucionalmente admitida refere-se às aposentadorias concedidas antes da reforma previdenciária, hipótese expressamente resguardada pelo art. 6º da Emenda.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pela apresentação da seguinte resposta à Consulta efetuada pela COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA (COHAB-Ld):

PERGUNTA: Empregados públicos que tiveram a aposentadoria voluntária concedida após a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 continuam a gozar da estabilidade provisória prevista para membros da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), gestantes ou dirigentes sindicais?

RESPOSTA: Não. Empregados públicos que tiveram aposentadoria voluntária concedida após a vigência da EC n. 103/2019 não mantêm estabilidade provisória (CIPA, gestante ou dirigente sindical) quando a aposentadoria utiliza tempo de contribuição do próprio cargo, emprego ou função pública, porque o art. 37, § 14, da Constituição determina o rompimento automático do vínculo. As estabilidades provisórias protegem apenas contra dispensa arbitrária ou sem justa causa por ato do empregador e pressupõem vínculo ativo, o que não subsiste diante da extinção compulsória imposta pela Constituição. A única ressalva é a regra de transição do art. 6º da EC nº 103/2019, aplicável às aposentadorias concedidas pelo RGPS até 13/11/2019.

3 DA DECISÃO

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, pela apresentação da seguinte resposta à Consulta efetuada pela COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA (COHAB-Ld):

I - PERGUNTA: Empregados públicos que tiveram a aposentadoria voluntária concedida após a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 continuam a gozar da estabilidade provisória prevista para membros da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), gestantes ou dirigentes sindicais?

RESPOSTA: Não. Empregados públicos que tiveram aposentadoria voluntária concedida após a vigência da EC n. 103/2019 não mantêm estabilidade provisória (CIPA, gestante ou dirigente sindical) quando a aposentadoria utiliza tempo de contribuição do próprio cargo, emprego ou função pública, porque o art. 37, § 14, da Constituição determina o rompimento automático do vínculo. As estabilidades provisórias protegem apenas contra dispensa arbitrária ou sem justa causa por ato do empregador e pressupõem vínculo ativo, o que não subsiste diante da extinção compulsória imposta pela Constituição. A única ressalva é a regra de transição do art. 6º da EC nº 103/2019, aplicável às aposentadorias concedidas pelo RGPS até 13/11/2019.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 11 de junho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL - SOFTWARE - TRANSIÇÃO DE SISTEMAS

PROCESSO Nº : 718916/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IMBAÚ
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE IMBAÚ
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 1435/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Imbaú. Questionamentos acerca dos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021. Nova contratação emergencial ou contratação direta por inexigibilidade de licitação. Conhecimento. Resposta.

1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Imbaú, na pessoa do Procurador-Geral do Município, o Sr. Gedean Almeida Domingues, mediante a qual questiona:

- 1) Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de software e a necessidade de um período de transição para migração de dados, é juridicamente possível realizar uma nova contratação emergencial com a atual fornecedora (cujo contrato original também foi emergencial), com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, sob o fundamento de que a emergência da transição constitui um fato novo e distinto daquele que justificou a contratação original?
- 2) Caso não seja possível a hipótese acima, a situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora pode garantir a continuidade do serviço sem interrupções, caracteriza a inviabilidade de competição a autorizar uma contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, pelo prazo estritamente necessário à migração?

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) informou que, embora não tenham sido identificadas decisões com força normativa acerca do caso, foram juntados aos autos entendimentos que podem auxiliar na resposta à Consulta, conforme Informação nº 123/25 – SJB¹².

Com vistas à instrução, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), e, após, ao Ministério Público de Contas (MPC), nos termos do art. 314 do Regimento Interno.

Em prosseguimento, considerando o disposto no art. 252-C¹³ do Regimento Interno, a CAIS encaminhou o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF).

¹² Peça nº 07.

¹³ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, 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. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), por sua vez, informou que o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização, requerendo, por essa razão, após o julgamento, o retorno dos autos para ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização, nos termos do Despacho nº 1360/25 - CGF¹⁴.

A CAIS, na Instrução nº 754/25¹⁵, destacou que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 6.890/DF, firmou entendimento de que a parte final do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021 veda a recontração emergencial pela mesma situação que justificou a dispensa anterior. Assim, embora a empresa possa ser contratada com base em outro fundamento, inclusive diante de uma nova emergência, entendeu-se que não há amparo jurídico para uma nova contratação emergencial pelo mesmo motivo com a mesma empresa.

Quanto ao segundo ponto, a CAIS afirmou que pode haver contratação por inexigibilidade, desde que fique comprovado que somente a atual fornecedora consegue manter o sistema e garantir a migração sem interrupções.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 364/25¹⁶, a despeito do juízo de admissibilidade efetuado, entendeu que a presente Consulta não satisfaz os requisitos previstos no art. 311 do Regimento Interno desta Corte, por se tratar de dúvida cuja apreciação demanda exame de caso concreto, uma vez que em casos análogos a Consulta foi utilizada com o intuito de transferir para este Tribunal responsabilidades inerentes ao gestor público. Também pontuou que em caso de superado o apontamento pela inadmissibilidade, manifesta-se corroborando integralmente a resposta sugerida pela CAIS.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Considerando que o Ministério Público de Contas tenha se manifestado pela inadmissibilidade, é importante pontuar que a Consulta não busca a validação de um ato concreto já praticado, mas orientação em tese sobre a os arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021.

Embora a dúvida tenha surgido a partir de um caso real, a resposta solicitada pode ser formulada de maneira abstrata, sem análise de condutas específicas, o que atende ao art. 311 do Regimento Interno.

Além disso, o §1º do art. 311 permite o conhecimento de Consultas que envolvam matéria de relevante interesse público, como é o caso da continuidade de serviços essenciais e da correta aplicação das regras de contratação.

14 Peça nº 10.

15 Peça nº 11.

16 Peça nº 12.

A Consulta foi formulada por autoridade competente, está acompanhada de parecer jurídico e trata da interpretação normativa da lei de licitações, o que reforça sua natureza geral e enquadrável na função consultiva deste Tribunal de Contas.

No exame do mérito da Consulta, convém lembrar o teor do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, que trata das hipóteses de dispensa de licitação, incluindo aquelas decorrentes de situações emergenciais ou de calamidade pública, vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação: [...] VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

A Instrução nº 754/25-CAIS destacou que a parte final do inciso VIII foi analisada pelo STF na ADI 6.890/DF. Na ocasião, o Tribunal fixou interpretação conforme à Constituição para esclarecer a vedação à recontratação fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a primeira dispensa de licitação. Também assentou que a empresa não está impedida de disputar eventual licitação substitutiva ou de ser contratada diretamente por outro fundamento legal, inclusive por nova emergência, desde que não haja desvio ou abuso.

À luz desse entendimento, a Unidade Técnica concluiu, posição que também acompanho, que uma nova contratação emergencial da atual fornecedora, cujo vínculo anterior também se fundamentou no art. 75, VIII, violaria tanto o texto da lei quanto a orientação fixada pelo STF.

Quanto ao segundo questionamento, o argumento de que, na fase de transição, somente a fornecedora atual possuiria condições técnicas para manter o funcionamento do sistema durante a extração e migração dos dados, o cenário pode até sugerir uma situação de inviabilidade de competição, hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, I, da Lei 14.133/2021.

Ainda assim, convém destacar que o contrato original já tinha término previsto, o que impunha à Administração o dever de se preparar para assegurar a continuidade do serviço, incluindo o planejamento da transferência segura dos dados. Esse aspecto também foi enfatizado no Parecer nº 754/25 da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar.

Ante todo o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada pelo Município de Imbaú, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

1) Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de software e a necessidade de um período de transição para migração de dados, é juridicamente possível realizar uma nova contratação emergencial com a atual fornecedora (cujo contrato original também foi emergencial), com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, sob o fundamento de que a emergência da transição constitui um fato novo e distinto daquele que justificou a contratação original?”.

Resposta: Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de software e a necessidade de um período de transição para migração de dados, não se revela juridicamente possível celebrar nova contratação emergencial com a atual fornecedora, cujo contrato original também foi emergencial, com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, haja vista que a emergência da transição não configura fato superveniente e imprevisível, mas, sim, constitui etapa previsível e inerente ao planejamento da substituição do sistema. Assim, eventual contratação emergencial imediatamente subsequente com a mesma fornecedora estaria em dissonância com a redação normativa da Lei nº 14.133/2021 e, também, com o quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.890 - DF;

2) “Caso não seja possível a hipótese acima, a situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora pode garantir a continuidade do serviço sem interrupções, caracteriza a inviabilidade de competição a autorizar uma contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, pelo prazo estritamente necessário à migração?”.

Resposta: A situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora poderia garantir a continuidade do serviço sem interrupções, pode, em tese, caracterizar a inviabilidade circunstancial de competição, apta a autorizar contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, desde que atendidos cumulativamente: (i) a demonstração objetiva da inviabilidade de competição, mediante documentação técnica capaz de evidenciar que apenas a contratada detém, naquele contexto específico, os elementos indispensáveis à execução do objeto; (ii) a comprovação de que a inviabilidade de competição não decorreu de falta de planejamento, negligência ou omissão administrativa; e (iii) a limitação do termo contratual ao prazo estritamente necessário ao alcance dos fins propostos, devidamente embasado em metodologia de transição previamente definida e suportada por cronograma técnico detalhado que o justifique.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessário às demais unidades técnicas e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo (DP), para providências de encerramento e arquivamento do feito.

3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Com a máxima vênia ao bem fundamentado voto lançado pelo eminente Conselheiro Relator, Augusto Zucchi, apresenta-se divergência no tocante ao conhecimento e, por conseguinte, ao julgamento de mérito da presente Consulta.

O ilustre Relator, em seu voto, compreendeu ser possível o conhecimento da Consulta e a resposta aos quesitos formulados, fundamentando-se nas recentes decisões desta Corte e na possibilidade de se formular a resposta de maneira abstrata.

O presente posicionamento dissidente fundamenta-se na compreensão de que o processo deve ser julgado extinto sem resolução de mérito, com base no Artigo 313, §4º, do Regimento Interno deste Tribunal, que prevê a extinção de processos cujo objeto verse sobre matéria que não se coadune com os pressupostos de admissibilidade, como ocorre no caso de questionamentos que adentram o exame de caso concreto.

3.1 DA NECESSÁRIA ESTABILIDADE DAS DECISÕES PROFERIDAS EM SEDE DE CONSULTA E DA DISTINÇÃO ENTRE DÚVIDA "EM TESE" E "CASO CONCRETO"

A Consulta, nos termos dos Artigos 38 a 41 da Lei Orgânica e 311 do Regimento Interno deste Tribunal, é um instrumento processual de excepcionalidade, destinado a dirimir dúvidas em tese sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares de competência desta Corte. A manifestação proferida em sede de Consulta pelo Tribunal Pleno detém força normativa e constitui prejulgamento de tese, vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema (Art. 41 da Lei Orgânica e Art. 316 do Regimento Interno).

Essa natureza vinculante impõe a este Tribunal a responsabilidade de exercer um filtro qualificado no recebimento e análise das Consultas. Tal triagem hermenêutica é essencial para preservar a coerência, a previsibilidade e a segurança jurídica de suas deliberações. A ausência de um crivo rigoroso na admissibilidade de Consultas sobre temas que, na verdade, versam sobre situações fáticas específicas ou buscam a chancela para atos administrativos concretos, pode levar a uma proliferação de decisões que desvirtuam a finalidade precípua do instituto da consulta.

O acolhimento e a resposta a questionamentos desta natureza, formulados em sede de Consulta, podem configurar a atuação deste Tribunal como uma "assessoria jurídica" para o jurisdicionado, que busca validar ou revalidar uma interpretação jurídica que ele próprio deveria extrair da legislação e da jurisprudência já publicada e vinculante, bem como da análise de sua própria assessoria jurídica. Tal prática pode gerar um precedente de uso inadequado do instrumento da Consulta, além de abrir a porta para que o Tribunal seja constantemente demandado a pré-analisar atos administrativos concretos, em detrimento de sua função constitucional de controle externo *a posteriori*.

Como bem salientado pelo Ministério Público de Contas em seu parecer, em situações análogas, "a Consulta foi utilizada com o intuito de transferir para este Tribunal responsabilidades inerentes ao gestor público, relativas a fatos já praticados, buscando, por vezes, obter a chancela ou legitimação de condutas possivelmente irregulares" (peça 12, p. 5). A função consultiva do Tribunal de Contas não se confunde com a consultoria jurídica que deve ser prestada pelos órgãos internos dos jurisdicionados. O Art. 311 do Regimento Interno é claro ao exigir que a consulta verse sobre "dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares", e não sobre a adequação de um ato administrativo específico a uma dada situação fática.

A jurisprudência majoritária dos Tribunais de Contas do Brasil e a doutrina especializada são uníssonas em diferenciar a dúvida "em tese" da análise de "caso concreto". Enquanto a primeira se refere a questionamentos de caráter abstrato e geral, com aplicabilidade universal ou a uma categoria de situações, a segunda envolve uma situação fática específica, com elementos individualizados que demandam uma análise pormenorizada das particularidades do consulente. Responder a casos concretos implicaria uma subversão da missão do controle externo, transformando o TCE em um órgão de gestão ou de auditoria prévia, o que não lhe compete.

3.2 DA INADMISSIBILIDADE DA PRESENTE CONSULTA POR VERSAR SOBRE CASO CONCRETO

Ao analisar os quesitos formulados pelo Município de Imbaú, evidencia-se que os mesmos estão intrinsecamente vinculados a uma situação fática particular, em vez de uma dúvida puramente em tese sobre a aplicação de dispositivos legais. Os elementos da Consulta são notavelmente específicos:

Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de *software*..." (peça 03, p. 4)
"...a existência de uma atual fornecedora do software de gestão com contrato emergencial firmado pelo prazo de 12-(doze) meses, com base no inciso VIII, do artigo 75, da Lei nº 14.133/2021, prestes a expirar." (peça 03, p. 02)
"...após a homologação da licitação e assinatura de contrato, nasce a necessidade de conversão, implantação e migração de todos os sistemas da antiga fornecedora para a nova contratada." (peça 03, p. 02)
"A primeira emergência decorreu da necessidade de manter o serviço em funcionamento até a conclusão da licitação. A emergência atual, por sua vez, é um fato novo e superveniente..." (peça 03, p. 03)

O consulente não busca uma interpretação geral do Art. 75, VIII, ou do Art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021. Ao contrário, ele indaga sobre a "jurídica possibilidade de realizar uma nova contratação emergencial com a atual fornecedora (cujo contrato original também foi emergencial)" e se "a situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora pode garantir a continuidade do serviço..." (peça 03, p. 04) caracteriza a inviabilidade de competição. Tais formulações não deixam dúvidas de que se trata de uma análise sobre a adequação de uma conduta administrativa em um contexto fático específico do Município de Imbaú.

Como o próprio Ministério Público de Contas pontuou: "O Tribunal de Contas deve responder às Consultas apenas em tese (art. 311, V, do RITCEPR) e com base em dúvidas claramente formuladas (art. 311, II). Cabe ao gestor apresentar questionamentos que envolvam lacunas normativas, conflitos entre normas, múltiplas interpretações possíveis ou outras questões jurídicas relevantes à competência do Tribunal. A Consulta não deve tratar de dúvidas que possam ser resolvidas diretamente pela assessoria jurídica do próprio ente..." (peça 12, p. 05, citando Despacho nº 1235/25).

A admissão de uma consulta com tais características, por mais relevante que seja o interesse público subjacente – e reconheço aqui o zelo do consulente em buscar segurança jurídica para um serviço essencial –, criaria um precedente que desvirtuaria a natureza jurídica do instituto da consulta.

O risco é que este Tribunal se torne uma "instância de pré-aprovação" de atos administrativos, mitigando a responsabilidade do gestor e sobrecarregando a pauta com análises que deveriam ser resolvidas no âmbito de suas assessorias jurídicas internas. A premissa de que a resposta "pode ser formulada de maneira abstrata", como mencionado pelo Relator, não se sustenta plenamente quando os quesitos são tão detalhados e enquadrados em um cenário operacional tão particular. A abstração necessária à consulta não é alcançada aqui, pois a questão está indissociavelmente ligada aos pormenores da contratação do Município de Imbaú.

A finalidade das Cortes de Contas é, primariamente, fiscalizar e julgar, exercendo um controle *a posteriori* da legalidade e economicidade dos atos da gestão pública. A função consultiva é um instrumento valioso para aprimorar a gestão, mas sempre balizada pela necessidade de se preservar a autonomia gerencial e a responsabilidade primária do administrador público. Acarretar a este Tribunal a tarefa de validar ou pré-validar decisões administrativas em situações concretas é desviar-se dessa missão fundamental.

Portanto, diante do exposto, e em manifestação divergente ao voto do eminente Conselheiro Relator, entende-se que os quesitos formulados na presente Consulta versam sobre matéria de cunho eminentemente prático e operacional, inseridos em uma moldura fática específica do consulente, caracterizando-se como um caso concreto e não como uma dúvida "em tese". Acolher tal consulta equivaleria a transformar este Tribunal em um órgão consultivo *ad hoc* para situações particulares, sem que haja uma genuína "dúvida em tese" a ser dirimida com força normativa para a generalidade dos jurisdicionados.

Dessa forma, versando a Consulta sobre tema que não se enquadra na definição de "dúvida em tese" conforme o Regimento Interno, o processo deve ser julgado extinto sem resolução de mérito, conforme previsto no Artigo 313, §4º, do Regimento Interno.

Assim, propõe-se a este Tribunal Pleno:

I - declarar a extinção deste Processo sem julgamento de mérito, por ausência de seus pressupostos legais de recebimento, ante a formulação de questionamentos que configuram exame de caso concreto, o que desvirtua o instrumento da Consulta, nos termos do § 4º do Artigo 313 do Regimento Interno deste Tribunal, e em consonância com o Parecer nº 364/25 do Ministério Público de Contas.

II - determinar o retorno dos autos à origem, com a devida comunicação ao Município de Imbaú, informando que o Tribunal de Contas, em sua função consultiva, não delibera sobre casos concretos, mas apenas sobre dúvidas em tese.

Salienta-se que a análise da Instrução nº 754/25-CAIS e do Parecer nº 364/25-MPC (peças 11 e 12) já oferece subsídios valiosos para a orientação da gestão municipal na situação apresentada, com as devidas ressalvas à responsabilidade do gestor e ao rigor do planejamento.

4 DA DECISÃO

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por voto de desempate do presidente, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, a presente Consulta, formulada pelo Município de Imbaú e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de software e a necessidade de um período de transição para migração de dados, é juridicamente possível realizar uma nova contratação emergencial com a atual fornecedora (cujo contrato original também foi emergencial), com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, sob o fundamento de que a emergência da transição constitui um fato novo e distinto daquele que justificou a contratação original?

Resposta: Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de software e a necessidade de um período de transição para migração de dados, não se revela juridicamente possível celebrar nova contratação emergencial com a atual fornecedora, cujo contrato original também foi emergencial, com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, haja vista que a emergência da transição não configura fato superveniente e imprevisível, mas, sim, constitui etapa previsível e inerente ao planejamento da substituição do sistema. Assim, eventual contratação emergencial imediatamente subsequente com a mesma fornecedora estaria em dissonância com a redação normativa da Lei nº 14.133/2021 e, também, com o quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.890 - DF;

II - Caso não seja possível a hipótese acima, a situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora pode garantir a continuidade do serviço sem interrupções, caracteriza a inviabilidade de competição a autorizar uma contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, pelo prazo estritamente necessário à migração?

Resposta: A situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora poderia garantir a continuidade do serviço sem interrupções, pode, em tese, caracterizar a inviabilidade circunstancial de competição, apta a autorizar contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, desde que atendidos cumulativamente: (i) a demonstração objetiva da inviabilidade de competição, mediante documentação técnica capaz de evidenciar que apenas a contratada detém, naquele contexto específico, os elementos indispensáveis à execução do objeto; (ii) a comprovação de que a inviabilidade de competição não decorreu de falta de planejamento, negligência ou omissão administrativa; e (iii) a limitação do termo contratual ao prazo estritamente necessário ao alcance dos fins propostos, devidamente embasado em metodologia de transição previamente definida e suportada por cronograma técnico detalhado que o justifique;

III - encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários às demais unidades técnicas e à Diretoria de Protocolo (DP), para providências de encerramento e arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto desempate), IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, apresentaram voto pela extinção sem julgamento de mérito.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 11 de junho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

PODER EXECUTIVO

COOPERAÇÃO - EXECUÇÃO DE OBRA - PODER LEGISLATIVO

PROCESSO Nº : 682415/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ
INTERESSADO : GILMAR ROBERTO DE REZENDE
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 819/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamento acerca da possibilidade de o Poder Executivo realizar a licitação e a execução de obra de reforma em prédio utilizado pelo Poder Legislativo. Patrimônio municipal de interesse comum a todos os Poderes. Viabilidade desde que a despesa esteja regularmente prevista no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual e componha o limite de gastos relacionado no art. 29-A da Constituição da República. Impossibilidade de o Órgão do Legislativo empenhar parte de seu duodécimo diretamente em favor de empresa contratada pelo Poder Executivo com o objetivo de evitar a devolução de saldo ao final do exercício. Resposta à consulta.

1 DO RELATÓRIO

Versa o processo sobre consulta formulada pelo senhor Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

- 01 - É possível que o Poder Executivo licite a reforma do prédio do Poder Legislativo?
- 02 - Poderia a Câmara deixar empenhado, a favor da empresa contratada para a reforma, parte de seu duodécimo e, desta forma, não devolver os valores ao final do exercício, mantendo-o em caixa?
- 03 - Em caso afirmativo à questão anterior, poderia a Câmara iniciar o exercício seguinte com esse dinheiro em caixa, já empenhado? Considerando que as obras são pagas por etapas de conclusão, portanto, o dinheiro ficaria empenhado, mas seria liquidado conforme a execução da obra.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica da Câmara, assinalando para a possibilidade de o Executivo licitar a reforma no prédio do Legislativo, desde que seja formalizado instrumento de cooperação entre os dois poderes interessados, bem como observados os requisitos orçamentários e que empenho e pagamento sejam realizados pelo Executivo, mediante repasse da Câmara e posterior prestação de contas (peça nº 4).

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa¹⁷, conheci da presente consulta por meio do Despacho nº 1438/25-GCDA.

Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça nº 8) anotou que foram encontradas decisões com força normativa que tangenciam o tema específico objeto da presente consulta (Acórdãos nos 3191/22-TP, 2476/22-TP, 1486/18-TP e 1724/10-TP).

Desse modo, encaminhei os autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para instrução e ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

A unidade técnica pronunciou-se pela resposta às colocações nos termos abaixo (peça nº 13):

- 1 - Sim. É juridicamente possível que o Poder Executivo realize a licitação e a execução de obra de reforma em prédio afetado ao Poder Legislativo, por se tratar de patrimônio municipal cujo interesse de preservação é comum aos Poderes, desde que a despesa esteja prevista no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, observando-se os arts. 165 e 167 da Constituição Federal. A atuação pode ocorrer de forma integral ou em regime de cooperação com a Câmara, sem prejuízo da autonomia administrativa do Legislativo, devendo as despesas por este suportadas compor o limite do art. 29-A da Constituição, com estrita observância da disciplina de repasses duodecimais prevista no art. 168.
- 2 - Não. Não é admissível que a Câmara empenhe parte de seu duodécimo diretamente em favor de empresa contratada pelo Poder Executivo com o objetivo de evitar a devolução de saldo ao final do exercício, haja vista que a despesa deve ser necessariamente empenhada pelo órgão contratante.
- 3 - Prejudicado em virtude da resposta fornecida no item anterior.

O Ministério Público, por sua vez, corroborou o entendimento da unidade técnica (peça nº 14).

E a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao previsto no art. 252-C do Regimento Interno, informou que o tema abordado na presente consulta impacta na atividade de fiscalização do tribunal, motivo pelo qual solicitou o retorno dos autos após o julgamento para ciência e eventual atualização de orientações às equipes de fiscalização (peça nº 12).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento

¹⁷ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese.

pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná.

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e nos pareceres jurídicos lançados pela procuradoria do ente interessado e pelo Órgão Ministerial atuante perante esta Corte, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

O regramento jurídico base para a demarcação do tema encontra-se colocado nos termos abaixo:

Constituição Federal:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; [...] VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. [...]

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

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.

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

A temática trazida pelo Poder Legislativo do Município de Andirá externaliza, em última instância, preocupação com o zelo em relação aos prédios públicos enquanto patrimônio pertencente ao ente federativo de maneira global.

Nesse sentido, a CAIS elaborou precisa e exauriente instrução, cumprindo destacar os trechos a seguir:

acerca do primeiro questionamento, esta Unidade Técnica destaca no quanto decidido no Acórdão nº 1727/07 – STP, prolatado no bojo do Processo

nº 43977-2/07, por intermédio do qual, em consulta formulada pela Câmara Municipal de Curitiba, assim decidiu este Tribunal:

1) Há possibilidade de que o Poder Executivo realize a construção da Sede do Poder Legislativo, administrando todos os aspectos de cumprimento da licitação e das exigências operacionais e de fiscalização da obra?

Sim. Conforme bem apontado pelo Ministério Público de Contas, é salutar a coordenação de esforços dos Poderes visando ao atingimento do bem comum. Aliás, essa união de esforços se coaduna com os princípios diretores da atividade do Estado, especialmente através da busca de diminuição de despesas e do atingimento de maior eficiência no emprego dos bens e servidores públicos.

2) Os valores despendidos com a construção da Sede do Poder Legislativo, nos moldes propostos, comporiam o limite total de despesas do poder legislativo?

Uma vez que o Poder Executivo efetuará um adiantamento do valor total da obra (aproximadamente quinze milhões de reais), que deverá ser ressarcido pelo Poder Legislativo no período de 120 meses mediante desconto nos repasses mensais, tais deduções devem ser incluídas no limite de despesas da Câmara Municipal. Saliente-se que a regra inserta no artigo 29-A da Constituição Federal apenas retira do respectivo limite de gastos os realizados com inativos.

Finalmente, destaca-se observações efetuadas durante o trâmite do expediente no sentido de que:

- Antes da tomada das providências visando a construção do novo prédio deve ser verificado se o terreno e edifícios onde hoje funcionam suas instalações já são propriedade municipal;
- A construção deve ser objeto de inclusão na Lei do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2008 e na Lei Orçamentária do próximo exercício;
- Devem ser observadas as regras dos artigos 16 e 17 da LC 101/2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Outrossim, no bojo do Acórdão nº 206/17, prolatado nos autos de nº 45365-7/14, este TCE-PR assim se manifestou ao responder Consulta formulada pela Câmara Municipal de Paranaity:

1) Pretendendo a Câmara Municipal adquirir terreno para a construção da futura sede, considerando sua ausência de personalidade jurídica, deve realizar processo licitatório para a futura aquisição ou obrigatoriamente o Executivo Municipal deve fazê-lo?

1) Não há vedação para que a Câmara Municipal realize o procedimento licitatório visando à aquisição do imóvel para sede do Poder Legislativo desde que observados os seguintes requisitos:

- a) previsão da despesa no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- b) previsão da dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual do Poder Legislativo.
- c) edição de lei específica autorizando sua aquisição.
- d) formalização da aquisição por meio de escritura pública, com a observância dos requisitos da Lei Civil (preço, consentimento e forma) e do regime jurídico-administrativo (processo administrativo, prévia avaliação, lei específica, demonstração do interesse público e devido procedimento licitatório ou sua dispensa: art. 24, X, Lei nº 8/666/93) e posterior transcrição no Cartório de Registro de Imóveis, nos termos previstos no art. 531, do Código Civil.

e) que a despesa com a aquisição do imóvel componha o limite das despesas totais do Poder Legislativo Municipal, nos termos previstos no art. 29-A, da Constituição Federal.

De maneira semelhante, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG, ao responder Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Capim Branco, assim se pronunciou:

- 1) As Câmaras Municipais têm autonomia para gerir os bens públicos de uso especial pertencentes ao Município e afetados às suas atividades.
- 2) Cabe ao Poder Legislativo, no exercício da autonomia administrativa, a avaliação acerca da conveniência e da oportunidade de realizar reformas nos imóveis por ele ocupados, sem necessidade de submissão à apreciação do chefe do Poder Executivo quanto aos aspectos discricionários da decisão.
- 3) É possível que as Câmaras Municipais elaborem sua proposta de orçamento com a previsão de dotações voltadas à realização de reforma em imóvel público municipal afetado às suas atividades, desde que observadas as normas de planejamento, situação em que as despesas devem ser contabilizadas para aferição do limite previsto no art. 29-A da Constituição da República.
- 4) Nada impede que o Poder Executivo realize as obras de reforma de imóvel utilizado pela Câmara Municipal, com os recursos de suas próprias dotações orçamentárias, ou o faça em parceria com o órgão do Legislativo, com a divisão proporcional das despesas, haja vista o interesse recíproco na conservação do patrimônio pertencente ao Município, sempre condicionado à previsão nos instrumentos de planejamento. (Processo 1076917. Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão. TRIBUNAL PLENO – 26/8/2020)

Por derradeiro, consigne-se precedente do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CARMEM. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CARMEM. BEM PÚBLICO. REFORMA E AMPLIAÇÃO REALIZADAS PELA PREFEITURA. POSSIBILIDADE.

- 1) É possível que a Prefeitura Municipal realize, com dotação e recursos próprios, a reforma e/ou ampliação da sede da Câmara Municipal, pois trata-se de patrimônio do município. Para tanto, é necessário que haja previsão nas peças de planejamento orçamentário; e,
- 2) A Câmara Municipal pode executar as obras de reforma ou ampliação da sua sede com dotação e recursos próprios, hipótese em que as despesas estarão incluídas no limite de gastos do Poder Legislativo Municipal (artigo 29-A, CF), ou ainda, poderá firmar acordo para rateio das despesas com a Prefeitura Municipal, caso em questão incluídas nos limites de gastos com o Legislativo somente as despesas realizadas pela Câmara. (Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução de Consulta nº 3/2011. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Domingos Neto. Sessão de 15/02/11.)

Dos precedentes acima colacionados, depreende-se convergência no entendimento de que a preservação de prédio da Câmara Municipal, tratando-se o imóvel afetado às atividades do Legislativo municipal de bem público pertencente à municipalidade, interessa não apenas à Câmara Municipal, mas também aos outros Poderes, na medida em que a manutenção de suas funcionalidades salvaguarda o patrimônio público de todo o Município.

Por conseguinte, concluiu-se, de forma uníssona, que a contratação e execução de obra de prédio para abrigar a Câmara Municipal pode ser realizada, em parte ou integralmente, pelo Poder Executivo, com previsão no orçamento deste Poder, observada a existência de previsão de referido investimento no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Outrossim, a obra pode ser realizada em parceria entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, com as respectivas parcelas constando do orçamento de cada Poder. No entanto, deverão ser observadas as limitações de gastos impostos à Câmara, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal.

Em sede conclusiva, no tocante ao primeiro questionamento, entende-se que, à luz dos precedentes desta Corte e de outras Cortes de Contas, bem como do regime constitucional de planejamento e execução orçamentária, não há impedimento jurídico para que o Poder Executivo realize a licitação e a execução de obra de reforma em prédio afetado ao Poder Legislativo, por se tratar de patrimônio municipal cujo interesse de preservação é comum aos Poderes, desde que a despesa esteja regularmente prevista no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, observando-se o art. 165 e as vedações do art. 167 da Constituição Federal, acima transcritas.

Adicionalmente, registre-se que a atuação do Poder Executivo pode ocorrer de forma integral ou em regime formal de cooperação com o Legislativo, como convênio, termo de cooperação ou congênere, sem prejuízo da autonomia administrativa da Câmara, devendo, contudo, as despesas suportadas por esta compor o limite previsto no art. 29-A da Constituição. Corrobora-se, sob esse prisma, o entendimento de que “o instrumento a ser firmado entre os Poderes deverá prever expressamente a responsabilidade de cada parte, forma de repasse, execução, acompanhamento técnico e prestação de contas, sob pena de irregularidade na aplicação dos recursos”.

Quanto ao segundo questionamento, corrobora-se a definição constante do Parecer Jurídico (Peça 4) de que o empenho “não representa o pagamento efetivo, mas o comprometimento do orçamento para determinada despesa, assegurando que o valor reservado não seja utilizado em outra finalidade”. Complementarmente, caso não possa ser liquidado no mesmo exercício financeiro, será registrado como restos a pagar no seguinte, nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64.

Outrossim, compreende-se acertada a conclusão de que “a Câmara não pode empenhar valores próprios diretamente à empresa contratada pelo Executivo, sob pena de irregularidade na execução orçamentária. Nessa hipótese, o repasse deve ser feito ao Executivo, mediante o instrumento de cooperação, com posterior prestação de contas”, sendo que “Somente se a própria Câmara realizasse a licitação é que poderia emitir o empenho diretamente em favor da empresa contratada, hipótese em que os valores permaneceriam em caixa e seriam liquidados conforme o avanço físico da obra”. Em outras palavras, o empenho é ato privativo do órgão contratante

e pressupõe vínculo jurídico direto entre a Administração e o credor, não sendo juridicamente admissível, portanto, que a Câmara empenhe recursos diretamente em favor de empresa contratada pelo Poder Executivo.

Por derradeiro, em virtude da resposta fornecida acima, reputa-se prejudicado o terceiro quesito formulado, haja vista que eventual inscrição em restos a pagar somente seria válida se a despesa tivesse sido regularmente constituída no âmbito da própria Câmara. Caso contrário, a manutenção desses valores configuraria retenção indevida de duodécimo e burla ao regime da anualidade orçamentária.”

Nessa ordem de ideias, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

2.1 VOTO

Ante o exposto, acompanho o parecer jurídico da procuradoria da câmara municipal e os opinativos técnico e ministerial e VOTO pelo conhecimento e resposta aos questionamentos formulados na presente consulta nos seguintes termos:

I - É possível que o Poder Executivo licite a reforma do prédio do Poder Legislativo?

Resposta: Sim. É juridicamente possível que o Poder Executivo realize a licitação e a execução de obra de reforma em prédio afetado ao Poder Legislativo, por se tratar de patrimônio municipal cujo interesse de preservação é comum aos Poderes, desde que a despesa esteja prevista no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, observando-se os arts. 165 e 167 da Constituição Federal. A atuação pode ocorrer de forma integral ou em regime de cooperação com a Câmara, sem prejuízo da autonomia administrativa do Legislativo, devendo as despesas por este suportadas compor o limite do art. 29-A da Constituição, com estrita observância da disciplina de repasses duodecimais prevista no art. 168.

II - Poderia a Câmara deixar empenhado, a favor da empresa contratada para a reforma, parte de seu duodécimo e, desta forma, não devolver os valores ao final do exercício, mantendo-o em caixa?

Resposta: Não. Não é admissível que a Câmara empenhe parte de seu duodécimo diretamente em favor de empresa contratada pelo Poder Executivo com o objetivo de evitar a devolução de saldo ao final do exercício, haja vista que a despesa deve ser necessariamente empenhada pelo órgão contratante.

III - Em caso afirmativo à questão anterior, poderia a Câmara iniciar o exercício seguinte com esse dinheiro em caixa, já empenhado? Considerando que as obras são pagas por etapas de conclusão, portanto, o dinheiro ficaria empenhado, mas seria liquidado conforme a execução da obra.

Resposta: Prejudicado em razão da resposta negativa à questão anterior.

Após o trânsito em julgado,

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e eventual atualização de orientações às equipes de fiscalização;

c) finalmente, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer e responder aos questionamentos formulados na presente consulta nos seguintes termos:

I - É possível que o Poder Executivo licite a reforma do prédio do Poder Legislativo?

Resposta: Sim. É juridicamente possível que o Poder Executivo realize a licitação e a execução de obra de reforma em prédio afetado ao Poder Legislativo, por se tratar de patrimônio municipal cujo interesse de preservação é comum aos Poderes, desde que a despesa esteja prevista no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, observando-se os arts. 165 e 167 da Constituição Federal. A atuação pode ocorrer de forma integral ou em regime de cooperação com a Câmara, sem prejuízo da autonomia administrativa do Legislativo, devendo as despesas por este suportadas compor o limite do art. 29-A da Constituição, com estrita observância da disciplina de repasses duodecimais prevista no art. 168;

II - Poderia a Câmara deixar empenhado, a favor da empresa contratada para a reforma, parte de seu duodécimo e, desta forma, não devolver os valores ao final do exercício, mantendo-o em caixa?

Resposta: Não. Não é admissível que a Câmara empenhe parte de seu duodécimo diretamente em favor de empresa contratada pelo Poder Executivo com o objetivo de evitar a devolução de saldo ao final do exercício, haja vista que a despesa deve ser necessariamente empenhada pelo órgão contratante;

III - Em caso afirmativo à questão anterior, poderia a Câmara iniciar o exercício seguinte com esse dinheiro em caixa, já empenhado? Considerando que as obras são pagas por etapas de conclusão, portanto, o dinheiro ficaria empenhado, mas seria liquidado conforme a execução da obra.

Resposta: Prejudicado em razão da resposta negativa à questão anterior;

IV - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

b) na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e eventual atualização de orientações às equipes de fiscalização;

c) finalmente, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 9 de abril de 2026 – Sessão Virtual nº 5.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

REGIME PREVIDENCIÁRIO

EFETIVIDADE - ESTABILIDADE - DISTINÇÃO

PROCESSO Nº : 352090/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CAIXA DE APOSENTADORIAS E PENSÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE CIANORTE
INTERESSADO : GILBERTO YOSHIO MATUO, GIOVANA SAYURI MEDEIROS HIRATA, MARCOS JOSE DA SILVA, ROGÉRIO MARCOLINO DA SILVA, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 914/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Cianorte. Autos conexos apensados. Aditamento à Consulta por parte do Tribunal de Justiça. Acréscimos recebidos. Regime Previdenciário de servidores públicos admitidos sem concurso público. Temas 1157 e 1254 do Supremo Tribunal Federal.

1 DO RELATÓRIO

A consulta formulada pela Superintendente da Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Cianorte – CAPSECI busca esclarecer a distinção entre servidores públicos efetivos e estáveis, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 1.157.

Reforçou que o STF definiu que apenas os servidores que passaram por concurso público são considerados efetivos e ponderou que a Lei Federal nº 9.717/1998, que possui força de lei complementar, estabelece que o Regime Próprio de Previdência Social é destinado exclusivamente a servidores públicos efetivos.

Diante disso, o consulente questiona:

É possível a concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social de servidor contratado antes da Constituição de 1988 sem que este tenha se submetido a concurso público em algum momento?

Junto à consulta, foi anexado parecer jurídico da assessoria local (peça 04), o qual destacou que, embora a decisão do STF tenha repercussão geral, seus efeitos obrigatórios se restringiram ao Poder Judiciário, servindo como orientação para a interpretação constitucional.

Categorizou os servidores públicos em várias classes, como os admitidos por concurso público, que se tornaram efetivos e estáveis após o estágio probatório; empregados públicos, que tiveram estabilidade, mas não efetividade; e servidores

contratados sem concurso em diferentes períodos, que não puderam ser segurados pelo Regime Próprio de Previdência Social.

Concluiu que somente os servidores efetivos possuem direito ao RPPS e que, mesmo aqueles com estabilidade, mas sem concurso, não possuem direito à aposentadoria e outros benefícios desse Regime. Finalizou informando que, apesar da repercussão geral da decisão do STF, a administração pública não era obrigada a segui-la, mas deveria considerar essa interpretação ao aplicar a legislação sobre previdência social.

O então Relator, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, recebeu a consulta, uma vez preenchidos os pressupostos legais (peça 07), e encaminhou os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que destacou duas decisões tratando de temas *semelhantes* à questão indagada (Informação nº 83/22 – peça 10),

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 642/22 – peça 13) informou que o tema abordado impacta a atividade de fiscalização realizada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, motivo pelo qual sugeriu o retorno dos autos após o julgamento, para a aferição de eventual necessidade de alterações nos critérios utilizados nas fiscalizações e nos sistemas. Sugeriu também ao Relator que a CAGE se manifestasse nos autos.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 4448/22 – peça 15) destacou, inicialmente, que a promulgação da Constituição Federal em 1988 trouxe, em seu art. 37, inciso II, a regra da realização de concurso público para a admissão de servidores. No entanto, como a realização de concursos públicos não era uma regra constitucional antes da promulgação da Constituição, diversos servidores laboravam há anos ao poder público, sendo admitidos sem a realização de concurso.

Visando disciplinar e modular tais situações, resguardando os direitos desses servidores, a Constituição conferiu, no art. 19 do ADCT, a condição excepcional de estabilidade a eles. O artigo estabelecia que os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estivessem em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tivessem sido admitidos conforme o art. 37, eram considerados estáveis no serviço público.

A estabilidade, no entanto, não se confundiu com efetividade. Somente é servidor efetivo aquele que se submeteu a concurso público, de modo que os servidores beneficiados com a estabilidade excepcional não gozaram do status de servidores efetivos. Esse entendimento foi pacificado pelo Supremo Tribunal Federal.

O STF, no julgamento da ADI 3609, declarou a inconstitucionalidade de uma emenda que previa a efetivação de servidores públicos providos sem concurso público. A modulação dos efeitos realizada pela Corte não conferiu efetividade aos

servidores que ingressaram no serviço público sem concurso até uma determinada data, tendo em vista evitar a paralisação de serviços públicos essenciais.

Além disso, ficou claro que não havia direito ao reenquadramento no novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração criado para servidores efetivos admitidos por meio de concurso público. Portanto, os servidores admitidos sem concurso público antes da Constituição não gozaram de efetividade, o que explica a filiação ao regime geral de previdência.

O Regime Próprio de Previdência Social aplica-se aos servidores titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, enquanto o Regime Geral de Previdência Social é aplicável aos trabalhadores em geral da iniciativa privada. O artigo 40 da Constituição estabeleceu que o RPPS terá caráter contributivo e solidário, enquanto o §13 do mesmo artigo estendeu a aplicação do RGPS a servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão e outros.

Com base na Lei nº 9.717/98, que também previu a cobertura exclusiva a servidores efetivos, concluiu-se que os servidores admitidos sem concurso, ainda que gozassem de estabilidade excepcional, não poderiam ser filiados ao RPPS, pois não gozavam de efetividade. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou em decisões anteriores sobre essa questão.

Diante disso, entendeu que não era possível a concessão de aposentadoria pelo RPPS a servidores contratados antes da Constituição de 1988 sem a realização de concurso público, pois não gozavam de efetividade. Considerou, no entanto, os princípios da segurança jurídica e da boa-fé dos servidores, dado que muitos desses servidores poderiam já ter se aposentado ou estarem próximos de fazê-lo.

Dessa forma, opinou pela resposta à Consulta nos seguintes termos:

1 É possível a concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social de servidor contratado antes da Constituição de 1988 sem que este tenha se submetido a concurso público em algum momento?
Resposta: A filiação a um RPPS é permitida apenas aos servidores efetivos, admitidos por meio de concurso público. Os servidores contratados sem concurso público antes da promulgação da Constituição não gozaram de efetividade, não sendo permitida sua filiação a nenhum RPPS. Contudo, se o servidor estabilizado implementou os requisitos para se aposentar até 11/06/22, data do trânsito em julgado da decisão que originou o Tema 1157, pode ser segurado do regime próprio de previdência social.

O Ministério Público de Contas (Parecer 39/23-PGC – peça 16) mencionou que o Supremo Tribunal Federal, pelo Tema nº 1.157, fez uma distinção entre servidores públicos efetivos e estáveis, concluindo que apenas são considerados efetivos aqueles que se submeteram a concurso público. Além disso, o art. 1º, inciso V, da Lei Federal nº 9.717/1998, que possui força de lei complementar, determinou que o Regime Próprio de Previdência Social se destina exclusivamente aos servidores públicos efetivos.

Aduziu que, conforme ponderado na Instrução da unidade técnica, o art. 19 do ADCT considerou estáveis no serviço público os servidores que estivessem em exercício na data da promulgação da Constituição, por pelo menos cinco anos contínuos, mesmo sem concurso público. Essa condição foi definida como "estabilidade excepcional". Contudo, essa estabilidade não se confundiu com efetividade, que ocorre somente quando o servidor se submete a concurso público, conforme caput do art. 40 da CF, assim como estabelecido no Tema nº 1.157.

Afirmou que o STF declarou a inconstitucionalidade de uma emenda que previa a efetivação de servidores públicos providos sem concurso, mesmo que beneficiados pela estabilidade excepcional, por violação ao art. 37, II, da Constituição Federal. A modulação dos efeitos da decisão não conferiu efetividade aos servidores que ingressaram no serviço público sem concurso até uma data específica, com o objetivo de conceder ao Estado tempo suficiente para a realização de concurso público e evitar a paralisação de serviços essenciais.

Assim, depreendeu que, mesmo gozando de estabilidade excepcional, os servidores que não se submeteram a concurso público não têm direito à aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social, mas ao Regime Geral. A exceção se aplica a casos em que os entes federativos adotaram "leis de efetivação".

Essa Corte de Contas também possui entendimento fixado por meio do Prejulgado nº 28, que aceita, para fins de regras de ingresso, as migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, desde que efetuadas dentro das datas limites de ingresso estabelecidas pelas emendas constitucionais pertinentes.

Portanto, concluiu que a resposta à consulta deve ser no sentido de que os servidores que não se submeteram a concurso público não fazem jus à aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social, mas ao Regime Geral, conforme o Tema nº 1.157 do STF. No entanto, para servidores efetivados ou que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, as migrações de regime realizadas após a Constituição são aceitas, desde que cumpram as condições estipuladas nas emendas constitucionais.

O então Relator, recordando a Súmula 5 desta Corte de Contas, que excepciona da exigência de concurso público as admissões anteriores ao ano de 2000, com reflexos na possibilidade de aposentadoria pelo RPPS, entendeu necessária nova manifestação acerca da manutenção dessa orientação ou da necessidade de sua modificação (peça 18).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 976/24 – peça 21) assegurou que o histórico dos julgados indicava que o cerne da questão se originou de uma divergência jurisprudencial sobre a análise da legalidade das admissões, que, por não serem analisadas tempestivamente, não possuíam registro. Isso se evidenciava durante a análise da legalidade dos atos de inativação, onde o direito à aposentadoria

prevalecia sobre eventuais ilegalidades nas admissões, considerando que muitas vezes se passara mais de duas décadas desde a admissão.

A súmula visava, portanto, regularizar o registro das admissões cuja legalidade não havia sido analisada. Ela afirmava que as admissões eram legais para fins de registro, sendo o registro no Tribunal de Contas uma condição essencial para a inativação. Assim, a falta de registro das admissões impedia a análise de legalidade dos atos de inativação.

Além disso, a Súmula nº 5 buscou assegurar os princípios da segurança jurídica e da boa-fé, considerando que servidores admitidos de boa-fé, cuja admissão não fora registrada ao longo de décadas, não poderiam ter negado o direito à aposentadoria após tantos anos de serviço e contribuição previdenciária, devido à inércia da administração pública em analisar a legalidade da admissão.

Com o reconhecimento da legalidade das admissões pela Súmula nº 5, a admissão passou a ser validada para fins de registro pelo Tribunal de Contas. Contudo, a súmula não interferia no regime jurídico do servidor, apenas consolidava uma situação existente para fins de registro.

Portanto, se a admissão ocorreu via concurso público, o servidor era considerado efetivo. Se a admissão foi conforme o art. 70 da Lei/PR 10.219/92, o servidor tinha estabilidade, mas não efetividade. A validação da admissão não alterava a natureza do vínculo ou o regime jurídico do servidor.

A análise dos servidores admitidos com base no art. 70 da Lei/PR 10.219/92, abrangida pela Súmula nº 5, considerou os eventos que a cercavam. Essa lei foi revogada pela lei 12.556/99 e, em março de 2004, o Supremo Tribunal Federal interpretou que o art. 70 era aplicável aos servidores celetistas, exceto onde se exigia a efetividade.

Assim, o Supremo reafirmou que os servidores celetistas que tiveram seus empregos transformados em cargos não gozavam de efetividade, embora fossem estáveis e submetidos ao Estatuto dos Funcionários Públicos do Paraná. Essa distinção entre estabilidade e efetividade é importante para a aposentadoria e filiação a regime previdenciário.

A exigência de efetividade para ingresso e aposentadoria no Regime Próprio de Previdência Social foi entendida como sendo a partir da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, sendo este entendimento reiterado pelo Supremo Tribunal Federal.

Embora haja intersecções entre o regime jurídico do servidor público e o regime previdenciário, eles não se equivalem. Apenas o ocupante de cargo efetivo pode filiar-se ao Regime Próprio de Previdência Social. Contudo, um servidor público pode estar vinculado ao Regime Geral de Previdência Social se o RPPS não existir ou tiver sido extinto.

A vinculação ao RPPS só se tornou obrigatória com a Emenda Constitucional nº 20 de 1998, não sendo garantida na redação original da Constituição Federal. Assim, a Súmula nº 5, ao afirmar que as admissões são válidas apenas para fins de registro, exclui questões relacionadas ao regime previdenciário, não assegurando, portanto, a inativação pelo RPPS.

O Prejulgado nº 28 abordou o regime previdenciário adequado às admissões, confirmando a distinção entre regime jurídico e previdenciário. A revisão desse prejulgado lembrou que somente a partir da Emenda Constitucional nº 20 de 1998 se exigiu a efetividade para filiação ao RPPS. Antes dessa emenda, servidores com cargo efetivo e sem estabilidade podiam se filiar ao RPPS.

Assim, a Súmula nº 5, ao reconhecer a legalidade das admissões anteriores a 2000, não invalidou os posicionamentos do Supremo Tribunal Federal na ADI 1695-2 e do Prejulgado nº 28. A súmula não altera a natureza jurídica da vinculação do servidor, o que implica na presença ou ausência de direito a determinados regimes previdenciários. O reconhecimento da legalidade das admissões não garante a possibilidade de aposentadoria no RPPS a servidores não efetivos. Portanto, a Instrução nº 4448/22-CGM permanece, afirmando a impossibilidade de concessão de aposentadoria por RPPS a servidores admitidos antes da Constituição de 1988 sem concurso público ou lei de efetivação.

O Ministério Público de Contas (Parecer 92/24 – peça 23), acompanhando a manifestação da unidade técnica, destacou que a Súmula nº 05-TC teve como objetivo convalidar as admissões ocorridas antes de 2000, assim como aquelas mencionadas no art. 70 da Lei estadual nº 10.219/92, para fins de registro na Corte de Contas. É importante ressaltar que essa norma não aborda o regime previdenciário ao qual o servidor deve estar vinculado.

A Lei estadual 10.219/92 é considerada uma “lei de efetivação”, o que significa que os servidores beneficiados possuem estabilidade excepcional, embora não tenham efetividade. A Instrução da CGM complementou essa análise, mencionando que a referida lei foi integralmente revogada pela lei 12.556/99 e foi objeto da ADI 1695-2, na qual o Supremo Tribunal Federal, em março de 2004, interpretou que a norma do art. 70 se aplica aos servidores do regime celetista, exceto nos casos que exigem a efetividade.

Dessa forma, concluiu que, mesmo com o registro de admissão garantido pela Súmula nº 05-TC, os servidores que ingressaram no serviço público antes da Constituição de 1988 sem concurso público ou que não estejam amparados por “lei de efetivação”, não poderão se vincular ao Regime Próprio de Previdência Social para fins de aposentadoria. Essa posição é reforçada pelo Parecer nº 39/23-PGC, que afirma que servidores que não passaram por concurso público têm direito à aposentadoria apenas pelo Regime Geral de Previdência Social, conforme o Tema nº 1.157 do STF.

Além disso, acrescentou que o item "d" do Prejulgado nº 28 estabelece que, em relação aos servidores efetivados e aqueles que tiveram seu emprego transformados em cargos públicos, as migrações de regime realizadas após a Constituição de 1988 são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que realizadas até as datas limites estabelecidas por cada uma das Emendas 20/98, 41/2003, 47/2005 e 70/2012.

Dada a importância do tema e suas implicações no âmbito do Poder Judiciário, antes do julgamento do caso, o Relator entendeu necessária a intimação do Tribunal de Justiça, permitindo que, se desejasse, se manifestasse sobre a questão no prazo de 15 dias (peça 24). Todavia, o prazo expirou sem manifestação (peça 28).

Atendendo à sugestão da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, o Relator encaminhou os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, a qual, por meio da Instrução 11784/24 (peça 31) assegurou que o esclarecimento solicitado na consulta é claro e específico: se os servidores estabilizados, conforme o art. 19 do ADCT, têm direito à aposentadoria no Regime Próprio de Previdência Social. O entendimento é baseado na tese fixada no Tema de repercussão geral nº 1157, do STF, que, ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.306.505, decidiu que é proibido o reenquadramento de servidores admitidos sem concurso público antes da Constituição de 1988, mesmo que beneficiados pela estabilidade do art. 19 do ADCT, pois essa regra não garante efetividade, conforme o art. 37, II, da Constituição.

Destacou que, em 12/06/2023, a tese relacionada ao Tema 1254 foi fixada no julgamento do RE 1.426.306, estabelecendo que somente os servidores públicos civis com cargo efetivo são vinculados ao RPPS, excluindo os estáveis do art. 19 do ADCT e outros servidores não concursados.

A primeira tese (Tema 1157) tratou da carreira de servidores admitidos sem concurso antes da Constituição, enquanto a segunda (Tema 1254) discutiu a possibilidade de vinculação ao RPPS. As manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas não abordaram o Tema 1254, pois este não existia nas primeiras consultas.

A resposta a essa consulta deve considerar o Tema 1254, pois o Tribunal de Contas não está restrito aos argumentos apresentados na consulta. O foco é saber se agentes públicos não concursados podem se vincular ao RPPS, e a resposta é negativa, conforme a legislação e o entendimento do STF.

O pedido refere-se à vinculação de agentes públicos contratados antes da Constituição, sem concurso, ao RPPS. A questão central é a ausência de concurso público e a vinculação ao RPPS, sendo a referência ao período anterior à Constituição um elemento adicional.

A previdência é um reflexo do que foi discutido nos temas 1157 e 1254. Não se pode ignorar a tese do Tema 1254 ao analisar a questão previdenciária relacionada

ao Tema 1157. A conclusão é que agentes públicos não concursados não podem ser vinculados ao RPPS, independentemente de terem ingressado antes ou depois da Constituição ou de serem beneficiados pelo art. 19 do ADCT.

A Súmula 5 resultou do Acórdão nº 1411/06, que buscou uniformizar o tratamento das aposentadorias de agentes públicos com vínculos celetistas transformados em cargos públicos. O Acórdão discutiu a possibilidade de aposentadoria de servidores admitidos temporariamente, que tiveram seus contratos transformados em cargos por meio da Lei/PR 10.219/1992. A jurisprudência do Tribunal apresentou contradições em decisões anteriores.

A análise de legalidade das aposentadorias deve considerar se o ingresso no cargo ocorreu via concurso público. Assim, as admissões anteriores a 2000 são legais para fins de registro, desde que a entrada no cargo tenha ocorrido por concurso público. Com isso, concluiu pela desnecessidade de revisão da Súmula nº 5.

A decisão do STF excluiu do RPPS servidores não concursados, mas a aplicação dessa tese não deve causar ônus excessivos aos envolvidos. A modulação dos efeitos foi realizada para preservar a boa-fé e a segurança jurídica, garantindo que as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos cumpridos até a data de publicação da ata de julgamento (17/06/2024) não sejam afetadas.

Dessa forma, opinou que somente os servidores públicos civis com cargo efetivo estão vinculados ao RPPS, excluindo os estáveis do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso, ressalvando as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos atendidos até 17/06/2024.

O feito foi novamente remetido ao Ministério Público de Contas, que emitiu o Parecer 252/24 (peça 34) assegurando que se observa que a Súmula nº 05 surgiu da análise de casos de professores estaduais admitidos temporariamente com vínculo celetista, cujos vínculos foram transformados em permanentes pela Lei Estadual nº 10.219/1992. Assim, a orientação da súmula tratou da relação funcional dos servidores, não do vínculo previdenciário, o que indica que a discussão atual não requer mudanças na Súmula.

Afirmou haver consenso entre as manifestações do Órgão Ministerial e das unidades técnicas quanto à impossibilidade de concessão de aposentadoria pelo RPPS a servidores que não passaram por concurso público. Além disso, foi editado o Tema nº 1254 pelo STF, que estabelece que apenas servidores públicos civis com cargo efetivo podem permanecer vinculados ao RPPS, excluindo os estáveis do art. 19 do ADCT e os não concursados. Portanto, a resposta ao questionamento deve ser negativa.

O STF também revisou a redação do Tema nº 1254, estabelecendo modulação temporal para garantir segurança jurídica e respeitar situações consolidadas. A

publicação da ata de julgamento ocorreu em 17/06/2024, data que deve ser utilizada como parâmetro para a aplicação da tese.

O *Parquet* não vê impedimentos para que o Tribunal siga a decisão do STF, respeitando a modulação temporal fixada. É essencial que a modulação de efeitos do Tema nº 1254 seja compatível com o princípio de que o direito à aposentadoria com base nas Emendas Constitucionais se aplica somente a servidores efetivos admitidos por concurso público.

Portanto, a interpretação do Tema nº 1254 deve permitir que aposentadorias e pensões de servidores estabilizados ou admitidos sem concurso sejam concedidas pelos RPPS, caso os requisitos para inativação sejam atendidos até 17/06/2024, com base nas regras permanentes das Emendas Constitucionais.

Ressaltou que o STF, na ADI 1695, decidiu que servidores oriundos do regime celetista, mesmo estáveis, não se equiparam aos efetivos em relação aos efeitos legais dependentes da efetividade. Assim, duas condições devem ser atendidas para que estabilizados e admitidos sem concurso possam se aposentar vinculados ao RPPS: (I) ter preenchido os requisitos para inativação até 17/06/2024; e (II) ser aposentados com base nas regras permanentes das Emendas Constitucionais pertinentes, conforme a data em que cumpriram os requisitos. Com isso, propôs resposta da seguinte forma:

(a) Servidores que não se submeteram a concurso público não têm direito à aposentadoria pelo RPPS, devendo o Município inscrevê-los no Regime Geral de Previdência Social;

(b) Estão excepcionados dessa vedação os estabilizados do art. 19 do ADCT e demais servidores admitidos sem concurso, desde que:

(b.1) tenham preenchido os requisitos para inativação até 17/06/2024;

(b.2) sejam aposentados com base nas regras permanentes das Emendas Constitucionais, conforme a data em que atenderam aos requisitos;

(c) Exceto se houver lei municipal em contrário, o tempo de serviço sob vínculo CLT com a administração municipal não é considerado para concessão de direitos do regime estatutário, conforme decidido pelo STF na ADI 1695.

Na peça 37, o Tribunal de Justiça apresentou Memoriais pontuando, em apertada síntese:

Servidores Estabilizados no Tribunal de Justiça
Atualmente, o Tribunal possui 98 servidores estabilizados que passaram por transformações de vínculos de emprego público para cargos efetivos, com a mudança de recolhimento previdenciário do RGPS para o RPPS, em decorrência da Lei Estadual nº 20.219/1992. Esses servidores mantiveram suas contribuições ao RPPS, sendo que o com menor tempo de contribuição possui 31 anos de recolhimento ininterrupto.
Exceção para Servidores Estabilizados

O Ministério Público de Contas manifestou-se a favor da possibilidade de exceção para servidores estabilizados vinculados ao RGPS, desde que haja uma lei de efetivação. Essa norma permitiria que servidores que ocupam cargos efetivos por leis de efetivação sejam incluídos no RPPS. O entendimento é de que as migrações de regime realizadas após a Constituição de 1988 são aceitas se ocorrerem, mediante lei, dentro dos prazos das Emendas 20/98, 41/2003, 47/2005 e 70/2012.

Legislação de Efetivação

No Paraná, os servidores estabilizados foram regulados pela Lei Estadual nº 10.219/1992, que transformou seus vínculos em cargos públicos. As Resoluções nº 01 e nº 03 de 1993 do Tribunal de Justiça garantiram que esses servidores se tornassem contribuintes obrigatórios do RPPS.

Tema nº 1254 do STF

O julgado no RE nº 1.426.306 (Tema 1254) do STF tratou da situação de uma servidora estabilizada que pleiteou a transposição para o RPPS. No entanto, a situação no Paraná é diferente, pois não existe uma lei que vincule esses servidores ao RGPS.

Omissão na Lei Complementar nº 233/2021

A nova Lei Complementar não menciona os servidores estabilizados, o que gera incerteza sobre seu status no RPPS. A legislação anterior, que estabelecia a obrigatoriedade de inscrição no RPPS, foi revogada, mas os servidores estabilizados não perderam sua condição de segurados.

Limbo Previdenciário

Os estabilizados e antigos celetistas não se enquadram como segurados obrigatórios do RGPS. A exclusão do RPPS os deixaria em um limbo previdenciário, prejudicando-os após anos de contribuição.

Princípios de Segurança Jurídica e Boa-fé

O Tribunal de Contas de Pernambuco reconheceu a boa-fé e a segurança jurídica ao convalidar aposentadorias de servidores estabilizados, defendendo que a administração pública não pode prejudicar servidores devido a falhas administrativas.

Jurisprudência Favorável

Diversos tribunais têm mantido o vínculo de estabilizados ao RPPS, assegurando aposentadorias com base em contribuições longas e a proteção da boa-fé.

Proposta de Resposta à Consulta

O Tribunal de Justiça requer que se conclua que as leis de efetivação estão vigentes para os servidores estabilizados, permitindo sua manutenção no RPPS. Caso contrário, solicita que se faça um "*distinguishing*" em relação ao Tema nº 1.254, propondo um regime de transição que permita a aposentadoria aos servidores estabilizados que tenham contribuído por pelo menos 30 anos.

Conclusão

O Tribunal de Justiça busca garantir que os servidores estabilizados e antigos celetistas que contribuíram por longos períodos ao RPPS mantenham seus direitos, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé.

Após manifestação do Ministério Público de Contas (Parecer 369/24 – peça 39) e, considerando que o pedido de ampliação da consulta pelo Tribunal de Justiça atende aos requisitos do Regimento Interno, o relator admitiu (peça 42) a ampliação do objeto. Logo, a resposta da Corte deverá abranger todos os quesitos apresentados.

A Coordenadoria de Atos de Pessoal (Instrução 414/25 – peça 46) salientou que, com a admissibilidade da consulta formulada pelo Tribunal de Justiça, foram

apresentadas questões específicas pelos consulentes. A Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Cianorte questionou se era possível conceder aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social a servidor contratado antes da Constituição de 1988 que não tivesse se submetido a concurso público. O Tribunal de Justiça, por sua vez, questionou se servidores estabilizados que adquiriram direitos até a publicação do acórdão do Tema 1254 poderiam se aposentar pelo RPPS e como deveria ocorrer a aposentadoria de estabilizados que não tivessem esses direitos.

As questões tratavam, de forma resumida, do regime previdenciário aplicável aos servidores que haviam alcançado a estabilidade excepcional conforme o art. 19 do ADCT. Destacou a importância de lembrar que, a partir da Emenda 20, de 15 de dezembro de 1998, o regime previdenciário para servidores ocupantes de cargos públicos passou a ser, por direito, contributivo, o que diferia do que ocorria anteriormente com os vinculados ao Regime Geral da Previdência Social. Dessa forma, a aposentadoria tornou-se um benefício de natureza previdenciária também para servidores estatutários, obrigando o novo regime a partir da Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003.

A Reforma Administrativa da EC 19/98 havia modificado o art. 39 da Constituição, eliminando a obrigatoriedade de regime jurídico único, permitindo a contratação de servidores pelo regime da CLT. Essa mudança, acompanhada de uma liminar que reinstaurou a regra do regime jurídico único até que a ação direta de inconstitucionalidade fosse decidida, resultou em interpretações administrativas e judiciais variadas sobre o regime previdenciário dos estabilizados pelo art. 19 do ADCT.

Importante ressaltar que o art. 24 do ADCT indicava que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam editar leis que estabelecessem critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal. No entanto, essa compatibilização não ocorreu como previsto, gerando diferentes entendimentos doutrinários e decisões administrativas.

Um caso histórico foi mencionado, em que divergências interpretativas entre o Ministério de Assistência e Previdência Social e o Ministério do Planejamento foram discutidas em um parecer do Advogado-Geral da União. O parecer destacou que a titularidade do cargo, mesmo que não estável, conferia ao servidor o direito ao regime próprio de previdência social.

Após o julgamento do Tema 1254, restaram dúvidas sobre o regime previdenciário aplicável aos alcançados pelo art. 19 do ADCT. As orientações do Ministério da Previdência indicaram que os estabilizados deveriam permanecer no RPPS sem limitações, em conformidade com a recomendação da AGU.

Em resposta à consulta do Ministério da Previdência, foi esclarecido que o Tema

1254 tem efeito vinculante apenas para os órgãos do Poder Judiciário, devendo as decisões respeitar a modulação de efeitos que preserva as aposentadorias e pensões já concedidas.

Por fim, concluiu que a possibilidade de extensão dos efeitos do Tema 1254 poderia ser garantida por meio de decisão judicial que assegurasse a manutenção no RPPS das aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos satisfeitos antes do marco temporal definido.

Respondeu às indagações da seguinte forma:

a) Pela Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Cianorte (CAPSECI):

a.1) É possível a concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social de servidor contratado antes da Constituição de 1988 sem que este tenha se submetido a concurso público em algum momento? Ressalva-se que a consulta não noticia se o servidor foi estabilizado e qual regime jurídico funcional e previdenciário está sujeito. Tampouco houve informações acerca das contribuições previdenciárias.

Desse modo, a pergunta pode ser respondida nos termos do Tema 1254 do STF: “Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público, ressalvadas as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios.” (Até 17 de junho de 2024).

b) Pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

b.1) Conforme a decisão, servidores estabilizados que adquiriram direito adquirido até a data de publicação do acórdão do Tema 1254, poderão se aposentar pelo RPPS, não sendo atingidos pelos efeitos da decisão?

Sim, conforme Tese 1254 do STF.

b.2) Conforme a decisão, servidores estabilizados que não tenham direito adquirido até a data de publicação do acórdão do Tema 1254, não poderão se aposentar pelo RPPS, devendo se aposentar pelo RGPS? Como isso deverá ocorrer na prática?

Sim, em princípio, servidores estabilizados que não tenham direito adquirido até a data de publicação do acórdão do Tema 1254 não poderão se aposentar pelo RPPS.

Eventualmente, não havendo o atendimento dos requisitos para a concessão do benefício pelo RPPS, o ente deve proceder de acordo com as orientações do Ministério da Previdência Social.

b.3.) Conforme a decisão, estabilizados que possuam aprovação mediante teste seletivo e que não tenham *adquiridos* nos termos acima, como devem ser analisados?

Idem resposta anterior.

Dessa forma, levando em consideração os efeitos que a interpretação do Tribunal poderá ter sobre a consulta e a variedade de processos de inativação que envolvem relações jurídicas complexas, opinou que, para o exercício da competência estabelecida no inciso III do art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal deve observar

a modulação dos efeitos da tese, respeitando os princípios da segurança jurídica e da boa-fé. Isso é especialmente relevante para os casos em que servidores contribuíram para o RPPS com base em leis locais que os incluíram como contribuintes do regime.

Em sua derradeira manifestação, o Ministério Público de Contas (Parecer 72/25 – PGC – peça 47) abordou a efetivação de servidores públicos e a legislação pertinente, com foco nas leis que impactaram o quadro de servidores do Tribunal de Justiça. Considerou desnecessária nova manifestação sobre os questionamentos do TJPR, permitindo que os quesitos complementares fossem discutidos imediatamente. Contudo, antes de examinar esses quesitos, destacou decisões do Supremo Tribunal Federal que trataram da constitucionalidade e dos direitos dos servidores em relação ao concurso público e à estabilidade.

Os julgados mencionados esclareceram que a transformação de servidores celetistas não concursados em estatutários era incompatível com a exigência de concurso público, exceto para aqueles que possuíam estabilidade excepcional. Além disso, a estabilidade prevista no artigo 19 do ADCT não conferiu aos servidores não concursados os mesmos direitos dos efetivos, especialmente no que diz respeito ao regime próprio de previdência social.

Mencionou diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que reforçaram a ideia de que apenas os servidores públicos titulares de cargos efetivos, aqueles que passaram por concurso, tinham direito ao regime próprio de previdência social. Os servidores estabilizados pelo artigo 19 do ADCT tinham o direito de permanecer no cargo, mas não gozavam dos benefícios típicos dos efetivos, como participação em planos de carreira e contagem de tempo de serviço para progressão funcional.

Além disso, abordou as implicações para os servidores que não se submeteram a concurso público, afirmando que deveriam ser inscritos no Regime Geral. Exceções foram admitidas para aqueles que preencheram requisitos de inativação até uma data específica e para aqueles efetivados por leis anteriores à Emenda Constitucional nº 19/98, que regulamentou a transformação de empregos públicos em cargos efetivos.

O *Parquet* também reafirmou que o tempo de serviço sob o regime da CLT não deveria ser considerado para a concessão de direitos típicos do regime estatutário, exceto em casos específicos de aposentadoria. Ao final, estabeleceu diretrizes para a análise dos atos de aposentadoria, enfatizando a importância de verificar a data e o regime de admissão dos servidores, assim como a necessidade de seguir as legislações pertinentes e as decisões do STF. Assim, com base em diversos dispositivos legais e decisões do Supremo Tribunal Federal opinou no seguinte sentido

- (a) os servidores que não tenham se submetido em algum momento a concurso público, de prova e títulos, nos moldes preconizados no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, não fazem jus à aposentadoria concedida por meio do Regime Próprio de Previdência Social, cabendo à Administração Pública municipal ou estadual promover a respectiva inscrição do segurado

no Regime Geral de Previdência Social, nos termos da legislação própria;
(b) estão excepcionados desta vedação os estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT, antigos celetistas e demais servidores admitidos sem concurso público, desde que:

(b.1.) tenham preenchidos os requisitos para inativação até 17/06/2024, conforme ressalva constante da parte final do Tema nº 1254 do Supremo Tribunal Federal;

(b.2.) sejam aposentados com fundamento nas regras permanentes instituídas nas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, nº 70/2012 e nº 103/2019, a depender da data em que perfizeram os requisitos exigidos em respectivas normas para atingir o direito à inativação; ou

(b.3.) tenham sido efetivados por leis editadas antes do advento da EC nº 19/98, autorizando expressamente a transformação de empregos públicos em cargos efetivos, em observância à então obrigatória instituição do Regime Jurídico Único-RJU.

(c) salvo havendo lei municipal expressa dispondo de forma diversa, o tempo de serviço correspondente a vínculos CLT com a administração municipal não pode ser considerado para fins da concessão de direitos típicos do regime estatutário (STF, ADI 1695).

Em resposta à manifestação do Tribunal de Justiça, considerando a decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI 1695-PR, propôs que

no que se refere aos efeitos legais que dependem de efetividade, há que se observar que o tempo celetista não pode ser considerado para fins de adicionais por tempo de serviço e de concessão de licença especial, e por consequência, restou vedada a consideração deste tempo para averbações de serviço ficto anteriores a 15/12/1998; ressalvadas as hipóteses em que se verificou a submissão ao concurso de efetivação, de que versou o § 1º, do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sugeriu ainda diretrizes para a análise automatizada dos atos de aposentadoria e pensões, destacando a importância de coletar informações específicas para assegurar a conformidade legal. As diretrizes incluem:

a) Data e Regime de Admissão: Identificar se o servidor foi admitido sob o regime CLT ou estatutário;

b) Edital de Contratação: Registrar o número e a data do edital que originou a contratação;

c) Transição de Regime: Se o servidor foi contratado sob o regime CLT, esclarecer como ocorreu a passagem para o regime estatutário, detalhando:

i) Se foi através de novo concurso, mencionando o edital e a data de posse;

ii) Se foi por concurso interno de efetivação, conforme o artigo 19, § 1º, do ADCT, também especificando edital e data de posse;

iii) Se foi por lei de efetivação, indicando a data de publicação da lei, tanto antes quanto depois da Emenda Constitucional nº 19/98;

iv) Se foi por ato administrativo de enquadramento, informando o número e a data da publicação do ato, e a data em que o servidor cumpriu os requisitos para

aposentadoria, considerando que as regras de transição não são aplicáveis.

Destacou, por fim, a situação de servidores que não foram admitidos em cargos efetivos por meio de concurso público, conforme estabelece o artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988. Esses servidores foram indevidamente vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, o que contraria as normas do artigo 33 da Emenda Constitucional nº 19/1998, da Lei Federal nº 9.717/1998 e do artigo 40 da CF, na versão dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998.

Salientou que a data limite para que esses servidores cumpram os requisitos para inativação, conforme as regras permanentes das Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, nº 70/2012 e nº 103/2019, é 17 de junho de 2024. Essa data corresponde à publicação da ata de julgamento dos Embargos de Declaração relacionados ao Recurso Extraordinário RE 1.426.306. A partir dessa data, todos os servidores não concursados em atividade, que não tenham cumprido os requisitos de inativação, devem ser obrigatoriamente vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Diante dos aditamentos realizados, passamos a ter os seguintes questionamentos e pedidos:

Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Cianorte – CAPSECI

É possível a concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social de servidor contratado antes da Constituição de 1988 sem que este tenha se submetido a concurso público em algum momento?

Caixa de Assistência e Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais de Londrina – CAAPSM L

a) Conforme a decisão, servidores estabilizados que adquiriram direito adquirido até a data de publicação do acórdão do Tema 1254, poderão se aposentar pelo RPPS, não sendo atingidos pelos efeitos da decisão?

b) Conforme a decisão, servidores estabilizados que não tenham direito adquirido até a data de publicação do acórdão do Tema 1254, não poderão se aposentar pelo RPPS, devendo se aposentar pelo RGPS? Como isso deverá ocorrer na prática?

c) Conforme a decisão, estabilizados que possuam aprovação mediante teste seletivo e que não tenham adquiridos nos termos acima, como devem ser analisados?

2.1 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ - PEDIDOS:

Com fundamento em todas as razões de fato e de direito apresentadas nessa manifestação, requer-se seja recebida essa manifestação e seus anexos e no mérito:

a. que a resposta à Consulta nº 352090/2022 conclua estarem vigentes leis de efetivação aos servidores estabilizados e antigos e celetistas, mantendo-os no

regime próprio de previdência social, nos termos dos fundamentos apresentados nos Itens nº 1 e 2 desta peça;

b. caso não se admita a conclusão acima, que se realize o *distinguishing* em relação ao Tema nº 1.245/STF para, com amparo nos princípios, disposições da LINDB e demais substratos jurídicos referidos nos Itens nº 3 a 11 desta peça, estabelecer-se a seguinte modulação ou regime de transição na resposta à Consulta nº 352090/2022:

Aos servidores estabilizados e antigos celetistas que já detenham, no mínimo, 30 (trinta) anos de contribuição obrigatória vertida ao Regime Próprio de Previdência Social, sem que tenha havido objeção por parte dos órgãos integrantes do sistema previdenciário do Estado do Paraná, possam manter os recolhimentos e, ao final, sejam assegurada a possibilidade de aposentadoria pelo aludido regime, cumpridos os demais pressupostos constitucionais.

2.2 PRELIMINAR DE REVISÃO DA SÚMULA Nº 05 DESTE TRIBUNAL

Conforme destacado na instrução processual, a necessidade de revisão da Súmula 5 não se justifica, uma vez que foi elaborada com o intuito de garantir a segurança jurídica e a proteção dos direitos dos servidores admitidos antes de 2000, cujas situações não foram analisadas e registradas tempestivamente. A interpretação da súmula já considera a distinção entre a legalidade das admissões e a natureza do vínculo previdenciário, assegurando que a regularização das admissões não implica automaticamente na concessão de aposentadorias pelo Regime Próprio de Previdência Social. Portanto, a manutenção da Súmula nº 5 é fundamental para garantir a estabilidade das relações jurídicas e evitar a insegurança que poderia advir de uma revisão desnecessária, que poderia prejudicar servidores que agiram de boa-fé ao longo de suas carreiras.

2.3 MÉRITO

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 1157¹, deixou claro que apenas os servidores que passaram por concurso público são considerados efetivos. Essa diferenciação é fundamental para a aplicação das normas previdenciárias. A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso II², estabelece a obrigatoriedade da realização de concurso público para a admissão de servidores, o que implica que

1 Tese: É vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, haja vista que esta regra transitória não prevê o direito à efetividade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e decisão proferida na ADI 3609 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe. 30/10/2014). Ata de julgamento publicada em 31/03/2022 e Acórdão publicado em 04/04/2022.

2 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: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (...)

aqueles que não passaram pelo processo seletivo não possuem a condição de efetivos.

A estabilidade conferida pelo artigo 19³ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a servidores contratados antes da Constituição de 1988 não altera sua condição de efetividade. Esses servidores, mesmo estabilizados, não podem ser considerados efetivos, uma vez que lhes falta o requisito de aprovação em concurso público.

Em decisões anteriores, o STF reafirmou que a estabilidade excepcional, prevista no artigo 19 do ADCT, não confere aos servidores não concursados os mesmos direitos que os efetivos, especialmente no que tange à aposentadoria. O julgamento da ADI 3609, publicada em 30/10/2014, consolidou a inconstitucionalidade de disposições que buscavam efetivar servidores não concursados, reforçando a necessidade de concurso público como requisito essencial para a aquisição do status de efetivo.

Desde então, o tema foi pacificado.

Por oportuno, saliente-se que a Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, estabelece que o RPPS se destina *exclusivamente* aos servidores públicos efetivos⁴. Portanto, qualquer servidor que não tenha se submetido a concurso público não pode ser filiado a esse regime. O inciso V do artigo 1º da referida lei é categórico ao afirmar que a filiação ao RPPS é permitida apenas para servidores efetivos, excluindo, assim, os servidores admitidos sem concurso.

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal enfrentou o Tema 1254 relativo ao regime previdenciário dos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e, acolhendo parcialmente os embargos de declaração do INSS para modular os efeitos da decisão, acrescentou esclarecimentos na parte final à tese de julgamento proferindo-a nos seguintes termos:

Tese: Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público, ressalvadas as

3 Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público. § 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei. § 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do "caput" deste artigo, exceto se se tratar de servidor. § 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.

4 Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:(...)V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;(...)

aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios.

Ressalte-se que a ata de julgamento foi publicada em 17/06/2024.

Pontos Principais da decisão:

1 Servidores Públicos Civis: O STF esclareceu que somente os servidores públicos civis que ocupam cargo efetivo são vinculados ao regime próprio de previdência social. Isso significa que servidores temporários, comissionados ou aqueles que não passaram por concurso público não estão automaticamente incluídos nesse regime;

2 Exceções: A decisão também ressalva que os servidores estáveis, conforme o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e aqueles que foram admitidos sem concurso público não estão vinculados ao regime previdenciário, a menos que já tenham adquirido direitos de aposentadoria ou pensão até a data da publicação da ata de julgamento dos embargos declaratórios, ou seja 17/06/2024;

3 Aposentadorias e Pensões: A decisão garante a proteção aos direitos já adquiridos, portanto, aposentadorias e pensões que já foram concedidas ou cujos requisitos já estavam satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento não são afetadas pela nova interpretação.

E é a partir dessas premissas que devemos analisar as indagações trazidas.

A análise dos pareceres jurídicos e das instruções apresentadas pelas unidades técnicas e pelo Ministério Público de Contas evidencia que a jurisprudência é pacífica no sentido de que apenas os servidores efetivos, aqueles que se submeteram a concurso público, têm direito ao RPPS. Os servidores estabilizados, conforme o artigo 19 do ADCT, não adquirem a condição de efetivos apenas pela estabilidade, o que limita sua filiação ao RPPS.

Dessa forma, compreendo que a mais recente manifestação do *Parquet* de Contas responde com clareza às indagações propostas, motivo pelo qual adoto as proposições e respondo a consulta nos seguintes termos:

(a) os servidores que não tenham se submetido em algum momento a concurso público, de prova e títulos, nos moldes preconizados no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, não fazem jus à aposentadoria concedida por meio do Regime Próprio de Previdência Social, cabendo à Administração Pública municipal ou estadual promover a respectiva inscrição do segurado no Regime Geral de Previdência Social, nos termos da legislação própria;

(b) estão excepcionados desta vedação os estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT, antigos celetistas e demais servidores admitidos sem concurso público, desde que:

(b.1.) tenham preenchidos os requisitos para inativação até 17/06/2024, conforme ressalva constante da parte final do Tema nº 1254 do Supremo Tribunal Federal;

(b.2.) sejam aposentados com fundamento nas regras permanentes instituídas nas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, nº 70/2012 e nº 103/2019, a depender da data em que perfizeram os requisitos exigidos em respectivas normas para atingir o direito à inativação; ou

(b.3) tenham sido efetivados por leis editadas antes do advento da EC nº 19/98, autorizando expressamente a transformação de empregos públicos em cargos efetivos, em observância à então obrigatória instituição do Regime Jurídico Único-RJU.

c) salvo havendo lei municipal expressa dispondo de forma diversa, o tempo de serviço correspondente a vínculos CLT com a administração municipal não pode ser considerado para fins da concessão de direitos típicos do regime estatutário (STF, ADI 1695).

2.4 DIRETRIZES PARA ANÁLISE AUTOMATIZADA DE ATOS

Diante da solicitação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização para o retorno dos autos após o julgamento, com o intuito de aferir a necessidade de eventuais alterações nos critérios utilizados nas fiscalizações e nos sistemas, proponho a devolução do feito para que, com base nas diretrizes expostas pelo Ministério Público de Contas (fl. 30 – peça 47), acrescidas de outras a serem avaliadas pela Administração da Casa com o suporte das unidades correspondentes, possam promover a atualização do sistema de análise de dados. Essa atualização deve contemplar os casos definidos pelo tema 1254 do STF, assegurando que os critérios e informações sejam adequadamente refletidos nas ferramentas de fiscalização.

2.5 DA SOLICITAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DA TÉCNICA DE DISTINGUISHING

A consulta oferece respostas em linhas gerais para a maioria dos casos, mas reconhece-se que existem situações pontuais e ultra específicas que não se enquadram nesses parâmetros. Para esses casos excepcionais, será necessária uma avaliação casuística, utilizando-se da técnica do '*distinguishing*'. Ao identificar as particularidades do caso que o tornam distinto de situações anteriores que poderiam parecer semelhantes à primeira vista, este Tribunal poderá valer-se dessa técnica, justificando suas decisões e esclarecendo os motivos pelos quais uma regra ou princípio jurídico aplicável em um caso anterior não se aplica da mesma forma no caso atual, flexibilizando e adaptando, assim, o direito e permitindo que a jurisprudência evolua à medida que novas situações e contextos emergem.

2.6 DO VOTO

Em face de todo o exposto, voto por:

Adotar as proposições feitas pelo Ministério Público de Contas e responder à consulta nos seguintes termos:

(a) Os servidores que não tenham se submetido, em qualquer momento, a concurso público de provas ou de provas e títulos, nos moldes preconizados no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, não fazem jus à aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), devendo a Administração Pública municipal ou estadual promover a inscrição desses segurados no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme a legislação aplicável.

(b) Excepcionalmente, a vedação do item (a) não se aplica:

(b.1) aos servidores admitidos sem concurso público que tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria até 17/06/2024, nos termos da ressalva final do Tema 1254 do STF, e cuja aposentadoria tenha se dado com fundamento nas regras permanentes estabelecidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, nº 70/2012 e nº 103/2019, conforme a data de preenchimento dos requisitos;

OU

(b.2) aos servidores que tenham sido efetivados por leis editadas antes da EC nº 19/1998, que tenham autorizado expressamente a transformação de empregos públicos em cargos efetivos, em observância à obrigatoriedade, então vigente, de instituição do Regime Jurídico Único (RJU).

(c) Salvo disposição expressa em lei municipal em sentido diverso, o tempo de serviço prestado sob o regime da CLT com a administração municipal não pode ser computado para a concessão de direitos típicos do regime estatutário, conforme entendimento do STF na ADI 1695.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à:

Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno;

Coordenadoria-Geral de Fiscalização para promoção das alterações dos critérios utilizados nas fiscalizações e nos sistemas, conforme diretrizes expostas pelo Ministério Público de Contas (fl. 30 – peça 47), acrescidas de outras a serem avaliadas pela Administração da Casa com o suporte das unidades correspondentes;

Diretoria de Protocolo, ficando, desde já, autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, adotar as proposições feitas pelo Ministério Público de Contas e RESPONDER à consulta nos seguintes termos:

I - Os servidores que não tenham se submetido, em qualquer momento, a concurso público de provas ou de provas e títulos, nos moldes preconizados no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, não fazem jus à aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), devendo a Administração Pública municipal ou estadual promover a inscrição desses segurados no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme a legislação aplicável;

II - Excepcionalmente, a vedação do item (a) não se aplica:

a) aos servidores admitidos sem concurso público que tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria até 17/06/2024, nos termos da ressalva final do Tema 1254 do STF, e cuja aposentadoria tenha se dado com fundamento nas regras permanentes estabelecidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, nº 70/2012 e nº 103/2019, conforme a data de preenchimento dos requisitos;

OU

b) aos servidores que tenham sido efetivados por leis editadas antes da EC nº 19/1998, que tenham autorizado expressamente a transformação de empregos públicos em cargos efetivos, em observância à obrigatoriedade, então vigente, de instituição do Regime Jurídico Único (RJU);

c) Salvo disposição expressa em lei municipal em sentido diverso, o tempo de serviço prestado sob o regime da CLT com a administração municipal não pode ser computado para a concessão de direitos típicos do regime estatutário, conforme entendimento do STF na ADI 1695.

III - encaminhar, após o trânsito em julgado da decisão:

a) à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno;

b) à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para promoção das alterações dos critérios utilizados nas fiscalizações e nos sistemas, conforme diretrizes expostas pelo Ministério Público de Contas (fl. 30 – peça 47), acrescidas de outras a serem avaliadas pela Administração da Casa com o suporte das unidades correspondentes;

c) à Diretoria de Protocolo, ficando, desde já, autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 30 de abril de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

RESPONSABILIDADE PREVIDENCIÁRIA

CÂMARA MUNICIPAL - SERVIDOR INATIVO - RPPS EXTINTO

PROCESSO N° : 381679/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DA PLATINA
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DA PLATINA
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 1081/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Santo Antônio da Platina. Município com Regime Próprio de Previdência Social extinto. Servidores inativos da Câmara Municipal com proventos custeados pelo Executivo. Artigo 10 da Lei Federal nº 9.717/1998. Responsabilidade previdenciária pelo passivo do regime extinto que permanece com o Município, inclusive quanto a aposentados oriundos do Legislativo. Artigo 29-A da Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 109/2021). Inclusão de inativos no limite de despesa do Legislativo como regra contábil-fiscal, sem transferência retroativa de passivos entre Poderes. Inadmissibilidade de criação de fundo previdenciário da Câmara para assumir encargos de aposentados cujas contribuições foram historicamente recolhidas e geridas pelo Executivo. Inadmissibilidade de criação de fundo previdenciário da Câmara para assumir encargos prospectivos. Revisão Geral Anual de inativos custeados pelo Município: participação normativa do Legislativo.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Santo Antônio da Platina, Estado do Paraná, com fundamento nos arts. 311 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, versando sobre a responsabilidade por encargos previdenciários de servidores inativos vinculados ao Poder Legislativo Municipal, em contexto de extinção de Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – do Município e migração dos servidores ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Ainda que a Consulta seja enfrentada em tese, sintetizo, a seguir, o contexto apresentado pela Câmara Municipal de Santo Antônio da Platina, para fins de melhor compreensão do tema.

Relata o consulente que, por meio da Lei Municipal nº 357, de 30 de junho de 2004, o Município de Santo Antônio da Platina promoveu a extinção do regime próprio de previdência social então vigente (PREVISSAP) e do respectivo fundo previdenciário, transferindo todos os servidores, tanto do Executivo quanto do Legislativo, ao Regime Geral de Previdência Social. Em decorrência dessa extinção, o Município assumiu diretamente, por meio do Tesouro Municipal e do Fundo de Reserva, o pagamento dos benefícios previdenciários concedidos durante a vigência do Regime Próprio de Previdência Social e a complementação de benefícios

excedentes ao teto estabelecido pelo RGPS, em consonância com o disposto no art. 10 da Lei Federal nº 9.717/1998.

Esclarece a Câmara que, desde então, alguns servidores originários do Poder Legislativo passaram a ter seus benefícios custeados pelo Município, dentre os quais, exemplificativamente: (1) servidor aposentado pelo Legislativo com proventos integrais pagos pelo Executivo desde 1995, cujas contribuições previdenciárias sempre foram recolhidas e geridas no âmbito da estrutura municipal; e (2) servidora aposentada pelo Legislativo que recebe complementação de aposentadoria com recursos do Fundo de Reserva municipal, igualmente com contribuições e gestão previdenciária centralizadas no Executivo.

Narra, além disso, a existência de servidor ativo do Legislativo que, em 2024, foi autorizado pelo Executivo a ingressar como contribuinte do Fundo de Reserva, com vistas à futura complementação de aposentadoria ou pensão, tendo as contribuições, patronal e do segurado, sido recolhidas normalmente nos exercícios de 2024 e 2025, sem qualquer ressalva quanto à suposta necessidade de fundo previdenciário próprio do Legislativo ou de transferência de passivo para a Câmara.

Prossegue o consultante informando que, em 2024, o Departamento Municipal de Recursos Humanos suscitou, no Processo Digital nº 34951/2024, questão sobre a possibilidade de o pagamento de servidores inativos da Câmara, custeados pelo Município, passar a ser suportado pelo próprio Poder Legislativo, à luz da Emenda Constitucional nº 109/2021, que alterou o art. 29A da Constituição Federal para incluir “*os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas*” no limite de despesa do Legislativo municipal.

A Procuradoria Jurídica do Município, no Parecer nº 0963/2024 (peça 4), concluiu, em síntese, que, em razão da nova redação do art. 29A e do art. 20, § 7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas com inativos e pensionistas vinculados ao Legislativo não poderiam mais ser contabilizadas como gasto de pessoal do Executivo, devendo o pagamento dos inativos da Câmara ser suportado pelo próprio Legislativo, ainda que a contabilização da despesa como gasto de pessoal do Legislativo se desse a partir de 2025.

Com base nesse entendimento, o Prefeito Municipal, por meio do Ofício nº 034/2025, remeteu os autos à Câmara, sugerindo que esta passasse a assumir, a partir de 2025, o pagamento dos servidores inativos a ela vinculados, citando, como reforço, o Acórdão nº 1.106/2006 deste Tribunal (envolvendo o Município de Morretes) e a nova redação do art. 29A da Constituição.

A Câmara Municipal, por sua vez, refutou tal interpretação em Ofício nº 026/2025, dirigido ao Prefeito, enfatizando que, desde a extinção do RPPS (PREVISSAP) em 2004, o Município assumiu integralmente o pagamento dos aposentados e pensionistas vinculados ao regime extinto, inclusive aqueles

oriundos do Legislativo, conforme autoriza e impõe o art. 10 da Lei 9.717/1998, e que as contribuições previdenciárias desses servidores sempre foram recolhidas e administradas pelo Executivo. Entende o Legislativo que a tentativa de atribuir-lhe, a partir de 2025, o passivo decorrente de aposentadorias já concedidas e historicamente custeadas pelo Município viola os princípios da legalidade, segurança jurídica, boa-fé administrativa e confiança legítima.

Em paralelo, a Câmara, segundo afirma, já havia buscado orientação preliminar neste Tribunal de Contas, por meio de demanda no Canal de Comunicação (identificador nº 364371, peça 5), na qual recebeu análise técnica de caráter orientativo, destacando a responsabilidade do Município, à luz do art. 10 da Lei 9.717/1998, e a impossibilidade de atribuir ao Legislativo, sem base legal específica, encargos previdenciários pretéritos relativos a RPPS extinto.

Diante da persistência da divergência interpretativa com o Executivo, a Câmara formula a presente Consulta, indagando, em síntese:

- 1 Pode a Câmara Municipal ser legalmente responsabilizada por encargos previdenciários de servidores inativos cujas contribuições previdenciárias sempre foram recolhidas e geridas exclusivamente pelo Executivo Municipal?
- 2 É juridicamente admissível a criação de fundo previdenciário próprio pela Câmara Municipal, com o objetivo de assumir encargos relativos a servidores já aposentados, cujas contribuições históricas não foram administradas por esta Casa Legislativa?
- 3 Caso se opte pela criação de fundo previdenciário para os servidores ativos do Legislativo, é possível que sua aplicação se dê de forma exclusivamente prospectiva, sem retroagir para abarcar obrigações passadas?
- 4 No caso de servidores inativos da Câmara Municipal custeados pelo Município (Executivo), a responsabilidade pelo ato de concessão da Revisão Geral Anual (RGA) é, via de regra, do Poder Executivo Municipal, desde que este seja o responsável pelo pagamento e gestão dos respectivos proventos?

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar – CAIS, na Instrução nº 95/26 – CAIS (peça 17), manifestouse, inicialmente, pelo conhecimento da presente Consulta, ao reconhecer o atendimento dos requisitos previstos nos arts. 311 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal.

No mérito, assentou que, à luz do art. 10 da Lei Federal nº 9.717/1998 e do contexto normativo local de extinção do RPPS do Município de Santo Antônio da Platina, não há suporte jurídico para o deslocamento à Câmara Municipal da responsabilidade pelo custeio de benefícios de servidores inativos cujas contribuições previdenciárias foram, historicamente, recolhidas e geridas pelo Poder Executivo, inclusive após a extinção do regime próprio.

Destacou que a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 109/2021 no art. 29A da Constituição Federal tem natureza de regra de limite e contabilização da despesa do Poder Legislativo, não se prestando a redefinir, de forma retroativa, a titularidade de passivos previdenciários já consolidados sob a égide do RPPS extinto.

Quanto à criação de fundos pela Câmara, a unidade técnica respondeu pela impossibilidade. Por fim, quanto à responsabilidade pelo ato de concessão da Revisão Geral Anual, concluiu pela necessidade de participação normativa do Legislativo.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, no Parecer nº 66/26 – PGC (peça 18), anuiu às conclusões da unidade técnica, enfatizando que compete ao ente federativo instituidor e extintor do RPPS, no caso, o Município, assumir integralmente o pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime e daqueles cujos requisitos foram implementados antes de sua extinção, conforme dispõe o art. 10 da Lei nº 9.717/1998. Ressaltou, ademais, que o art. 29A da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 109/2021, deve ser lido como mecanismo de disciplina dos limites de despesa do Poder Legislativo, sem conferir autorização para transferir, por via interpretativa, passivos previdenciários pretéritos do Executivo à Câmara Municipal, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da boa-fé administrativa.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, na medida em que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno deste Tribunal.

O ponto central da Consulta consiste em definir os efeitos da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 109/2021 no art. 29-A da Constituição Federal sobre a responsabilidade da Câmara Municipal quanto aos encargos previdenciários de servidores inativos, cujas contribuições sempre foram arrecadadas e geridas pelo Poder Executivo, especialmente no contexto de extinção do RPPS municipal. Passo à análise de cada questão apresentada.

2.1 RESPONSABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL POR ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DE INATIVOS CUJAS CONTRIBUIÇÕES FORAM GERIDAS PELO EXECUTIVO

A alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, no art. 29-A da Constituição Federal, incluiu expressamente os gastos com pessoal inativo e pensionistas no cálculo do limite de despesa do Poder Legislativo Municipal, estabelecendo, assim, obrigação de natureza fiscal e contábil:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5.º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: [...] (Redação dada pela EC nº 109/2021)

Da exposição de motivos da Emenda, extrai-se o objetivo de reforçar a lógica de que cada Poder deve responder, integralmente, por seu próprio custo estrutural, inclusive encargos previdenciários, evitando distorções contábeis que mascarem o gasto real do Legislativo. Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar nº 178/2021 antecipou parte dessa lógica, ao introduzir o § 7º ao art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

§ 7.º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão. (LRF, art. 20, § 7.º, na redação da LC nº 178/2021)

Contudo, a norma constitucional introduzida pela Emenda Constitucional nº 109/2021 não transferiu obrigações previdenciárias pretéritas entre Poderes. Trata-se, como bem concluiu a Instrução nº 95/26 – CAIS, de regra de natureza contábil e fiscal, destinada a aprimorar o controle do gasto público, cujo efeito se projeta prospectivamente sobre o planejamento orçamentário da Câmara Municipal, ainda que a execução financeira dos pagamentos permaneça centralizada no Poder Executivo.

No caso específico de Santo Antônio da Platina, o Município extinguiu seu RPPS em 2004, por força da Lei Municipal nº 357/2004, e assumiu, nos termos do art. 10 da Lei Federal nº 9.717/1998, a responsabilidade integral pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime, inclusive daqueles originados no Poder Legislativo:

Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social. (Lei nº 9.717/1998)

Assim, para a questão em tese, após a extinção do RPPS, a obrigação previdenciária deixa de ser setorial, dividida entre os Poderes, passando a representar obrigação do ente federativo como pessoa jurídica una. Por isso, se as contribuições sempre foram arrecadadas, geridas e capitalizadas pelo Executivo, entende-se que a Câmara não pode ser responsabilizada retroativamente por passivos cuja formação ocorreu fora de sua gestão financeira.

O entendimento encontra amparo na Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC nº 04/2025⁵, a qual, ao tratar dos municípios sem RPPS, consigna que “não há base para incluir gastos com aposentados ou pensionistas da Câmara, salvo quanto àqueles custeados diretamente pelo Tesouro Municipal⁶”, e que “a execução orçamentária das obrigações previdenciárias deve permanecer a cargo do Poder

5 Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2025/07/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-ATRICON-IRB-CNPTC-04-2025-Limite-financeiro-de-repasse-de-duodecimo.pdf>.

6 Página 28

Executivo⁷”, sem que isso afaste o dever de registro contábil adequado das obrigações atribuíveis ao Poder Legislativo.

Prospectivamente, todavia, a norma impõe ajuste fiscal e contábil: a Câmara Municipal deve internalizar, em seu planejamento financeiro e no cômputo do limite do art. 29-A, os encargos relativos aos inativos a ela vinculados que sejam diretamente custeados pelo Tesouro Municipal, sem que isso implique redistribuição automática de passivos pretéritos entre os Poderes.

Portanto, no que concerne à primeira pergunta elaborada na presente Consulta, proponho a resposta nos seguintes termos:

1 Pode a Câmara Municipal ser legalmente responsabilizada por encargos previdenciários de servidores inativos cujas contribuições previdenciárias sempre foram recolhidas e geridas exclusivamente pelo Executivo Municipal?

Resposta: Não. A Emenda Constitucional nº 109/2021 introduziu modificação de natureza contábil-fiscal, de efeito prospectivo, que exige a inclusão das despesas com inativos e pensionistas no limite constitucional do Poder Legislativo municipal. Tal alteração, contudo, não tem aptidão para promover sucessão automática de passivos previdenciários pretéritos, nem para afastar a responsabilidade originária do Município assumida com a extinção do RPPS, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.717/1998. Portanto, a Câmara Municipal não pode ser responsabilizada por encargos previdenciários de inativos cujas contribuições sempre foram arrecadadas e geridas exclusivamente pelo Poder Executivo.

2.2 ADMISSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE FUNDO PREVIDENCIÁRIO PRÓPRIO PELA CÂMARA MUNICIPAL PARA INATIVOS COM CONTRIBUIÇÕES GERIDAS PELO EXECUTIVO

O segundo quesito indaga se a Câmara Municipal poderia instituir fundo previdenciário próprio destinado a assumir encargos de servidores já aposentados, cujas contribuições históricas jamais foram por ela arrecadadas ou geridas.

O art. 249 da Constituição Federal⁸ autoriza os entes federativos a constituírem fundos vinculados ao pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos seus servidores, em adição aos recursos do respectivo Tesouro. O Acórdão nº 1054/20 deste Tribunal Pleno⁹ admite a manutenção de fundo de natureza previdenciária para custear benefícios originários de RPPS em extinção até a cessação da última obrigação.

Entretanto, tal permissivo tem alcance definido: destina-se à manutenção de

7 Página 29

8 Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

9 Consulta. Processo nº 104010/2018.

fundos vinculados a RPPS em extinção, com vistas ao custeio de benefícios originários desse regime. Não se confunde com a criação eventual de fundo previdenciário setorial pelo Poder Legislativo para assumir encargos relativos a servidores já aposentados cujas contribuições históricas foram arrecadadas e geridas pelo Poder Executivo.

Nessa hipótese específica, os passivos previdenciários decorrentes do regime extinto já se encontram definitivamente consolidados como obrigação institucional do Município, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.717/1998. A criação de fundo setorial pelo Legislativo para absorver tais encargos pretéritos implicaria deslocamento artificial de passivo sem correspondência contributiva histórica, em manifesta afronta aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e do equilíbrio financeiro e atuarial.

A isso acresce a vedação constitucional, expressa no § 22 do art. 40, introduzido pela Emenda Constitucional nº 103/2019¹, à instituição de novos regimes próprios de previdência social. No caso de Município que extinguiu formalmente seu RPPS e promoveu a migração integral de seus servidores ao RGPS, inexistente sistema previdenciário municipal a ser custeado, haja vista que os benefícios passam a ser de responsabilidade do RGPS, cabendo aos Poderes Públicos apenas a contribuição patronal. Nesse contexto, não se vislumbra fundamento jurídico capaz de lastrear a instituição de fundo previdenciário, pois não subsiste regime próprio a ser financiado.

Portanto, no que concerne à segunda pergunta elaborada na presente Consulta, proponho o seguinte:

2 É juridicamente admissível a criação de fundo previdenciário próprio pela Câmara Municipal, com o objetivo de assumir encargos relativos a servidores já aposentados, cujas contribuições históricas não foram administradas por esta Casa Legislativa?

Resposta: Não. Embora o art. 249 da Constituição Federal autorize a manutenção de fundo vinculado a RPPS em extinção para custear benefícios originários desse regime, tal permissivo não ampara a criação de fundo previdenciário pelo Poder Legislativo para assumir encargos relativos a servidores já aposentados cujas contribuições históricas foram arrecadadas e geridas pelo Executivo. Os passivos decorrentes do regime extinto consolidaram-se como obrigação institucional única do Município, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.717/1998, e a criação de fundo setorial implicaria deslocamento artificial de passivo sem correspondência contributiva histórica, violando os princípios da legalidade, da segurança jurídica e do equilíbrio atuarial.

¹ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [...] § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

2.3 POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE FUNDO PREVIDENCIÁRIO PARA SERVIDORES ATIVOS DO LEGISLATIVO COM APLICAÇÃO EXCLUSIVAMENTE PROSPECTIVA

O terceiro quesito indaga se, optando-se pela criação de fundo previdenciário para os servidores ativos do Legislativo, seria possível que sua aplicação se desse de forma exclusivamente prospectiva, sem retroagir para abarcar obrigações passadas.

Conforme fundamentação exposta no quesito anterior, a resposta a este item fica prejudicada em razão do reconhecimento da inviabilidade jurídica de criação de fundo previdenciário setorial pelo Poder Legislativo, tanto para inativos quanto para ativos.

Com efeito, a Constituição Federal, após o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, veda expressamente a instituição de novos regimes próprios de previdência social (art. 40, § 22). Não subsistindo regime próprio a ser financiado, não há fundamento jurídico para a criação de fundo de natureza previdenciária, ainda que com efeitos exclusivamente prospectivos.

Esclareça-se, por cautela, que tal conclusão não prejudica a possibilidade de o Município, caso venha a reorganizar sua estrutura previdenciária futuramente, adotar as medidas admitidas pela legislação vigente, sempre observados os parâmetros constitucionais e a vedação de criação de novo RPPS.

Portanto, no que concerne à terceira pergunta elaborada na presente Consulta, assim proponho a resposta:

3 Caso se opte pela criação de fundo previdenciário para os servidores ativos do Legislativo, é possível que sua aplicação se dê de forma exclusivamente prospectiva, sem retroagir para abarcar obrigações passadas?

Resposta: Item prejudicado em razão da resposta fornecida ao quesito anterior. A inviabilidade jurídica de criação de fundo previdenciário setorial pelo Poder Legislativo, seja para inativos seja para ativos, afasta a necessidade de apreciação da possibilidade de sua aplicação com efeitos exclusivamente prospectivos. A vedação constitucional à instituição de novos RPPS (art. 40, § 22, da Constituição Federal, introduzido pela EC nº 103/2019) corrobora essa conclusão.

2.4 COMPETÊNCIA PARA A CONCESSÃO DA REVISÃO GERAL ANUAL AOS SERVIDORES INATIVOS DA CÂMARA CUSTEADOS PELO MUNICÍPIO

O quarto quesito questiona se, sendo os inativos do Poder Legislativo custeados pelo Tesouro Municipal, a responsabilidade pelo ato de concessão da Revisão Geral Anual (RGA) seria, em regra, do Poder Executivo.

A resposta a essa questão exige a distinção entre três planos distintos que costumam ser indevidamente confundidos: (i) a execução financeira do pagamento; (ii) a titularidade funcional da despesa; e (iii) a competência normativa para definir a política remuneratória.

Quanto ao primeiro plano, o fato de o Município executar o pagamento dos proventos dos inativos vinculados ao Legislativo decorre da obrigação assumida com a extinção do RPPS, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.717/1998. Trata-se de centralização operacional que assegura maior eficiência e controle, segundo o art. 40, § 20, da Constituição Federal², o qual exige unidade gestora do RPPS, mas que não transfere ao Executivo competências que são próprias do Legislativo.

Quanto ao segundo plano, o fato de os inativos do Poder Legislativo serem custeados pelo Tesouro Municipal não altera a titularidade funcional da despesa, que continua vinculada ao Poder Legislativo para fins de cômputo do limite de despesa, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal. Assim, execução financeira e titularidade funcional são categorias distintas e não se confundem.

Quanto ao terceiro plano, a Constituição Federal é explícita ao estabelecer, no art. 37, inciso X, que:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4.º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Da leitura do texto constitucional, extrai-se a exigência de lei específica para a concessão da revisão geral, com observância da iniciativa privativa em cada caso. Tratando-se de servidores vinculados ao Poder Legislativo, ainda que inativos, impõe-se a necessária participação normativa da própria Câmara Municipal, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes.

Nesse sentido, o Poder Executivo Municipal não pode, unilateralmente, decidir acerca da política remuneratória de servidores, ativos e inativos, vinculados ao Poder Legislativo. A execução do pagamento não confere ao Executivo a competência normativa para disciplinar a remuneração de servidores ativos e os reflexos desses valores sobre os proventos dos aposentados.

Assim, as normas que concentram a responsabilidade de pagamento no Município (art. 10 da Lei nº 9.717/1998) não suprimem a necessidade de participação normativa do Legislativo na definição da revisão remuneratória que impacta seus servidores inativos, preservando-se a autonomia institucional e a lógica constitucional de repartição de competências.

Portanto, no que concerne à quarta pergunta elaborada na presente Consulta, proponho a seguinte resposta:

4 No caso de servidores inativos da Câmara Municipal custeados pelo Município (Executivo), a responsabilidade pelo ato de concessão da Revisão Geral Anual (RGA)

2 § 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.

é, via de regra, do Poder Executivo Municipal, desde que este seja o responsável pelo pagamento e gestão dos respectivos proventos?

Resposta: Não. O fato de os inativos do Poder Legislativo serem custeados pelo Tesouro Municipal, conforme o art. 10 da Lei nº 9.717/1998, não altera a titularidade funcional da despesa, que continua vinculada ao Poder Legislativo para fins de cômputo do limite de despesa (art. 29-A da Constituição). Os dispositivos citados concentram a responsabilidade de pagamento no Município, mas não suprimem a necessidade de participação normativa do Legislativo na definição da revisão remuneratória que impacta seus servidores inativos, preservando-se a autonomia institucional e a lógica constitucional de repartição de competências.

2.5 VOTO

Diante de todo o exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, proponho que o Tribunal Pleno responda ao consulente nos seguintes termos:

1 Pode a Câmara Municipal ser legalmente responsabilizada por encargos previdenciários de servidores inativos cujas contribuições previdenciárias sempre foram recolhidas e geridas exclusivamente pelo Executivo Municipal?

Não. A Emenda Constitucional nº 109/2021 introduziu modificação de natureza contábil-fiscal, de efeito prospectivo, que exige a inclusão das despesas com inativos e pensionistas no limite constitucional do Poder Legislativo municipal. Tal alteração, contudo, não tem aptidão para promover sucessão automática de passivos previdenciários pretéritos, nem para afastar a responsabilidade originária do Município assumida com a extinção do RPPS, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.717/1998. Portanto, a Câmara Municipal não pode ser responsabilizada por encargos previdenciários de inativos cujas contribuições sempre foram arrecadadas e geridas exclusivamente pelo Poder Executivo.

2 É juridicamente admissível a criação de fundo previdenciário próprio pela Câmara Municipal, com o objetivo de assumir encargos relativos a servidores já aposentados, cujas contribuições históricas não foram administradas por esta Casa Legislativa?

Não. Embora o art. 249 da Constituição Federal autorize a manutenção de fundo vinculado a RPPS em extinção para custear benefícios originários desse regime, tal permissivo não ampara a criação de fundo previdenciário pelo Poder Legislativo para assumir encargos relativos a servidores já aposentados cujas contribuições históricas foram arrecadadas e geridas pelo Executivo. Os passivos decorrentes do regime extinto consolidaram-se como obrigação institucional única do Município, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.717/1998, e a criação de fundo setorial implicaria deslocamento artificial de passivo sem correspondência contributiva histórica, violando os princípios da legalidade, da segurança jurídica e do equilíbrio atuarial.

3 Caso se opte pela criação de fundo previdenciário para os servidores ativos do Legislativo, é possível que sua aplicação se dê de forma exclusivamente prospectiva, sem retroagir para abarcar obrigações passadas?

Item prejudicado em razão da resposta fornecida ao quesito anterior. A inviabilidade jurídica de criação de fundo previdenciário setorial pelo Poder Legislativo, seja para inativos seja para ativos, afasta a necessidade de apreciação da possibilidade de sua aplicação com efeitos exclusivamente prospectivos. A vedação constitucional à instituição de novos RPPS (art. 40, § 22, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 103/2019) corrobora essa conclusão.

4 No caso de servidores inativos da Câmara Municipal que são custeados pelo Município (Executivo), a responsabilidade pelo ato de concessão da Revisão Geral Anual (RGA) é, via de regra, do Poder Executivo Municipal - desde que este seja o responsável pelo pagamento e gestão dos respectivos proventos?

Não. O fato de os inativos do Poder Legislativo serem custeados pelo Tesouro Municipal, conforme o art. 10 da Lei nº 9.717/1998, não altera a titularidade funcional da despesa, que continua vinculada ao Poder Legislativo para fins de cômputo do limite de despesa (art. 29-A da Constituição). Os dispositivos citados concentram a responsabilidade de pagamento no Município, mas não suprimem a necessidade de participação normativa do Legislativo na definição da revisão remuneratória que impacta seus servidores inativos, preservando-se a autonomia institucional e a lógica constitucional de repartição de competências.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de sua atribuição definida no art. 175-D, § 2º, do Regimento Interno.

Em seguida, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e eventuais providências no âmbito de suas atribuições institucionais.

Após, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno³.

3 DA DECISÃO

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presente os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, responder à CONSULTA nos seguintes termos:

³ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) § 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. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) [...] VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

I - Pode a Câmara Municipal ser legalmente responsabilizada por encargos previdenciários de servidores inativos cujas contribuições previdenciárias sempre foram recolhidas e geridas exclusivamente pelo Executivo Municipal?

Não. A Emenda Constitucional nº 109/2021 introduziu modificação de natureza contábil-fiscal, de efeito prospectivo, que exige a inclusão das despesas com inativos e pensionistas no limite constitucional do Poder Legislativo municipal. Tal alteração, contudo, não tem aptidão para promover sucessão automática de passivos previdenciários pretéritos, nem para afastar a responsabilidade originária do Município assumida com a extinção do RPPS, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.717/1998. Portanto, a Câmara Municipal não pode ser responsabilizada por encargos previdenciários de inativos cujas contribuições sempre foram arrecadadas e geridas exclusivamente pelo Poder Executivo;

II - É juridicamente admissível a criação de fundo previdenciário próprio pela Câmara Municipal, com o objetivo de assumir encargos relativos a servidores já aposentados, cujas contribuições históricas não foram administradas por esta Casa Legislativa?

Não. Embora o art. 249 da Constituição Federal autorize a manutenção de fundo vinculado a RPPS em extinção para custear benefícios originários desse regime, tal permissivo não ampara a criação de fundo previdenciário pelo Poder Legislativo para assumir encargos relativos a servidores já aposentados cujas contribuições históricas foram arrecadadas e geridas pelo Executivo. Os passivos decorrentes do regime extinto consolidaram-se como obrigação institucional única do Município, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.717/1998, e a criação de fundo setorial implicaria deslocamento artificial de passivo sem correspondência contributiva histórica, violando os princípios da legalidade, da segurança jurídica e do equilíbrio atuarial;

III - Caso se opte pela criação de fundo previdenciário para os servidores ativos do Legislativo, é possível que sua aplicação se dê de forma exclusivamente prospectiva, sem retroagir para abarcar obrigações passadas?

Item prejudicado em razão da resposta fornecida ao quesito anterior. A inviabilidade jurídica de criação de fundo previdenciário setorial pelo Poder Legislativo, seja para inativos seja para ativos, afasta a necessidade de apreciação da possibilidade de sua aplicação com efeitos exclusivamente prospectivos. A vedação constitucional à instituição de novos RPPS (art. 40, § 22, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 103/2019) corrobora essa conclusão;

IV - No caso de servidores inativos da Câmara Municipal que são custeados pelo Município (Executivo), a responsabilidade pelo ato de concessão da Revisão Geral Anual (RGA) é, via de regra, do Poder Executivo Municipal - desde que este seja o responsável pelo pagamento e gestão dos respectivos proventos?

Não. O fato de os inativos do Poder Legislativo serem custeados pelo Tesouro Municipal, conforme o art. 10 da Lei nº 9.717/1998, não altera a titularidade funcional da despesa, que continua vinculada ao Poder Legislativo para fins de cômputo do limite de despesa (art. 29-A da Constituição). Os dispositivos citados concentram a responsabilidade de pagamento no Município, mas não suprimem a necessidade de participação normativa do Legislativo na definição da revisão remuneratória que impacta seus servidores inativos, preservando-se a autonomia institucional e a lógica constitucional de repartição de competências;

V - determinar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de sua atribuição definida no art. 175-D, § 2º, do Regimento Interno;

VI - encaminhar os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e eventuais providências no âmbito de suas atribuições institucionais;

VII - encaminhar à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno¹.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e a Conselheira Substituta MURYEL HEY.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 14 de maio de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

¹ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) § 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. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) [...] VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

TERÇO DE FÉRIAS

NATUREZA REMUNERATÓRIA - CÔMPUTO - TETO CONSTITUCIONAL

PROCESSO N° : 506889/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE APUCARANA
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE APUCARANA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 915/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. A definição de verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional é matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso Nacional, de caráter nacional. Não cabe a edição de lei municipal para disciplinar o tema. Enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local. O pagamento do terço de férias não se sujeita ao teto remuneratório.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta (peça 03) formulada pelo Município de Apucarana, através de seu Prefeito, Sr. Rodolfo Mota, por meio da qual apresenta questionamento a este Tribunal de Contas a respeito da legalidade do pagamento do terço constitucional de férias aos servidores públicos e agentes políticos acima do valor do teto remuneratório, nos seguintes termos:

- a) Na ausência de lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, que trate das verbas que não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, deve ser editada norma municipal sobre o assunto, que especifique quais parcelas possuam caráter indenizatório?
- b) Enquanto não editada lei municipal que trate sobre o assunto, é possível entender pela natureza indenizatória do terço de férias, não computando-o dentro do limite remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal?

O Consulente apresentou parecer jurídico (peça 04), onde opina pelo reconhecimento da natureza indenizatória do terço constitucional de férias enquanto não aprovada norma em sentido contrário.

Através do Despacho n° 1175/25 (peça 07), a Consulta foi devidamente recebida.

A SJB – Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação n° 48/26 (peça 08), apresentou alguns julgados deste Tribunal de Contas sobre a matéria.

A CGF – Coordenadoria-Geral de Fiscalização, através do Despacho n° 73/26 (peça 11), informou que o objeto desta Consulta impacta na atividade de fiscalização, solicitando o retorno dos autos a esta unidade para ciência.

A CAIS – Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, através da Instrução nº 106/26 (peça 12), opinou pela apresentação de respostas nos seguintes termos:

Seguindo o art. 3º da EC 135/24 somente lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional é que poderá prever as parcelas de caráter indenizatório, todavia enquanto não for editada esta lei de caráter nacional, ficam de fora do cômputo do teto remuneratório as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação;

A remuneração e o subsídio a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal são aqueles pagos mensalmente ao servidor, de forma continuada, permanente. O escopo do dispositivo constitucional citado é o de limitar aos subsídios dos paradigmas referidos, pagos mensalmente, os valores que regularmente são recebidos pelos servidores em geral, não devendo ser incluído, para esse efeito, nenhum pagamento excepcional, a que esteja o servidor legitimado a receber, ainda que de natureza remuneratória. Para efeitos de teto salarial o terço constitucional de férias (1/3) geralmente é calculado fora do teto salarial do funcionalismo público, configurando uma verba de caráter indenizatório ou transitório, o que o exclui do limite remuneratório, de acordo com entendimentos jurídicos, incluindo decisões de tribunais superiores.

O Ministério Público de Conta, através do Parecer nº 55/26 – PGC (peça 13), opinou pela apresentação de respostas nos seguintes termos:

Não. Conforme art. 37, § 11 da CF/88, na redação dada pela EC nº 135/2024, a definição de verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional, é matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso, de caráter nacional, razão pela qual não cabe a edição de nova lei municipal para disciplinar o tema.

Todavia, enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local, nos termos do art. 3º da mesma EC nº 135/2024; O terço de férias, assegurado no art. 39, § 3º da CF/88, não compõe a remuneração/subsídio mensal base dos servidores públicos/agentes políticos, motivo pela qual o pagamento de tal parcela não se sujeita aos limites instituídos pelo art. 37, inc. XI do texto constitucional.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise destes autos, acompanho integralmente os opinativos exarados pela CAIS e pelo Ministério Público de Contas, os quais adoto como razões de decidir.

Quanto ao primeiro questionamento, referente à possibilidade de o Município editar norma especificando as verbas que não devem ser computadas para efeito de incidência do teto constitucional enquanto não for aprovada lei ordinária pelo Congresso Nacional, verifico que deve ser respondido de modo negativo.

Recentemente, a Emenda Constitucional nº 135/2024 alterou a redação do §11º do art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo que

não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.

A Constituição Federal estabelece, no inciso XI do art. 37, o chamado teto remuneratório do serviço público, determinando que nenhum servidor público possa receber valor superior ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O § 11 do art. 37 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 47 de 2005, cria uma exceção a essa regra, prevendo que certas verbas não sejam computadas no cálculo do teto.

Para que uma verba indenizatória fique de fora do teto, o referido dispositivo legal exige que estejam previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, tais como Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas da União, entre outros, de todos os entes federativos.

Em síntese, o § 11 do art. 37 busca um equilíbrio, reconhecendo que nem toda verba recebida pelo servidor é remuneração propriamente dita e, portanto, merece tratamento distinto para fins do teto, e, ao mesmo tempo, condiciona essa distinção a critérios objetivos e nacionais, evitando que a exceção se torne uma porta aberta para o desvirtuamento da regra constitucional.

No entanto, a referida lei ordinária de caráter nacional ainda não foi editada pelo Congresso Nacional, tendo em vista tal norma ter sido recentemente adicionada ao texto constitucional, havendo um vácuo legislativo.

Com isso, deve ser aplicado o art. 3º da Emenda Constitucional nº 135/2024, que estabelece que, enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, não devem ser computadas para efeitos de limites remuneratórios as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação, nos seguintes termos:

Art. 3º Enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional, a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do referido artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação.

Da interpretação de tais normas constitucionais, verifica-se que não cabe aos municípios a edição de lei visando especificar as verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto constitucional, tendo em vista tal matéria ser reservada ao Congresso Nacional; e, enquanto não editada tal lei nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas em lei local, conforme bem concluiu o Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Com efeito, a interpretação dos dispositivos constitucionais ora reproduzidos, permitir inferir que:

(i) não cabe a edição de nova lei municipal especificando as verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional, por se tratar de matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso, de caráter nacional, nos termos do art. 37, § 11 da CF/88 (na redação conferida pela EC nº 135/24); e

(ii) enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional a que se refere o art. 37, § 11 da CF/88, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local.¹

A CAIS – Coordenadoria de Apoio Suplementar apresentou interpretação no mesmo sentido, concluindo que

somente lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional é que poderá prever as parcelas de caráter indenizatório, todavia enquanto não for editada esta lei de caráter nacional, ficam de fora do cômputo do teto remuneratório as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação².

Desse modo, deve ser respondido o primeiro questionamento no seguinte sentido:

Não. Conforme art. 37, § 11 da Constituição Federal, na redação dada pela EC nº 135/2024, a definição de verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional é matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, razão pela qual não cabe a edição de lei municipal para disciplinar o tema.

Todavia, enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local, nos termos do art. 3º da mesma EC nº 135/2024.

Quanto ao segundo questionamento, referente à possibilidade de, enquanto não editada lei de caráter nacional que trate sobre o assunto, entender pela natureza indenizatória do terço de férias, não computando-o dentro do limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, entendo que deve ser respondido de modo positivo.

Inicialmente, deve ser feita uma ressalva quanto à premissa apresentada pelo Consulente.

O questionamento foi formulado com referência à ausência de lei municipal sobre a definição de verbas de caráter indenizatório submetidas ao teto remuneratório. No entanto, conforme acima exposto, não é possível a edição de lei nesse sentido pelos municípios, tratando-se de matéria reservada ao Congresso Nacional, não configurando, portanto, mera lacuna legislativa local passível de suprimento pelo ente municipal.

Desse modo, a resposta apresentada nesta decisão deve se referir à possibilidade de se entender pela natureza indenizatória do terço de férias enquanto não editada lei de caráter nacional pelo Congresso Nacional, e não enquanto não editada lei municipal, conforme consta no questionamento originalmente apresentado pelo Consulente.

Conforme demonstrado pela CAIS e pelo Ministério Público de Contas, a remuneração ou subsídio a que se refere o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, diz

1 Pg. 07 da peça 13.

2 Pg. 05 da peça 12.

respeito aos valores pagos mensalmente aos servidores públicos e agentes políticos, de forma continuada e permanente, como retribuição pelo trabalho realizado.

Por outro lado, o terço de férias caracteriza-se como uma parcela periódica, acessória ao pagamento da remuneração mensal, cujo direito é adquirido após o decurso de período trabalhado, e que inclusive não se incorpora à remuneração para fins de aposentadoria.

Trata-se de acréscimo pecuniário constitucionalmente assegurado aos servidores públicos, não havendo lógica em incluir tal parcela na composição do subsídio ou remuneração dos servidores públicos, tendo em vista que é calculado exatamente sobre tal subsídio ou remuneração, conforme bem ressaltado pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Ademais, como bem ponderado pelo então Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, em voto proferido no julgamento do RE nº 650898/RS, se a base de cálculo do terço de férias é o subsídio/remuneração mensal do servidor público ou agente político – este sim submetido ao teto remuneratório –, não há lógica em incluir tal parcela na composição do subsídio/remuneração.³

No voto citado pelo Ministério Público de Contas, de Relatoria do Exmo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, que deu origem ao Tema de Repercussão Geral nº 484, restou assentado que o terço de férias não se sujeita ao limite previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

A propósito, se a própria determinação do valor do décimo terceiro salário e do terço de férias tem como base o valor da remuneração mensal, não há sentido em incluir essas verbas na composição do subsídio e, consequentemente, na vedação do §4º, do art. 39 da CF. Aliás, o fato de os valores relativos a essas verbas não se sujeitarem de forma autônoma aos limites instituídos pelo inciso XI, do art. 37 da CF, também é indicativo da compatibilidade do pagamento de décimo terceiro salário e de terço de férias com o regime de subsídio, já que igualmente tratadas de forma dissociada da retribuição mensal.⁴

Ainda nas palavras do Ministério Público de Contas,

na apuração do valor devido a título de terço de férias, cuja base de cálculo é a remuneração/subsídio mensal dos servidores públicos/agentes políticos, há incidência do limite remuneratório previsto no art. 37, inc. XI da CF/88, mas, apurado o respectivo montante, o seu pagamento não se submete ao teto⁵.

Desse modo, deve ser respondido o segundo questionamento no seguinte sentido:

Enquanto não editada lei nacional, de competência do Congresso Nacional, que trate sobre o assunto, o terço de férias, assegurado pelo art. 39, § 3º da Constituição Federal, não compõe a remuneração ou o subsídio mensal base

3 Pg. 10 da peça 13.

4 Recurso Extraordinário nº 650.898 – STF. Ministro Roberto Barroso.

5 Pg. 11 da peça 13.

dos servidores públicos ou agentes políticos, motivo pela qual o pagamento de tal parcela não se sujeita ao teto remuneratório, instituído pelo art. 37, inciso XI da Constituição Federal.

Em face de todo o exposto, voto que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

a) Na ausência de lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, que trate das verbas que não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, deve ser editada norma municipal sobre o assunto, que especifique quais parcelas possuam caráter indenizatório?

Resposta: Não. Conforme art. 37, § 11 da Constituição Federal, na redação dada pela EC nº 135/2024, a definição de verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional é matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso, de caráter nacional, razão pela qual não cabe a edição de lei municipal para disciplinar o tema.

Todavia, enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local, nos termos do art. 3º da mesma EC nº 135/2024.

b) Enquanto não editada lei municipal que trate sobre o assunto, é possível entender pela natureza indenizatória do terço de férias, não computando-o dentro do limite remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal?

Resposta: Enquanto não editada lei nacional, de competência do Congresso Nacional, que trate sobre o assunto, o terço de férias, assegurado pelo art. 39, § 3º da Constituição Federal, não compõe a remuneração ou o subsídio mensal base dos servidores públicos ou agentes políticos, motivo pela qual o pagamento de tal parcela não se sujeita ao teto remuneratório, instituído pelo art. 37, inciso XI da Constituição Federal.”

Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à CGF – Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para a devida ciência, e à CMEX - Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, RESPONDER à presente Consulta, nos seguintes termos:

I - Na ausência de lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, que trate das verbas que não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, deve ser editada norma municipal sobre o assunto, que especifique quais parcelas possuam caráter indenizatório?

Resposta: Não. Conforme art. 37, § 11 da Constituição Federal, na redação dada pela EC nº 135/2024, a definição de verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional é matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso, de caráter nacional, razão pela qual não cabe a edição de lei municipal para disciplinar o tema;

Todavia, enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local, nos termos do art. 3º da mesma EC nº 135/2024;

II - Enquanto não editada lei municipal que trate sobre o assunto, é possível entender pela natureza indenizatória do terço de férias, não computando-o dentro do limite remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal?

Resposta: Enquanto não editada lei nacional, de competência do Congresso Nacional, que trate sobre o assunto, o terço de férias, assegurado pelo art. 39, § 3º da Constituição Federal, não compõe a remuneração ou o subsídio mensal base dos servidores públicos ou agentes políticos, motivo pela qual o pagamento de tal parcela não se sujeita ao teto remuneratório, instituído pelo art. 37, inciso XI da Constituição Federal;

II - encaminhar, após o trânsito em julgado, à CGF – Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para a devida ciência, e à CMEX - Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos TIAGO ALVAREZ PEDROSO e MURYEL HEY.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 30 de abril de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 15.452, de 30 de junho de 2026 Publicada no DOU de 1 jul. 2026	Acrescenta art. 326-C à Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para reconhecer o Dia Mundial em Memória das Vítimas do Trânsito.
Lei nº 15.451, de 30 de junho de 2026 Publicada no DOU de 1 jul. 2026	Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), para priorizar o abastecimento de alimentos à rede de acolhimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar e a seus dependentes.
Lei nº 15.450, de 30 de junho de 2026 Publicada no DOU de 1 jul. 2026	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para instituir medida destinada à prevenção do uso inadequado de psicofármacos em crianças e adolescentes.
Lei nº 15.442, de 26 de junho de 2026 Publicada no DOU de 29 jun. 2026	Altera a Lei nº 14.308, de 8 de março de 2022, para instituir campanhas de conscientização sobre os sintomas dos principais tipos de câncer infantil para permitir seu diagnóstico precoce.
Lei nº 15.440, de 26 de junho de 2026 Publicada no DOU de 29 jun. 2026	Altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976 (Lei de Vigilância Sanitária sobre Produtos Farmacêuticos), para exigir a comprovação da certificação em Boas Práticas de Fabricação (BPF) no registro de medicamentos e insumos farmacêuticos de fabricação nacional ou estrangeira.
Lei nº 15.439, de 26 de junho de 2026 Publicada no DOU de 29 jun. 2026	Dispõe sobre os direitos de pessoas com diabetes mellitus tipo 1 e sobre ações voltadas à promoção de sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.
Lei nº 15.438, de 18 de junho de 2026 Publicada no DOU de 19 jun. 2026	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para aumentar o prazo decadencial do direito de queixa ou de representação quando se tratar de crime praticado no âmbito de violência doméstica e familiar contra a mulher.
Lei nº 15.437, de 18 de junho de 2026 Publicada no DOU de 19 jun. 2026	Altera a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, para dispor sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, e o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, para dispor sobre o prazo de identificação de terrenos marginais, terrenos de marinha e seus acrescidos.
Lei nº 15.436, de 17 de junho de 2026 Publicada no DOU de 18 jun. 2026	Institui a Política Nacional para Estudantes com Altas Habilidades ou Superdotação; cria o Cadastro Nacional de Estudantes com Altas Habilidades ou Superdotação; e altera a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.
Lei nº 15.432, de 13 de junho de 2026 Publicada no DOU de 14 jun. 2026	Institui o marco legal do transporte público coletivo urbano; e altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Lei de Mobilidade Urbana).

Lei nº 15.430, de 10 de junho de 2026 Publicada no DOU de 11 jun. 2026	Institui a Política Nacional para Recuperação da Vegetação da Caatinga e cria o Programa Nacional para a Recuperação da Vegetação da Caatinga.
Lei nº 15.428, de 5 de junho de 2026 Publicada no DOU de 5 jun. 2026	Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).
Lei nº 15.426, de 3 de junho de 2026 Publicada no DOU de 8 jun. 2026	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais.
Lei nº 15.425, de 3 de junho de 2026 Publicada no DOU de 8 jun. 2026	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime o exercício ilegal da medicina veterinária.
Lei nº 15.423, de 3 de junho de 2026 Publicada no DOU de 8 jun. 2026	Altera a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações), para dispor sobre a divulgação, no programa A Voz do Brasil, de informações sobre os serviços das redes de enfrentamento e prevenção à violência contra as mulheres.
Lei nº 15.415, de 25 de maio de 2026 Publicada no DOU de 26 maio 2026	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre prazo para concessão de salário-maternidade pago diretamente pela Previdência Social.
Lei nº 15.413, de 21 de maio de 2026 Publicada no DOU de 22 maio 2026	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre o direito da criança e do adolescente à saúde mental.
Lei nº 15.412, de 20 de maio de 2026 Publicada no DOU de 21 maio 2026	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência em geral e estipular que aquelas de natureza cível constituem título executivo judicial de pleno direito e dispensam propositura de ação principal.
Lei nº 15.411, de 20 de maio de 2026 Publicada no DOU de 21 maio 2026	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para incluir, como causa de afastamento do agressor, o risco à integridade sexual, moral ou patrimonial da mulher ou de seus dependentes.
Lei nº 15.410, de 20 de maio de 2026 Publicada no DOU de 21 maio 2026	Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para estabelecer medidas destinadas a reforçar a proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar, especialmente contra a reiteração de ameaça ou de violência perpetrada por agressores condenados ou submetidos a prisão provisória; e a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997 (Lei dos Crimes de Tortura), para prever como modalidade de tortura a submissão reiterada da mulher a intenso sofrimento físico ou mental, no contexto de violência doméstica e familiar.
Lei nº 15.407, de 11 de maio de 2026 Publicada no DOU de 12 maio 2026	Altera a Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008, para incluir em estabelecimentos penais federais de segurança máxima o preso, provisório ou condenado, pela prática do crime de homicídio qualificado previsto no inciso VII do § 2º do art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a aplicação do regime disciplinar diferenciado, na forma que especifica.
Lei nº 15.403, de 8 de maio de 2026 Publicada no DOU de 11 maio 2026	Institui o Dia Nacional de Mobilização em Memória das Vítimas de Trânsito e altera a Lei nº 13.614, de 11 de janeiro de 2018, para dispor sobre o apoio às iniciativas da sociedade organizada no âmbito do Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans).
Lei nº 15.402, de 8 de maio de 2026 Publicada no DOU de 8 maio 2026	Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal) e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Lei nº 15.399, de 4 de maio de 2026 Publicada no DOU de 5 maio 2026	Altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para dispor sobre o recebimento dos pedidos de pagamento e da identificação dos beneficiários; estabelece regras de preservação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador; e dá outras providências.
Lei nº 15.397, de 30 de abril de 2026 Publicada no DOU de 4 maio 2026	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a fim de majorar as penas previstas para os crimes de furto, roubo, estelionato, receptação, receptação de animal e interrupção ou perturbação de serviço telegráfico, telefônico, informático, telemático ou de informação de utilidade pública, bem como para tipificar os crimes de receptação de animal doméstico e de fraude bancária.
Lei nº 15.394, de 22 de abril de 2026 Publicada no DOU de 23 abr. 2026	Altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, a fim de autorizar o creditamento da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) nas aquisições de determinados materiais, em consonância com o disposto no inciso II do caput do art. 3º das Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, bem como de isentar dessas contribuições a venda de desperdícios, resíduos e aparas que especifica.
Lei nº 15.392, de 16 de abril de 2026 Publicada no DOU de 17 abr. 2026	Dispõe sobre a custódia compartilhada de animais de estimação nos casos de dissolução de casamento ou de união estável.
Lei nº 15.391, de 15 de abril de 2026 Publicada no DOU de 16 abr. 2026	Dispõe sobre medidas excepcionais destinadas ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública aplicáveis às parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.
Lei nº 15.390, de 15 de abril de 2026 Publicada no DOU de 16 abr. 2026	Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para instituir ajuda de custo ao usuário do Sistema Único de Saúde (SUS) que necessita realizar tratamento de saúde fora do Município onde reside.
Lei nº 15.387, de 13 de abril de 2026 Publicada no DOU de 14 abr. 2026	Altera a Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte), para estabelecer a inscrição de programas de treinamento no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente como requisito para caracterização de organização esportiva formadora de atletas.
Lei nº 15.385, de 10 de abril de 2026 Publicada no DOU de 13 abr. 2026	Altera a Lei nº 14.758, de 19 de dezembro de 2023, que institui a Política Nacional de Prevenção e Controle do Câncer no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e o Programa Nacional de Navegação da Pessoa com Diagnóstico de Câncer, para dispor sobre princípios e diretrizes para o desenvolvimento e regulação sanitária de novas tecnologias contra o câncer.
Lei nº 15.384, de 9 de abril de 2026 Publicada no DOU de 10 abr. 2026	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para prever a violência vicária entre as formas de violência doméstica e familiar, criar o tipo penal do vicaricídio e incluí-lo no rol dos crimes hediondos.
Lei nº 15.383, de 9 de abril de 2026 Publicada no DOU de 10 abr. 2026	Altera as Leis nºs 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 14.899, de 17 de junho de 2024, para estabelecer a monitoração eletrônica de agressores como medida protetiva autônoma e os critérios de prioridade para a monitoração eletrônica de agressores, prever causa de aumento de pena no crime de descumprimento de medida protetiva e dispor sobre campanhas e diretrizes orçamentárias.

Lei nº 15.380, de 6 de abril de 2026 Publicada no DOU de 7 abr. 2026	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer que a audiência de retratação nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher somente seja realizada mediante manifestação expressa da vítima, apresentada antes do recebimento da denúncia.
Lei nº 15.379, de 6 de abril de 2026 Publicada no DOU de 7 abr. 2026	Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para incluir a imunoterapia nos protocolos clínicos e nas diretrizes terapêuticas do câncer.
Lei nº 15.378, de 6 de abril de 2026 Publicada no DOU de 7 abr. 2026	Institui o Estatuto dos Direitos do Paciente.
Lei nº 15.377, de 2 de abril de 2026 Publicada no DOU de 6 abr. 2026	Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para determinar que as empresas disponibilizem a seus empregados informações sobre campanhas oficiais de vacinação, sobre o papilomavírus humano (HPV) e sobre os cânceres de mama, de colo do útero e de próstata.

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar nº 232, de 26 de junho de 2026 Publicado no DOU de 29 jun. 2026	Estabelece condições à concessão de isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) para fatos geradores relacionados à organização ou à realização da Copa do Mundo Feminina da FIFA 2027.
Lei Complementar nº 231, de 16 de junho de 2026 Publicado no DOU de 17 jun. 2026	Dispõe sobre regras relativas a benefícios tributários e despesas obrigatórias no exercício de 2026Altera a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, e a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, para permitir que as cooperativas sejam beneficiárias dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO).
Lei Complementar nº 230, de 15 de abril de 2026 Publicado no DOU de 16 abr. 2026	Dispõe sobre normas gerais aplicáveis ao desmembramento de parte de um Município para incorporação a outro, limítrofe, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

1.3 DECRETOS

Decreto nº 13.040, de 29 de junho de 2026 Publicado no DOU de 30 jun. 2026	Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência do Comitê contra a Tortura, de que trata o Artigo 22 da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, firmada em Nova Iorque, em 10 de dezembro de 1984.
Decreto nº 13.034, de 23 de junho de 2026 Publicado no DOU de 24 jun. 2026	Institui o Banco Nacional de Celulares com Restrição e altera o Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, para incluí-lo no rol de dados e informações a constarem do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas.
Decreto nº 13.033, de 19 de junho de 2026 Publicado no DOU de 19 jun. 2026	Regulamenta o art. 21-A da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, para dispor sobre os procedimentos operacionais de bloqueio de contas de operadores irregulares de loteria de apostas de quota fixa e a remessa de informações para apuração e declaração de perdimento de bens em favor da União.
Decreto nº 13.031, de 17 de junho de 2026 Publicado no DOU de 18 jun. 2026	Institui o Sistema Contratos.gov.br no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, regulamenta a celebração e a gestão de contratos e de termos aditivos na forma eletrônica e altera o Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.

Decreto nº 13.027, de 12 de junho de 2026 Publicado no DOU de 15 jun. 2026	Altera o Decreto nº 11.459, de 30 de março de 2023, que dispõe sobre adidâncias tributárias e aduaneiras junto a representações diplomáticas brasileiras no exterior.
Decreto nº 13.026, de 12 de junho de 2026 Publicado no DOU de 12 jun. 2026	Altera o Decreto nº 12.157, de 29 de agosto de 2024, que institui o Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura Social e o seu Comitê Gestor.
Decreto nº 13.018, de 11 de junho de 2026 Publicado no DOU de 12 jun. 2026	Regulamenta a Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, e dispõe sobre o Comitê Estratégico do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais e a Rede Nacional de Conhecimento sobre Pagamento por Serviços Ambientais.
Decreto nº 13.014, de 10 de junho de 2026 Publicado no DOU de 11 jun. 2026	Altera o Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016, para dispor sobre o cadastramento de atividade de acesso ao patrimônio genético brasileiro ou ao conhecimento tradicional associado à biodiversidade brasileira por meio de termo de associação para fins de cadastro, a ser firmado entre pessoa jurídica sediada no exterior e instituição nacional de pesquisa científica e tecnológica quando não houver colaboração científica entre as instituições, e institui a Aliança das Instituições Públicas Nacionais de Pesquisa Científica e Tecnológica pela Biodiversidade.
Decreto nº 13.013, de 10 de junho de 2026 Publicado no DOU de 11 jun. 2026	Altera o Decreto nº 10.224, de 5 de fevereiro de 2020, que regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente.
Decreto nº 13.012, de 9 de junho de 2026 Publicado no DOU de 10 jun. 2026	Regulamenta a Lei nº 14.967, de 9 de setembro de 2024, para estabelecer as regras e os procedimentos relativos à autorização, ao controle e à fiscalização dos serviços de segurança privada e da segurança das instituições financeiras.
Decreto nº 12.995, de 8 de junho de 2026 Publicado no DOU de 9 jun. 2026	Regulamenta o disposto no Capítulo I da Medida Provisória nº 1.363, de 30 de maio de 2026, que autoriza a concessão de subvenção econômica aos produtores e importadores de óleo diesel de uso rodoviário no País, no valor de R\$ 1,12 (um real e doze centavos) por litro comercializado, e altera o Decreto nº 12.878, de 13 de março de 2026.
Decreto nº 12.994, de 1 de junho de 2026 Publicado no DOU de 2 jun. 2026	Regulamenta a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, que cria o Fundo de Garantia à Exportação, e a Lei nº 15.359, de 24 de março de 2026, e a Medida Provisória nº 1.345, de 24 de março de 2026, que alteram o sistema brasileiro de apoio oficial ao crédito à exportação, e altera o Decreto nº 3.937, de 25 de setembro de 2001, que dispõe sobre o Seguro de Crédito à Exportação, o Decreto nº 4.993, de 18 de fevereiro de 2004, que cria o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações, e o Decreto nº 11.428, de 2 de março de 2023, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior.
Decreto nº 12.993, de 1 de junho de 2026 Publicado no DOU de 2 jun. 2026	Autoriza a concessão adicional de crédito de instalação aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária prejudicados pelos eventos climáticos extremos ocorridos em novembro de 2025, no Estado do Paraná.
Decreto nº 12.991, de 29 de maio de 2026 Publicado no DOU de 29 maio 2026	Altera o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, e o Decreto nº 10.527, de 22 de outubro de 2020, para prorrogar a redução das alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins incidentes sobre a importação e a comercialização de querosene de aviação e de biodiesel.

Decreto nº 12.987, de 25 de maio de 2026 Publicado no DOU de 26 maio 2026	Dispõe sobre a qualificação do empreendimento rodoviário BR-393/RJ no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, e altera o Decreto nº 2.444, de 30 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, das rodovias federais que menciona.
Decreto nº 12.984, de 25 de maio de 2026 Publicado no DOU de 25 maio 2026	Regulamenta o disposto no Capítulo I da Medida Provisória nº 1.358, de 13 de maio de 2026, que autoriza a concessão de subvenção econômica aos produtores e importadores de combustíveis derivados de petróleo, com o objetivo de mitigar os impactos econômicos causados pelo choque no mercado internacional de energia decorrente do conflito no Oriente Médio.
Decreto nº 12.981, de 21 de maio de 2026 Publicado no DOU de 22 maio 2026	Institui a Política Nacional para as Culturas Tradicionais e Populares.
Decreto nº 12.976, de 20 de maio de 2026 Publicado no DOU de 21 maio 2026	Estabelece diretrizes para a proteção de mulheres na internet e para o enfrentamento da violência contra mulheres em ambiente digital.
Decreto nº 12.975, de 20 de maio de 2026 Publicado no DOU de 21 maio 2026	Altera o Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, que regulamenta a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.
Decreto nº 12.974, de 14 de maio de 2026 Publicado no DOU de 14 maio 2026	Altera o Decreto nº 12.930, de 15 de abril de 2026, que regulamenta o Regime Emergencial de Abastecimento Interno de Combustíveis quanto à subvenção econômica à importação de óleo diesel de uso rodoviário e de gás liquefeito de petróleo – GLP, de que trata a Medida Provisória nº 1.349, de 7 de abril de 2026, e quanto ao acréscimo da subvenção econômica de que trata o art. 1º-A da Medida Provisória nº 1.340, de 12 de março de 2026, e define medidas de transparência no mercado de distribuição de combustíveis líquidos, de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo.
Decreto nº 12.970, de 12 de maio de 2026 Publicado no DOU de 13 maio 2026	Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos públicos federais do setor portuário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
Decreto nº 12.966, de 12 de maio de 2026 Publicado no DOU de 13 maio 2026	Institui o Programa Brasil contra o Crime Organizado.
Decreto nº 12.964, de 8 de maio de 2026 Publicado no DOU de 8 maio 2026	Altera o Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023, que dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos.
Decreto nº 12.956, de 5 de maio de 2026 Publicado no DOU de 5 maio 2026	Altera o Decreto nº 12.381, de 11 de fevereiro de 2025, para prorrogar os prazos e autorizar medidas adicionais de regularização de operações de crédito rural abrangidas pelo Programa de Regularização de Dívidas e Facilitação de Acesso ao Crédito Rural da Agricultura Familiar – Desenrola Rural, e o Decreto nº 8.179, de 27 de dezembro de 2013, que concede remissão nos casos em que especifica, e autoriza a contratação de novas operações de crédito rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf.
Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026 Publicado no DOU de 30 abr. 2026	Regulamenta a Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS e dá outras providências.
Decreto nº 12.954, de 29 de abril de 2026 Publicado no DOU de 30 abr. 2026	Altera o Decreto nº 11.037, de 7 de abril de 2022, que dispõe sobre o Conselho de Participação em Fundo Garantidor de Operações de Comércio Exterior, e autoriza a integralização de recursos no Fundo Garantidor de Operações de Comércio Exterior.

Decreto nº 12.931, de 15 de abril de 2026 Publicado no DOU de 15 abr. 2026	Regulamenta a Medida Provisória nº 1.349, de 7 de abril de 2026, para disciplinar a cooperação financeira entre a União, os Estados e o Distrito Federal com vistas a assegurar o abastecimento nacional de óleo diesel de uso rodoviário, no âmbito do Regime Emergencial de Abastecimento Interno de Combustíveis.
Decreto nº 12.930, de 15 de abril de 2026 Publicado no DOU de 15 abr. 2026	Regulamenta o Regime Emergencial de Abastecimento Interno de Combustíveis quanto à subvenção econômica à importação de óleo diesel de uso rodoviário e de gás liquefeito de petróleo – GLP, de que trata a Medida Provisória nº 1.349, de 7 de abril de 2026, e quanto ao acréscimo da subvenção econômica de que trata o art. 1º-A da Medida Provisória nº 1.340, de 12 de março de 2026, e define medidas de transparência no mercado de distribuição de combustíveis líquidos, de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo.
Decreto nº 12.929, de 14 de abril de 2026 Publicado no DOU de 15 abr. 2026	Altera o Decreto nº 7.646, de 21 de dezembro de 2011, para dispor sobre a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde – CONITEC e sobre o processo administrativo para incorporação, exclusão e alteração de tecnologias em saúde pelo Sistema Único de Saúde – SUS.
Decreto nº 12.926, de 13 de abril de 2026 Publicado no DOU de 14 abr. 2026	Altera o Decreto nº 12.174, de 11 de setembro de 2024, que dispõe sobre as garantias trabalhistas a serem observadas na execução dos contratos administrativos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.
Decreto nº 12.922, de 7 de abril de 2026 Publicado no DOU de 7 abr. 2026	Altera o Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010, para inibir a expansão do tabagismo no País, e o Decreto nº 12.226, de 18 de outubro de 2024, para dispor sobre critérios para qualificação de país ou dependência com tributação favorecida ou de regime fiscal privilegiado.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 23.310, de 25 de junho de 2026 Publicada no D.O.E. de 25 jun. 2026	Altera a Lei nº 21.926, de 11 de abril de 2024, que consolida a legislação paranaense relativa aos Direitos da Mulher, criando o Código Estadual da Mulher Paranaense.
Lei nº 23.278, de 22 de junho de 2026 Publicada no D.O.E. de 22 jun. 2026	Dispõe sobre a atenção, o apoio e a proteção dos direitos da pessoa com esquizofrenia no Estado do Paraná.
Lei nº 23.277, de 22 de junho de 2026 Publicada no D.O.E. de 22 jun. 2026	Altera a Lei nº 20.081, de 18 de dezembro de 2019, que estabelece limites para o plantio de árvores exóticas e nativas próximas a linhas e redes de distribuição de energia elétrica.
Lei nº 23.272, de 22 de junho de 2026 Publicada no D.O.E. de 22 jun. 2026	Autoriza o Poder Executivo a instituir o Selo Fiscal de Controle e Procedência e o Selo Fiscal Eletrônico de Controle e Procedência, e dá outras providências.
Lei nº 23.270, de 15 de junho de 2026 Publicada no D.O.E. de 15 jun. 2026	Dispõe sobre o incentivo à economia azul no Estado do Paraná.
Lei nº 23.259, de 12 de junho de 2026 Publicada no D.O.E. de 12 jun. 2026	Transforma em preço público a remuneração dos serviços de exame de aptidão física e mental, de avaliação psicológica e de exame médico especial, para fins de habilitação, e dá outras providências.

Lei nº 23.256, de 9 de junho de 2026 Publicada no D.O.E. de 9 jun. 2026	Acresce a Seção XXXIV ao Capítulo VII da Lei nº 21.926, de 11 de abril de 2024, que consolida a legislação paranaense relativa aos Direitos da Mulher, criando o Código Estadual Paranaense.
Lei nº 23.246, de 9 de junho de 2026 Publicada no D.O.E. de 9 jun. 2026	Dispõe sobre o incentivo ao aproveitamento do gás metano derivado de resíduos sólidos para fins energéticos no Estado do Paraná.
Lei nº 23.237, de 28 de maio de 2026 Publicada no D.O.E. de 28 maio 2026	Dispõe sobre a destinação de árvores compatíveis com a utilização na construção civil, retiradas em decorrência de obras de construção, ampliação ou duplicação de rodovias, para fins de recuperação de áreas atingidas por desastres naturais e/ou tecnológicos, com prioridade para a reconstrução da Cidade de Rio Bonito do Iguaçu.
Lei nº 23.231, de 28 de maio de 2026 Publicada no D.O.E. de 28 maio 2026	Altera a Lei nº 14.895, de 9 de novembro de 2005, que dispõe sobre tratamento tributário em relação ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação para os estabelecimentos industriais de produtos eletroeletrônicos, de telecomunicação e de informática.
Lei nº 23.230, de 27 de maio de 2026 Publicada no D.O.E. de 27 maio 2026	Dispõe sobre a regularização de débitos e medidas de fomento industrial para setores estratégicos atingidos por alterações no comércio exterior, e dá outras providências.
Lei nº 23.216, de 26 de maio de 2026 Publicada no D.O.E. de 26 maio 2026	Dispõe sobre a regulamentação dos espaços Pet Friendly (amigos dos animais) em estabelecimentos comerciais, shoppings centers, hotéis, restaurantes, bares e similares no Estado do Paraná.
Lei nº 23.214, de 25 de maio de 2026 Publicada no D.O.E. de 25 maio 2026	Dispõe sobre a aplicação da vacina BCG prioritariamente antes da alta hospitalar.
Lei nº 23.194, de 19 de maio de 2026 Publicada no D.O.E. de 19 maio 2026	Altera a Lei nº 17.016, de 16 de dezembro de 2011, que institui a Agência Paraná de Desenvolvimento, denominada Invest Paraná.
Lei nº 23.192, de 14 de maio de 2026 Publicada no D.O.E. de 14 maio 2026	Cria a Unidade Gestora do Fundo Estratégico do Paraná, altera a Lei nº 22.889, de 9 de dezembro de 2025, e dá outras providências.
Lei nº 23.164, de 30 de abril de 2026 Publicada no D.O.E. de 4 maio 2026	Dispõe sobre a garantia da assistência jurídica integral e qualificada às vítimas de racismo e injúria racial no Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei nº 23.130, de 8 de abril de 2026 Publicada no D.O.E. de 8 abr. 2026	Dispõe sobre o Reconhecimento e Fomento do Produtor Manual Criativo no Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei nº 23.102, de 6 de abril de 2026 Publicada no D.O.E. de 6 abr. 2026	Altera a Lei nº 20.777, de 16 de novembro de 2021, que institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado do Paraná.

2.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar nº 292, de 11 de maio de 2026 Publicada no D.O.E. de 11 maio 2026	Altera a Lei Complementar nº 26, de 30 de dezembro de 1985, que dispõe sobre o Estatuto da Procuradoria Geral do Estado, a Lei nº 18.748, de 13 de abril de 2016, que dispõe sobre a distribuição de verbas de sucumbência, de natureza privada e alimentar, entre integrantes da carreira de Procurador do Estado e da carreira especial de Advogado do Estado, em extinção, e dá outras providências.
---	---

2.3 DECRETOS

Decreto nº 14.180, de 25 de junho de 2026 Publicado no D.O.E. de 25 jun. 2026	Altera o Decreto nº 5.835, de 20 de maio de 2024, que institui a Prova Paraná Mais como um dos instrumentos de avaliação de desempenho do estudante da rede pública estadual de ensino e como meio de acesso às vagas ofertadas pelas universidades estaduais do Paraná.
Decreto nº 14.095, de 22 de junho de 2026 Publicado no D.O.E. de 22 jun. 2026	Altera o art. 2º do Decreto nº 7.116, de 28 de janeiro de 2013, que aprova o Regulamento Geral de Concursos Públicos para provimento de cargo e emprego público do Poder Executivo na Administração Direta e Autárquica.
Decreto nº 14.077, de 18 de junho de 2026 Publicado no D.O.E. de 18 jun. 2026	Institui Grupo de Trabalho Intersecretarial para analisar, propor e elaborar medidas normativas voltadas à adequação da composição do corpo diretivo das entidades da Administração Indireta ao disposto no art. 30 da Constituição Estadual, atendendo à demanda da 5ª ICE do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
Decreto nº 14.053, de 16 de junho de 2026 Publicado no D.O.E. de 16 jun. 2026	Altera o art. 1º do Decreto nº 12.136, de 4 de dezembro de 2025, cria a Unidade Técnica de Engenharia e Arquitetura no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, e altera dispositivos do Regulamento Anexo ao Decreto nº 2.709, de 10 de setembro de 2019.
Decreto nº 14.021, de 12 de junho de 2026 Publicado no D.O.E. de 12 jun. 2026	Cria o Prêmio Paraná Unido pelas Mulheres destinado a reconhecer pessoas e iniciativas de destaque no enfrentamento às violências contra as mulheres.
Decreto nº 13.947, de 3 de junho de 2026 Publicado no D.O.E. de 3 jun. 2026	Regulamenta a Lei Complementar nº 286, de 15 de setembro de 2025, que institui a Política Estadual de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos, incluindo a cessão onerosa do direito à denominação de bens públicos – naming rights, a cessão de uso de bens públicos para ações publicitárias e a adoção social de bens públicos, e adota outras providências.
Decreto nº 13.946, de 3 de junho de 2026 Publicado no D.O.E. de 3 jun. 2026	Altera o Decreto nº 1.343, de 11 de abril de 2023, que regulamenta a Lei nº 19.480, de 30 de abril de 2018, que institui o Fundo de Inovação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Paraná.
Decreto nº 13.848, de 27 de maio de 2026 Publicado no D.O.E. de 27 maio 2026	Altera o Decreto nº 6.044, de 5 de junho de 2024, que regulamenta o Bônus de Resultado de Aprendizagem, instituído pela Lei nº 21.847, de 14 de dezembro de 2023.
Decreto nº 13.803, de 25 de maio de 2026 Publicado no D.O.E. de 25 maio 2026	Altera o Decreto nº 13.429, de 23 de abril de 2026, que regulamenta a Lei nº 22.764, de 4 de novembro de 2025, no tocante aos créditos não tributários originados do Instituto Água e Terra, para estabelecer novos prazos de adesão ao Programa Regulariza Paraná.
Decreto nº 13.791, de 25 de maio de 2026 Publicado no D.O.E. de 25 maio 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para atualizar os dispositivos referentes aos procedimentos de restituição do imposto e às obrigações acessórias relativas ao Ambiente de Contratação Livre de Energia Elétrica.
Decreto nº 13.728, de 19 de maio de 2026 Publicado no D.O.E. de 19 maio 2026	Regulamenta, no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o Ambiente Regulatório Experimental da Segurança Pública – SANDBOX/SESP, de que trata a Lei nº 20.744, de 6 de outubro de 2021.
Decreto nº 13.652, de 14 de maio de 2026 Publicado no D.O.E. de 14 maio 2026	Altera o Decreto nº 8249, de 17 de novembro de 2017, que dispõe sobre o cadastramento de entidades paranaenses, sem fins lucrativos, no Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná.

Decreto nº 13.521, de 4 de maio de 2026 Publicado no D.O.E. de 4 maio 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para prorrogar, até 31 de dezembro de 2026, a vigência de benefício fiscal relativo às aquisições de bens destinados ao ativo imobilizado de biorrefinarias, nos termos autorizados pelo Convênio ICMS nº 21/2026.
Decreto nº 13.520, de 4 de maio de 2026 Publicado no D.O.E. de 4 maio 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para prorrogar, até 31 de dezembro de 2026, a vigência de benefícios fiscais vinculados à execução de políticas públicas essenciais, nos termos autorizados pelo Convênio ICMS nº 21/2026.
Decreto nº 13.519, de 4 de maio de 2026 Publicado no D.O.E. de 4 maio 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para prorrogar, até 31 de dezembro de 2026, a vigência de isenções do imposto vinculadas a políticas públicas de saúde, nos termos autorizados pelo Convênio ICMS nº 21/2026.
Decreto nº 13.518, de 4 de maio de 2026 Publicado no D.O.E. de 4 maio 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para prorrogar a vigência de benefícios fiscais relativos ao ICMS, nos termos autorizados pelos Convênios ICMS nº 135/2025 e nº 21/2026.
Decreto nº 13.517, de 4 de maio de 2026 Publicado no D.O.E. de 4 maio 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar o Convênio ICMS nº 153, de 3 de outubro de 2025, que altera o Convênio ICMS nº 83, de 6 de outubro de 2006, o qual dispõe sobre procedimentos de controle das remessas de mercadorias para formação de lote de exportação em recintos alfandegados.
Decreto nº 13.467, de 27 de abril de 2026 Publicado no D.O.E. de 27 abr. 2026	Altera o Decreto nº 9.951, de 15 de maio de 2025, que disciplina a transferência de créditos acumulados de ICMS da “Conta Investimento” do Sistema de Controle da Transferência e Utilização de Créditos Acumulados – SISCREDA, a título de contrapartida à aquisição de cotas de Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios do Segmento do Agronegócio, e o Decreto nº 7.721, de 25 de outubro de 2024, que dispõe sobre o Programa Paraná Competitivo.
Decreto nº 13.466, de 27 de abril de 2026 Publicado no D.O.E. de 27 abr. 2026	Cria a Superintendência-Geral de Proteção Animal e adota outras providências.
Decreto nº 13.442, de 23 de abril de 2026 Publicado no D.O.E. de 23 abr. 2026	Altera o Decreto nº 9.990, de 20 de maio de 2025, que dispõe sobre a destinação de recursos orçamentários para a utilização de soluções de Inteligência Artificial no âmbito da Administração Pública do Estado do Paraná.
Decreto nº 13.441, de 23 de abril de 2026 Publicado no D.O.E. de 23 abr. 2026	Altera o Decreto nº 9.220, de 28 de outubro de 2021, que regulamenta a Lei nº 20.740, de 5 de outubro de 2021, que dispõe sobre as consignações em folha de pagamento no âmbito do Estado do Paraná.
Decreto nº 13.429, de 23 de abril de 2026 Publicado no D.O.E. de 4 maio 2026	Regulamenta a Lei nº 22.764, de 4 de novembro de 2025, que institui o Programa Regulariza Paraná, no tocante aos créditos não tributários originados do Instituto Água e Terra, inscritos em dívida ativa pela Secretaria de Estado da Fazenda, os inscritos pelo Instituto Água e Terra, e os que permanecem em cobrança na esfera administrativa no Instituto Água e Terra, nas condições que especifica.
Decreto nº 13.407, de 22 de abril de 2026 Publicado no D.O.E. de 22 abr. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017 para internalizar os Convênios ICMS 142 e 169/25, que atualizam disposições sobre a isenção do imposto nas operações com equipamentos e insumos destinados à prestação de serviços de saúde e de fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública.

Decreto nº 13.302, de 10 de abril de 2026 Publicado no D.O.E. de 10 abr. 2026	Regulamenta o art. 133A da Constituição do Estado do Paraná, acrescido mediante Emenda Constitucional Estadual nº 58, de 10 de dezembro de 2025, que dispõe sobre a reversão ao Tesouro Estadual de 80% (oitenta por cento) do superávit financeiro das autarquias e dos fundos estaduais do Poder Executivo apurado por fonte de recursos ao final de cada exercício financeiro.
Decreto nº 13.209, de 7 de abril de 2026 Publicado no D.O.E. de 7 abr. 2026	Estabelece os critérios e as condições para a aquisição dos créditos acumulados habilitados no Sistema de Controle da Transferência e Utilização de Créditos Acumulados – SISCREDA, de empresas instaladas no território paranaense que realizem operações de exportação, desde que impactadas pelo aumento tarifário imposto pelos Estados Unidos da América.
Decreto nº 13.182, de 1 de abril de 2026 Publicado no D.O.E. de 1 abr. 2026	Fixa os novos valores dos grupos dos Pisos Salariais do Estado do Paraná, válidos a partir de 1º de janeiro de 2026, nos termos que especifica.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução nº 138, de 27 de maio de 2026 Publicada no D.E.T.C. de 2 jun. 2026	Dispõe sobre as funções do Serviço Médico e as exigências para concessão de licenças e atestados médicos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, revoga a Resolução nº 39, de 29 de agosto de 2013, e dá outras providências.
Resolução nº 137, de 19 de maio de 2026 Publicada no D.E.T.C. de 21 maio 2026	Dispõe sobre o direito à licença compensatória previsto no art. 76-B e § 2º do art. 109-A, da Lei Estadual nº 19.573, de 2 de julho de 2018.
Resolução nº 136, de 4 de maio de 2026 Publicada no D.E.T.C. de 8 maio 2026	Altera a Resolução nº 44, de 17 de abril de 2014, que dispõe sobre a classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
Resolução nº 135, de 10 de abril de 2026 Publicada no D.E.T.C. de 15 abr. 2026	Altera a Resolução nº 70, de 13 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos entes credores municipais, a partir da emissão da Certidão de Débito, para cumprimento das decisões expedidas pelo Tribunal de Contas.
Resolução nº 134, de 10 de abril de 2026 Publicada no D.E.T.C. de 15 abr. 2026	Dispõe sobre a instituição da Política de Governança de Inteligência Artificial – IA, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa nº 208, de 3 de junho de 2026 Publicada no D.E.T.C. de 10 jun. 2026	Altera a Instrução Normativa nº 156, de 13 de novembro de 2020, que disciplina o encaminhamento de dados ao Mural de Licitações, e a Instrução Normativa nº 196, de 5 de novembro de 2025, que dispõe sobre a Agenda de Obrigações Municipais para o exercício financeiro de 2026.
Instrução Normativa nº 207, de 29 de maio de 2026 Publicada no D.E.T.C. de 2 jun. 2026	Dispõe sobre as normas de acessos físicos e lógicos a recursos de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em conformidade com a Política de Segurança da Informação e Comunicações, revoga Instrução Normativa nº 50, de 16 de dezembro de 2010, e a Instrução Normativa nº 88, de 28 de fevereiro de 2013, e dá outras providências.

<u>Instrução Normativa nº 206, de 23 de abril de 2026</u> Publicada no D.E.T.C. de 30 abr. 2026	Dispõe sobre o Plano de Gestão e Resposta de Incidentes de Segurança da Informação no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em conformidade com a Política de Segurança da Informação e Comunicações, e dá outras providências.
<u>Instrução Normativa nº 205, de 14 de abril de 2026</u> Publicada no D.E.T.C. de 17 abr. 2026	Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativa ao exercício de 2025, nos termos dos arts. 211 a 214 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.
<u>Instrução Normativa nº 204, de 1 de abril de 2026</u> Publicada no D.E.T.C. de 8 abr. 2026	Altera a Instrução Normativa n.º 165, de 4 de novembro de 2021, que dispõe sobre o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para o período de 2022 a 2027.
<u>Instrução Normativa nº 203, de 1 de abril de 2026</u> Publicada no D.E.T.C. de 8 abr. 2026	Dispõe sobre as normas da utilização de Dispositivos Pessoais no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em conformidade com a Política de Segurança da Informação e Comunicações, e dá outras providências.

3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

<u>Instrução de Serviço nº 196, de 1 de abril de 2026</u> Publicada no D.E.T.C. de 7 abr. 2026	Dispõe sobre as diretrizes para o processo de identificação de ocupações críticas e a elaboração de planos de sucessão no Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
---	---

3.4 PORTARIAS

<u>Portaria nº 417, de 28 de maio de 2026</u> Publicada no D.E.T.C. de 29 maio 2026	<u>Dispõe, no âmbito do Tribunal, sobre a adoção das regras referentes à Lei Federal nº 14.129, de 29 de março de 2021, que trata do Governo Digital, e ao Decreto do Estado do Paraná nº 5.512, de 16 de abril de 2024, que trata do Governo Digital do Estado do Paraná.</u>
--	--



LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCEPR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)
- Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: conselho.editorial@tce.pr.gov.br (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período.

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

- a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico;
- b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;

- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

1 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical nos trabalhos, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Nos artigos, observar as seguintes normas:

Tamanho: a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas simples, sem pontos.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

Referências: NBR 6023/2018. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/2019) resumo (NBR 6028/2021) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).



TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ