ISSN 2675-6765

TCEPR | TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

VOLUME XV/NÚMERO 53
JULHO/SETEMBRO 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 — Presidente
CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN — Secretária
ADRIANE CURI
CLAUDIO HENRIQUE DE CASTRO
GUSTAVO LUIZ VON BAHTEN
MARCELO EVANDRO JOHNSSON
SAULO LINDOFER PIVETA

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 10

ARTIGOS 12

Auditoria interna preventiva em órgãos públicos: uma análise à luz das normas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná 12

Fábio Ribeiro Ponciano; Luis Miguel Luzio dos Santos

Cargos em comissão, capacidade estatal e o dever jurídico de profissionalização da direção, da chefia e do assessoramento públicos 34

Eliseu Raphael Venturi

O controle que previne: incentivos, comportamento e gestão pública 56

Rafael Morais Gonçalves Ayres

Licitações internacionais: fase preparatória ou de planejamento 70

Giovanni Dusi

Rastreabilidade e auditabilidade no CPSI: requisitos de governança e o GEM como arquitetura para a discricionariedade técnica 106

Sandro Lopes Ebbing; Karl Stoeckl

Transparente para quem? Inteligibilidade da comunicação fiscal do estado do Paraná 132

Afonso Pereira da Silva Filho

ACÓRDÃOS 152

Prejulgado nº 40 152

Multa administrativa – Transmissibilidade - Óbito

(TCEPR, Proc. nº 298530/25, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/07/26, DETC 3729 – 05/08/26)

Acumulação de cargos 163

Cargo efetivo – Cargo comissionado – Natureza política

(TCEPR, Proc. nº 468413/25, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/07/26, DETC 3719 – 22/07/26)

Adicional de insalubridade 174

Reconhecimento – Via administrativa - Trabalhador terceirizado

(TCEPR, Proc. nº 764632/25, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 01/07/26, DETC 3749 – 20/08/26)

Ata de registro de preços 184

Adesão – Tarifa - Consórcio público

(TCEPR, Proc. nº 500643/25 , Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 01/07/26, DETC 3710 – 09/07/26)

Ata de registro de preços 190

Prorrogação – Regime jurídico – Lei nº 14.133/21

(TCEPR, Proc. nº 579134/25 , Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 01/07/26, DETC 3710 – 09/07/26)

Auxílio-doença 196

Vereador - Complementação – Retroatividade

(TCEPR, Proc. nº 718711/25, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/08/26, DETC 3740 – 20/08/26)

Cargo em comissão 207

Nomeação – Progressão funcional - Parentesco

(TCEPR, Proc. nº 502960/24, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 01/07/26, DETC 3710 – 09/07/26)

Concurso público 216

Remuneração – Médico - Teto constitucional

(TCEPR, Proc. nº 146878/26, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/07/26, DETC 3729 – 05/08/26)

Contratação de serviços 225

Despesas – Pagamento - Classificação contábil

(TCEPR, Proc. nº 185687/26, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 20/08/26, DETC 3749 – 02/09/26)

Contrato de publicidade 237

Licitação – Prorrogação contratual – Regime procedimental

(TCEPR, Proc. nº 746685/25, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/08/26, DETC 3739 – 17/08/26)

Credenciamento 249

Vereador – Parentesco - Participação

(TCEPR, Proc. nº 701924/25, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/07/26, DETC 3727 – 03/08/26)

Emendas parlamentares impositivas 256

Agrupamento – OSCIP - Parâmetros

(TCEPR, Proc. nº 42433/26, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 20/08/26, DETC 3749 – 02/09/26)

Instrução normativa nº 89/13-TCEPR 271

Artigo 4º - Artigo 9º - Aplicabilidade

(TCEPR, Proc. nº 417231/25, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/07/26, DETC 3727 – 03/08/26)

Prêmio de produtividade fiscal 281

Pagamento – Teto constitucional - Incidência

(TCEPR, Proc. nº 124234/25, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/07/26, DETC 3719 – 22/07/26)

Repasse fundo a fundo 287

SIT – Registro – Desobrigatoriedade

(TCEPR, Proc. nº 182580/26, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/07/26, DETC 3720 – 23/07/26)

Terceirização 290

LRF - Atividade-meio - Conceituação

(TCEPR, Proc. nº 635522/25, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/07/26, DETC 3730 – 06/08/26)

Título de utilidade pública 307

Transferência de recursos – OSCIP - Exigibilidade

(TCEPR, Proc. nº 551140/25, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/07/26, DETC 3720 – 23/07/26)

Vale-alimentação 312

Pagamento – Pecúnia - RGPS

(TCEPR, Proc. nº 578871/25, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/07/26, DETC 3730 – 06/08/26)

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE 320

LINKS DE INTERESSE 334

NORMAS EDITORIAIS 336

SUMÁRIO

EDITORIAL

Caros leitores,

A 53ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reafirma seu compromisso com a difusão de conhecimento técnico e jurídico voltado ao aprimoramento da administração pública e ao fortalecimento do controle externo.

O primeiro artigo apresenta a governança pública sob perspectiva didática e aplicada, relacionando liderança, estratégia e controle à atuação cotidiana dos servidores. O estudo destaca a articulação entre planejamento, execução e avaliação como caminho para a entrega de resultados e a geração de valor público.

Na sequência, estudo sobre os desafios municipais na fiscalização tributária examina a transição do imposto sobre serviços para o Imposto sobre Bens e Serviços. Com foco em Curitiba, a análise aborda a adaptação legislativa, a integração entre administrações tributárias e a modernização tecnológica dos fiscos locais.

Outro artigo aprofunda a relação entre governança pública e melhoria da gestão administrativa. A revisão bibliográfica e a análise documental destacam o comprometimento da alta administração e a incorporação de práticas de gestão de riscos, controle interno e prestação de contas, associadas à transparência e à participação social.

A proteção de dados pessoais também integra a edição, em análise dos avanços normativos e dos desafios de aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados. O texto relaciona a efetividade desse direito à segurança da informação, à capacitação e à cultura de privacidade, considerando a atuação regulatória e a jurisprudência.

A revista apresenta, ainda, estudo sobre auditoria interna preventiva à luz das normas do TCE-PR. A análise documental do manual de auditoria da Câmara Municipal de Londrina examina a seleção de objetos baseada em riscos, o tratamento das causas das falhas e o monitoramento das recomendações. Destaca a independência técnica e a articulação entre controle interno e externo para o aperfeiçoamento da gestão.

A seção de Acórdãos reúne decisões do Tribunal Pleno sobre acumulação de cargos, benefícios a agentes políticos, consórcios intermunicipais, licitações compartilhadas, registro de preços, quarteirização e previdência, entre outros temas. Os julgados contribuem para a segurança jurídica, a uniformização de entendimentos e a orientação dos gestores públicos.

Com esse conjunto de estudos e decisões, a Revista Digital do TCE-PR promove o diálogo entre pesquisadores, servidores, gestores e órgãos de controle, oferecendo subsídios para uma administração pública mais eficiente, transparente e comprometida com o interesse coletivo.

Boa leitura.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Presidente

ARTIGO

AUDITORIA INTERNA PREVENTIVA EM ÓRGÃOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE À LUZ DAS NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREVENTIVE INTERNAL AUDIT IN PUBLIC BODIES: AN ANALYSIS IN LIGHT OF THE STANDARDS OF THE COURT OF AUDITORS OF THE STATE OF PARANÁ

Fábio Ribeiro Ponciano[1]
Mestrando em Administração - UEL
MBA em Gerenciamento da Administração Pública - FACINTER
Especialista em Direito Administrativo e Administração Pública - UNIPAR
Especialista em Gestão Financeira, Contábil e Auditoria - UNESPAR
Especialista em Gestão de Pessoas - FATEB
Especialista em Educação EAD - UNIBF
Especialista em Direito Administrativo - Faculdade Focus
MBA em Gestão Fiscal e Tributária - Faculdade Focus
Especialista em Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal - Faculdade Focus
Especialista em Economia no Setor Público - FACPRISMA
Especialista em Gestão em Políticas Públicas - FACPRISMA
Graduado em Ciências Contábeis - UNESPAR
Graduado em Administração - UNINTER
Graduado em Ciência Política - UNINTER
Graduado em Ciências Econômicas - UniCV
Contador da Câmara Municipal de Londrina

Luis Miguel Luzio dos Santos[2]
Pós-doutor em Filosofia - PUC-SP
Pós-doutor em Ciências Sociais - PUC-SP
Doutor em Ciências Sociais - PUC-SP
Mestre em Administração - UEL
Graduado em Ciências Econômicas - UEL
Graduado em Administração - UEL
Professor associado do Departamento de Administração do Programa de Pós-Graduação em Organizações, Gestão e Sociedade - UEL
Autor das obras: Novos Rumos para o Desenvolvimento Local: Políticas Públicas Includentes e Sustentáveis (Engenho das Letras, 2024); Diálogos com a Mãe Terra: Sustentabilidade Integradora (Pachamama, 2021); Ética e Democracia Econômica: Caminhos para a Socialização da Economia (Ideias e Letras, 2020); Da Economia à Ecossocioeconomia: Compreender para Transformar (Eduel, 2019); Socioeconomia: Solidariedade, Economia Social e Organizações em Debate (Atlas-Salta, 2014); Pautas para Outra Sociabilidade (Eduel, 2016); Economia Solidária numa Pluralidade de Perspectivas (UEL, 2011).
Pesquisador do CNPq nas áreas de Democracia Econômica, Ecossocioeconomia, Economia Solidária e Políticas Públicas

1 Contato: fabioponciano@cml.pr.gov.br
2 Contato: luismiguel@uel.br

RESUMO

O presente artigo analisa a auditoria interna preventiva como mecanismo de fortalecimento da gestão pública, tomando como referência normativa o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) e seus jurisdicionados. Parte-se da premissa de que o controle exercido antes da consumação do ato administrativo produz resultados mais eficazes do que a correção posterior de irregularidades já consolidadas. Busca-se responder de que modo a dimensão preventiva prevista no marco normativo do TCE-PR se materializa nos procedimentos de auditoria interna de um ente jurisdicionado. Realizou-se pesquisa qualitativa de natureza documental, com análise de conteúdo de atos normativos, com destaque para a Instrução Normativa nº 15/2007, e do manual de auditoria interna de um ente jurisdicionado, a partir de cinco categorias definidas com base na Teoria da Agência, na estrutura COSO e no Modelo das Três Linhas. Os resultados indicam que o manual converte a diretriz normativa de controle prévio em procedimentos concretos, como a seleção de objetos por risco, a antecipação de possíveis achados, o tratamento da causa raiz e o monitoramento em três ciclos conduzido por auditor distinto, embora a dimensão concomitante apareça de forma menos explícita. Conclui-se que a efetividade da auditoria preventiva depende da independência técnica das unidades de controle interno, de metodologias baseadas em risco e do alinhamento às diretrizes da Corte de Contas estadual. O estudo oferece um quadro analítico que relaciona normas, referenciais técnicos e procedimentos, aplicável à autoavaliação de outras unidades de controle interno.

PALAVRAS-CHAVE

Auditoria interna. Controle preventivo. Administração pública. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Governança.

ABSTRACT

This article analyzes preventive internal audit as a mechanism for strengthening public administration, taking as normative reference the Court of Auditors of the State of Paraná (TCE-PR) and the entities under its jurisdiction. It starts from the premise that control exercised before the completion of an administrative act produces more effective results than the subsequent correction of irregularities already consolidated. The study asks how the preventive dimension established in the TCE-PR regulatory framework is put into practice in the internal audit procedures of an audited entity. A qualitative, descriptive documentary study was carried out, using content analysis of federal, state and TCE-PR regulations, especially Normative Instruction No. 15/2007, and of the internal audit manual of an audited entity, based on five categories derived from Agency Theory, the COSO framework and the Three Lines Model. Results indicate that the manual converts the normative guideline of prior control into concrete procedures, such as risk-based selection of audit objects, anticipation of possible findings, root cause treatment and three-cycle follow-up

ARTIGO

conducted by a different auditor, although the concurrent dimension appears less explicitly. The study concludes that the effectiveness of preventive audit depends on the technical independence of internal control units, risk-based methodologies and alignment with the guidelines of the state audit court. It offers an analytical framework linking regulations, technical standards and procedures, applicable to the self-assessment of other internal control units.

KEYWORDS

Internal audit. Preventive control. Public administration. Paraná State Court of Auditors. Governance.

1 INTRODUÇÃO

A gestão de recursos públicos, das atividades administrativas e dos atos de gestão exige, cada vez mais, instrumentos capazes de prevenir e antecipar falhas e de mitigar riscos antes que estes se convertam em prejuízo ao erário ou em descumprimento de normas legais. Nesse quadro, a auditoria interna deixa de ser compreendida apenas como um mecanismo de verificação a posteriori e passa a integrar o próprio desenho da governança institucional, atuando como instância de orientação, prevenção e correção tempestiva de desvios.

O ordenamento jurídico brasileiro impõe aos três Poderes a manutenção de sistema de controle interno, conforme estabelecem os artigos 70 e 74 da Constituição Federal (Brasil, 1988; Paraná, 1989). No âmbito estadual, a Constituição do Estado do Paraná disciplina a matéria nos artigos 74 e seguintes, estabelecendo a fiscalização pelo sistema de controle interno de cada Poder e atribuindo ao Tribunal de Contas o exercício do controle externo com o auxílio da Assembleia Legislativa.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), no exercício de sua competência constitucional, disciplinou a matéria por meio da Resolução nº 08/2007 (TCE-PR, 2007a), regulamentada pela Instrução Normativa nº 15/2007 (TCE-PR, 2007b), que define o controle interno como o conjunto de práticas operacionais destinadas a assegurar, de forma coordenada, o alcance dos objetivos institucionais dentro dos preceitos da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade. O próprio texto normativo prevê expressamente que as atividades de controle se darão de forma prévia, subsequente e, sempre que possível, concomitante aos atos controlados, reconhecendo, portanto, a dimensão preventiva como elemento estrutural do sistema.

Apesar da relevância normativa do tema, a literatura nacional sobre controle interno no setor público ainda oferece espaço para estudos que examinem os procedimentos por meio dos quais as unidades de controle convertem as exigências legais em rotinas de trabalho. Beuren e Zonatto (2014), ao mapearem a produção científica sobre controle interno no setor público, sugeriram que frameworks de pesquisa e metodologias de controle interno e de gerenciamento de riscos podem

ser úteis para a análise das estruturas de controle das organizações públicas. Em municípios brasileiros, mudanças organizacionais induzidas por exigências externas tendem a permanecer incompletas quando não acompanhadas de trabalho institucional dos atores locais (Lino et al., 2019). No Paraná, evidências quantitativas apontam que componentes do controle interno ligados à avaliação de riscos e ao monitoramento guardam relação positiva com indicadores de governança e de efetividade da gestão municipal (Kinzler & Mello, 2023). Permanece pouco explorado, contudo, como a dimensão preventiva prevista nas normas do TCE-PR é traduzida em procedimentos de auditoria interna no âmbito de um ente jurisdicionado.

A partir desse contexto, a pesquisa parte da seguinte questão: de que modo a dimensão preventiva prevista no marco normativo do TCE-PR se materializa nos procedimentos de auditoria interna de um ente jurisdicionado? O objetivo geral consiste em analisar a função preventiva da auditoria interna em órgãos públicos, discutindo seus fundamentos teóricos e sua operacionalização à luz do marco normativo do TCE-PR. Como objetivos específicos, buscam-se: (i) sistematizar os conceitos de controle interno e auditoria aplicáveis ao setor público e seus fundamentos teóricos; (ii) identificar os dispositivos normativos paranaenses que orientam a atuação preventiva das unidades de controle; (iii) examinar como os procedimentos previstos em manual de auditoria interna de um ente jurisdicionado operacionalizam essa dimensão preventiva; e (iv) discutir os benefícios e as limitações práticas da adoção desse modelo.

Justifica-se a pesquisa pela relevância que o tema assume diante da escassez de recursos públicos e da crescente cobrança social por transparência e responsabilização dos gestores, elementos que tornam a prevenção de falhas uma estratégia mais racional do que a correção de danos já consumados.

No plano teórico, o estudo contribui ao articular a Teoria da Agência, a estrutura COSO e o Modelo das Três Linhas à leitura do marco normativo paranaense, e, no plano prático, ao oferecer um quadro analítico que relaciona exigências normativas, referenciais técnicos e procedimentos de auditoria, passível de utilização por outras unidades de controle interno como parâmetro de autoavaliação. Além desta introdução, o artigo apresenta o referencial teórico, os procedimentos metodológicos, o desenvolvimento da pesquisa, com a análise dos resultados, e as conclusões e recomendações para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E FUNDAMENTOS

A literatura especializada não apresenta uma definição unívoca de controle interno, mas converge quanto à sua finalidade essencial: resguardar o patrimônio

público e subsidiar a tomada de decisão com informações confiáveis. Nessa direção, o controle interno pode ser compreendido como o conjunto de procedimentos adotados por uma organização com o propósito de proteger seus ativos, assegurar a exatidão e a fidedignidade dos registros contábeis e favorecer a eficiência operacional, servindo de suporte à gestão na busca de seus objetivos institucionais (Castro, 2015). Nessa mesma linha, o autor destaca que o controle interno não deve ser tratado como um conjunto isolado de rotinas de verificação, mas como parte integrante do próprio ciclo de gestão, ao subsidiar o planejamento e a supervisão das atividades institucionais e contribuir para a prevenção de erros e fraudes (Castro, 2015).

No setor público, esse conceito ganha contornos próprios em razão dos princípios constitucionais que regem a Administração, sendo eles o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais impõem ao gestor não apenas a busca por resultados, mas também a estrita observância de procedimentos formais. O controle interno público, portanto, não se limita à dimensão financeira, alcançando também os aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial, de controle e operacional da gestão.

2.2 TEORIA DA AGÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA

A Teoria da Agência descreve a relação na qual uma ou mais pessoas (o principal) contratam outra (o agente) para executar atividades em seu nome, o que envolve a delegação de autoridade decisória (Jensen & Meckling, 1976). Como os interesses das partes nem sempre coincidem e o agente dispõe de informações que o principal não possui, surgem custos de agência, entre os quais se incluem os gastos de monitoramento incorridos pelo principal para limitar comportamentos divergentes de seus interesses (Jensen & Meckling, 1976). Transposta ao setor público, essa perspectiva permite compreender a sociedade como principal e os gestores públicos como agentes, aos quais se confia a administração de recursos coletivos, com a particularidade de que a relação é mediada por representantes eleitos e por uma cadeia de delegações sucessivas.

Nessa leitura, os mecanismos de controle funcionam como instrumentos de redução da assimetria informacional entre a sociedade e a Administração. O controle interno e a auditoria interna ocupam posição particular nesse arranjo: por estarem inseridos na própria estrutura administrativa, dispõem de acesso tempestivo à informação e podem atuar antes que a divergência entre os interesses do agente e os do principal se converta em dano. A atuação preventiva, sob essa ótica, reduz custos de agência ao deslocar o monitoramento para momento anterior à consumação do ato, quando o custo de correção tende a ser menor e o prejuízo ainda pode ser evitado.

Essa compreensão converge com a noção de governança pública adotada pelo Tribunal de Contas da União, para o qual a governança no setor público compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle empregados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Tribunal de Contas da União [TCU], 2014). O controle, nesse referencial, não é um fim em si mesmo, mas um dos mecanismos que asseguram que a gestão se mantenha orientada aos interesses do principal.

2.3 A AUDITORIA INTERNA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE

A auditoria interna constitui a técnica de trabalho por meio da qual o sistema de controle interno exerce, concretamente, suas funções de fiscalização. Segundo a definição consolidada pelo principal organismo internacional da categoria, trata-se de atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, concebida para agregar valor à organização e aperfeiçoar suas operações, auxiliando-a a alcançar seus objetivos por meio de abordagem sistemática voltada à melhoria dos processos de gestão de riscos, controle e governança (Institute of Internal Auditors [IIA], 2024).

No âmbito público, a auditoria interna assume ainda uma função de apoio ao controle externo, na medida em que as constatações produzidas internamente subsidiam os trabalhos das Cortes de Contas e reduzem a necessidade de intervenções corretivas mais gravosas. Essa relação de complementaridade é reforçada por diretrizes internacionais, como as emanadas pela International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), e por normativos da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, que recomendam a estruturação de sistemas de controle interno robustos como condição para a efetividade da fiscalização estatal (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil [ATRICON], 2014a).

É importante destacar que o escopo da auditoria interna não se restringe aos aspectos contábeis e financeiros da gestão. Alcança igualmente os atos administrativos praticados no dia a dia da Administração, como licitações, contratos, convênios e atos de pessoal, bem como os atos de gestão propriamente ditos, relacionados ao planejamento, à definição de prioridades e à condução estratégica das políticas públicas. Essa ampliação de escopo está refletida tanto na Instrução Normativa nº 15/2007 do TCE-PR (2007b), que inclui entre as finalidades do Sistema de Controle Interno a apreciação da gestão sob o critério da eficiência e da eficácia, e não apenas da legalidade, quanto na definição do IIA (2024), que situa a avaliação dos processos de governança e de gestão de riscos no centro da atividade de auditoria interna.

2.4 ESTRUTURAS DE REFERÊNCIA: COSO E MODELO DAS TRÊS LINHAS

A estrutura integrada de controle interno do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission define o controle interno como um processo conduzido pela governança, pela administração e pelo pessoal da entidade, destinado a proporcionar segurança razoável quanto à realização de objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade, e o organiza em cinco componentes inter-relacionados: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e atividades de monitoramento (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO], 2013). No setor público, essa estrutura foi incorporada às diretrizes da INTOSAI para normas de controle interno, que a adaptaram às especificidades da gestão pública, com ênfase adicional na conduta ética e na proteção dos recursos públicos (INTOSAI, 2004).

Dois desses componentes possuem vinculação direta com a dimensão preventiva examinada neste estudo. A avaliação de riscos pressupõe a identificação e a análise antecipada dos eventos capazes de comprometer os objetivos institucionais, enquanto as atividades de monitoramento verificam, de forma contínua ou por avaliações independentes, se os componentes do controle estão presentes e em funcionamento, comunicando as deficiências aos responsáveis pela adoção de medidas corretivas (COSO, 2013).

Complementarmente, o Modelo das Três Linhas organiza os papéis desempenhados na governança organizacional em três grupos: o órgão de governança, que responde perante as partes interessadas pela supervisão da organização; a gestão, à qual cabem os papéis de primeira linha, relativos à provisão de produtos e serviços e ao gerenciamento dos riscos a eles inerentes, e de segunda linha, relativos ao apoio especializado em gestão de riscos e conformidade; e a auditoria interna, como terceira linha, responsável por avaliação e assessoria independentes e objetivas sobre a adequação e a eficácia da governança e do gerenciamento de riscos (IIA, 2020). O modelo destaca que a independência da auditoria interna em relação às responsabilidades da gestão é condição para sua objetividade e credibilidade.

Aplicado ao objeto deste estudo, o modelo permite distinguir a responsabilidade primária da gestão pela prevenção de falhas da contribuição específica da auditoria interna. A auditoria atua preventivamente não ao substituir os controles da gestão, o que comprometeria sua independência, mas ao avaliar a suficiência desses controles e recomendar aperfeiçoamentos antes que as falhas se materializem.

2.5 A DIMENSÃO PREVENTIVA DA AUDITORIA INTERNA

A doutrina classifica o controle exercido pela Administração e pelos órgãos de fiscalização em três modalidades temporais: prévio (ou preventivo), concomitante

e posterior. O controle prévio é aquele realizado antes da conclusão do ato administrativo, permitindo a correção de falhas ainda em fase de formação, o que lhe confere caráter eminentemente preventivo. O controle concomitante ocorre durante a execução do ato ou da atividade, possibilitando a adoção imediata de medidas saneadoras, como se observa, por exemplo, no acompanhamento de obras públicas e processos licitatórios. Já o controle posterior é realizado após a prática do ato, com finalidade corretiva, podendo resultar em anulação, revogação ou convalidação da conduta examinada (Di Pietro, 2024).

Embora historicamente os Tribunais de Contas tenham concentrado sua atuação no controle posterior, mediante o julgamento de contas e a realização de auditorias de conformidade, observa-se um movimento de reorientação da fiscalização estatal para ações de caráter prévio e concomitante, orientadas por critérios de materialidade, relevância e risco, com vistas a ampliar a efetividade do controle ATRICON (2014b). Esse movimento reflete-se diretamente na atuação esperada das unidades de controle interno dos órgãos jurisdicionados, às quais compete, em primeira linha, identificar e mitigar riscos antes que estes se materializem em dano, prejuízo aos cofres públicos ou irregularidades.

2.6 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O TCE-PR posiciona-se como agente indutor da cultura de controle preventivo entre os entes jurisdicionados do Estado. A Instrução Normativa nº 15/2007 estabelece que o Sistema de Controle Interno tem por finalidade acompanhar e avaliar o cumprimento da programação de atividades e projetos, apreciar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial quanto à legitimidade, legalidade, eficiência e eficácia, além de fortalecer a gestão e prestar apoio ao controle externo (TCE-PR, 2007b). O mesmo dispositivo prevê que as atividades de controle interno ocorrerão de forma prévia, subsequente e, sempre que possível, concomitante aos atos controlados, reconhecendo explicitamente a prevenção como diretriz do sistema.

Produção acadêmica veiculada pela Revista do TCE-PR corrobora essa leitura ao situar o controle interno como instância que combina três frentes de atuação, antes, durante e depois da prática do ato de gestão, com o propósito conjunto de impedir falhas, saná-las quando ainda em curso e amparar tecnicamente o trabalho do controle externo na identificação de desvios (Savi et al., 2020). Segundo essa análise, a ausência de regulamentação nacional uniforme sobre o tema faz com que Estados e Municípios recorram, com frequência, às orientações emanadas dos respectivos Tribunais de Contas para estruturar seus próprios sistemas de controle.

Cabe ainda mencionar os planos anuais de auditoria (TCE-PR, s.d.), que reproduzem os dispositivos constitucionais estaduais relativos ao controle interno

e explicitam a distinção entre eficiência, execução da tarefa com qualidade e o mínimo de erros, e eficácia, cumprimento do objetivo proposto e conceitos que orientam a definição de indicadores e critérios de avaliação nos trabalhos de auditoria preventiva.

2.7 ESTUDOS ANTERIORES E LACUNA DE PESQUISA

A produção científica sobre controle interno no setor público tem se expandido, mas ainda apresenta oportunidades de aprofundamento. Beuren e Zonatto (2014), em estudo sobre o perfil dos artigos publicados na temática em periódicos nacionais e internacionais, recomendaram o uso de frameworks de pesquisa e de metodologias de controle interno e de gerenciamento de riscos na análise das estruturas de controle das organizações públicas, recomendação que orienta a construção das categorias de análise deste estudo.

Kinzler e Mello (2023), ao investigarem 102 municípios paranaenses por meio de regressões lineares, verificaram que o controle interno exerce certa influência sobre a governança municipal, com destaque para a atividade de monitoramento, associada positivamente ao Índice de Governança Municipal, e para a avaliação de riscos, associada positivamente ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Esses achados indicam que justamente os componentes de natureza mais preventiva do controle interno são os que guardam relação com melhores indicadores de gestão no contexto paranaense.

Lino et al. (2019), por sua vez, evidenciaram que mudanças organizacionais em municípios brasileiros tendem a permanecer incompletas quando falta trabalho institucional dos atores locais, o que sugere que a mera existência de exigências normativas não assegura sua incorporação às rotinas administrativas. Savi et al. (2020), em estudo publicado na Revista do TCE-PR, sistematizaram as orientações da Corte paranaense sobre sistemas de controle interno, conforme discutido no tópico 2.6 deste artigo.

Em conjunto, esses estudos indicam que a avaliação de riscos e o monitoramento são componentes associados à efetividade da gestão e que a tradução das normas em procedimentos é condição para que produzam efeitos. Permanece, contudo, pouco explorado como essa tradução ocorre no nível dos procedimentos de auditoria interna de um ente jurisdicionado, lacuna à qual este estudo se dirige.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo caracteriza-se como pesquisa qualitativa e descritiva, de natureza documental. A pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (Gil, 2019), e permite examinar a forma como instituições registram e organizam suas práticas. A revisão da literatura sustenta o referencial teórico e

a definição das categorias de análise, enquanto a análise documental constitui o núcleo empírico do estudo.

O corpus documental foi composto por atos normativos que disciplinam o controle interno no âmbito do TCE-PR e por documento técnico de um ente jurisdicionado, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Corpus documental da pesquisa

DOCUMENTO	ORIGEM	FINALIDADE NA ANÁLISE
Constituição Federal, arts. 70 e 74	União	Fundamento constitucional do sistema de controle interno
Constituição do Estado do Paraná, art. 75	Estado do Paraná	Dever de comunicação de irregularidades ao Tribunal de Contas
Lei Complementar Estadual nº 113/2005	Estado do Paraná	Lei Orgânica do TCE-PR; representação por recomendações não atendidas
Resolução nº 08/2007 e Instrução Normativa nº 15/2007	TCE-PR	Instituição do Sistema de Controle Interno; finalidades e temporalidade do controle
Resoluções nº 04/2014 e nº 05/2014	ATRICON	Diretrizes nacionais sobre controle interno
Lei Orgânica do Município (art. 40) e Resolução nº 146/2024	Município de Londrina e Câmara Municipal	Competências da unidade de controle interno do ente jurisdicionado
Manual de Padrões de Auditoria Interna (1ª ed., 2026)	Controladoria-Geral da Câmara Municipal de Londrina	Operacionalização dos procedimentos de auditoria interna

Fonte: elaborado pelos autores.

A escolha do manual seguiu critérios intencionais: tratar-se de ente sujeito à jurisdição do TCE-PR; ser documento formalmente aprovado, recente e de acesso público; e declarar alinhamento expresso às normas da INTOSAI, ao Referencial Técnico da CGU e às orientações da Corte de Contas estadual, o que permite confrontar o documento com os referenciais examinados no estudo.

Os documentos foram examinados por meio de análise de conteúdo, desenvolvida nas três fases propostas por Bardin (2016): pré-análise, com leitura flutuante e constituição do corpus; exploração do material, com a codificação dos trechos relevantes segundo categorias definidas a priori; e tratamento dos resultados e interpretação, com a realização de inferências à luz do referencial teórico. Na etapa preliminar, observaram-se os cuidados indicados por Cellard (2008) para a análise documental, relativos ao contexto de produção dos documentos, à sua autenticidade e confiabilidade, à natureza do texto e aos conceitos-chave e à lógica interna de cada documento. As categorias de análise e seus fundamentos são apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 – Categorias de análise

CATEGORIA	DESCRIÇÃO	FUNDAMENTAÇÃO
C1 – Temporalidade do controle	Previsão de atuação prévia, concomitante e posterior aos atos de gestão	Di Pietro (2024); TCE-PR (2007b)
C2 – Orientação a risco	Seleção e planejamento dos trabalhos com base em risco, materialidade, relevância e criticidade	COSO (2013); ATRICON (2014b)
C3 – Independência e objetividade	Posição da unidade, segregação de funções e preservação da discricionariedade do gestor	IIA (2020, 2024); Jensen e Meckling (1976)
C4 – Tratamento da causa e monitoramento	Estruturação dos achados, identificação da causa raiz, plano de ação e acompanhamento das recomendações	COSO (2013); TCU (2010)
C5 – Articulação com o controle externo e social	Comunicação ao Tribunal de Contas e transparência dos resultados	Brasil (1988); Paraná (1989)

Fonte: elaborado pelos autores.

A validade da interpretação foi buscada por meio da triangulação entre fontes normativas, referenciais técnicos nacionais e internacionais e literatura acadêmica. Por se tratar de pesquisa baseada exclusivamente em documentos de acesso público, sem coleta de dados com seres humanos, o estudo dispensa apreciação por Comitê de Ética em Pesquisa.

4 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA: RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O MARCO NORMATIVO DO TCE-PR E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PREVENÇÃO

A análise dos atos normativos examinados evidencia que o TCE-PR não trata a prevenção como mera recomendação de boas práticas, mas como componente estrutural do Sistema de Controle Interno. A previsão expressa de que as atividades de controle ocorrerão de forma prévia, subsequente e, sempre que possível, concomitante indica uma hierarquia implícita de prioridades, na qual a atuação anterior ao ato administrativo é colocada em posição de destaque frente à correção posterior.

Essa opção normativa dialoga com diretrizes emanadas pela ATRICON, que recomendam a migração de um controle concentrado exclusivamente em procedimentos de conformidade para um modelo voltado à gestão administrativa e à identificação prévia de riscos, fortalecendo controles preventivos e descentralizados nas unidades jurisdicionadas (ATRICON, 2014b). A convergência entre a normativa

paranaense e as diretrizes nacionais sugere um alinhamento institucional que tende a favorecer a padronização de práticas de auditoria preventiva entre os diferentes entes federativos.

4.2 BENEFÍCIOS POTENCIAIS DA AUDITORIA PREVENTIVA

Entre os benefícios atribuídos à auditoria preventiva, destacam-se: a redução do volume de apontamentos em processos de prestação de contas submetidos ao controle externo; a possibilidade de correção de falhas ainda durante a fase de execução de contratos e convênios, evitando o agravamento de prejuízos; o fortalecimento da capacidade de resposta institucional diante de riscos operacionais e financeiros; e a construção de um relacionamento mais colaborativo entre as unidades de controle interno e o Tribunal de Contas, na medida em que a comunicação tempestiva de irregularidades, exigida pelo artigo 75 da Constituição estadual, passa a ocorrer antes da consolidação do dano.

4.3 DESAFIOS E LIMITAÇÕES

Apesar dos avanços normativos observados na área de controle interno e auditoria no setor público, a implementação de uma atuação efetivamente preventiva ainda encontra limitações de ordem estrutural, técnica e organizacional. Entre essas limitações, destacam-se a insuficiência de servidores com formação e experiência compatíveis com as atividades de auditoria, especialmente em estruturas administrativas de menor porte; a posição ocupada pela unidade de controle interno na estrutura organizacional, que pode limitar sua independência funcional; e a ausência ou insuficiente formalização de procedimentos de gestão de riscos para orientar a definição das prioridades de auditoria.

A capacidade preventiva da auditoria interna está diretamente relacionada às condições existentes para o desenvolvimento de seus trabalhos. A unidade necessita de estrutura, pessoal qualificado, acesso às informações e condições para selecionar os objetos de auditoria segundo critérios técnicos. Na ausência desses elementos, existe o risco de que sua atuação se concentre na análise de fatos já ocorridos, reduzindo a possibilidade de identificar previamente situações que possam comprometer a legalidade, a eficiência ou os resultados da gestão.

A estrutura organizacional também merece atenção. O posicionamento da unidade de auditoria na organização, suas competências e o grau de independência para realizar avaliações e formular recomendações influenciam a forma como os trabalhos são desenvolvidos e recebidos pela administração. A independência, nesse contexto, não significa afastamento da gestão, mas a existência de condições para que o auditor possa realizar suas avaliações e comunicar os resultados sem interferências que comprometam sua objetividade. A literatura e as orientações de controle externo reconhecem a importância do adequado posicionamento das

unidades de auditoria e de condições que preservem sua atuação técnica IIA (2020, 2024) e ATRICON (2014b).

Outro desafio está relacionado à adoção de metodologias baseadas em riscos. A seleção dos objetos de auditoria a partir de critérios de materialidade, relevância, criticidade e exposição a riscos permite direcionar os recursos disponíveis para áreas em que a atuação do controle possa produzir maior contribuição para a gestão. Sem uma metodologia minimamente estruturada, entretanto, a definição dos trabalhos pode ficar excessivamente dependente de demandas pontuais, reduzindo a capacidade de planejamento e de antecipação dos problemas.

No contexto dos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, esses aspectos assumem especial importância. A existência de normas que disciplinam o controle interno constitui uma referência necessária para a organização das atividades, mas sua efetividade depende também da forma como cada entidade estrutura sua unidade, define seus procedimentos e desenvolve os trabalhos de auditoria. Nesse sentido, a atuação preventiva não se limita à identificação de irregularidades, mas envolve a avaliação antecipada de riscos, a verificação de possíveis causas e a formulação de recomendações que possam contribuir para o aperfeiçoamento dos processos administrativos.

Essas limitações ajudam a compreender por que a análise da estrutura e dos procedimentos adotados pelas unidades de auditoria é relevante para avaliar a concretização da função preventiva. No caso examinado neste estudo, essa análise será realizada a partir do Manual de Padrões de Auditoria Interna da Câmara Municipal de Londrina, buscando verificar em que medida seus procedimentos incorporam mecanismos de seleção baseada em riscos, planejamento, execução, comunicação dos resultados, elaboração de planos de ação e monitoramento.

4.4 A OPERACIONALIZAÇÃO METODOLÓGICA DA AUDITORIA PREVENTIVA: SELEÇÃO, PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

As limitações apontadas no tópico anterior, em especial a ausência de metodologias formais capazes de orientar a priorização dos trabalhos, indicam que a efetividade da auditoria preventiva depende da tradução das diretrizes normativas em procedimentos padronizados. Um exemplo dessa tradução, no âmbito dos entes jurisdicionados ao TCE-PR, é o Manual de Padrões de Auditoria Interna da Controladoria-Geral da Câmara Municipal de Londrina, que sistematiza conceitos, condutas e procedimentos em consonância com as normas da INTOSAI, com o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental aprovado pela Instrução Normativa SFC/CGU nº 03/2017 e com as orientações da Corte de Contas estadual (Brasil, 2017; Londrina, 2026). O documento encontra fundamento no artigo 70 da Constituição Federal, no artigo 40 da Lei Orgânica do Município, que

impõe aos Poderes Legislativo e Executivo a manutenção integrada de sistema de controle interno (Londrina, 1980), e no artigo 14, inciso XII, da Resolução nº 146/2024, que atribui à Controladoria-Geral a realização de auditorias de ofício ou mediante provocação, observados os critérios de materialidade, relevância e criticidade (Londrina, 2024).

A dimensão preventiva manifesta-se já na etapa de seleção do objeto. O manual estabelece que a escolha das áreas a serem auditadas, realizada em regra no Plano Anual de Atividades, deve considerar quatro fatores: o risco, entendido como a possibilidade de ocorrência de eventos futuros e incertos com potencial para influenciar o alcance dos objetivos institucionais; a materialidade, relativa ao montante de recursos alocados em determinado ponto de controle; a relevância, vinculada às áreas estratégicas previstas nos instrumentos de planejamento; e a criticidade, que reúne as vulnerabilidades e os pontos de controle com riscos operacionais latentes (Londrina, 2026). Ao eleger o risco como critério de seleção, a metodologia orienta a auditoria para eventos que ainda não se materializaram, o que se harmoniza com a reorientação da fiscalização para ações prévias e concomitantes discutida no tópico 2.5 deste artigo e com as diretrizes da ATRICON (2014b).

Na fase de planejamento, a equipe de auditoria define objeto, critérios e prazos, obtém conhecimento sobre a unidade auditada e avalia riscos, inclusive de fraude, conforme preconizado pela INTOSAI (2019a) e pela norma correspondente no ordenamento nacional, a NBASP 100 (Instituto Rui Barbosa [IRB], 2021). O levantamento preliminar de informações, que pode abranger solicitações de auditoria, consultas a sistemas e exame de relatórios anteriores sobre o mesmo objeto, subsidia a elaboração da matriz de planejamento, papel de trabalho que registra, no mínimo, as questões de auditoria, os possíveis achados, as evidências, os critérios, as técnicas e procedimentos, as informações requeridas e as respectivas fontes (Londrina, 2026). Destaca-se, sob a ótica preventiva, o campo dos possíveis achados, que obriga a equipe a antecipar as impropriedades que poderão ser encontradas antes mesmo do início dos exames, direcionando os procedimentos às situações de maior exposição.

A execução, por sua vez, consiste na aplicação dos procedimentos planejados para obter e avaliar evidências e extrair conclusões (INTOSAI, 2019a). O manual elenca, entre outras, as técnicas de entrevista, análise documental, conferência de cálculos, circularização, inspeção física, exame dos registros, correlação entre as informações obtidas, amostragem, observação e revisão analítica, esta última voltada à identificação de situações ou tendências atípicas no comportamento de valores significativos, funcionando como mecanismo de detecção precoce de desvios (Londrina, 2026). A depender do objeto, o trabalho pode assumir a forma de

auditoria de conformidade, destinada a verificar a aderência a normas identificadas como critérios (INTOSAI, 2016), de auditoria operacional, voltada à avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (INTOSAI, 2019b), ou de modalidades combinadas, o que reforça a ampliação de escopo discutida também no tópico 2.3 deste artigo.

O elemento metodológico de maior alcance preventivo reside na estruturação dos achados de auditoria em quatro componentes: critério, condição, causa e efeito (TCU, 2010; Londrina, 2026). O manual determina que a equipe se empenhe na identificação da causa raiz, isto é, da causa primeira e mais profunda da situação encontrada, e que a recomendação seja preferencialmente dirigida a ela, pois é a atuação sobre a causa raiz que elimina ou reduz a probabilidade de reincidência. Admite, ademais, que o efeito seja apenas potencial, quando há exposição a risco sem que se tenha detectado dano concreto, o que permite registrar e tratar vulnerabilidades antes que resultem em prejuízo ao erário. Os achados são organizados na matriz de achados, que acrescenta aos componentes as evidências, as recomendações e os benefícios esperados, e comunicados por meio de relatório preliminar, com prazo de quinze dias corridos para manifestação das áreas auditadas e reunião de apresentação dos resultados. As recomendações devem indicar o que precisa ser aperfeiçoado, e não como fazê-lo, em respeito à discricionariedade do gestor, o que evidencia o caráter de assessoramento da auditoria interna ressaltado pelo IIA (2024).

4.5 PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO COMO MECANISMOS DE PREVENÇÃO DA REINCIDÊNCIA

A função preventiva da auditoria interna não se esgota na emissão do relatório final. Sua efetividade depende da implementação das recomendações, razão pela qual o manual disciplina um ciclo posterior composto pelo plano de ação e pelo monitoramento (Londrina, 2026). O plano de ação é elaborado pela área auditada no prazo de quinze dias corridos, prorrogável uma única vez mediante justificativa, e deve indicar, para cada achado, as ações corretivas, destinadas a sanar a falha identificada, e as ações futuras, destinadas a evitar sua reincidência, com os respectivos prazos e responsáveis. Essa distinção reproduz, no plano operacional, as modalidades temporais de controle discutidas no tópico 2.5 (Di Pietro, 2024): a correção atua sobre o fato consumado, enquanto as ações futuras projetam a prevenção sobre os atos que ainda serão praticados.

A consistência do plano é aferida no primeiro ciclo de monitoramento, que examina tanto o adequado preenchimento do documento, denominado consistência formal, quanto a aptidão das medidas propostas para solucionar a fragilidade detectada, denominada consistência material. Para tanto, o manual

estabelece critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, utilidade, pertinência, razoabilidade, confiabilidade, objetividade e clareza (Londrina, 2026). Estabelece, ainda, que o plano pertence às áreas auditadas, e não aos servidores que o elaboraram, de modo que as recomendações devem ser atendidas independentemente de mudanças na gestão, o que confere continuidade institucional às medidas preventivas.

O segundo ciclo de monitoramento, iniciado após o transcurso dos prazos pactuados, classifica cada recomendação segundo seu grau de implementação, nas categorias a implementar, em implementação, implementada, não implementada e não aplicável, enquanto o terceiro ciclo avalia o resultado das ações efetivamente implementadas. Os trabalhos são orientados por matrizes de planejamento e de execução do monitoramento e documentados em relatórios próprios (Londrina, 2026). Relevante, sob a perspectiva das limitações apontadas no tópico 4.3 deste artigo, é a exigência de que o monitoramento seja conduzido por auditor distinto daquele que realizou a auditoria original, medida de segregação de funções que resguarda a independência técnica do processo avaliativo e a credibilidade de seus resultados perante a alta administração.

O ciclo articula-se diretamente com o controle externo. As recomendações não atendidas nos prazos estabelecidos, ou não acatadas pela unidade auditada, constam do relatório do terceiro ciclo e, se for o caso, ensejam representação ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos do artigo 74, § 1º, da Constituição Federal e dos artigos 30 e 32, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Brasil, 1988; Paraná, 2005). Operacionaliza-se, assim, o dever de comunicação previsto no artigo 75 da Constituição estadual, tratado na introdução e no tópico 4.2, com a vantagem de que a comunicação ocorre após esgotadas as oportunidades de correção interna. Soma-se a isso a publicação integral dos relatórios finais de auditoria e de monitoramento no Portal da Transparência da entidade, com anonimização dos dados pessoais em observância à Lei nº 13.709/2018 (Brasil, 2018), o que amplia o controle social e o acesso dos órgãos de controle externo às constatações.

De modo geral, a sequência formada por seleção baseada em risco, planejamento, execução, comunicação, plano de ação e monitoramento compõe um ciclo fechado, no qual cada achado, identificado por numeração própria mantida do início ao fim do processo, pode ser acompanhado desde sua constatação até a verificação dos resultados das medidas adotadas. Além de conferir rastreabilidade aos trabalhos, esse modelo produz registros sistemáticos sobre a implementação das recomendações, que podem servir de base empírica para mensurar o impacto da auditoria preventiva, na linha da agenda de pesquisa proposta nas conclusões deste estudo.

4.6 SÍNTESE ANALÍTICA: O MANUAL À LUZ DAS CATEGORIAS E DO REFERENCIAL TEÓRICO

O Quadro 3 sintetiza os resultados da análise de conteúdo, relacionando, para cada categoria, as exigências identificadas no marco normativo, os procedimentos correspondentes no manual examinado e a contribuição preventiva que deles decorre.

Quadro 3 – Correspondência entre exigências normativas, procedimentos do manual e contribuição preventiva

CATEGORIA	EXIGÊNCIA NORMATIVA	PROCEDIMENTO NO MANUAL	CONTRIBUIÇÃO PREVENTIVA
C1 – Temporalidade	Controle prévio, concomitante (sempre que possível) e subsequente (IN nº 15/2007)	Plano Anual de Atividades; matriz de planejamento com possíveis achados; relatório preliminar	Antecipa impropriedades antes que se consolidem
C2 – Orientação a risco	Identificação prévia de riscos (ATRICON, 2014b); materialidade, relevância e criticidade (Resolução nº 146/2024)	Seleção por risco, materialidade, relevância e criticidade; avaliação de riscos, inclusive de fraude; revisão analítica	Direciona o esforço para eventos ainda não materializados
C3 – Independência	Responsabilidade solidária do controle interno (Constituição do Paraná, art. 75)	Monitoramento por auditor distinto; recomendações indicam o que aperfeiçoar, e não como fazê-lo	Preserva a objetividade e o papel de terceira linha
C4 – Causa e monitoramento	Apoio à gestão e avaliação da eficiência e da eficácia (IN nº 15/2007)	Achados em critério, condição, causa e efeito; causa raiz; efeito potencial; plano de ação com ações futuras; três ciclos de monitoramento	Reduz a reincidência e trata vulnerabilidades antes do dano
C5 – Articulação externa e social	Comunicação ao Tribunal de Contas (CF, art. 74, § 1º; LC nº 113/2005)	Representação ao TCE-PR por recomendações não atendidas; publicação de relatórios com anonimização (LGPD)	Comunica após esgotada a correção interna e amplia o controle social

Fonte: elaborado pelos autores com base nos documentos analisados.

Pela ótica da Teoria da Agência, os procedimentos examinados podem ser interpretados como mecanismos de monitoramento que reduzem a assimetria informacional entre os gestores e as instâncias de controle (Jensen & Meckling, 1976). O diferencial preventivo está no momento em que esse monitoramento ocorre: a matriz de planejamento, ao exigir a antecipação dos possíveis achados, e a admissão do efeito potencial, ao permitir o registro de vulnerabilidades sem dano concreto,

deslocam a produção de informação para antes da consumação do prejuízo, quando o custo de correção é menor.

No Modelo das Três Linhas, dois procedimentos se destacam por preservar a posição da auditoria interna como terceira linha (IIA, 2020). O primeiro é a determinação de que as recomendações indiquem o que deve ser aperfeiçoado, e não como fazê-lo, o que mantém com a gestão a responsabilidade primária pelos controles e evita que a auditoria assuma funções de primeira linha. O segundo é a condução do monitoramento por auditor distinto daquele que realizou o trabalho original, medida que responde diretamente à fragilidade da independência funcional.

Quanto à estrutura COSO, os procedimentos do manual concentram-se nos componentes de avaliação de riscos e de atividades de monitoramento (COSO, 2013). Essa ênfase converge com os achados de Kinzler e Mello (2023), segundo os quais são precisamente esses componentes que se associam positivamente a indicadores de governança e de efetividade da gestão nos municípios paranaenses. A convergência sugere que o desenho metodológico examinado privilegia os componentes do controle interno com maior potencial de impacto, embora a confirmação dessa relação dependa de investigação empírica.

A formalização de procedimentos detalhados, com prazos, papéis de trabalho e critérios de avaliação, pode ainda ser compreendida como forma de trabalho institucional que contribui para que a exigência normativa de controle preventivo não permaneça apenas no plano formal. Lino et al. (2019) mostram que, sem esse trabalho, mudanças organizacionais em municípios tendem a ficar incompletas. Ressalva-se, porém, que a existência do manual não garante, por si só, sua aplicação, e que o descompasso entre a norma escrita e a prática é risco permanente em organizações públicas.

A análise revela, por fim, um ponto de atenção. Embora a Instrução Normativa nº 15/2007 preveja o controle concomitante sempre que possível, os procedimentos examinados concentram a dimensão preventiva no planejamento, que antecede os exames, e no monitoramento, que sucede o relatório. A atuação concomitante, como o acompanhamento de licitações e contratos em curso, aparece de forma menos explícita no conjunto de procedimentos analisados. Esse achado não indica inadequação do manual, mas sinaliza uma frente de aperfeiçoamento possível e um tema relevante para outros entes jurisdicionados.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Este estudo buscou responder de que modo a dimensão preventiva prevista no marco normativo do TCE-PR se materializa nos procedimentos de auditoria interna de um ente jurisdicionado. Os resultados analisados indicam que a auditoria interna preventiva constitui elemento indispensável à boa governança pública, na

medida em que desloca o foco do controle da correção de danos consumados para a antecipação e a mitigação de riscos. O arcabouço normativo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, particularmente a Instrução Normativa nº 15/2007, reconhece expressamente essa dimensão preventiva como diretriz estruturante do Sistema de Controle Interno, colocando as entidades jurisdicionadas diante do dever de atuar de forma prévia e concomitante, e não apenas posterior, aos atos de gestão.

A efetividade desse modelo, contudo, depende de condições institucionais que extrapolam a mera existência de normas: exige-se independência técnica das unidades de controle interno, capacitação continuada de seus quadros e adoção de metodologias de auditoria orientadas por risco, capazes de direcionar os trabalhos para as áreas de maior vulnerabilidade.

O exame do Manual de Padrões de Auditoria Interna da Controladoria-Geral da Câmara Municipal de Londrina, abordado nos tópicos 4.4 e 4.5 deste artigo, demonstra que essas condições podem ser convertidas em procedimentos concretos no âmbito de um ente jurisdicionado. A seleção do objeto com base em risco, materialidade, relevância e criticidade, a matriz de planejamento que antecipa os possíveis achados e a estruturação dos achados em critério, condição, causa e efeito, com ênfase na causa raiz e no reconhecimento do efeito potencial, deslocam a atuação da auditoria para o tratamento de vulnerabilidades antes que estas se convertam em dano. A adoção de referenciais técnicos consolidados, como as normas da INTOSAI, a NBASP 100 e o Referencial Técnico da CGU, confere a esses procedimentos padronização e comparabilidade, atenuando a lacuna metodológica apontada entre as limitações do modelo.

Constatou-se, ainda, que a prevenção não se encerra com a emissão do relatório final. O plano de ação, ao distinguir ações corretivas de ações futuras, e o monitoramento em três ciclos, conduzido por auditor distinto daquele que executou a auditoria original, asseguram que as recomendações sejam efetivamente implementadas, que a reincidência das falhas seja evitada e que a independência técnica do processo avaliativo seja preservada. A possibilidade de representação ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto às recomendações não atendidas e a publicação dos relatórios no Portal da Transparência do Ente, com anonimização dos dados pessoais, articulam o controle interno ao controle externo e ao controle social, conferindo concretude ao dever de comunicação previsto na Constituição estadual.

No plano teórico, o estudo contribui ao demonstrar que a Teoria da Agência, a estrutura COSO e o Modelo das Três Linhas oferecem lentes complementares para a leitura do controle preventivo: a primeira explica por que o monitoramento antecipado reduz custos de agência; a segunda identifica os componentes do controle interno mais diretamente ligados à prevenção; e a terceira delimita o

papel da auditoria interna em relação à gestão, protegendo sua independência. No plano prático, o Quadro 3 oferece um instrumento que outras unidades de controle interno podem utilizar para avaliar em que medida seus procedimentos atendem às exigências normativas e aos referenciais técnicos. Ademais, a menor explicitação da atuação concomitante nos procedimentos examinados indica uma frente de aperfeiçoamento para os manuais de auditoria dos entes jurisdicionados.

Ressalva-se, como limitação, que a análise se restringiu ao exame documental do manual, sem avaliação de sua aplicação prática. Recomenda-se, como agenda de pesquisa futura, a realização de estudos empíricos que quantifiquem o impacto da auditoria preventiva sobre a redução de apontamentos em pareceres prévios da análise de contas anuais municipais jurisdicionadas ao TCE-PR, dos Apontamentos Preliminares de Acompanhamento (APAs) emitidos por meio do Sistema Gerenciador de Acompanhamento (SGA) ou das comunicações registradas no Canal de Comunicação (CACO). A título informativo, o APA é um documento eletrônico enviado pelo TCE-PR aos órgãos fiscalizados para sintetizar achados das fiscalizações externas realizadas por seus auditores de controle externo, apontar orientações de correção de atos de gestão e permitir o contraditório de forma tempestiva aos gestores das Entidades fiscalizadas.

O ciclo fechado formado por seleção, planejamento, execução, comunicação, plano de ação e monitoramento produz registros sistemáticos e rastreáveis sobre cada achado e sobre o grau de implementação das recomendações. Tais registros constituem fonte de dados privilegiados para essa agenda, permitindo confrontar os resultados do monitoramento interno com a evolução dos apontamentos do controle externo e, assim, mensurar empiricamente a contribuição da auditoria preventiva para a efetividade do controle público. Estudos futuros poderão, ainda, comparar a metodologia examinada com as adotadas por outros entes jurisdicionados ao TCE-PR.

REFERÊNCIAS

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. (2014a). *Resolução nº 04/2014: Controle interno: instrumento de eficiência dos Tribunais de Contas*. ATRICON.

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. (2014b). *Resolução nº 05/2014: Controle interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados*. ATRICON.

Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Beuren, I. M., & Zonatto, V. C. S. (2014). Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Revista de Administração Pública, 48*(5), 1135–1163. https://doi.org/10.1590/0034-76121527

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Senado Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. (2018). *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm

Brasil. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (2017). *Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017: Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal*. CGU.

Castro, D. P. de. (2015). *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público* (6a ed.). Atlas.

Cellard, A. (2008). A análise documental. In J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L.-H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A. P. Pires, *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos* (pp. 295–316). Vozes.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2013). *Internal control: Integrated framework*. COSO.

Di Pietro, M. S. Z. (2024). *Direito administrativo* (37a ed.). Forense.

Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (7a ed.). Atlas.

Institute of Internal Auditors. (2020). *The IIA's three lines model: An update of the three lines of defense*. The IIA.

Institute of Internal Auditors. (2024). *Normas globais de auditoria interna*. The IIA.

Instituto Rui Barbosa. (2021). *NBASP 100: Princípios fundamentais de auditoria do setor público*. IRB.

International Organization of Supreme Audit Institutions. (2004). *INTOSAI GOV 9100: Guidelines for internal control standards for the public sector*. INTOSAI.

International Organization of Supreme Audit Institutions. (2016). *ISSAI 400: Fundamental principles of compliance auditing*. INTOSAI.

International Organization of Supreme Audit Institutions. (2019a). *ISSAI 100: Fundamental principles of public-sector auditing*. INTOSAI.

International Organization of Supreme Audit Institutions. (2019b). *ISSAI 300: Fundamental principles of performance auditing*. INTOSAI.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X

Kinzler, É. C. S., & Mello, G. R. (2023). Influência do controle interno na efetividade da governança pública nos municípios paranaenses. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 22, e3389. https://doi.org/10.16930/2237-766220233389

Lino, A. F., Carvalho, L. B., Aquino, A. C. B., & Azevedo, R. R. (2019). A falta de trabalho institucional e mudanças organizacionais incompletas em municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 375–391.

Londrina. (1980). *Lei nº 3.237, de 23 de dezembro de 1980: Institui a Lei Orgânica do Município de Londrina*. Câmara Municipal de Londrina.

Londrina. Câmara Municipal de Londrina. (2024). *Resolução nº 146, de 4 de março de 2024: Dispõe sobre a estrutura organizacional da Câmara Municipal de Londrina. CML*.

Londrina. Câmara Municipal de Londrina. Controladoria-Geral. (2026). *Manual de padrões de auditoria interna* (1a ed.). CML.

Paraná. (1989). *Constituição do Estado do Paraná, de 5 de outubro de 1989*. Assembleia Legislativa do Paraná.

Paraná. (2005). *Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005: Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. Assembleia Legislativa do Paraná.

Savi, F. A. K., Zucon, E., & Gequelin, M. (2020). Os sistemas de controle interno segundo o Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, (28), 46–64.

Tribunal de Contas da União. (2010). *Portaria-TCU nº 280, de 8 de dezembro de 2010: Aprova as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT)*. TCU.

Tribunal de Contas da União. (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* (2a versão). TCU.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná. (s.d.). *Plano anual de auditoria*. TCE-PR.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná. (2007a). *Resolução nº 08/2007, de 26 de abril de 2007: Institui o Sistema de Controle Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. TCE-PR.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná. (2007b). *Instrução Normativa nº 15/2007, de 10 de setembro de 2007: Regulamenta o art. 10 da Resolução nº 08/2007, que instituiu o Sistema de Controle Interno*. TCE-PR.

ARTIGO

CARGOS EM COMISSÃO, CAPACIDADE ESTATAL E O DEVER JURÍDICO DE PROFISSIONALIZAÇÃO DA DIREÇÃO, DA CHEFIA E DO ASSESSORAMENTO PÚBLICOS

APPOINTED POSITIONS, STATE CAPACITY AND THE LEGAL DUTY TO PROFESSIONALIZE LEADERSHIP, MANAGEMENT AND ADVISORY ROLES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Eliseu Raphael Venturi[1]
Pós-Doutor em Novas Tecnologias e Direito – UNIRC (Itália)
Doutor e Mestre em Direitos Humanos e Democracia – UFPR
Especialista em Direito Público – UniBrasil
Especialista em Gestão Pública – Gran Centro Universitário
Especialista em Ciência de Dados – Gran Centro Universitário
Graduado em Direito – UniCuritiba.
Advogado

RESUMO

O artigo examina a disciplina constitucional dos cargos em comissão a partir de uma premissa central, frequentemente neutralizada na prática administrativa: confiança política não equivale a qualificação técnica. A análise abrange União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em qualquer Poder ou estrutura administrativa, e diferencia as três hipóteses constitucionais de provimento comissionado: direção, chefia e assessoramento. Sustenta-se que a livre nomeação opera apenas dentro de um espaço juridicamente delimitado, no qual atribuições claras, requisitos objetivos, compatibilidade entre perfil e função, capacitação inicial e controle de desempenho são exigências derivadas da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da própria capacidade estatal. A partir do Tema 1010 do Supremo Tribunal Federal, do Prejulgado nº 25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, da Constituição do Estado do Paraná, de normas estaduais paranaenses e de estudos empíricos sobre patronagem, rotatividade e profissionalização da burocracia dirigente, propõe-se uma agenda de medidas legislativas, procedimentais, formativas, transparentes e fiscalizatórias para impedir que cargos de confiança sejam convertidos em mecanismos remuneratórios de acomodação político-administrativa desprovida de qualificação demonstrável.

1 Contato: eliseurverturi@gmail.com

PALAVRAS-CHAVE
Cargos em comissão. Capacidade estatal. Profissionalização. Controle externo. Capacitação técnica. Administerial Pública.

ABSTRACT
This article examines the constitutional framework of appointed positions in Brazil based on a central premise that is often weakened in administrative practice: political trust is not equivalent to technical qualification. The analysis covers the Union, the states, the Federal District and municipalities, across branches and administrative structures, and distinguishes the three constitutional purposes of appointed positions: leadership, management and advisory functions. It argues that discretionary appointment operates only within a legally delimited space in which clear duties, objective requirements, compatibility between profile and function, initial training and performance oversight derive from legality, impersonality, morality, efficiency and state capacity itself. Based on the Brazilian Supreme Court's Theme 1010, Precedent No. 25 of the Court of Accounts of the State of Paraná, the Constitution of the State of Paraná, state-level Paraná rules and empirical studies on patronage, turnover and professionalization of senior bureaucracy, the article proposes legislative, procedural, educational, transparency and oversight measures to prevent positions of trust from becoming remunerated mechanisms of political-administrative accommodation without demonstrable qualification.

KEYWORDS
Appointed positions. State capacity. Professionalization. External control. Technical training. Publica Administration.

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre cargos em comissão costuma ser interditada por duas abordagens igualmente redutoras. De um lado, naturaliza-se a ideia de que, por se tratar de cargo de livre nomeação e exoneração, qualquer pessoa indicada politicamente estaria juridicamente apta ao exercício da função. De outro, responde-se com uma crítica genérica à política, como se toda nomeação discricionária fosse necessariamente espúria. Nenhuma dessas abordagens é suficiente. A primeira converte a exceção constitucional em espaço de indeterminação decisória; a segunda ignora que governos eleitos precisam de equipes de confiança para executar programas, coordenar prioridades e traduzir legitimidade democrática em ação administrativa.

O problema real está em outro plano: a confiança política é condição permissiva para determinados cargos, mas não constitui prova de competência. A livre nomeação não converte qualquer indicado em agente qualificado; apenas dispensa,

nos estritos limites constitucionais, o concurso público como forma de provimento. A questão decisiva, portanto, não é a admissibilidade abstrata dos cargos em comissão, mas a possibilidade de que cargos de direção, chefia e assessoramento sejam ocupados sem requisitos objetivos mínimos, sem compatibilidade entre trajetória e atribuições, sem capacitação, sem transparência e sem controle de resultados. A resposta constitucional é negativa.

Por isso, o recorte deste artigo é simultaneamente federativo e funcional. Federativo, porque a disciplina dos cargos em comissão não é problema exclusivo dos municípios: alcança União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Administração direta, autárquica, fundacional e estruturas administrativas correlatas. Funcional, porque direção, chefia e assessoramento não são palavras intercambiáveis. Direção remete à condução estratégica e à responsabilidade por unidades, políticas e entregas institucionais; chefia, ao comando imediato e à organização tático-operacional do trabalho; assessoramento, ao apoio qualificado, técnico ou político-institucional, prestado a autoridade ou unidade decisória. Os três campos exigem confiança, mas também aptidão demonstrável.

O cargo em comissão é uma exceção funcionalmente delimitada. Ele existe para viabilizar direção, chefia e assessoramento, não para substituir concursos, recompensar alinhamentos de ocasião, acomodar compromissos político-partidários ou relações pessoais sem pertinência institucional, nem suprir deficiências permanentes de pessoal da Administração. Quando essa fronteira se dissolve, a Administração perde densidade técnica, a política pública perde memória institucional, o controle interno perde capacidade preventiva e o cidadão passa a financiar uma estrutura cuja lealdade pode estar mais vinculada à autoridade nomeante do que ao interesse público.

Este artigo parte da hipótese de que a ordem jurídica brasileira já fornece base suficiente para uma agenda robusta de profissionalização dos cargos comissionados. Não se trata de importar um modelo tecnocrático que anule a política, nem de exigir concurso público disfarçado para funções de confiança. Trata-se de dar consequências jurídicas ao que a Constituição, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná já afirmam: cargos em comissão pressupõem necessidade institucional, vínculo de confiança qualificado, atribuições claras, proporcionalidade, requisitos de investidura e compatibilidade entre formação ou experiência e atividades efetivamente desempenhadas.

A análise é desenvolvida em três movimentos. Primeiro, reconstrói-se o regime jurídico dos cargos comissionados como exceção constitucional vinculada à legalidade, à impessoalidade, à moralidade e à eficiência. Em seguida, mobilizam-se estudos críticos sobre burocracia dirigente, rotatividade e patronagem para demonstrar que a

nomeação descriteriosa não é um problema apenas moral, mas um fator concreto de perda de capacidade estatal. Por fim, propõe-se uma agenda operacional de soluções: revisão legislativa, perfis de competência, justificativa de nomeação, transparência ativa, capacitação inicial e continuada, avaliação de desempenho institucional e atuação orientadora e fiscalizatória dos sistemas de controle.

A linguagem deste texto é deliberadamente institucional. O diagnóstico, contudo, não deve ser atenuado: cargos comissionados utilizados como instrumento remuneratório de acomodação política ou pessoal degradam a Administração Pública. A crítica institucionalmente adequada consiste em demonstrar que a legalidade não é compatível com a indicação desprovida de aptidão demonstrável. Livre nomeação não é autorização para atuação improvisada; confiança não é qualificação; e a profissionalização da direção, da chefia e do assessoramento públicos não é preferência gerencial, mas exigência constitucional.

2 O CARGO EM COMISSÃO COMO EXCEÇÃO CONSTITUCIONAL: FIDÚCIA QUALIFICADA E VINCULAÇÃO JURÍDICA

A Constituição da República estabelece, no art. 37, II, a regra do concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. O art. 37, V, por sua vez, delimita o campo material dessas posições: funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores efetivos, e cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1988, art. 37, II e V). A leitura sistemática do dispositivo impede duas distorções frequentes. A primeira é supor que a livre nomeação afasta a incidência dos demais princípios constitucionais. A segunda é confundir confiança pessoal com ausência de qualificação objetiva.

Esse comando tem caráter nacional e federativo. A Constituição não reserva o problema a determinado nível de governo: dirige-se à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No Paraná, a Constituição Estadual reforça o mesmo desenho ao submeter a Administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação e economicidade, e ao restringir funções de confiança e cargos em comissão às atribuições de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1988, art. 37; PARANÁ, 1989, art. 27).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou, no Tema 1010 de repercussão geral, quatro requisitos cumulativos para a criação de cargos em comissão: destinação exclusiva a funções de direção, chefia e assessoramento;

relação necessária de confiança entre nomeante e nomeado; proporcionalidade entre o número de cargos criados, a necessidade institucional e o quadro de servidores efetivos; e descrição clara e objetiva das atribuições na própria lei instituidora (BRASIL, 2018). A tese não apenas limita a criação formal dos cargos. Ela fornece uma gramática de controle: se a lei não descreve o que o ocupante faz, se o cargo é técnico-operacional, se o quantitativo é desproporcional ou se não há relação real com direção, chefia ou assessoramento, a nomeação deixa de ser exceção constitucional e passa a funcionar como burla ao concurso público.

No âmbito paranaense, o Prejulgado nº 25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, retificado pelo Acórdão nº 3212/21, é ainda mais operacional. O enunciado exige lei em sentido formal que preveja denominação, quantitativo de vagas, remuneração, requisitos de investidura e atribuições descritas de forma clara e objetiva. Também distingue direção e chefia, que pressupõem competências decisórias e exercício de poder hierárquico, de assessoramento, que exige relação de confiança pessoal e compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas. Além disso, veda a criação de cargos em comissão exclusivamente para atribuições técnico-operacionais ou burocráticas (PARANÁ, 2021).

No plano infraconstitucional paranaense, há sinais normativos úteis para a agenda proposta. A Lei Estadual nº 22.033/2024, relativa ao Poder Legislativo, distingue direção, chefia administrativa, assessoramento administrativo, assessoramento jurídico, chefia política e assessoramento político, exige escolaridade compatível, instrução específica do processo de nomeação, declaração de inexistência de nepotismo e veda atividades exclusivamente técnico-burocráticas ou operacionais (PARANÁ, 2024a). A Lei Estadual nº 21.811/2023, do Poder Judiciário, também separa direção/chefia de assessoramento, estimula gestão por competências e prevê ações de capacitação pela Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (PARANÁ, 2023b). Na área de tecnologia da informação do Judiciário, a Lei Estadual nº 21.081/2022 vinculou direção e chefia a planejamento, diretrizes, coordenação e avaliação, e assessoramento a pesquisas, estudos, relatórios e subsídios decisórios, além de exigir formação técnica ou superior e experiência ou correlação funcional (PARANÁ, 2022). Já a Lei Estadual nº 16.559/2010, no âmbito do Ministério Público do Paraná, fixa percentuais mínimos de cargos de chefia, direção e assessoramento superior a serem ocupados por servidores efetivos, observados requisitos de qualificação e experiência (PARANÁ, 2010).

A consequência jurídica é imediata: a exigência de qualificação técnica não é opção administrativa acessória, reservada apenas a estruturas administrativas mais desenvolvidas. Ela decorre da própria configuração constitucional do cargo. Se a função é de direção, é preciso capacidade decisória e compreensão dos instrumentos de gestão. Se é de chefia, é preciso domínio mínimo de processos, pessoas, riscos

e responsabilidades. Se é de assessoramento, a confiança pessoal não dispensa a compatibilidade entre a formação ou experiência do assessor e o conteúdo do aconselhamento prestado. Assessorar juridicamente, orçamentariamente, contratualmente, sanitariamente, educacionalmente ou urbanisticamente não se confunde com mera proximidade à autoridade decisória; consiste em produzir juízo qualificado para decisões públicas.

A jurisprudência do TCE-PR também aponta para requisitos objetivos de posse. Em consulta com força normativa, a Corte assentou que a lei que cria o cargo em comissão deve estabelecer escolaridade mínima compatível com as atribuições e/ou experiência profissional comprovada na área de atuação, vedando critérios subjetivos como "notório saber", "ampla experiência" ou expressões assemelhadas quando utilizadas sem densidade objetiva (PARANÁ, 2020a). Essa orientação é decisiva porque retira a matéria do campo da retórica. A Administração não se satisfaz com afirmações genéricas de capacidade, lealdade, reconhecimento pessoal ou habilidade política; deve demonstrar, antes e durante o exercício do cargo, por que a pessoa é juridicamente apta ao conjunto de atribuições que a lei fixou.

A livre nomeação, portanto, é liberdade de escolha entre pessoas juridicamente aptas. Não é liberdade para produzir aptidão pela simples manifestação de confiança. O vínculo de fidúcia justifica a exoneração *ad nutum* e a proximidade decisória com a autoridade política; não autoriza a apropriação de postos comissionados pela autoridade, por partidos, por grupos de apoio ou por redes de conveniência. Em termos constitucionais e administrativos, a confiança é necessária, mas insuficiente: o indicado pode ser politicamente legítimo, desde que tecnicamente compatível. Em termos de controle, onde a lei exige requisito, atribuição e proporcionalidade, a ausência de critério constitui irregularidade, não estilo de gestão.

3 O DIAGNÓSTICO EMPÍRICO: PATRONAGEM, ROTATIVIDADE E PERDA DE CAPACIDADE ESTATAL

A crítica aos cargos comissionados sem qualificação não se limita à censura moral. A literatura empírica sobre burocracia dirigente no Brasil evidencia que a forma de ocupação de postos discricionários afeta estabilidade, continuidade, coordenação, aprendizado institucional e capacidade de execução de políticas públicas. O problema não está em toda nomeação política; está na nomeação que, por falta de critérios, converte posições estratégicas em recompensa, acomodação ou instrumento de controle privado da estrutura administrativa. A literatura sobre capacidade estatal, politização burocrática e corrupção no Estado brasileiro também reforça que a fragilização de estruturas profissionalizadas aumenta a vulnerabilidade da ação pública a capturas informais e decisões de baixa qualidade (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017).

Estudo do Ipea sobre cargos de confiança no Executivo federal, organizado por Felix Garcia Lopez, examina a relação entre ocupação de postos, governo, partidos e burocracia decisória, mostrando que os cargos de direção e assessoramento constituem mecanismo relevante de distribuição de poder administrativo (LOPEZ, 2015). Em pesquisa posterior sobre permanência nos cargos de Direção e Assessoramento Superior entre 1999 e 2017, Lopez e Silva identificaram mediana de permanência de aproximadamente 25 meses, cerca de 30% dos ocupantes sem completar o primeiro ano no cargo e menos de 30% permanecendo no mesmo posto durante todo um mandato presidencial (LOPEZ; SILVA, 2020). O dado não autoriza concluir que toda substituição seja negativa. Mudanças de governo, correção de rumos e responsabilização são próprias da democracia. A rotatividade elevada em postos de direção, contudo, reduz acúmulo de conhecimento, encurta horizontes de planejamento e aumenta a dependência de redes informais.

A dimensão federativa revela que o problema atravessa a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, embora nestes últimos assuma sensibilidade especial pela proximidade do ciclo eleitoral, pela menor capacidade administrativa instalada e pela maior oscilação de quadros. Teles e Lopez, ao analisarem burocracias dirigentes nos municípios, nos estados e na União, observaram que a rotatividade de dirigentes municipais acompanha de modo nítido o ciclo político-eleitoral, mas situam essa evidência dentro de um quadro mais amplo de patronagem e rotatividade na federação brasileira (TELES; LOPEZ, 2023).

Essa instabilidade produz custos institucionais concretos. Políticas públicas exigem tempo de maturação, domínio de regras, pactuação com atores, capacidade de contratar, fiscalizar, monitorar indicadores e corrigir trajetórias. Um ocupante sem formação mínima ou experiência compatível tende a depender excessivamente de terceiros, reproduzir decisões prontas, delegar indevidamente juízos que deveria formular, ou atuar por fidelidade pessoal em vez de responsabilidade institucional. Quando esse ocupante é substituído antes de compreender o ciclo da política pública, renovam-se o diagnóstico, a interlocução, a aprendizagem administrativa e, muitas vezes, os próprios erros anteriormente identificados.

A análise de André Marenco sobre nomeações políticas em governos municipais acrescenta outro ponto relevante. A partir de dados municipais, o autor distingue estratégias de nomeação orientadas a *policy-making* – com menor escopo e maior escolaridade dos indicados – de estratégias de recompensa – com maior amplitude de nomeações e menor escolaridade (MARENCO, 2023). A existência dessa variação demonstra que o cargo comissionado não é necessariamente sinônimo de má administração; há usos mais qualificados e usos mais predatórios. O problema, portanto, não reside na interface entre direção política e burocracia, mas na atuação política dispensada de produzir capacidade pública.

A evidência econômica também converge. Akhtari, Moreira e Trucco, ao estudarem eleições municipais brasileiras, identificaram que a alternância partidária do prefeito reorganiza amplamente a burocracia municipal, com substituições em diferentes setores e níveis hierárquicos, e está associada à piora mensurável de resultados educacionais. Ainda que o estudo se concentre nos municípios, seu valor para este artigo está em demonstrar o mecanismo institucional: quando a burocracia fica excessivamente permeável à recompensa política, a substituição de quadros deixa de ser apenas escolha de governo e passa a afetar a continuidade e a qualidade do serviço público (AKHTARI; MOREIRA; TRUCCO, 2022).

Do ponto de vista do controle, a nomeação descriteriosa opera como um multiplicador de riscos. Um dirigente sem preparo em contratação pública aumenta a probabilidade de planejamento defeituoso, termos de referência frágeis, fiscalização contratual superficial e dependência de fornecedores. Um assessor sem domínio jurídico mínimo pode induzir decisões contrárias à legalidade ou blindar escolhas por linguagem artificialmente técnica. Um chefe sem capacidade de gestão de pessoas pode produzir assédio, desorganização de fluxos e perda de servidores qualificados. Um coordenador sem leitura orçamentária pode comprometer metas do PPA, executar despesas sem prioridade e confundir visibilidade política com entrega pública.

O núcleo institucional do problema é este: a precariedade do vínculo, quando combinada com ausência de requisitos, transforma o cargo comissionado em posição transitória sem responsabilização substantiva, e não em centro de responsabilidade. A Administração passa a remunerar posições que não acumulam conhecimento, não formam memória, não lideram processos e não respondem por resultados verificáveis. O custo não é apenas financeiro; é custo institucional. Cada nomeação incompatível desloca a Administração do eixo republicano para a lógica do favor. Cada função permanente ocupada por vínculo precário fragiliza a continuidade. Cada cargo de confiança sem competência degrada o próprio sentido da confiança, porque confiança pública não é intimidade: é responsabilidade qualificada diante da lei.

4 APTIDÃO TÉCNICA COMO DEVER JURÍDICO: DA COMPATIBILIDADE FORMAL À COMPETÊNCIA COMPROVÁVEL

A exigência de aptidão técnica para cargos em comissão não deve ser confundida com elitismo credencialista. O ponto não é exigir diploma sem relação com a função, nem transformar todos os cargos de confiança em carreiras rígidas. O ponto é compatibilidade. A Constituição autoriza cargos de direção, chefia e assessoramento porque certas posições exigem alinhamento com a autoridade política e confiança quanto à orientação institucional. Mas direção, chefia e

assessoramento são categorias funcionais densas; não são denominações capazes de legitimar qualquer conteúdo.

Direção envolve escolhas estratégicas, priorização, alocação de recursos, coordenação de unidades, gestão de riscos, comando superior e responsabilidade por resultados. Chefia envolve comando imediato, organização tático-operacional do trabalho, orientação de equipes, distribuição de tarefas, acompanhamento de rotinas e correção de desvios. Assessoramento envolve apoio qualificado à decisão: pesquisa, análise, elaboração de informações, notas técnicas, minutas, interlocução institucional e aconselhamento técnico ou político compatível com a autoridade assessorada. A distinção é decisiva: direção sem preparo produz voluntarismo; chefia sem preparo desorganiza a execução; assessoramento sem preparo contamina a decisão com informação frágil, opinião improvisada ou adesão acrítica à autoridade.

Por isso, o assessoramento não deve ser tratado como categoria residual para absorver atividades que não se sabe classificar. A jurisprudência constitucional admite que ele contenha dimensão técnica, como elaboração de minutas, pesquisas, relatórios e subsídios decisórios, mas desde que as atribuições revelem conteúdo típico de assessoramento, estejam inseridas em relação de confiança e sejam compatíveis com o parâmetro de proporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados aferido no conjunto da estrutura administrativa do ente federativo (BRASIL, 2026).

A aptidão técnica também é uma exigência da eficiência administrativa. O princípio da eficiência não se resume à redução de custos ou ao aumento quantitativo de entregas; ele impõe racionalidade na organização dos meios públicos. Nomear alguém sem competência compatível para dirigir, chefiar ou assessorar significa escolher um meio inadequado para uma finalidade pública. A discricionariedade administrativa admite margem de escolha, mas não admite escolha indiferente aos fins legais. Mesmo onde não há concurso, há dever de motivação institucional suficiente para demonstrar que a nomeação atende ao interesse público e não apenas à conveniência privada, eleitoral ou relacional.

Há, nesse ponto, uma diferença importante entre requisito de investidura e capacitação. Requisito de investidura é a condição mínima para que a pessoa possa ocupar o cargo: escolaridade, experiência, certificação, reputação, ausência de impedimentos, compatibilidade com as atribuições. Capacitação é o processo de desenvolvimento necessário para que o ocupante compreenda as regras, ferramentas e responsabilidades do posto. Um sistema republicano precisa de ambos. Requisito sem capacitação gera formalismo; capacitação sem requisito pode tentar remediar, tardiamente, uma escolha incompatível desde a origem.

A Constituição oferece fundamento expresso para a formação pública. O art. 39, § 2º, prevê escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores

públicos (BRASIL, 1988, art. 39, § 2º). Embora o dispositivo seja frequentemente associado à progressão funcional de servidores efetivos, sua racionalidade é mais ampla: a Administração deve estruturar aprendizagem institucional. Se cargos comissionados participam de decisões, lideram equipes e movimentam recursos, não há fundamento jurídico consistente para excluí-los de trilhas obrigatórias de formação. Ao contrário: quanto maior a discricionariedade do provimento, maior deve ser a exigência de socialização normativa do ocupante.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro reforça essa leitura ao exigir consideração das consequências práticas das decisões públicas e ao estimular segurança jurídica por regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas (BRASIL, 1942, arts. 20, 22 e 30). Nomear sem critérios tem consequências previsíveis: baixa qualidade decisória, fragilidade documental, riscos de responsabilização, captura por interesses privados e desperdício de recursos. A autoridade que escolhe precisa considerar tais consequências. O órgão de controle que fiscaliza precisa transformá-las em matriz objetiva. A escola de governo que forma precisa convertê-las em currículo.

A aptidão técnica, nesse sentido, não elimina a política. Ela qualifica a política. Um governo eleito continuará podendo escolher pessoas de sua confiança, mas deverá escolher entre pessoas capazes de cumprir atribuições legalmente definidas. A discricionariedade deixa de ser opacidade e passa a ser responsabilidade. A nomeação deixa de ser favor e passa a ser ato institucionalmente justificável. A confiança deixa de ser pretexto e passa a ser vínculo funcional com finalidade pública.

5 ENTRE GOVERNABILIDADE E BOA GOVERNANÇA: LIÇÕES DE PROFISSIONALIZAÇÃO SEM TECNOCRACIA

O argumento em favor da profissionalização dos cargos comissionados enfrenta uma objeção recorrente: critérios técnicos poderiam rigidificar excessivamente a atuação dos governos, reduzir a liberdade democrática de escolha e favorecer uma burocracia impermeável ao voto. A objeção merece ser levada a sério, porque a Administração Pública não pode ser compreendida como instância tecnicamente neutra desvinculada da legitimidade democrática. Eleições importam. Programas de governo importam. A autoridade política precisa de pessoas capazes de traduzir orientação política em decisões administrativas. Sem essa interface, a burocracia pode bloquear mudanças legítimas, produzir autorreferência e afastar-se da responsabilidade democrática.

Mas a objeção só é válida contra modelos que confundem profissionalização com exclusão da política. Não é isso que se propõe. O ponto é estabelecer uma relação madura entre governabilidade e boa governança. Governabilidade demanda confiança, coordenação e alinhamento político. Boa governança

demanda legalidade, capacidade, transparência, controle e continuidade. O cargo em comissão constitucionalmente adequado está exatamente nessa intersecção: é politicamente sensível, mas juridicamente condicionado; é de livre nomeação, mas não de provimento sem parâmetros; é precário quanto à permanência, mas não precário quanto à responsabilidade.

A experiência federal recente fornece parâmetros úteis, ainda que não vinculantes para estados, Distrito Federal e municípios. A Lei nº 14.204/2021 e o Decreto nº 10.829/2021 estruturaram Cargos Comissionados Executivos e Funções Comissionadas Executivas, previram critérios gerais de idoneidade, reputação, perfil profissional ou formação compatível, e diferenciaram categorias de direção, assessoramento, direção de projetos e assessoramento técnico especializado (BRASIL, 2021a; BRASIL, 2021b). A utilidade do modelo não está em sua reprodução mecânica, mas na demonstração de que a discricionariedade de escolha é compatível com perfis claros, requisitos mínimos e categorias funcionais distintas.

A Escola Nacional de Administração Pública sistematizou competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro, voltadas a orientar recrutamento, seleção, formação, desenvolvimento, certificação e avaliação de altos executivos públicos (ENAP, 2020). A OCDE, em estudos sobre liderança e capacidade no setor público, também enfatiza que sistemas de alta direção dependem de perfis de cargo, seleção baseada em competências e avaliação de desempenho (OECD, 2019; GERSON, 2020). A convergência é relevante: a qualidade da liderança pública não nasce espontaneamente da proximidade com o poder; ela exige capacidades identificadas, desenvolvidas e cobradas.

Esse aprendizado precisa ser adaptado à realidade federativa brasileira. Municípios pequenos podem alegar escassez de quadros, menor mercado profissional e limitações de estrutura. O argumento não deve ser descartado, mas tampouco pode ser utilizado como justificativa para a desprofissionalização do Estado. A resposta proporcional é graduar exigências conforme complexidade do cargo, porte do ente e risco da função. Um secretário municipal, um controlador interno, um diretor de compras, um gestor de saúde, um chefe de gabinete parlamentar e um assessor técnico não demandam idênticos requisitos. Todos, porém, demandam algum requisito objetivo e alguma formação mínima em legalidade, orçamento, integridade, transparência, gestão de pessoas e políticas públicas.

Também é preciso reconhecer que certas funções não pertencem ao universo comissionado. Atividades permanentes, técnicas, burocráticas e operacionais devem ser exercidas por servidores efetivos, salvo hipóteses constitucionais e legais específicas. O uso de cargo em comissão para substituir advogado público, contador, controlador, engenheiro, médico, fiscal ou técnico permanente é, em regra, sintoma de organização administrativa deficiente ou deliberadamente precarizada. Onde

há necessidade contínua de expertise técnica, a solução republicana é carreira, concurso, estrutura e desenvolvimento institucional – não a alternância discricionária de indicações sem lastro técnico.

Profissionalizar cargos comissionados, portanto, não significa eliminar a dimensão política da Administração. Significa impedir que a política se converta em autorização para insuficiência técnica. O governo pode e deve escolher sua equipe; a lei deve exigir que a equipe escolhida seja capaz. A autoridade pode confiar; o controle deve verificar se havia base objetiva para confiar. A democracia e o controle não se opõem nesse ponto: ambos exigem que o poder público seja ocupado por pessoas que respondam ao interesse público e tenham condições reais de servi-lo.

6 AGENDA DE SOLUÇÕES A PARTIR DA ORDEM JURÍDICA EXISTENTE

A profissionalização dos cargos em comissão não depende de reforma constitucional. Depende de vontade institucional para extrair consequências práticas da Constituição, da Constituição do Estado do Paraná, da ADO 44, do Tema 1010 do STF, do Prejulgado nº 25 do TCE-PR, da Súmula Vinculante nº 13, da LINDB e das experiências infraconstitucionais já adotadas por diferentes órgãos e Poderes.

Como o STF reconheceu na ADO 44, cabe a cada ente federativo disciplinar, em seu âmbito, os casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem ocupados por servidores de carreira, o que reforça a responsabilidade legislativa e administrativa local (BRASIL, 2023).

6.1 ARQUITETURA LEGISLATIVA: LEI CLARA, REQUISITOS OBJETIVOS E PROPORCIONALIDADE

O primeiro eixo é legislativo. Toda lei que cria ou reestrutura cargos em comissão deve conter, de forma clara: denominação do cargo; quantitativo de vagas; remuneração; posição na estrutura organizacional; autoridade de vinculação; atribuições específicas; requisitos de investidura; escolaridade mínima ou experiência compatível; natureza da função – direção, chefia ou assessoramento; e justificativa de proporcionalidade em relação ao número de servidores efetivos e às necessidades do órgão. A lei não deve repetir fórmulas genéricas como “assessorar a autoridade em assuntos de interesse da administração”. A descrição deve permitir ao cidadão, ao controle interno e ao Tribunal de Contas compreender o que o ocupante efetivamente deve fazer.

Os requisitos de investidura precisam ser objetivos. Expressões como “notório saber”, “ilibada reputação” ou “ampla experiência” podem compor a linguagem institucional apenas se acompanhadas de critérios verificáveis, como tempo mínimo de atuação, formação relacionada, experiência em gestão, certificação, atuação em

políticas públicas, ausência de impedimentos e compatibilidade comprovada com as atribuições. Sem essa objetivação, o requisito assume função meramente retórica, incapaz de limitar a nomeação e apta apenas a conferir aparência de racionalidade ao arbítrio.

A legislação também deve estabelecer percentuais mínimos de cargos comissionados a serem ocupados por servidores efetivos, conforme o art. 37, V, da Constituição. Esse percentual deve ser materialmente razoável, levando em conta área administrativa, atividade-fim, porte do órgão, necessidade de continuidade e existência de quadro efetivo. Não basta fixar percentual simbólico. A reserva de espaços para servidores de carreira protege memória institucional, reduz rotatividade e cria ponte entre direção política e capacidade burocrática.

6.2 PROCEDIMENTO PRÉVIO DE NOMEAÇÃO: ESCOLHA DISCRICIONÁRIA, MAS DOCUMENTADA

O segundo eixo é procedimental. Antes da nomeação, a Administração deve produzir um documento simples, porém substantivo: o perfil da vaga e a justificativa de compatibilidade do indicado. Esse documento não precisa transformar a escolha em concurso público, mas deve registrar as razões institucionais pelas quais aquela pessoa atende aos requisitos legais e é adequada às atribuições do cargo. Deve conter currículo, comprovação de escolaridade ou experiência, declaração de inexistência de nepotismo, análise de conflito de interesses, verificação de impedimentos legais e ciência das responsabilidades do cargo.

A motivação não precisa expor estratégias políticas sensíveis, nem reduzir a confiança a pontuação matemática. Mas precisa demonstrar compatibilidade. A autoridade nomeante deve responder, por escrito, a perguntas mínimas: quais atribuições legais serão desempenhadas? Que requisito objetivo o indicado cumpre? Que experiência ou formação justifica a escolha? Há risco de conflito de interesses? A pessoa foi informada das responsabilidades de transparência, integridade, orçamento, pessoal e contratação? Esse procedimento administrativo mínimo altera a cultura da nomeação. Ele desloca o ato do espaço informal de negociação política para o arquivo institucional.

Em cargos de maior risco, tais como compras, contratos, saúde, educação, obras, controle interno, finanças, planejamento, tecnologia da informação, proteção de dados e assessoria jurídica, por exemplo, a exigência deve ser ampliada. A Administração pode instituir comitês de elegibilidade, bancos de perfis, entrevistas técnicas, chamadas internas para servidores efetivos e listas de pessoas certificadas, preservando a escolha final da autoridade. O essencial é criar uma camada de racionalidade entre a indicação e a posse. Onde a escolha é discricionária, o controle deve incidir sobre procedimento, perfil e compatibilidade.

6.3 CAPACITAÇÃO INICIAL E CONTINUADA: POSSE NÃO DEVE SIGNIFICAR ABANDONO FORMATIVO

O terceiro eixo é formativo. Todo ocupante de cargo em comissão deve passar por capacitação inicial obrigatória, preferencialmente nos primeiros 30 a 90 dias de exercício, com carga horária proporcional ao nível do cargo e ao risco da função. O conteúdo mínimo deve abranger: regime constitucional da Administração Pública; responsabilidades do agente público; ética e integridade; prevenção ao nepotismo e conflito de interesses; transparência e Lei de Acesso à Informação; proteção de dados; planejamento governamental; PPA, LDO e LOA; noções de finanças públicas; contratação e fiscalização contratual; gestão de pessoas; controle interno; comunicação institucional; e indicadores da política pública relacionada ao cargo.

A capacitação não deve ser tratada como atividade meramente formal destinada apenas ao cumprimento burocrático de exigência. Ela deve ser vinculada a trilhas de competência por família de cargos. Um diretor de compras precisa de matriz formativa em planejamento das contratações, gestão de riscos, pesquisa de preços, fiscalização e responsabilização. Um gestor de saúde precisa compreender regionalização, financiamento do SUS, contratos, regulação, filas, indicadores epidemiológicos e controle externo. Um chefe de gabinete precisa dominar fluxo decisório, gestão de agenda, tratamento institucional, processo administrativo e prevenção de captura. Um assessor parlamentar ou executivo precisa conhecer limites entre assessoramento político, uso da estrutura pública, transparência e interesse público.

Escolas de governo, Escolas de Gestão Pública dos Tribunais de Contas, consórcios públicos, universidades e plataformas de educação a distância podem estruturar trilhas escaláveis. No Paraná, essa agenda encontra base institucional prévia: a Lei Estadual nº 21.352/2023 atribui à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência a coordenação de atividades de capacitação, formação, desenvolvimento e aperfeiçoamento de servidores públicos, líderes e alta gestão por meio da Escola de Gestão do Paraná (PARANÁ, 2023a). A EGP do TCE-PR, por sua vez, possui posição institucional relevante para articular formações orientadas ao controle externo, de modo complementar às escolas de governo dos demais Poderes e entes fiscalizados.

6.4 TRANSPARÊNCIA ATIVA: IDENTIFICAÇÃO DO OCUPANTE, FUNDAMENTO DA NOMEAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DESEMPENHADAS

O quarto eixo é a transparência. Portais institucionais devem divulgar, em linguagem clara e dados abertos, a estrutura de cargos em comissão: lei de criação, atribuições, remuneração, unidade de lotação, autoridade de vinculação, currículo resumido do ocupante, requisitos legais cumpridos, percentual de cargos

ocupados por servidores efetivos, capacitações concluídas e eventual substituição. A divulgação de dados pessoais deve respeitar a legislação de proteção de dados, mas a função pública não é esfera privada. Quem ocupa cargo de direção, chefia ou assessoramento remunerado pelo Estado deve prestar contas mínimas de sua aptidão institucional.

A transparência ativa combate duas formas de opacidade. A primeira é a opacidade estrutural: leis confusas, organogramas desatualizados, cargos com nomes genéricos e atribuições invisíveis. A segunda é a opacidade biográfica: nomeações sem currículo, sem justificativa, sem compatibilidade demonstrada e sem informação sobre formação. A soma das duas produz ambiente propício à naturalização da atuação improvisada. A publicidade, por si só, não resolve o problema, mas torna a irregularidade observável e reduz o custo de controle social.

Transparência também deve incluir dados de rotatividade. Órgãos e entidades podem publicar séries históricas de ocupação dos cargos, tempo médio de permanência, número de substituições por unidade, proporção de servidores efetivos em cargos comissionados e trilhas de capacitação cumpridas. Esses indicadores permitem distinguir mudanças legítimas de padrões de instabilidade destrutiva. O controle externo, por sua vez, pode incorporar tais dados em painéis de risco e fiscalizações temáticas.

6.5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL: CONFIANÇA E RESPONSABILIDADE POR RESULTADOS

O quinto eixo é a avaliação. Cargos em comissão não devem ser avaliados como servidores efetivos em estágio probatório, nem submetidos a métricas mecanicamente produtivistas. Mas a Administração pode e deve estabelecer pactos mínimos de entrega institucional. Cada ocupante de direção, chefia ou assessoramento deve conhecer os objetivos da unidade, os riscos prioritários, os indicadores relacionados ao PPA, os processos sob sua responsabilidade e as entregas esperadas. A avaliação deve recair sobre a contribuição institucional, não sobre a fidelidade pessoal.

A avaliação pode ser simples: plano de trabalho anual ou semestral, relatório de atividades, indicadores de processo e resultado, evidências de capacitação, registro de riscos e medidas de correção. Para assessores, a entrega pode consistir em notas técnicas, minutas, análises de cenário, pareceres não jurídicos, relatórios, articulações e apoio decisório documentado. Para chefias e direções, deve incluir gestão de equipe, cumprimento de prazos, melhoria de processos, redução de passivos, atendimento a recomendações de controle e execução de metas.

Esse modelo evita dois extremos. De um lado, impede que o cargo comissionado seja imunizado indevidamente sob o argumento da confiança, como

se a autoridade nomeante fosse a única destinatária da prestação de contas. De outro, evita burocratizar a função a ponto de anular sua natureza política. A avaliação institucional não retira a liberdade de exoneração; apenas impede que a permanência seja dissociada de qualquer entrega pública.

6.6 ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO: DA IRREGULARIDADE EPISÓDICA À MATRIZ DE RISCO

O sexto eixo é o controle. O controle interno deve mapear periodicamente a estrutura de cargos em comissão, verificar aderência da lei ao Tema 1010 e ao Prejulgado nº 25 (BRASIL, 2018; PARANÁ, 2021), revisar requisitos de investidura, acompanhar percentuais de servidores efetivos, controlar capacitações e alertar a autoridade sobre riscos. Não se trata de substituir a decisão política, mas de produzir ambiente de conformidade. O controle interno que só atua depois da irregularidade perde sua função pedagógica.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, podem avançar de decisões caso a caso para matrizes de fiscalização preventiva. Indicadores de risco incluem: cargos com atribuições genéricas; ausência de requisitos de escolaridade ou experiência; uso de expressões subjetivas sem critérios; proporção elevada de comissionados puros; inexistência de servidores efetivos em áreas técnicas permanentes; baixa ocupação de cargos por servidores de carreira; rotatividade anormal; concentração de comissionados em setores de contratação e fiscalização; incompatibilidade entre formação do ocupante e atribuições; acúmulo de gratificações indevidas; cessão irregular; e ausência de transparência curricular.

O TCE-PR já dispõe de instrumentos relevantes: Prejulgado nº 25, consultas com força normativa, pesquisas prontas de jurisprudência, Escola de Gestão Pública, SIAP e atuação em tomadas de contas, denúncias, representações e auditorias. A agenda proposta é integrar esses instrumentos em uma política de indução da profissionalização. Antes da sanção, orientação; diante da persistência, determinação; diante da burla deliberada, responsabilização. A pedagogia institucional não é complacência. Ela é método para assegurar a atuação preventiva da legalidade e reduzir a produção de danos administrativos.

O quadro a seguir sintetiza uma proposta operacional.

Quadro 1 – Roteiro operacional para profissionalização dos cargos em comissão

MOMENTO	RISCO A ENFRENTAR	INSTRUMENTO RECOMENDADO
Criação ou revisão legal	Cargo genérico, quantitativo desproporcional ou atribuição técnico-burocrática indevidamente apresentada como assessoramento.	Lei formal com denominação, quantidade, remuneração, atribuições claras, requisitos objetivos, natureza da função e justificativa de proporcionalidade.

MOMENTO	RISCO A ENFRENTAR	INSTRUMENTO RECOMENDADO
Nomeação	Indicação baseada apenas em proximidade pessoal ou política, sem compatibilidade demonstrada.	Perfil da vaga, currículo, comprovação de escolaridade ou experiência, declaração de impedimentos, análise de nepotismo e justificativa de compatibilidade.
Posse e primeiros meses	Ocupante assume sem conhecer responsabilidades jurídicas, orçamentárias, contratuais e de integridade.	Capacitação inicial obrigatória em até 30-90 dias, com trilhas por família de cargo e certificação equivalente quando houver.
Exercício da função	Confiança utilizada como imunização indevida, sem entrega institucional verificável.	Plano de trabalho, indicadores da unidade, relatório periódico, registro de riscos, metas vinculadas ao PPA e atendimento a recomendações de controle.
Transparência	Estrutura invisível, currículos não divulgados, atribuições inacessíveis e rotatividade não monitorada.	Portal com lei, atribuições, remuneração, lotação, currículo resumido, requisitos cumpridos, capacitação e séries de rotatividade.
Controle	Fiscalização apenas episódica, dependente de denúncia ou dano já produzido.	Matriz de risco com dados de pessoal, proporção comissionados/efetivos, cargos sem requisitos, rotatividade, concentração em áreas sensíveis e descumprimento de capacitação.

Fonte: elaboração própria, a partir da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Paraná, do Tema 1010 e da ADO 44 do STF, do Prejulgado nº 25 do TCE-PR, das normas estaduais paranaenses citadas e da literatura empírica referenciada.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública brasileira não precisa escolher entre confiança política e competência técnica. Precisa recusar a falsa equivalência entre confiança e qualificação. Cargos em comissão são necessários em uma democracia constitucional, mas sua necessidade não autoriza a distribuição descriteriosa da estrutura administrativa. A exceção ao concurso público existe para funções de direção, chefia e assessoramento; não para atividades permanentes, técnicas ou burocráticas; não para abrigar relações pessoais; não para remunerar lealdades sem entrega pública.

O ordenamento jurídico já oferece base suficiente para uma reorientação institucional. A Constituição delimita a finalidade dos cargos. O Supremo Tribunal Federal exige atribuições claras, proporcionalidade, relação de confiança e destinação adequada. O TCE-PR, especialmente por meio do Prejulgado nº 25 e de consultas com força normativa, exige requisitos de investidura, compatibilidade entre formação ou experiência e atividades, e veda critérios subjetivos vazios. A literatura empírica demonstra que rotatividade elevada, patronagem e baixa profissionalização corroem capacidades estatais. A agenda internacional e federal de liderança pública mostra que perfis, competências, formação e avaliação são instrumentos possíveis, não utopias administrativas.

O ponto decisivo é transformar esses elementos em rotina. Lei clara, perfil de cargo, justificativa de compatibilidade, transparência, capacitação obrigatória, avaliação institucional e matriz de risco não eliminam a livre nomeação. Apenas a submetem a limites contra o abuso. A autoridade continua escolhendo; passa a escolher dentro de critérios. O indicado continua podendo ser pessoa de confiança; passa a demonstrar aptidão. O controle continua respeitando a discricionariedade; passa a exigir que ela seja exercida como função pública, não como privilégio privado.

A crítica institucional, portanto, é esta: o Estado não pode continuar tratando cargos comissionados como espaços de exceção sem substância. Cada cargo de confiança precisa justificar sua existência, suas atribuições, seus requisitos e a compatibilidade de quem o ocupa. Onde isso não ocorre, não há apenas má gestão; há desvio do desenho constitucional da Administração Pública. O diagnóstico deve permanecer visível até que se converta em política de correção institucional: menos atuação improvisada, mais capacidade; menos acomodação remunerada, mais responsabilidade; menos nomeação opaca, mais serviço público profissionalizado.

REFERÊNCIAS

AKHTARI, Mitra; MOREIRA, Diana; TRUCCO, Laura. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 112, n. 2, p. 442-493, 2022. DOI: https://doi.org/10.1257/aer.20171867.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017. DOI: https://doi.org/10.1111/gove.12196.

BRASIL. **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: 1 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.829**, de 5 de outubro de 2021. Regulamenta a Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10829.htm. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.204**, de 16 de setembro de 2021. Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta,

autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14204.htm. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.777/SC**. Relator: Ministro Nunes Marques; redator do acórdão: Ministro Flávio Dino. Tribunal Pleno. Julgado em 9 mar. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 44/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 18 abr. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 25 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP**. Tema 1010 da repercussão geral. Requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. Brasília, DF: STF, 2008. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227. Acesso em: 1 jul. 2026.

DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. **Organizing Leviathan**: politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro**. Brasília, DF: Enap, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715. Acesso em: 1 jul. 2026.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. **Bureaucracy and growth**: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth. American Sociological Review, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

GERSON, Daniel. **Leadership for a high performing civil service**: towards senior civil service systems in OECD countries. OECD Working Papers on Public Governance, n. 40. Paris: OECD Publishing, 2020. DOI: https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en.

LOPEZ, Felix Garcia (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília, DF: Ipea, 2015.

LOPEZ, Felix Garcia; SILVA, Thiago Moreira da. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança**: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017). Texto para Discussão, n. 2597. Brasília, DF: Ipea, 2020.

MARENCO, André. **Policy-making ou recompensas?** Nomeações políticas nos governos municipais brasileiros. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220220182x.

OECD. **Innovation skills and leadership in Brazil's public sector**. Paris: OECD Publishing, 2019. DOI: https://doi.org/10.1787/ef660e75-en.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. **Lei nº 16.559**, de 6 de agosto de 2010. Dispõe que os cargos em comissão de chefia e direção da estrutura organizacional e os cargos de assessoramento superior do Ministério Público do Estado do Paraná sejam ocupados por servidores efetivos. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2010. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=56231&codItemAto=435626. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. **Lei nº 21.081**, de 1º de junho de 2022. Dispõe sobre os cargos de livre provimento e as funções comissionadas do Poder Judiciário do Estado do Paraná vinculadas à área de Tecnologia da Informação e Comunicação e estabelece outras providências. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2022. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=265851&codItemAto=1688195. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. **Lei nº 21.352**, de 1º de janeiro de 2023. Dispõe sobre a organização administrativa básica do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2023a. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=278128&codItemAto=1766136. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. **Lei nº 21.811**, de 13 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a estrutura de cargos de livre provimento e das funções comissionadas da Presidência e das unidades integrantes da Secretaria Geral do Tribunal de Justiça e estabelece outras providências. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2023b. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=315067&codItemAto=1995926. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. **Lei nº 22.033**, de 24 de junho de 2024. Disciplina o Quadro de Pessoal Comissionado do Poder Legislativo do Estado do Paraná, estabelecendo requisitos, atribuições, responsabilidades, denominações e remuneração, e institui o Conselho Gestor de Cargos Comissionados. Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do

Paraná, 2024a. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=329817&codItemAto=2087690. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão nº 2045/20** – Tribunal Pleno. Consulta. Câmara Municipal de Prado Ferreira. Curitiba: TCE-PR, 2020a.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão nº 3094/20** – Tribunal Pleno. Consulta. Definição das atribuições dos cargos comissionados. Curitiba: TCE-PR, 2020b.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão nº 3435/24** – Primeira Câmara. Tomada de Contas Extraordinária. Câmara Municipal de Guaratuba. Curitiba: TCE-PR, 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Prejulgado nº 25**, retificado pelo Acórdão nº 3212/21 – Tribunal Pleno. Curitiba: TCE-PR, 2021. Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/conteudo/prejulgado-n-25-retificado-pelo-acordao-3212-21/306798/area/242/. Acesso em: 1 jul. 2026.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília, DF: Ipea, 2014.

TELES, José; LOPEZ, Felix Garcia. **Burocracia dirigente nos municípios, nos estados e na União**: rotatividade, filiação partidária e patronagem política. In: LOPEZ, Felix Garcia; CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília, DF: Ipea, 2023. DOI: https://doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo14.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

ARTIGO

O CONTROLE QUE PREVINE: INCENTIVOS, COMPORTAMENTO E GESTÃO PÚBLICA

Rafael Morais Gonçalves Ayres[1]
Especialista em Auditoria e Inovação - USP
Especialista em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Graduado em Gestão Pública - IFPR
Graduado em Direito – UNICURITIBA
Coordenador-Geral de Fiscalização - TCEPR

RESUMO

Análise da atuação do controle externo na administração pública brasileira, propondo a transição de um modelo tradicionalmente repressivo e formalista para uma abordagem comportamental e preventiva. Introdução do conceito de "arquitetura de incentivos", demonstrando como mecanismos informacionais, reputacionais e temporais podem moldar o ambiente de escolhas antes que as irregularidades ocorram. Como estudo de caso, são examinadas iniciativas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR), como o Programa de Avaliação de Contas Municipais de Governo (ProGov) e o Índice de Transparência da Administração Pública (ITP). Tais ferramentas demonstram que o redesenho dos incentivos institucionais, aliado à capacidade analítica de dados e à proximidade pedagógica com a gestão, consegue induzir a conformidade de forma orgânica. Conclui-se que a nova fronteira do controle externo reside na sua habilidade de atuar sobre as causas e as condições que antecedem a decisão, consolidando a premissa de que a fiscalização mais efetiva é aquela que aprimora a governança antes que a falha se converta em prejuízo ou desvio.

PALAVRAS-CHAVE

Controle Externo. Arquitetura de Incentivos. Gestão Pública. Paralisia Decisória. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR).

1 O ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO

A corrupção não é uma exclusividade brasileira. Também não parece ser um desvio restrito a determinados povos, culturas ou períodos históricos. Em maior ou menor grau, o uso do poder em benefício próprio acompanha a humanidade desde as primeiras formas de organização social.

1 Contato: rafaelayres@tce.pr.gov.br

Isso não significa que a corrupção seja inevitável, nem que todas as sociedades estejam condenadas a conviver com ela da mesma forma. A natureza humana pode carregar predisposições semelhantes em diferentes lugares, mas as instituições não são iguais. E são elas que moldam incentivos, estabelecem expectativas e influenciam comportamentos.

Quando o ambiente torna a corrupção conveniente, tolerável ou pouco arriscada, ela tende a se expandir. Quando as instituições conseguem tornar a integridade mais vantajosa do que o desvio, os resultados costumam ser outros.

A experiência brasileira das últimas quatro décadas oferece um bom campo para essa reflexão. A redemocratização, iniciada em 1985, e a Constituição de 1988 inauguraram um novo modelo de Estado. Ao lado da restauração das garantias fundamentais, ampliou-se significativamente o catálogo de direitos sociais e, com ele, as responsabilidades do poder público.

Saúde, educação, assistência social, previdência, habitação, saneamento e meio ambiente passaram a exigir do Estado atuação concreta e permanente. O principal desafio passou a ser o Estado funcionar, transformando direitos previstos na Constituição em serviços reais para a população.

Essa mudança alterou também o papel do controle, que deixou de se voltar exclusivamente à legalidade dos atos administrativos e passou a integrar um arranjo mais amplo, destinado a assegurar que recursos públicos se convertessem em serviços, infraestrutura e oportunidades.

Ao longo desse período, porém, o enfrentamento da corrupção ganhou contornos cada vez mais centrais na agenda pública. O impeachment do Presidente Fernando Collor, em 1992, reforçou a percepção de que era preciso ampliar os instrumentos de responsabilização e endurecer a resposta institucional aos desvios.

Nesse contexto surgiram a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei nº 8.666/1993. Ambas refletiam o espírito de uma época: prevenir abusos por meio de controles formais rigorosos e de consequências jurídicas mais severas.

Os anos seguintes trouxeram o fortalecimento das instituições de controle e a profissionalização dos órgãos de *accountability*. Ainda assim, o país continuou convivendo com escândalos de grande repercussão, como o Mensalão e a Operação Lava Jato.

Talvez mais significativo do que a persistência desses episódios seja o fato de que a percepção social sobre a corrupção tenha permanecido elevada, apesar do aumento da capacidade de fiscalização e da visibilidade do tema. No Índice de Percepção da Corrupção de 2025, o Brasil obteve 35 pontos e ficou na 107ª posição entre 182 países. Seus melhores resultados na série histórica, 43 pontos, foram registrados em 2012 e 2014.[2]

2 TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de Percepção da Corrupção 2025. Berlim, 2026. Disponível em: transparenciainternacional.org.br/ipc.

Essa aparente contradição sugere uma pergunta incômoda. Estaria o problema apenas na intensidade do controle? Ou parte da resposta estaria nos incentivos produzidos pelo próprio ambiente em que gestores públicos tomam suas decisões?

A hipótese deste artigo é que uma parcela relevante dos desafios da gestão pública não decorre apenas da ausência de normas ou da insuficiência de sanções. Decorre também das condições em que as decisões são tomadas. Sob essa perspectiva, o controle pode ser visto não apenas como um mecanismo de identificação de irregularidades passadas, mas como um instrumento capaz de modificar o ambiente decisório antes que os problemas aconteçam.

Mais do que produzir achados, o controle também produz expectativas.

2 QUANDO O CONTROLE TAMBÉM PRODUZ COMPORTAMENTOS

A teoria econômica utiliza o conceito de seleção adversa para descrever situações em que a falta de informação dificulta a identificação dos melhores agentes. O exemplo clássico é o mercado de automóveis usados descrito por George Akerlof: quando compradores não conseguem distinguir carros bons de carros ruins, os piores tendem a expulsar os melhores do mercado.[3]

Embora tenha surgido em outro contexto, a ideia oferece uma reflexão interessante para a administração pública.

Ao longo das últimas décadas, o Brasil construiu um sofisticado sistema de controle e responsabilização, composto por órgãos de controle interno, Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, controladorias, ouvidorias e mecanismos de transparência. Os ganhos para a prevenção e o combate aos desvios são inegáveis.

Mas todo sistema de incentivos produz efeitos comportamentais. Quais tipos de gestores são atraídos, estimulados ou afastados pelo ambiente institucional que ajudamos a construir?

Não se trata de afirmar que o controle gera corrupção ou que a fiscalização afasta necessariamente bons profissionais. A questão é mais sutil. Quando o exercício da gestão envolve elevado risco de exposição pública, insegurança jurídica, múltiplas instâncias de controle e possibilidade de responsabilização por falhas formais, diferentes perfis de pessoas percebem esses incentivos de maneiras distintas.

O profissional qualificado, que valoriza sua reputação e tem alternativas fora do setor público, pode concluir que o custo de assumir determinadas posições é alto demais. Muitas vezes, responder a um processo, ainda que depois arquivado, já representa um custo reputacional significativo.

Outros perfis enxergam a mesma situação de forma diferente. Há quem internalize esses riscos como parte da atividade, há quem aposte na baixa probabilidade de

3 AKERLOF, George A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. The Quarterly Journal of Economics, v. 84, n. 3, p. 488–500, 1970.

responsabilização efetiva e há quem veja oportunidades em ambientes de baixa capacidade de monitoramento ou alta complexidade burocrática.

Não são raras as situações em que profissionais qualificados evitam posições de liderança, recusam funções estratégicas ou adotam soluções excessivamente conservadoras. Não fazem isso por desconhecer o caminho adequado, mas porque o custo da decisão pode superar seus potenciais benefícios.

É nesse contexto que surge a chamada paralisia decisória, tema central da obra *A batalha entre controle e políticas públicas*, de Rafael Viegas, Fernando Abrucio, Silvia Mongelós e Débora de Lima.[4] Os autores mostram como a ênfase excessiva no controle pode levar gestores a evitar decisões legítimas, com prejuízo para a implementação de políticas públicas.

A questão merece reflexão. Se o sistema de controle foi concebido para estimular melhores decisões, o que ocorre quando ele passa a ser percebido como um fator adicional de risco para quem decide? Seria possível que mecanismos desenhados para proteger o interesse público acabassem afastando justamente os agentes mais preocupados com conformidade, reputação e segurança jurídica?

Evidentemente, não se pretende afirmar que a fiscalização produz má gestão ou que a responsabilização deva ser flexibilizada. Fraudes, corrupção, desvio de recursos e negligência grave exigem resposta firme do Estado. O paradoxo institucional é outro: um sistema desenhado para afastar maus gestores pode também desestimular os bons.

O problema não é apenas a ausência de decisão. É a substituição gradual de uma gestão orientada a resultados por uma gestão orientada à autoproteção. O gestor deixa de se perguntar qual decisão gera mais valor público e passa a se preocupar com qual decisão gera menos risco pessoal. Essa mudança altera a própria finalidade da gestão. O objetivo deixa de ser maximizar resultados para a sociedade e passa a ser minimizar a exposição do decisor.

Não por acaso, ambientes marcados por elevada insegurança institucional costumam favorecer comportamentos defensivos, excesso de formalismo e menor disposição para assumir riscos legítimos associados à inovação e ao aperfeiçoamento das políticas públicas.

Surge, então, uma nova indagação. O desafio do controle estaria apenas em aumentar os custos do comportamento indesejado ou também em tornar o comportamento desejado institucionalmente mais atrativo?

Talvez seja nesse ponto que se possa observar uma mudança gradual na atuação dos órgãos de controle. Se por muito tempo a preocupação central esteve voltada

4 VIEGAS, Rafael Rodrigues; ABRUCIO, Fernando Luiz; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débora Dossiatti de. A batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira. 1. ed. São Paulo: Amanuense, 2024. 272 p. ISBN 978-65-80788-30-9.

às irregularidades já consumadas, começam a surgir iniciativas que procuram atuar sobre o próprio ambiente em que as decisões são tomadas.

No Tribunal de Contas do Estado do Paraná, vários instrumentos parecem caminhar nessa direção. O Programa de Avaliação de Contas Municipais de Governo (ProGov) desloca parte da atenção do controle para a mensuração de desempenho e a produção de diagnósticos. O Índice de Transparência da Administração Pública (ITP), implementado desde 2019 pelo Tribunal do Paraná, usa a comparação entre entidades públicas e a publicidade dos resultados como estímulo à melhoria contínua. A fiscalização concomitante, as notas técnicas, os painéis públicos, a capacitação oferecida pela Escola de Gestão Pública e os critérios de seleção do Plano Anual de Fiscalização seguem a mesma lógica: reduzem incertezas, ampliam o acesso à informação e permitem correções antes que falhas se convertam em prejuízo.

Seria exagero afirmar que tais iniciativas formam um modelo acabado de controle comportamental. Mas talvez seja possível enxergá-las sob uma perspectiva comum. Em vez de atuar apenas sobre as consequências das decisões, elas passam a influenciar também as condições em que essas decisões são tomadas.

3 O CONTROLE COMO PRODUTOR DE EXPECTATIVAS

A expansão dos mecanismos de fiscalização foi normalmente analisada sob uma perspectiva intuitiva: quanto maior a capacidade de identificar irregularidades e responsabilizar agentes, mais efetiva seria a proteção ao patrimônio público.

A premissa tem evidente racionalidade, porque não há como combater desvios sem capacidade de detectá-los. Mas seria essa a única forma pela qual o controle influencia a administração pública?

Cada vez mais, os Tribunais de Contas produzem diagnósticos, divulgam informações, estabelecem parâmetros de comparação, oferecem capacitação, expedem orientações e monitoram a implementação de melhorias.

No TCEPR, esse movimento aparece em iniciativas bastante distintas. O ProGov produz diagnósticos sobre a atuação governamental dos municípios. O ITP transforma a transparência em objeto de comparação pública. O Plano Anual de Fiscalização sinaliza áreas de maior atenção institucional. A Escola de Gestão Pública dissemina boas práticas. Os painéis e bases de dados do Tribunal ampliam o acesso à informação por gestores e pela sociedade.

Não se pretende afirmar que essas iniciativas tenham sido concebidas a partir de uma mesma teoria. Ainda assim, caberia perguntar se não há um elemento comum entre elas. Em maior ou menor medida, todas atuam sobre o ambiente em que decisões são tomadas.

O município que conhece sua posição em um ranking de transparência recebe uma informação nova. O gestor que visualiza indicadores comparativos ganha um parâmetro para orientar suas escolhas. A nota técnica que esclarece uma controvérsia reduz parte da incerteza da decisão. A capacitação que apresenta soluções já testadas por outros entes reduz os custos de aprendizagem.

Em todos esses casos, o controle não altera diretamente a decisão do gestor. Altera as condições em que ela será tomada.

Durante muito tempo, a principal pergunta do controle foi: "O que o gestor fez?". Com a incorporação da gestão de riscos, passou-se a perguntar também: "Onde é mais provável que algo dê errado?".

Talvez esteja surgindo uma terceira camada: "O que, no ambiente de decisão, aumenta a probabilidade de boas ou más escolhas?"

Essa perspectiva desloca o foco da irregularidade consumada para as condições que antecedem sua ocorrência. É nesse ponto que incentivos, assimetria de informação, reputação, aprendizagem institucional e economia comportamental ganham relevância para o debate sobre o futuro do controle externo.

4 ARQUITETURA DE INCENTIVOS: COMO O CONTROLE INFLUENCIA DECISÕES SEM SUBSTITUIR O GESTOR

Se o controle pode alterar as condições em que as decisões são tomadas, de que forma isso acontece?

A resposta mais intuitiva continua sendo a sanção, e ela não perde importância. Mas talvez seja um equívoco tratar punição e incentivo como caminhos opostos. A punição já é um incentivo. O que muda é a forma como ela se combina com outros instrumentos.

O ponto central deixa de ser a escolha entre controle repressivo e controle pedagógico e passa a ser o desenho do conjunto. Que comportamento cada instrumento estimula? Em que momento atua? Que custo impõe a quem decide de boa-fé? E a quem pretende agir de má-fé?

Pessoas reagem a cálculos de custo e benefício, mas não apenas a eles. Reagem também à informação disponível, à comparação com seus pares, à preocupação com a reputação, à clareza das regras e à facilidade de cumprir o que se espera delas. Foi dessa constatação que surgiu o conceito de nudge: intervenções que, sem proibir alternativas nem alterar significativamente custos, reorganizam o ambiente de escolha para tornar mais provável a decisão desejada.[5]

O conceito deve ser usado com cautela. Uma multa não é um nudge. Uma determinação, uma auditoria ou a ameaça de irregularidade das contas também não

5 THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness. New Haven: Yale University Press, 2008.

são. Seria mais preciso dizer que o controle externo atua sobre uma arquitetura de incentivos mais ampla, em que convivem instrumentos econômicos, informacionais, reputacionais e comportamentais. Alguns se aproximam dos nudges; outros operam pela lógica clássica da dissuasão. O desafio é fazer com que todos apontem na mesma direção.

O ITP talvez seja o caso mais didático. O índice não depende essencialmente de multas ou processos. Ele se apoia em três mecanismos simples: o gestor conhece sua nota, compara-se com municípios semelhantes e sabe que sua posição será pública. Feedback, comparação social e reputação.

Seria precipitado presumir que o ranking, sozinho, produziu a melhoria na transparência pública em geral. Mudanças legislativas e a profissionalização das equipes certamente contribuíram. Mas o caso mostra que há comportamentos que podem ser estimulados sem que a sanção seja o primeiro instrumento acionado.

O ProGov talvez seja o exemplo mais completo dessa lógica, porque combina informação, comparação e consequência ao longo do tempo.

Instituído em 2021, o programa incorporou à análise das contas de governo a avaliação da atuação governamental em oito áreas: administração financeira, aquisições e contratações, assistência social, educação, meio ambiente, previdência social, saúde e transparência, controle e relacionamento com o cidadão. O desempenho deixa de ficar disperso e passa a ser medido, comparado e discutido. E o que é medido tende a receber atenção.

O aspecto mais interessante, porém, está no desenho temporal. Em vez de surpreender o gestor com uma consequência futura, o programa estabeleceu uma trajetória. Há uma primeira fase de diagnóstico, correspondente ao primeiro ano de mandato do Prefeito, na qual os resultados obtidos não afetam a regularidade das contas, e uma fase de transição, em que os resultados já podem gerar ressalvas ao Parecer Prévio que será posteriormente julgado pela Câmara Municipal. Depois vem a aplicação integral, em que o baixo desempenho pode repercutir de forma mais severa no parecer prévio, inclusive com a recomendação pela desaprovação das contas do Prefeito.

Diagnosticar, informar, permitir adaptação, medir novamente e, então, responsabilizar.

Não se trata de abrir mão da consequência. Trata-se de comunicá-la com antecedência e oferecer tempo para que o comportamento esperado seja aprendido. O próprio Tribunal define como funções do ProGov oferecer ao gestor diagnósticos, orientações, mais transparência e indução de melhoria contínua. Para quem decide de boa-fé, o ciclo funciona como um roteiro de melhoria. Para quem pretende se omitir, funciona como um registro público e sucessivo do próprio desempenho.

Os ciclos também permitem que a avaliação evolua. Além das perguntas sobre a estrutura, governança e processos (o município tem plano, conselho, normas, procedimentos?), também se questiona o que o município entrega, o que mudou para as pessoas e se essa mudança se sustenta. Estruturas e processos continuam sendo avaliados, mas como condição para agir, e não como fim.

A mudança é mais profunda do que parece. Quando o controle pergunta apenas se existe um plano, o incentivo é elaborar o plano. Quando pergunta o que mudou para o cidadão, o incentivo passa a ser executá-lo. Ao mudar o que mede, o controle muda também o comportamento que estimula.

O Plano Anual de Fiscalização e os critérios de seletividade revelam uma dimensão menos evidente. Com capacidade fiscalizatória limitada, escolher onde fiscalizar é inevitável. Mas essa escolha não organiza apenas o trabalho interno do Tribunal. Ela altera também a probabilidade percebida de controle pelos jurisdicionados.

E isso importa. Um experimento com municípios brasileiros, baseado nas auditorias por sorteio da Controladoria-Geral da União, mostrou que o simples aumento do risco de ser auditado reduziu a corrupção em compras públicas.[6] Curiosamente, o mesmo efeito não apareceu em áreas onde a chance de sanção era menor, o que sugere que o gestor reage não apenas à possibilidade de ser fiscalizado, mas à expectativa de consequência. Outra pesquisa mostrou que a divulgação dos resultados dessas auditorias afetou o desempenho eleitoral de prefeitos, sobretudo onde havia rádio local para difundir a informação.[7]

Aqui surge outro paradoxo. A publicidade das prioridades de fiscalização aumenta a previsibilidade e permite que o gestor corrija falhas antes da atuação do Tribunal. Mas uma previsibilidade absoluta produziria o efeito oposto: se o gestor soubesse exatamente onde o controle jamais estaria, teria incentivo para cuidar apenas do que será examinado.

Talvez a resposta esteja em uma distinção sutil: o controle precisa ser previsível quanto aos padrões que espera, mas não completamente previsível quanto à sua incidência.

A fiscalização concomitante, as notas técnicas, os painéis públicos e as capacitações da Escola de Gestão Pública completam esse quadro. Cada um atua sobre uma barreira diferente: o momento da decisão, a ambiguidade normativa, a falta de informação e a limitação técnica. Em comum, todos reduzem a distância entre o que se espera do gestor e o que ele efetivamente consegue fazer.

6 ZAMBONI, Yves; LITSCHIG, Stephan. Audit Risk and Rent Extraction: Evidence from a Randomized Evaluation in Brazil. Barcelona GSE Working Paper n. 554, 2018.

7 FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. The Quarterly Journal of Economics, v. 123, n. 2, p. 703–745, 2008.

Nada disso está livre de efeitos colaterais. Rankings podem estimular a maquiagem de indicadores. Checklists podem produzir conformidade meramente formal. Metas podem desviar a atenção do que não é medido. Fiscalizações indiferenciadas podem reforçar a aversão ao risco que se pretende evitar.

Por isso, a pergunta mais relevante talvez não seja como aumentar a pressão do controle, mas qual desenho de controle produz o comportamento desejado com o menor custo institucional e o menor efeito colateral.

Visto assim, o TCEPR já parece funcionar como uma espécie de laboratório de incentivos. O que talvez falte é enxergar essas iniciativas como partes de uma mesma arquitetura e avaliar seus efeitos sob esse ângulo. Hoje é possível contar fiscalizações, achados e benefícios financeiros estimados. Mas como medir aquilo que deixou de acontecer porque o controle existia?

É uma pergunta metodologicamente difícil. Mas talvez seja ali que reside boa parte do valor preventivo do controle externo.

5 QUANDO A BOA GESTÃO PASSA A SER A ESCOLHA NATURAL

Se o ambiente institucional pode afastar bons gestores, ele também pode atraí-los. Essa é talvez a pergunta mais interessante do debate: como seria uma administração pública em que a boa gestão deixasse de ser um ato de coragem individual e passasse a ser a escolha natural de quem decide?

Os países nórdicos costumam aparecer no debate como referência de baixa corrupção e alta confiança nas instituições. A comparação exige cautela. Esses países construíram suas instituições ao longo de séculos, em condições históricas, demográficas e econômicas muito diferentes das brasileiras. Não se trata, portanto, de importar modelos.

Ainda assim, a experiência deles ajuda a enfrentar uma pergunta que acompanha este artigo desde o início. Seriam suecos ou dinamarqueses naturalmente mais honestos do que brasileiros? Dificilmente. Se a natureza humana carrega predisposições semelhantes em qualquer lugar, a diferença precisa estar em outro ponto. E, mais uma vez, a resposta parece estar nas instituições e nos comportamentos que elas tornam mais prováveis.

A Suécia oferece um exemplo antigo. Em 1766, sua Lei de Liberdade de Imprensa aboliu a censura e garantiu o acesso público aos documentos produzidos pelo Estado. É considerada a primeira lei do mundo a proteger a liberdade de imprensa e de informação.[8] O princípio continua previsto em uma das leis fundamentais do país.[9] Por mais de dois séculos, o cidadão sueco cresceu sabendo que os atos do Estado

8 WEIBULL, Lennart. Freedom of the Press Act of 1766. Encyclopaedia Britannica. Disponível em: britannica.com.

9 GOVERNO DA SUÉCIA. The principle of public access to official documents. Disponível em: government.se.

podiam ser vistos, consultados e questionados. Com o tempo, a transparência deixou de depender do esforço de cada gestor e se tornou parte do ambiente. Ninguém precisa decidir ser transparente quando a transparência é a regra do jogo.

A Dinamarca oferece outro exemplo, talvez ainda mais revelador. O país que lidera hoje o Índice de Percepção da Corrupção[10] nem sempre foi assim. Pesquisas históricas indicam que a corrupção na administração dinamarquesa só passou a ser contida em meados do século XIX, ao fim de um longo processo de construção do Estado. Esse processo começou em 1660 e formou uma burocracia cada vez mais profissional e orientada por regras.[11] Entre 1660 e 1866, uma sucessão de reformas burocráticas tornou o desvio cada vez mais custoso, até que o custo de ser corrupto passou a superar o benefício privado que a corrupção podia trazer.[12]

A Dinamarca não nasceu íntegra. Tornou-se íntegra porque suas instituições mudaram os incentivos de quem exercia a função pública. É a lógica da seleção adversa operando ao contrário. Quando a função pública oferece critérios claros, reconhecimento e segurança para decidir, os melhores passam a disputá-la.

A pergunta sobre o que explica esse tipo de trajetória, se aquilo que os países fazem ou aquilo que eles são, foi enfrentada pela literatura especializada. Ela sugere que as lições mais úteis estão menos no que os países bem governados fazem hoje e mais no que fizeram no passado, quando se pareciam com as sociedades que ainda lutam contra a corrupção sistêmica.[13]

Há aqui um paradoxo que merece atenção. Os países com menores níveis de percepção de corrupção não são, necessariamente, aqueles em que o controle se apresenta de forma mais ostensiva ou punitiva. Isso não significa ausência de controle. Significa que, em ambientes de alta confiança, o controle pode atuar com mais seletividade, porque a maior parte das pessoas já se comporta como se espera. A sanção continua existindo, mas deixa de ser o principal instrumento de indução de comportamentos.

Seria possível pensar esse processo como um ciclo.

Quando os recursos públicos são bem utilizados, sobra mais para investir naquilo que realmente importa. Serviços melhores aumentam a confiança da população no Estado. Melhores condições de trabalho tornam o serviço público mais atrativo para profissionais qualificados. Gestores mais preparados tomam decisões melhores. E uma sociedade mais esclarecida se torna mais exigente, mais informada e mais capaz de exercer o controle social.

ARTIGO

10 TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, op. cit. Em 2025, a Dinamarca obteve 89 pontos e ficou em 1º lugar.

11 JENSEN, Mette Frisk. The question of how Denmark got to be Denmark: establishing rule of law and fighting corruption in the State of Denmark 1660–1900. QoG Working Paper Series 2014:06. Gotemburgo: The Quality of Government Institute, 2014.

12 JENSEN, Mette Frisk; SVENDSEN, Gert Tinggaard. Corruption and Bureaucratic Reforms: "Getting to Denmark"? In: CHRISTIANSEN, Peter Munk; ELKLIT, Jørgen; NEDERGAARD, Peter (eds.). The Oxford Handbook of Danish Politics. Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 177–192.

13 MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control. Social Research, v. 80, n. 4, 2013.

O mesmo ciclo, porém, pode girar no sentido contrário. Recursos mal utilizados produzem serviços piores, que reduzem a confiança. A desconfiança gera mais exigências formais, que aumentam o risco de quem decide. O aumento do risco afasta bons profissionais. E a gestão menos qualificada produz novos desperdícios, que justificam ainda mais controle.

Qual desses ciclos o Brasil tem alimentado nas últimas décadas?

A pergunta não admite resposta simples. O país avançou de forma significativa em transparência, profissionalização do serviço público e capacidade de fiscalização. Mas a persistência da percepção de corrupção, apesar de todo esse esforço, sugere que talvez estejamos investindo mais em quebrar o ciclo negativo do que em alimentar o positivo.

É nesse ponto que o controle externo pode exercer um papel que vai além da fiscalização. Se a desconfiança produz controles cada vez mais formais, e esses controles afastam os bons gestores, cabe ao próprio controle ajudar a romper esse círculo. Isso não se faz relaxando a responsabilização, mas tornando o ambiente decisório mais claro, mais informado e mais seguro para quem age de boa-fé.

Os exemplos do TCEPR mostram que esse movimento já começou. Quando o ITP torna a transparência uma questão de reputação, quando o ProGov transforma o desempenho em informação pública e quando a Escola de Gestão Pública reduz o custo de aprender, o controle deixa de atuar apenas sobre o desvio e passa a contribuir para a construção do ambiente em que a boa gestão se torna mais provável.

Talvez seja esse o sentido mais profundo da experiência nórdica para o debate brasileiro. O objetivo final não é que o controle esteja em todos os lugares. É que ele precise estar em cada vez menos lugares, porque a sociedade, os gestores e as próprias instituições passaram a se comportar da forma esperada.

6 CONCLUSÃO: O CONTROLE QUE CHEGA ANTES

Se o ambiente decisório influencia o comportamento do gestor, o controle externo não pode ser avaliado apenas pelo que encontra. Precisa ser avaliado também pelo que ajuda a evitar. A pergunta que fica é como fazer isso sem perder a independência e sem deixar de responsabilizar quem precisa ser responsabilizado.

A resposta parece estar em dois pilares.

O primeiro é a capacidade analítica. Durante muito tempo, o controle chegou depois, quando o contrato já tinha sido executado, o recurso já tinha sido gasto e o dano, muitas vezes, já não tinha conserto. A tecnologia muda essa equação. Bases de dados integradas, trilhas de auditoria automatizadas, cruzamento de informações e ferramentas de inteligência artificial permitem que o Tribunal acompanhe a gestão quase em tempo real e atue de forma preventiva e concomitante.

Esse pilar tem efeitos diferentes conforme o perfil de quem decide. Para o gestor de boa-fé, a capacidade analítica funciona como alerta. Ela aponta inconsistências, sinaliza riscos e permite corrigir falhas que, muitas vezes, decorrem apenas de desconhecimento técnico. Para o mal-intencionado, funciona como dissuasão.

O direito penal conhece essa lógica há bastante tempo. Ainda no século XVIII, Cesare Beccaria sustentava que a certeza da punição inibe mais do que sua severidade. A evidência empírica brasileira aponta na mesma direção. O experimento com auditorias municipais mostrou que o gestor reage ao aumento do risco de ser fiscalizado, sobretudo onde a sanção é provável.[14] Penas mais duras não bastam quando quase ninguém espera ser descoberto. O que muda o cálculo é a percepção de que o desvio será visto.

O segundo pilar é a proximidade com a gestão, com respeito absoluto à função do gestor. A proximidade ajuda o controle a compreender as dificuldades reais da administração, a orientar antes de punir e a reduzir a incerteza que alimenta a paralisia decisória. Mas há um limite claro. O Tribunal não governa, não escolhe políticas públicas e não substitui o gestor nas decisões que a Constituição atribuiu a ele. Quando o controle passa a decidir no lugar de quem foi eleito ou nomeado para decidir, deixa de ser controle e passa a ser cogestão sem responsabilidade.

O próprio ordenamento já aponta esse equilíbrio. Desde 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro prevê que o agente público responde pessoalmente por suas decisões apenas em caso de dolo ou erro grosseiro.[15] A mensagem é clara: errar de boa-fé, diante de um problema difícil, não pode ter o mesmo tratamento que desviar. Se o controle quiser atrair bons gestores, precisa tornar essa distinção visível na prática, e não apenas no texto da lei.

Os dois pilares dependem um do outro. Capacidade analítica sem proximidade tende a produzir um controle eficiente na detecção, mas distante das razões que levam ao erro. Proximidade sem capacidade analítica tende a produzir boas intenções sem poder de dissuasão. Juntos, permitem algo que nenhum deles alcança sozinho: um controle que ajuda quem quer acertar e inibe quem pretende desviar.

Talvez essa seja a síntese de uma evolução que vem acontecendo de forma gradual.

O controle tradicional pergunta: “O que o gestor fez?”

O controle orientado a riscos pergunta: “Onde é mais provável que algo dê errado?”

O controle comportamental pergunta: “O que, no ambiente de decisão, faz com que o gestor aja dessa maneira, e como podemos alterar esse ambiente antes que o problema aconteça?”

14 ZAMBONI; LITSCHIG, op. cit.

15 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), art. 28, incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

Uma etapa não substitui a outra. O controle continuará examinando o que foi feito e continuará priorizando onde o risco é maior. Mas a terceira pergunta acrescenta uma camada que as anteriores não alcançam. Ela olha para as condições que produzem a decisão, e não apenas para a decisão já tomada.

Se a corrupção encontra espaço nas condições em que o indivíduo está inserido, como se sugeriu no início deste texto, a resposta mais duradoura talvez não esteja apenas em punir quem se aproveita dessas condições. Está também em mudá-las.

O melhor achado pode ser aquele que nunca precisou existir.

A fronteira do controle externo é melhorar a decisão antes que ela se transforme em irregularidade.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, George A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488–500, 1970.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, n. 209, 9 set. 1942.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 6.993, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Normas para licitações e contratos da Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 8.269, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui na LINDB disposições sobre segurança jurídica e eficiência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 80, 26 abr. 2018.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p. 703–745, 2008.

GOVERNO DA SUÉCIA. The principle of public access to official documents. **Government Offices of Sweden**, Estocolmo, [2016].

JENSEN, Mette Frisk. The question of how Denmark got to be Denmark: establishing rule of law and fighting corruption in the State of Denmark 1660–1900. **The Quality of Government Institute:** Working Paper Series, Gotemburgo, n. 6, 2014.

JENSEN, Mette Frisk; SVENDSEN, Gert Tinggaard. Corruption and Bureaucratic Reforms: "Getting to Denmark"? *In:* CHRISTIANSEN, Peter Munk; ELKLIT, Jørgen; NEDERGAARD, Peter (eds.). **The Oxford Handbook of Danish Politics**. Oxford: Oxford University Press, p. 177–192, 2020.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control. **Social Research**, v. 80, n. 4, 2013.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge:** improving decisions about health, wealth, and happiness. New Haven: Yale University Press, 2008.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2025**. Berlim, 2026.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; ABRUCIO, Fernando Luiz; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débora Dossiatti de. **A batalha entre controle e políticas públicas**: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira. 1. ed. São Paulo: Amanuense, 272 p., 2024

WEIBULL, Lennart. Freedom of the Press Act of 1766. **Encyclopaedia Britannica**, 25 nov. 2025.

ZAMBONI, Yves; LITSCHIG, Stephan. Audit Risk and Rent Extraction: Evidence from a Randomized Evaluation in Brazil. **Barcelona Graduate School of Economics**: Working Paper, n. 554, 2018.

ARTIGO

LICITAÇÕES INTERNACIONAIS: FASE PREPARATÓRIA OU DE PLANEJAMENTO

Giovanni Dusi[1]
MBA em Licitações e Contratos: Governança, Teoria e Prática - Pólis Civitas
Especialista em Gestão em Logística - PUCMG
Graduado em Tecnologia de Pilotagem Profissional de Aeronaves – Universidade Positivo
Agente de Contratações – SESP(PR)

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021, marco regulatório das contratações públicas no Brasil, ampliou o alcance das licitações, incluindo a possibilidade de participações de empresas estrangeiras e a apresentação de propostas em moeda diferente da corrente nacional. Este artigo analisa a fase de planejamento dessas contratações, compreendendo o que é importante ser observado e considerado nos documentos de planejamento. O estudo adota abordagem descritivo-analítica, com base na legislação vigente, em especial a Lei nº 14.133/2021, normas correlatas, bem como nos parâmetros de comércio exterior, considerando os *Incoterms* 2020, com ênfase no DPU (*Delivered at Place Unloaded*). Evidencia-se que a participação de licitantes estrangeiros é facilitada por sistemas de cadastro eletrônico e pela flexibilização de requisitos documentais, embora permaneça obrigatória a designação de representante legal no Brasil. Destacam-se, ainda, as especificidades nos mecanismos de pagamento internacional, como a utilização de cartas de crédito, e a necessidade de equalização tributária para assegurar condições isonômicas entre empresas nacionais e estrangeiras. Conclui-se que, além de ampliar a competitividade e diversificar a oferta de bens e serviços no mercado global, as licitações internacionais exigem preparação institucional, treinamento especializado dos agentes de contratação e domínio das variáveis logísticas e fiscais que impactam diretamente a vantajosidade da proposta.

PALAVRAS-CHAVE

Licitação internacional. Lei nº 14.133/2021. Comércio exterior. Planejamento da contratação. Tributação.

ABSTRACT

Law No. 14.133/2021, the new regulatory framework for public procurement in Brazil, significantly broadened the scope of bidding processes by expressly

1 Contato: giovanni944@gmail.com

allowing the participation of foreign companies and the submission of proposals in foreign currency. This article examines the planning phase of these international procurements, detailing the critical elements to be observed and considered in the planning documentation. The study adopts a descriptive-analytical approach, based on the current legislation, notably Law No. 14.133/2021, related regulations, and international trade parameters, including the Incoterms® 2020 rules with a focus on DPU (Delivered at Place Unloaded). It is evident that the participation of foreign bidders is facilitated by electronic registration systems and more flexible documentary requirements, although the appointment of a legal representative in Brazil remains mandatory. The analysis also highlights the specificities of international payment mechanisms, such as the use of letters of credit, and the crucial need for tax equalization to ensure a level playing field between domestic and foreign companies. It is concluded that, while enhancing competitiveness and diversifying the supply of goods and services in the global market, international bidding requires institutional preparation, specialized training for public procurement agents, and a mastery of the logistical and fiscal variables that directly impact the assessment of the most advantageous proposal.

KEYWORDS

International Bidding. Law No. 14.133/2021. Foreign Trade. Procurement Planning. Taxation.

ARTIGO

1 INTRODUÇÃO

A entrada em vigor da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, marcou um avanço significativo no ordenamento jurídico brasileiro ao instituir um marco normativo específico para as licitações internacionais. Pela primeira vez, a legislação passou a regulamentar de forma clara a participação de empresas conforme observa Lima (2022), a Lei nº 14.133/2021 trouxe avanços significativos ao definir expressamente o conceito de licitação internacional e estabelecer regras claras para participação de empresas estrangeiras em certames nacionais, autorizando inclusive a apresentação de propostas em moeda estrangeira, conforme previsto em seu artigo 52[2]. Essa abertura representa não apenas a modernização do regime jurídico das contratações públicas, mas também um incentivo à inserção do Brasil no cenário global de compras governamentais.

No âmbito da fase de planejamento, as licitações internacionais exigem maior sofisticação metodológica. Três eixos se destacam como fundamentais: o estudo técnico preliminar, que precisa avaliar detalhadamente as especificidades

2 A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 42, já previa a possibilidade de licitações internacionais, porém de forma menos detalhada e sem sistematização adequada. A Lei nº 14.133/2021 representou avanço significativo ao conceituar expressamente a licitação internacional em seu artigo 6º, inciso XXXV, e dedicar o artigo 52 integralmente à matéria.

de produtos e serviços disponíveis em escala global; a pesquisa de mercado, que deve considerar fornecedores nacionais e estrangeiros; e a elaboração de um termo de referência robusto, capaz de refletir as demandas técnicas, logísticas e regulatórias próprias das contratações internacionais. Segundo Justen Filho (2022, p. 285), "o planejamento constitui dever fundamental da Administração Pública". Essa etapa preparatória ganha especial relevância diante das complexidades adicionais impostas por diferenças culturais, normativas e operacionais entre países.

A legislação buscou reduzir barreiras à participação estrangeira ao prever sistemas de cadastro mais flexíveis e regras simplificadas para documentação e tradução. Todavia, é de suma importância a designação de representante legal no Brasil, para a devida comunicação e inteligibilidade dos regramentos e doutrinas que envolverão as contratações e também a utilização de mecanismos financeiros seguros — em especial as cartas de crédito documentárias, frequentemente adotadas em operações internacionais de maior porte.

Com esses instrumentos, a nova lei amplia a competitividade das licitações públicas brasileiras, permitindo que a Administração Pública tenha acesso a um portfólio mais diversificado de bens, serviços e tecnologias disponíveis também no mercado internacional. Paralelamente, ressalta-se a necessidade de capacitação contínua dos agentes públicos encarregados da instrução e condução desses processos, de modo a assegurar o domínio das particularidades técnicas, jurídicas e operacionais que caracterizam as contratações internacionais.

Este artigo, portanto, tem como objetivo analisar os principais elementos que devem integrar a fase de planejamento de uma licitação internacional, com foco na articulação entre os aspectos legais, técnicos, logísticos e financeiros. A metodologia baseia-se na análise da legislação pertinente, incluindo a Lei nº 14.133/2021, e em protocolos estabelecidos de comércio exterior, visando oferecer um roteiro seguro aos agentes de contratação pública para a condução de processos licitatórios internacionalizados, competitivos e juridicamente seguros.

2 PLANEJAMENTO

O planejamento constitui a espinha dorsal das licitações, funcionando como etapa determinante para a eficácia e a legalidade de todo o processo. É nesse momento que a Administração Pública não apenas identifica sua necessidade concreta, mas também estrutura de forma técnica e estratégica para futura contratação. Conforme estabelece a Lei de Licitações, "*a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento*" (BRASIL, 2021, art. 18), devendo abordar, entre outros aspectos, "*a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido*" (BRASIL, 2021, art. 18, I). Trata-se de uma fase em que se anteveem riscos e se delineiam

soluções, contemplando variáveis operacionais, logísticas, cambiais e regulatórias. O legislador previu que "*a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual [...] e com as leis orçamentárias*" (BRASIL, 2021, art. 18), detalhando em seus incisos todos os elementos que devem ser abordados. Desta forma, estabelecem-se os parâmetros essenciais para a observância dos princípios constitucionais da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público.

A complexidade inerente às contratações que atravessam fronteiras nacionais impõe desafios adicionais em relação às licitações domésticas. Aspectos como a volatilidade cambial, a carga tributária incidente, os custos logísticos, as diferenças normativas entre países e a necessidade de equalização tributária demandam uma preparação mais minuciosa e multidisciplinar. Nessa perspectiva, um planejamento robusto deve estar alicerçado em ampla pesquisa de mercado internacional, em análises de viabilidade econômico-financeira e em critérios técnicos cuidadosamente definidos.

Somente com essa base sólida é possível navegar com segurança jurídica e eficiência operacional pelas especificidades do comércio exterior, garantindo contratações alinhadas às boas práticas internacionais e ao mesmo tempo em estrita conformidade com a legislação nacional. Não por acaso, os artigos 6º, inciso II, e 16 da Lei nº 14.133/2021 consagram o planejamento, como destaca Justen Filho (2022), o planejamento representa a materialização do princípio da eficiência na administração pública, constituindo-se como fase essencial para a legalidade e legitimidade das contratações públicas, como dever fundamental da Administração, reafirmando-o como condição indispensável para a boa condução das contratações públicas. Logo, o planejamento na fase preparatória da licitação, exigência do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, deve ser minucioso, abrangendo desde a definição do objeto e orçamento até a análise de riscos e a justificativa dos critérios de julgamento, tudo alinhado com o plano de contratações anual e as leis orçamentárias (BRASIL, 2021).

2.1 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) assume papel central na viabilização técnica e jurídica das licitações, sendo a materialização prática do dever de planejamento consagrado pela Lei nº 14.133/2021. Conforme o § 1º do artigo 18 da norma, cabe ao ETP demonstrar o problema a ser solucionado e a alternativa mais eficiente, permitindo avaliar a viabilidade técnica e econômica da contratação. Segundo Justen Filho (2022, p. 285), "*o Estudo Técnico Preliminar constitui documento indispensável para demonstrar a necessidade da contratação e a adequação do objeto às finalidades pretendidas pela Administração*", assim, no contexto de contratações internacionais, esse documento adquire complexidade adicional, pois

deve assegurar previsibilidade e segurança jurídica em um cenário marcado por múltiplas variáveis globais.

O ponto de partida do ETP é a determinação de qual problemática deve ser sanada e quais alternativas presentes no mercado nacional e também em escala internacional, mapeando fornecedores nacionais e estrangeiros, normas técnicas aplicáveis e certificações reconhecidas globalmente, como ISO, ASTM ou CE. Essa etapa inclui a verificação de barreiras regulatórias, comerciais, sanitárias ou ambientais, junto a órgãos como Receita Federal, Exército Brasileiro, ANVISA e MAPA, além do estudo de rotas logísticas adequadas ao objeto.

Outro elemento decisivo é a definição precisa dos parâmetros de execução contratual, especialmente no tocante à logística, que recaem sobre os termos chamados INCOTERMS 2020, estes, que traduzidos são os Termos Comerciais Internacionais (*International Commercial Terms*), os quais serão abordados mais a frente.

O ETP deve ainda indicar as possíveis moedas para a contratação, critérios de conversão cambial e requisitos documentais, como certificados de origem e laudos técnicos, garantindo alinhamento com a legislação brasileira.

No campo tributário, a projeção detalhada é indispensável para assegurar a isonomia entre licitantes nacionais e estrangeiros. Para tanto, deve-se identificar a classificação do objeto a ser adquirido, através da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), a qual constitui um sistema de classificação de mercadorias e serviços, adotado pelos países membros do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), baseado no Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (SH), sistema internacional de classificação de mercadorias e serviços, criado e mantido pela Organização Mundial das Alfândegas (OMA). Sua principal finalidade é promover a uniformização e a padronização da identificação de produtos no comércio internacional, servindo como uma linguagem única para Classificação Aduaneira. O NCM será abordado a frente de forma mais ampla. No Brasil, esta tabela de NCM também serve para detalhar os impostos referentes a cada mercadoria específica através da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), o Decreto nº 11.158/2022 estabelece que a TIPI constitui instrumento normativo essencial para a correta aplicação das alíquotas do IPI, sendo indispensável para a determinação da carga tributária em operações de comércio exterior (BRASIL, 2022). Logo, consolida-se como ferramenta essencial para a correta tributação de mercadorias. A TIPI (NCM) também subsidia a classificação de outros tributos incidentes nos possíveis fornecedores nacionais, como: IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS, podendo haver outros de acordo com o bem ou serviço a ser contratado, considerando alíquotas específicas conforme a legislação vigente e o Estado de destino.

Além dos aspectos tributários e logísticos já citados, ainda é necessário prever as estimativas de logística, as quais devem refletir a realidade, de acordo

com o posicionamento geográfico dos potenciais fornecedores, o que tem impacto significante no tempo que o objeto permanecerá em translado, que deverá estar traduzido em prazos realistas de entrega, desembaraço aduaneiro e transporte interno. Devem constar também requisitos técnicos de embalagem e acondicionamento, além da documentação necessária para trânsito alfandegário perante a Receita Federal e demais órgãos intervenientes no comércio exterior.

No tocante às garantias e pagamentos, o ETP deve harmonizar a Lei nº 14.133/2021 com as práticas internacionais, assegurando condições equitativas entre licitantes nacionais e estrangeiros. Instrumentos como cartas de crédito irrevogáveis e remessas internacionais ganham relevância, sempre em consonância com as normas cambiais.

Assim, o ETP em licitações internacionais transcende sua função formal e consolida-se como instrumento estratégico de planejamento. Elaborado de forma criteriosa, ele garante a viabilidade técnica, econômica e jurídica da contratação, fortalecendo a segurança da Administração e ampliando a confiança dos licitantes no processo.

2.1.1 Levantamento de Mercado

O levantamento de mercado em licitações internacionais representa uma das etapas mais relevantes do planejamento contratual, pois é nele que a Administração identifica e avalia as soluções disponíveis tanto no Brasil quanto no exterior. A Lei nº 14.133/2021 reforça a importância desse diagnóstico, ao destacar que o planejamento adequado deve considerar a busca de fornecedores internacionais quando os bens ou serviços forem escassos ou não produzidos no país. Nesse sentido, a pesquisa precisa mapear fornecedores qualificados em diferentes regiões geográficas, incluindo polos reconhecidos pela excelência tecnológica, sem deixar de valorizar empresas nacionais que possuam capacidade técnica adequada para entregar o mesmo objeto.

As soluções devem atender de forma adequada as necessidades da Adm. pública, com tecnologias de ponta, maior padronização e histórico de desempenho consolidado, Schwind (2024) enfatiza que a pesquisa de mercado internacional deve considerar não apenas o preço, mas também aspectos como transferência de tecnologia, assistência técnica e conformidade com padrões técnicos reconhecidos globalmente, atributos que podem garantir confiabilidade e durabilidade, tanto dos produtos nacionais quanto nos estrangeiros.

A análise comparativa das alternativas deve ir além da simples observação de preços. Sob a ótica técnica, é necessário avaliar a vida útil dos bens, o desempenho operacional, a conformidade com normas técnicas brasileiras e internacionais, bem como a capacidade de atender às exigências específicas da contratação.

Todas as propostas, nacionais ou estrangeiras, devem apresentar comprovação de conformidade por meio de certificações ou ensaios reconhecidos oficialmente.

Do ponto de vista econômico, a avaliação deve considerar o custo total de propriedade, abrangendo não apenas o preço inicial de aquisição, mas também os custos de instalação, operação, manutenção e até mesmo de descarte ou substituição.

2.1.2 Isonomia de Tratamento entre Nacionais e Estrangeiros

O princípio da isonomia, consagrado no artigo 5º da Constituição Federal e especificamente aplicado às licitações no artigo 37, inciso XXI, exige tratamento igualitário entre todos os concorrentes, sejam nacionais ou estrangeiros (BRASIL, 1988). A Lei nº 14.133/2021, em seu Artigo 52 e parágrafos, estabelece parâmetros de equidade para a aplicação de tratamento igualitário entre os concorrentes em licitações internacionais, as quais admitem a participação de licitantes nacionais e estrangeiros. Sob este contexto, é fundamental que as condições de participação sejam idênticas, especialmente no que tange aos custos efetivos dos bens e serviços licitados. Neste sentido, os licitantes nacionais, ao ofertarem seus produtos, têm em seu custo a incidência da carga tributária imposta a eles, o que se reflete no valor total do bem ofertado.

O regime tributário aplicável à importação de bens e serviços por CNPJs públicos (Administração Direta e Autarquias) combina normas constitucionais e infraconstitucionais, sendo diferenciado conforme o tributo. Para os impostos federais (Imposto de Importação - II, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, Programa de Integração Social - PIS e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS), a desoneração não se fundamenta na Imunidade Recíproca (vedação constitucional de um ente tributar o outro), mas sim em isenção legal. A Lei nº 8.032/1990 é o principal dispositivo que garante a isenção desses tributos, desde que a importação seja efetuada diretamente pelo ente público[3] e se destine às suas finalidades essenciais, estabelecendo expressamente que "*ficam isentos do Imposto de Importação os bens importados pelos órgãos da administração direta federal, estadual e municipal*" (BRASIL, 1990, art. 1º), desde que destinados ao uso próprio. Em contraste, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, de competência estadual) incidente na importação por CNPJs de outras esferas (União, Municípios ou suas autarquias) está, sim, amparado pela Imunidade Tributária Recíproca (Constituição Federal, Art. 150, VI, "a"), pois a Carta Magna veda a cobrança de impostos de um ente federativo por outro. Para que se possa usufruir de qualquer desoneração (seja por isenção legal ou por imunidade

3 A isenção prevista na Lei nº 8.032/1990 não se aplica às empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica em regime de competição, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal no RE 253.472/SP. Nesses casos, há incidência tributária integral na importação, o que deve ser considerado no planejamento das contratações internacionais.

constitucional), a importação deve ser realizada diretamente em nome do CNPJ público e os bens devem ser destinados às finalidades institucionais e essenciais do órgão. Em suma, os bens adquiridos pelos órgãos públicos, importados diretamente aos seus CNPJs, não terão em seus custos o valor dos impostos federais e estaduais, o que, evidentemente, poderá resultar em uma contratação mais vantajosa para a Administração Pública.

É neste ponto de vantagem tributária que intervém o Artigo 52, §4°, da Lei n° 14.133/2021. Para garantir o equilíbrio competitivo e o princípio da isonomia, a LLC exige a equalização das propostas de bens e serviços estrangeiros no momento da disputa, neutralizando a vantagem tributária que o licitante estrangeiro teria em relação ao nacional, cujo preço já reflete a carga tributária interna. A equalização tributária, conforme explica Lima (2024), não implica efetivo pagamento de tributos pela Administração, mas constitui mecanismo técnico para garantir condições equitativas de competição durante a fase de julgamento das propostas. Desse modo, as empresas estrangeiras devem apresentar seus valores e lances já equalizados, o que é feito por meio da aplicação ficta dos encargos e tributos incidentes sobre o objeto, como IPI, PIS, COFINS e ICMS, por exemplo, apenas para fins de comparação.

A necessidade de equalização surge porque a comercialização interna de bens e serviços no Brasil está sujeita à incidência de diversos tributos, os quais elevam o custo final das propostas apresentadas por empresas nacionais. Portanto, para fins de disputa na licitação, as propostas das licitantes estrangeiras são acrescidas dos gravames, visando neutralizar a vantagem tributária inicial e comparar as ofertas em bases idênticas, tal como se fossem produtos produzidos em solo brasileiro, ou seja, não deverá ser considerado a carga tributária para o tipo de comercialização de fornecedores que importam e nacionalizam bens, mas sim aquela que incide em produtos da indústria nacional. As empresas estrangeiras, participantes de licitações internacionais, deverão, assim, apresentar propostas que se mantenham competitivas mesmo com a incidência tributária calculada apenas para a fase de disputa. No caso em que a empresa estrangeira seja a vencedora do lote, a contratação se efetivará pelo valor aduaneiro do produto[4], livre de impostos, devendo o licitante arrematante aportar todos os custos e logística para a entrega, conforme as condições estabelecidas no edital. Conforme explica Lima (2024):

> A equalização tributária nas licitações internacionais visa simular, nas propostas de licitantes estrangeiros, os mesmos encargos tributários médios que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros, garantindo assim condições equitativas de competição (LIMA, 2024, p. 45).

4 O valor aduaneiro compreende os custos totais para que o objeto seja entregue ao importador, ou seja, o custo do objeto acrescido dos custos operacionais e logísticos.

Para o caso específico de licitações que envolvam a importação de bens, cita-se como exemplo a aquisição de Lanterna Dedicada para uso em Pistola de uso Policial, PEI 689/2025 – UASG 453079, denota-se que foi observada a legislação tributária aplicável para o cálculo detalhado de equalização. De acordo com a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto Federal nº 11.158/22, a alíquota de IPI aplicável às "*Lanternas elétricas portáteis concebidas para funcionar por meio de sua própria fonte de energia*" (NCM 8513.10.10) é fixada em 9,75% para o cálculo fictício. Adicionalmente, as alíquotas do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) devem ser consideradas. Conforme o disposto na Instrução Normativa RFB nº 2121/22, as alíquotas aplicáveis no regime de apuração não cumulativa[5], que servem de referência para a equalização, são de 1,65% para o PIS e 7,6% para a COFINS.

Por fim, quanto ao Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no Estado do Paraná, o item 114 do Anexo V do Decreto Estadual nº 7.871/17 (Regulamento do ICMS/PR) prevê a isenção desse tributo nas aquisições por Órgãos da Administração Pública Estadual Direta e suas Autarquias[6].

Estas informações deverão estar explícitas no Edital e deverá compor o documento que servirá como Modelo de Proposta para Licitantes Estrangeiros.

2.1.3 Estimativa de Valor da Contratação

A escolha da modelagem de um certame internacionalizado deve fundamentar-se em critérios objetivos de vantajosidade e na ampliação da competitividade, ponderando elementos de qualidade, ciclo de vida do objeto, assistência técnica e economicidade global. Nesse cenário, a elaboração de uma estimativa de valor sólida e realista no Estudo Técnico Preliminar (ETP) transcende o mero cumprimento de formalidades burocráticas: constitui o parâmetro crítico que viabilizará à Administração Pública julgar a aceitabilidade das propostas, identificar sobrepreços e mitigar o risco de licitações desertas ou fracassadas. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 23, positiva o dever de a Administração balizar suas contratações por meio de uma estimativa de custos realista e devidamente fundamentada, refletindo com exatidão a real conjuntura do mercado econômico (BRASIL, 2021).

5 A escolha do regime não cumulativo como referência para equalização justifica-se porque as grandes empresas fabricantes brasileiras, que efetivamente competem com fornecedores estrangeiros, estão obrigatoriamente enquadradas no regime de lucro real, conforme artigo 14 da Lei nº 9.718/1998, que determina essa obrigatoriedade para empresas com receita bruta anual superior a R$ 78 milhões. Utilizar alíquotas do regime de lucro presumido ou do Simples Nacional distorceria a comparação, pois não reflete a realidade das grandes fabricantes que competem em licitações internacionais.

6 A isenção de ICMS nas importações diretas por órgãos públicos estaduais fundamenta-se na imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal de 1988, que veda aos entes federativos instituir impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços uns dos outros. Essa interpretação foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 203.755/ES, estendendo-se às operações de importação realizadas diretamente pelos entes públicos para suas finalidades essenciais.

A elaboração de uma estimativa de valor sólida e bem fundamentada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui etapa decisiva para o êxito de uma licitação internacional. Esse cálculo não se limita a um requisito formal: trata-se do parâmetro que permitirá à Administração Pública avaliar a vantajosidade das propostas apresentadas e identificar eventuais sobrepreços que possam comprometer a eficiência do certame. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 23, inciso IV, estabelece como dever da Administração "estimar as quantidades para o período de contratação de forma justificada" (BRASIL, 2021), exigindo que a estimativa de custos seja realista e devidamente fundamentada.

A Lei nº 14.133/2021 disciplina de forma expressa a necessidade de que o valor estimado da contratação seja compatível com os preços de mercado, levando em consideração dados disponíveis em bancos oficiais, quantidades a serem adquiridas, economia de escala e particularidades do local de execução. No caso das contratações internacionais, a estimativa deve ser ainda mais abrangente, incorporando não apenas o preço do bem ou serviço, mas também custos acessórios da operação global, como frete internacional, seguros, taxas portuárias, desembaraço aduaneiro e tributos incidentes. Todos esses elementos devem ser convertidos para moeda nacional com base em taxa de câmbio de referência, equalizando os valores dos orçamentos de estrangeiros e garantindo a compatibilidade entre as propostas.

Uma estimativa bem construída viabiliza a preparação da Adm. Pública para dispêndio financeiro mais realista, assegurando o cumprimento do princípio da economicidade. Portanto, a estimativa de valor internacionalizada não é apenas um cálculo orçamentário, mas sim um instrumento estratégico que sustenta a legalidade, a eficiência e a vantajosidade das licitações internacionais, reforçando a segurança da Administração Pública e a confiança dos participantes no processo.

Em síntese, a adoção da licitação internacional deve estar lastreada em estudo técnico e econômico comparativo que demonstre, de forma clara, a superioridade dessa opção em relação às alternativas exclusivamente nacionais. Trata-se, portanto, de uma escolha que deve aliar economicidade, eficiência e respeito ao princípio da isonomia, assegurando à Administração Pública acesso às soluções mais vantajosas disponíveis no mercado global.

2.1.4 Moeda Estrangeira

A definição da moeda a ser utilizada nas licitações internacionais constitui decisão estratégica que impacta diretamente a economicidade da contratação, a compatibilidade das propostas e a gestão de riscos cambiais. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 52, §3º, autoriza expressamente que "as propostas poderão ser apresentadas em moeda estrangeira" (BRASIL, 2021), representando significativa inovação em relação ao regime anterior.

A escolha da moeda de referência deve ser fundamentada no Estudo Técnico Preliminar, considerando a origem predominante dos potenciais fornecedores, as práticas usuais do mercado internacional para o bem ou serviço específico, a volatilidade cambial e os custos de conversão. Embora diversas moedas possam ser tecnicamente utilizadas, o dólar norte-americano (USD) consolida-se como a alternativa mais viável e segura para operações de licitações internacionais no Brasil.

A predominância do dólar fundamenta-se em fatores históricos, econômicos e institucionais convergentes. Historicamente, sua posição central foi consolidada após a Conferência de Bretton Woods (1944), mantendo-se mesmo após o fim da conversibilidade ouro-dólar em 1971 (IMF, 2021). Dados do Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER) demonstram que o dólar responde por aproximadamente 58% das reservas cambiais oficiais globais (IMF, 2025), assegurando liquidez imediata e custos transacionais reduzidos.

O dólar participa de aproximadamente 88% das transações globais de câmbio, conforme pesquisa do Bank for International Settlements (BIS, 2022), evidenciando sua liquidez excepcional e aceitação universal. O mercado de títulos do Tesouro americano, maior e mais líquido do mundo, fornece ativos seguros essenciais para reservas internacionais, facilitando mobilização de recursos e operações de colateral (IMF, 2024).

A dominância do dólar também decorre de externalidades de rede: quanto mais agentes utilizam determinada moeda, maior sua utilidade, gerando inércia que dificulta substituições devido aos elevados custos de coordenação e adaptação de sistemas (EICHENGREEN, 2011). No comércio de commodities, o dólar estabeleceu-se como padrão desde os anos 1970, com o arranjo do “petrodollar” fortalecendo estruturalmente sua demanda global (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2023).

Operacionalmente, o sistema financeiro brasileiro possui infraestrutura consolidada para operações em dólar, com a taxa PTAX divulgada diariamente pelo Banco Central, conferindo transparência e previsibilidade aos processos licitatórios. Os instrumentos de *hedge* cambial são mais desenvolvidos e acessíveis para dólar, permitindo mitigação eficaz de riscos durante a execução contratual. A utilização do dólar harmoniza-se com práticas internacionais reguladas pelos INCOTERMS® 2020 e pelas Regras Uniformes da Câmara de Comércio Internacional.

Conclui-se que a adoção do dólar norte-americano como moeda de referência representa a escolha mais técnica e economicamente fundamentada, conjugando liquidez excepcional, estabilidade comprovada, aceitação universal e infraestrutura operacional consolidada, assegurando à Administração Pública instrumentos eficazes de controle orçamentário e gestão de riscos, em conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade da Lei nº 14.133/2021.

2.1.5 Logística

A complexidade logística inerente a licitações internacionais demanda um planejamento minucioso que antecipe e contemple todos os elos da cadeia de suprimentos global, desde o local de origem do fornecedor até o destino final na unidade administrativa. Lima (2022) adverte que as peculiaridades logísticas constituem um dos principais desafios nas licitações internacionais, exigindo planejamento detalhado de rotas, prazos e custos de transporte internacional. Considerando que o bem ou serviço poderá ser proveniente de qualquer parte do globo, o ETP deverá prever diferentes cenários logísticos, analisando criticamente rotas marítimas, aéreas e terrestres, com seus possíveis prazos, custos e implicações operacionais.

Para esta etapa é de fundamental importância que se entenda o que é INCOTERMS® 2020 (*International Commercial Terms* – Publicação 2020)[7]. Estes são uma série de termos comerciais padronizados e reconhecidos globalmente, publicados pela Câmara de Comércio Internacional (ICC), conforme estabelecido pela ICC, 2019, os INCOTERMS® 2020 constituem regras internacionalmente reconhecidas que definem com precisão as responsabilidades de vendedores e compradores nas transações de comércio exterior. Esses termos estabelecem regras claras para:

- Distribuição de custos: Determinam quais despesas de transporte, seguro, taxas e tributos são responsabilidades de cada parte;

- Transferência de riscos: Especificam o momento exato em que os riscos de perda ou dano das mercadorias são transferidos do vendedor para o comprador; e

- Obrigações documentais: Definem quem é responsável pela obtenção de licenças, autorizações e documentação necessária para a exportação e importação.

No contexto de licitações públicas internacionais, a correta eleição e aplicação do INCOTERM adequado é essencial para:

- Garantir a comparabilidade isonômica das propostas;

- Estabelecer parâmetros claros de responsabilidade entre as partes;

- Evitar ônus financeiros imprevistos para a administração pública; e

- Definir precisamente o local de entrega das mercadorias.

Destarte, a adequada definição do INCOTERMS® 2020 será determinante para a alocação de riscos e custos entre as partes, devendo-se preferir cláusulas que assegurem maior controle e previsibilidade à administração.

Abaixo estão as explicações simplificadas de cada um deles, divididos por categoria:

7 Os INCOTERMS® são atualizados periodicamente pela Câmara de Comércio Internacional (ICC), geralmente a cada 10 anos. A versão 2020, atualmente em vigor, trouxe modificações importantes em relação à versão anterior de 2010, incluindo a criação do termo DPU (Delivered at Place Unloaded) em substituição ao DAT (Delivered at Terminal), ampliando a flexibilidade quanto ao local de entrega, que não precisa mais ser necessariamente um terminal, podendo ser qualquer local designado pelo comprador.

Grupo E — Partida (Mínima obrigação para o vendedor)

- EXW (*Ex Works* – Na Origem): O vendedor apenas disponibiliza a mercadoria em seu próprio estabelecimento. O comprador assume todos os custos, riscos, carregamento e transporte a partir da fábrica de origem.

Grupo F — Frete Principal Não Pago (Pelo vendedor)

- FCA (*Free Carrier* – Franco Transportador): O vendedor entrega a mercadoria desembaraçada ao transportador indicado pelo comprador, no local combinado. O risco passa para o comprador assim que a carga é entregue a esse agente.
- FAS (*Free Alongside Ship* – Franco ao Lado do Navio): Exclusivo para transporte marítimo. O vendedor encerra suas obrigações ao colocar a mercadoria no cais, ao lado do navio escolhido; a partir dali, os custos e riscos são do comprador.
- FOB (*Free On Board* – Franco a Bordo): Também exclusivo para o modal marítimo. O vendedor é responsável por colocar a mercadoria a bordo do navio indicado pelo comprador no porto de embarque, ponto onde ocorre a transferência de riscos.

Grupo C — Frete Principal Pago (Pelo vendedor)

- CFR (*Cost and Freight* – Custo e Frete): Marítimo. O vendedor paga o transporte até o porto de destino, mas o risco de perda ou dano é transferido para o comprador no momento em que a carga entra no navio no porto de embarque.
- CIF (*Cost, Insurance and Freight* – Custo, Seguro e Frete): Idêntico ao CFR, mas o vendedor é obrigado a contratar um seguro marítimo básico contra riscos de perda ou dano da mercadoria durante o transporte interestadual ou internacional.
- CPT (*Carriage Paid To* – Transporte Pago Até): Utilizado em qualquer modal. O vendedor paga o frete até o local de destino designado, porém o risco de perda é transferido ao comprador assim que a mercadoria é entregue ao primeiro transportador.
- CIP (*Carriage and Insurance Paid To* – Transporte e Seguro Pagos Até): Semelhante ao CPT, mas o vendedor deve obrigatoriamente contratar uma cobertura de seguro máxima (Carga A da *Institute Cargo Clauses*) para a mercadoria durante o trajeto.

Grupo D — Chegada (Máxima obrigação para o vendedor)

- DAP (*Delivered At Place* – Entregue no Local): O vendedor assume todos os custos e riscos até colocar a mercadoria à disposição do comprador no local de destino final, pronta para ser descarregada (o comprador paga o desembarque).
- DPU (*Delivered at Place Unloaded* – Entregue no Local Descarregado): O vendedor conclui a entrega quando a mercadoria é descarregada do meio de

transporte no local combinado. É o único termo onde o vendedor é responsável pelo desembarque final.

- DDP (*Delivered Duty Paid* – Entregue com Direitos Pagos): O vendedor assume a responsabilidade total, entregando a mercadoria no local de destino totalmente desembaraçada, com todos os impostos, taxas de importação e frete pagos.

No processo de escolha do termo de comércio internacional que regerá a entrega, a Administração Pública deve sopesar a sua própria condição jurídica e fiscal. A opção pelo termo DDP, que aparentemente se mostra mais abrangente do ponto de vista de responsabilidade assumida pela contratada, mostra-se financeiramente desastrosa e juridicamente incompatível com o regime de importação direta para o uso do Estado. Como a Administração Pública é imune ou isenta dos principais tributos de importação quando adquire bens para suas finalidades essenciais, a exigência do DDP forçaria o licitante estrangeiro a embutir no preço final o recolhimento de impostos que o ente público não deve pagar. Esse cenário resultaria em um sobrepreço artificial nas propostas, obrigando o Estado a indiretamente arcar com custos tributários dos quais é legalmente dispensado, o que representa uma afronta direta ao princípio da economicidade.

Neste sentido, o DPU é a modalidade que garante melhor vantajosidade para a contratante, devendo o contratado entregar os bens ou serviços no local designado por ela, já inclusos todas as obrigações e desembaraços necessários para que o objeto possa ser aplicado o mais breve o possível em prol da comunidade.

2.1.5.1 INCOTERMS® 2020 - DPU

O INCOTERMS® 2020 DPU representa um avanço relevante na disciplina das responsabilidades entre vendedor e comprador no comércio internacional. Por esta cláusula, o vendedor assume integralmente os custos, obrigações e riscos logísticos até a entrega da mercadoria completamente descarregada no local de destino previamente definido no país de importação. Isso inclui, além do transporte internacional, o desembaraço aduaneiro e todos os encargos correlatos[8]. Na prática, essa condição se mostra especialmente vantajosa para o comprador, pois garante previsibilidade de custos e reduz a exposição a riscos operacionais, fatores decisivos no âmbito das licitações públicas.

Sob este regime, o vendedor deve assegurar todo o fluxo da operação: preparação e embalagem da mercadoria, transporte interno no país de origem, desembaraço de exportação, contratação e pagamento do frete internacional, seguros, movimentação

8 No INCOTERM® DPU, embora o vendedor seja responsável pelo desembaraço de importação e todos os procedimentos alfandegários, os tributos aduaneiros (quando devidos) permanecem como obrigação do comprador, uma vez que são impostos de competência do país de destino. Na prática das licitações públicas brasileiras, quando o comprador é órgão da administração direta ou autarquia com imunidade/isenção tributária, não há pagamento desses tributos na importação, mas o vendedor deve providenciar toda a documentação necessária para o desembaraço alfandegário, incluindo a comprovação da destinação do bem à finalidade pública.

e acondicionamento adequados, bem como toda a documentação exigida, como fatura comercial, certificado de origem e conhecimento de carga. O risco permanece sob sua responsabilidade até a descarga final no local indicado pelo comprador. Eventuais procedimentos de logística reversa, como devoluções ou substituições em garantia, também devem estar previstos, de modo que a Administração não arque com custos adicionais imprevistos.

Já as obrigações do comprador ficam restritas à etapa posterior à descarga da mercadoria, limitando-se à armazenagem, movimentação interna e gestão do bem após o recebimento. Assim, do ponto de vista de risco, sua responsabilidade só se inicia após a efetiva entrega no ponto designado.

Ademais, sob o prisma estritamente aduaneiro, a dinâmica do DDP, que, reforça-se, parece ser mais abrangente do ponto de vista de obrigações da contratada, esbarra em severos entraves burocráticos locais, uma vez que demanda que a empresa estrangeira figure como o importador de registro (*Importer of Record*), obrigando-a a se submeter a um complexo arranjo de habilitação fiscal e registros em sistemas locais (como o SISCOMEX/RADAR). No cenário regulatório brasileiro, empresas estrangeiras desprovidas de domicílio fiscal ou filial constituída no país enfrentam barreiras operacionais quase intransponíveis para operacionalizar tais recolhimentos. O DPU soluciona esse impasse estrutural de forma harmônica: o termo transfere para o fornecedor estrangeiro todo o ônus e o risco do frete, do seguro internacional e da descarga física na sede da instituição, mas resguarda o órgão público brasileiro na posição de importador oficial, viabilizando o trâmite aduaneiro legítimo e aproveitando de forma direta os benefícios fiscais do Estado.

No contexto das licitações internacionais, a adoção do termo tratado aqui, nos editais, traz ganhos significativos. Ao transferir integralmente ao fornecedor estrangeiro os custos e riscos de logística internacional, a Administração Pública consegue comparar propostas em condições de maior isonomia com fornecedores nacionais e garante maior previsibilidade orçamentária. Essa padronização evita a ocorrência de custos ocultos ou não previstos, pois o valor proposto pelo licitante já contempla todos os encargos necessários para que a mercadoria seja entregue pronta para utilização no destino final. Segundo a ICC (2019), o DPU representa o INCOTERM® que impõe ao vendedor o maior nível de responsabilidade, incluindo não apenas o transporte mas também o descarregamento da mercadoria no destino final.

Por fim, o planejamento logístico vinculado ao INCOTERM® DPU deve considerar prazos realistas de trânsito internacional, contemplando variáveis como sazonalidade, condições climáticas, congestionamentos portuários ou de estreitos de passagem e eventuais restrições geopolíticas que possam impactar as rotas de fornecimento. Esse nível de detalhamento não apenas garante a eficiência da contratação e a segurança jurídica e econômica do processo licitatório, mas

também se revela indispensável para a correta formação de preços pelos licitantes, para a avaliação integra das propostas e para o cumprimento dos prazos de entrega previstos em edital, condição essencial à continuidade dos serviços públicos. A definição transparente e rigorosa desses parâmetros logísticos no Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui, portanto, instrumento fundamental para prevenir disputas contratuais e assegurar o êxito das contratações internacionais.

2.1.6 Classificação dos Bens Segundo o NCM

A Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) é um sistema regional ordenado de categorização de mercadorias, adotado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai desde 1995 para todas as operações de comércio exterior na região. A Receita Federal do Brasil (2025) define a NCM como "*código de oito dígitos estabelecido pelo Governo Brasileiro para identificar a natureza das mercadorias e promover o desenvolvimento do comércio internacional*", sendo obrigatória sua utilização em todas as operações de comércio exterior. A NCM é essencialmente uma extensão do Sistema Harmonizado (SH), mantido pela Organização Mundial das Alfândegas (OMA)[9], esta define o SH como instrumento fundamental para a uniformização da classificação de mercadorias no comércio internacional, utilizado por mais de 200 países como base para suas tarifas alfandegárias, o qual visa facilitar o comércio e seu controle estatístico global.

O Sistema é uma linguagem econômica universal e código para mercadorias, regido pela Convenção Internacional de mesmo nome. Ele classifica mais de 5.000 grupos de mercadorias usando códigos de seis dígitos, organizados de forma lógica e legal, para garantir a classificação uniforme no comércio internacional. Utilizado por mais de 200 países como base para tarifas alfandegárias e estatísticas comerciais (cobrindo mais de 98% das mercadorias), o SH promove a harmonização de procedimentos aduaneiros e a redução de custos. É essencial também para políticas comerciais, impostos internos, monitoramento de mercadorias e contas nacionais. A OMA é responsável pela manutenção e interpretação do SH, publicando as Notas Explicativas e gerenciando o processo de atualização (a cada 5 ou 6 anos) e resolução de disputas por meio do Comitê do SH. Decisões de classificação e alterações entram em vigor dois meses após a aprovação do Comitê.

A principal utilidade da NCM é determinar as bases tributárias nacionais e nas operações de comércio exterior. Os códigos NCM são fundamentais para o cálculo de tributos, o estabelecimento de direitos de defesa comercial, a valoração aduaneira, a identificação para regimes aduaneiros especiais, a emissão de licença

9 A Organização Mundial das Alfândegas (*World Customs Organization* - WCO) é uma organização intergovernamental independente, estabelecida em 1952, com sede em Bruxelas, Bélgica, que atualmente conta com 183 países-membros representando aproximadamente 98% do comércio mundial. O Brasil é membro fundador e participa ativamente das discussões sobre a atualização do Sistema Harmonizado, contribuindo para o desenvolvimento das regras internacionais de classificação de mercadorias.

de importação, além de serem a base para dados estatísticos e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A classificação fiscal é o processo de atribuir o código numérico correto à mercadoria, obedecendo aos critérios da NCM.

A tabela NCM organiza as mercadorias sistematicamente, de forma progressiva, de acordo com o seu grau de elaboração (começando por animais vivos e terminando em obras de arte). Sua estrutura completa é composta por: 21 Seções, 96 Capítulos, Notas Legais (de Seção, Capítulo, etc.), e oito Regras Gerais para Interpretação, distribuídos em uma lista ordenada de mais de 10.000 códigos.

O código NCM possui oito dígitos, que funcionam como a identidade fiscal e comercial de cada produto. Sua estrutura numérica é dividida de modo a manter a padronização internacional e o detalhamento regional. Os seis primeiros dígitos correspondem à classificação internacional estabelecida pelo SH, garantindo o padrão global e a comunicação uniforme entre países. Já os dois últimos dígitos são definidos especificamente pelos países-membros do Mercosul, permitindo um detalhamento maior e adaptado às necessidades e regras internas do bloco. É este código completo, de oito dígitos, que efetivamente define as alíquotas de impostos no comércio exterior e de diversos tributos internos incidentes nas operações com mercadorias.

A função da NCM está em processo de expansão em virtude da aprovação da Lei Complementar nº 214/2025, que instituiu a Reforma Tributária[10] do Consumo no Brasil. Sob este novo regime, a NCM passará a ser a base para dar suporte aos novos tributos que substituirão os atuais. O mesmo regramento estabelece que "*a Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM constitui a base para a incidência do IBS e da CBS*" (BRASIL, 2025, art. 189), ampliando significativamente a relevância da correta classificação fiscal das mercadorias. Especificamente, o ICMS e o ISS (Imposto sobre Serviços) serão substituídos pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), e o PIS/COFINS dará lugar à CBS (Contribuição Social sobre Bens e Serviços). Adicionalmente, o Imposto Seletivo (IS), que incidirá sobre produtos nocivos ou específicos, também estará vinculado à classificação.

No contexto das licitações internacionais, a correta classificação NCM revela-se crucial para múltiplas finalidades. Primeiramente, determina as alíquotas do Imposto incidentes sobre o bem, variáveis conforme a classificação atribuída, como base para cálculo de outros tributos federais. A NCM ainda subsidia a aplicação correta do mecanismo de equalização tributária previsto no art. 52, §4º da Lei nº 14.133/2021.

A classificação equivocada pode resultar na aplicação de alíquotas incorretas, gerando passivos fiscais imprevistos, multas por descumprimento da legislação

10 A Reforma Tributária do Consumo, iniciada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, estabelece período de transição de 2026 a 2033 para implementação gradual dos novos tributos (IBS e CBS). Durante esse período, os tributos antigos (ICMS, ISS, PIS e COFINS) coexistirão com os novos em um sistema de "bitributação temporária", exigindo especial atenção dos gestores públicos na elaboração da equalização tributária em licitações internacionais, que deverá considerar as alíquotas progressivas de transição previstas no artigo 330 da LC 214/2025.

aduaneira e, em casos extremos, apreensão da mercadoria pela autoridade fiscal. Tais situações impactam diretamente o cronograma de entrega e os custos contratuais, podendo tornar inviável economicamente a execução do contrato nos termos originalmente acordados.

Portanto, a rigorosa classificação NCM no Estudo Técnico Preliminar e no edital é pressuposto indispensável para uma execução contratual assertiva, garantindo que todos os custos e prazos estejam devidamente previstos, que a disputa licitatória ocorra em condições de isonomia e que a administração pública não enfrente surpresas desagradáveis durante a recepção e utilização do bem ou serviço licitado.

Em arremate, constata-se que a modelagem da fase preparatória em certames internacionalizados impõe à Administração Pública o dever de harmonizar a eficiência logística à estrita legalidade fiscal. Os parâmetros delineados nesta seção transcendem os requisitos ordinários que compõem os Estudos Técnicos Preliminares das contratações domésticas, exigindo do gestor um diagnóstico preciso acerca das imunidades tributárias do Estado, das barreiras burocráticas aduaneiras e da distribuição estratégica de riscos por meio dos INCOTERM®. Portanto, a correta estruturação do ETP, sob essas premissas diferenciadas, consolida-se como o pilar de governança indispensável para blindar o processo contra sobrepreços artificiais e garantir a exequibilidade do futuro contrato, servindo de base sólida para a posterior confecção do Termo de Referência.

2.2 TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência (TR) representa o núcleo estruturante do processo licitatório, traduzindo, de forma técnica e precisa, nos termos do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o TR constitui "documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado" (BRASIL, 2021). Mais do que um simples anexo do edital, o TR é o instrumento que consolida a racionalidade administrativa e assegura a coerência entre as etapas de planejamento, seleção do fornecedor e execução contratual. Ele materializa o compromisso da Administração com o princípio da eficiência, fornecendo os parâmetros técnicos, jurídicos e operacionais que orientam toda a contratação, cito Justen Filho (2022), o qual ressalta que o TR deve ser elaborado com rigor técnico e clareza, constituindo-se como documento que vincula tanto a Administração quanto os licitantes aos parâmetros estabelecidos para a contratação.

Nas contratações internacionais**,** o Termo de Referência assume relevo ainda maior, dada a necessidade de compatibilizar as normas brasileiras com as práticas e exigências do mercado global. Essa previsão apresenta função estratégica: deve-se assegurar a clareza das especificações, a segurança jurídica dos procedimentos e

a isonomia entre licitantes nacionais e estrangeiros, mitigando riscos de assimetria informacional e de controvérsias contratuais.

Nessa perspectiva, o Termo de Referência, quando estruturado sob sólidas premissas legais, técnicas, isonômicas, logísticas e fiscais, transcende a mera função de peça norteadora do edital para consolidar-se como um estratégico instrumento de governança pública. Sua precisão técnica atua como mecanismo de controle preventivo contra assimetrias de informação e riscos contratuais, blindando a Administração contra litígios internacionais e assegurando a máxima eficiência alocativa da despesa.

2.2.1 Especificações Técnicas

O TR deve incorporar todas as previsões contidas no ETP e apresentar a definição precisa e detalhada do objeto da contratação, com especificações técnicas claras, completas e fundamentadas. Essas especificações devem pautar-se em padrões reconhecidos nacional e internacionalmente, como ISO, ASTM, CE e ABNT, de modo a assegurar qualidade, compatibilidade e interoperabilidade do objeto contratado, além de garantir segurança jurídica e transparência ao procedimento.

As especificações técnicas devem ser, preferencialmente, funcionais e baseadas em desempenho, descrevendo o que se pretende alcançar e não o modo específico de execução, permitindo que soluções de diferentes tecnologias e origens possam competir em igualdade de condições. Justen Filho (2022, p. 412) observa que “as especificações técnicas devem ser funcionais, evitando-se a referência a marcas ou modelos específicos, salvo quando tecnicamente indispensável à padronização ou compatibilidade com bens já existentes”. Essa abordagem previne vícios de direcionamento e concretiza os princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021.

A indicação de marcas, modelos ou padrões exclusivos somente é admissível em situações tecnicamente justificadas, quando comprovadamente indispensável à padronização ou à compatibilidade com bens preexistentes. Fora dessas hipóteses, tal prática configura restrição indevida à competitividade e pode ensejar a nulidade do procedimento.

Nas licitações internacionais, torna-se ainda mais essencial o uso de padrões técnicos universais e critérios objetivos de aceitabilidade, de forma a evitar barreiras desnecessárias à participação de fornecedores estrangeiros e garantir a observância dos princípios da isonomia, publicidade e eficiência.

2.2.2 NCM no TR

O TR deverá obrigatoriamente espelhar, com exatidão a NCM correta do bem a ser licitado, e já informado no ETP, salvo se forem necessários ajustes. Esta

identificação precisa não constitui mera formalidade, mas elemento técnico-jurídico essencial para garantir segurança jurídica, isonomia competitiva e previsibilidade tributária em licitações internacionais.

A ausência ou imprecisão na identificação da NCM no TR pode acarretar graves consequências à licitação, incluindo a impossibilidade de correta aplicação do mecanismo de equalização tributária, distorções na comparação das propostas e, subsequentemente, contingências fiscais durante o desembaraço aduaneiro. Ademais, a NCM correta permite verificar antecipadamente a existência de tratados internacionais que concedam preferências tarifárias, exigências específicas de órgãos anuentes como ANVISA, MAPA, INMETRO, Exército Brasileiro e possíveis restrições ou autorizações especiais aplicáveis à mercadoria.

A Receita Federal do Brasil (2025) recomenda que a classificação NCM seja realizada com auxílio de classificadores especializados e mediante consulta formal, uma vez que a classificação incorreta pode acarretar penalidades e contingências fiscais significativas, ou ainda da Tabela do IPI (TIPI), assegurando-se assim a necessária precisão técnica e validade jurídica. A NCM corretamente identificada no TR servirá como parâmetro obrigatório para todos os licitantes estrangeiros, garantindo que todos concorram com base nos mesmos critérios tributários e regulatórios, em estrito cumprimento ao princípio da isonomia.

2.2.3 Metodologia de Ampla Pesquisa de Preços e Fixação do Valor Máximo da Contratação Internacional

A fixação do valor máximo da contratação no TR constitui o balizador definitivo para a aceitabilidade das propostas e o teto intransponível para o dispêndio de recursos públicos, exigindo um rigor metodológico superior à mera estimativa realizada na fase do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Tratando-se de um certame internacionalizado para a aquisição de bens globais, como soluções de proteção balística, armamentos, veículos, etc. A pesquisa de preços deve ser compreensiva e abrangente, de modo a refletir a realidade macroeconômica e mitigar os riscos de sobrepreço ou de licitações desertas. Para tanto, a instrução processual deve observar estritamente os parâmetros do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 e, localmente, as diretrizes regulamentares estabelecidas pelo Decreto Estadual nº 10.086/2022 do Paraná, os quais disciplinam a cesta de fontes admissíveis para a balização do preço de mercado.

Dada a abertura do certame ao mercado externo, a composição do preço máximo no Termo de Referência não pode se limitar aos índices inflacionários e aos fornecedores domésticos. A Administração Pública paranaense deve adotar uma metodologia de pesquisa de mercado internacionalizada, estruturando sua busca de forma combinada e complementar aos métodos tradicionais das licitações nacionais.

Essa abordagem exige ir além do painel de preços local e das contratações públicas brasileiras ordinárias, integrando ferramentas de inteligência global que permitam aferir o real valor de mercado dos bens em suas cadeias produtivas originárias.

Para tanto, o método de consulta a contratações públicas similares deve ser expandido e complementado por meio do acesso a portais internacionais especializados em inteligência de compras governamentais, avisos de contratação e plataformas de licitações globais, tais como o *DGMarket*, o *TendersInfo* e o *TenderNews*.

Em complemento às tradicionais cotações com fornecedores locais, a pesquisa deve focar na obtenção de propostas comerciais formais emitidas diretamente por fabricantes, fornecedores e representantes internacionais na origem. Esse mapeamento direto da cadeia de suprimentos global permite identificar o preço de partida do bem desprovido das margens de lucro abusivas ou exclusivas de distribuidores locais de caráter monopolista. Como os métodos convencionais de obtenção de orçamentos podem se mostrar insuficientes no cenário externo, a Administração deve utilizar canais de diplomacia comercial e cooperação internacional. Essa prática se operacionaliza mediante articulação formal junto a embaixadas e consulados brasileiros localizados no exterior, tanto para a captação de históricos de aquisições dessas repartições em mercados estrangeiros quanto para solicitar, como boa prática de ampla publicidade, que essas representações divulguem o respectivo edital em seus canais oficiais e redes de comércio locais, atraindo potenciais licitantes qualificados para o certame.

Por fim, a tradicional verificação de índices setoriais nacionais e tabelas de referência deve ser tecnicamente complementada pela análise de dados oficiais de importação e relatórios estatísticos de comércio exterior. A consulta a ferramentas de controle aduaneiro do governo brasileiro, com especial ênfase nos registros históricos do Siscomex e do Portal Único de Comércio Exterior, torna-se um requisito metodológico indispensável para aferir os valores de nacionalização praticados em operações reais anteriores de objetos idênticos ou similares. Essa triagem avançada de dados fiscais e aduaneiros, combinada com publicações técnicas especializadas de setores industriais globais, consolida uma base de preços fidedigna, conferindo integridade técnica à fixação do valor teto da licitação.

2.2.4 Previsão de Equalização das Propostas de Estrangeiros

A Previsão de Equalização das Propostas de Estrangeiros, conforme discutido anteriormente, deverão estar explicitas também no TR. O referido dispositivo legal estabelece que "*os gravames incidentes sobre os preços constarão do edital e serão definidos a partir de estimativas ou médias dos tributos*", ou seja,

uma vez que o ETP é parte integrante do processo, mas não do Edital, é de suma importância que a equalização nele prevista, esteja inteiramente refletida no TR, que integrará o Edital.

Como já dito, a metodologia de equalização tributária visa simular, nas propostas de licitantes estrangeiros, os mesmos encargos tributários médios que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros na operação final de venda, garantindo assim condições equitativas de competição. Como adverte Lima (2024), a equalização tributária deve ser calculada com base em alíquotas do regime de lucro real, por refletir a realidade das grandes fabricantes brasileiras que efetivamente competem com empresas estrangeiras nas licitações internacionais. É fundamental esclarecer que esta equalização tem finalidade exclusivamente comparativa para fins de julgamento da proposta da licitação, não implicando efetivo pagamento desses tributos pela administração pública quando da contratação de empresa estrangeira, uma vez que os CNPJ's públicos têm imunidade tributária e/ou isenções fiscais para operações de importação diretamente para eles.

O cálculo da equalização será realizado mediante a aplicação das alíquotas tributárias sobre o valor da proposta apresentada pelo licitante estrangeiro, de forma cumulativa, respeitando-se a base de cálculo específica de cada tributo. O valor final equalizado será utilizado exclusivamente para fins de comparação e classificação das propostas durante o processo de julgamento da licitação.

Como forma de exemplificar a dinâmica da equalização, suponha-se que haja uma licitação para a aquisição de bens, o bem utilizado será Lanterna de Uso Policial e a quantidade será 100 (cem) unidades. O valor atribuído ao bem, antes da conversão monetária é de USD $ 10,00 (dez dólares americanos). O Valor do câmbio (PTAX) entre o dólar americano e real brasileiro (BRL) é de 1 USD = 5 BRL. Ou seja, o valor aduaneiro do bem é BRL $ 50,00 e este valor é que será a base para o cálculo dos impostos da equalização. Os impostos que incidirão neste bem, somente para equalização, são: PIS, COFINS e IPI. De acordo com a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto Federal nº 11.158/22, a alíquota de IPI aplicável às "*Lanternas elétricas portáteis concebidas para funcionar por meio de sua própria fonte de energia*" (NCM 8513.10.10) é fixada em 9,75% para o cálculo fictício. Adicionalmente, as alíquotas do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) devem ser consideradas. Conforme o disposto na Instrução Normativa RFB nº 2121/22, as alíquotas aplicáveis no regime de apuração não cumulativa, que servem de referência para a equalização, são de 1,65% para o PIS e 7,6% para a COFINS.

Tabela 01 - Resumo de equalização para aquisição de bem do tipo lanterna de uso policial

QUANTIDADE TOTAL	A	100 UN.	QUANTIDADE DO BEM JÁ EXPLICITO NO ETP E NO TR DE ACORDO COM AS MOTIVAÇÕES QUE LEVARAM A ADM. PÚBLICA A DETERMINAR ESSA QUANTIDADE
VALOR DO OBJETO	B	USD $ 10,00	Valor proposto em orçamentos ou propostas recebidas dos licitantes.
VALOR DO PTAX	C	BRL $ 5,00	A taxa de câmbio de referência do dólar dos Estados Unidos, conhecida no mercado como a taxa PTAX, que corresponde à média aritmética das taxas obtidas em quatro consultas diárias aos dealers de câmbio. No caso será considerada a última taxa PTAX de venda disponível em data anterior à da abertura do Pregão. (Fonte: https://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/taxacambio_p.htm)do Pregão.
VALOR ADUANEIRO	D	BRL $ 50,00	O Valor Aduaneiro Unitário Convertido corresponde ao preço unitário do produto apresentado em moeda estrangeira após a conversão para moeda brasileira (o Real – R$).
VALOR DO PIS	E	BRL $ 0,825	O COFINS e o PIS são contribuições sociais de competência federal para financiamento da seguridade social, incidentes sobre a importação de produtos estrangeiros. Essas contribuições dão tratamento tributário isonômico entre os bens produzidos no País, que sofrem a incidência dessas contribuições.
VALOR DO COFINS	F	BRL $ 3,80	
VALOR DO IPI	G	BRL $ 4,88	O IP é um imposto federal que incide sobre a produção de bens com alíquotas variando conforme a essencialidade do produto.
VALOR UNITÁRIO EQUALIZADO	H	BRL $ 59,50	O Valor Unitário Equalizado [H] corresponde ao somatório de todos os custos unitários identificados para o produto, em Reais, e informado nas colunas D, E, F e G.
VALOR TOTAL EQUALIZADO	I	BRL $ 5.950,00	O Valor Total Equalizado [I] corresponde à multiplicação do Valor Unitário Equalizado [H] pela Quantidade Total [A], em Reais, e informado nas colunas A e H.

Fonte: elaborado pelo autor[11].

Salienta-se, novamente, que a equalização é requerida apenas para fins da isonomia durante a disputa na licitação e aplica-se apenas para os licitantes estrangeiros, sendo que os contratos e congêneres serão firmados com base no valor unitário aduaneiro, sem carga tributária, devidos as benesses legais de isenção fiscal que os CNPJ's públicos têm para importar bens e serviços diretamente para seus CNPJ's.

11 O exemplo de equalização apresentado na Tabela 01 utiliza alíquotas vigentes no regime tributário atual (anterior à Reforma Tributária). Com a entrada em vigor da LC 214/2025, os cálculos de equalização deverão ser gradualmente ajustados para refletir as alíquotas do IBS e da CBS durante o período de transição (2026-2033), conforme cronograma estabelecido no artigo 330 da referida lei complementar. Recomenda-se que os editais de licitações internacionais publicados a partir de 2026 incluam cláusula prevendo ajustes na metodologia de equalização em conformidade com a legislação tributária vigente na data de abertura das propostas.

É fundamental esclarecer que, em caso de adjudicação do lote à empresa estrangeira, a contratação será efetivada pelo valor original da proposta (valor aduaneiro), sem inclusão dos tributos utilizados para equalização, os quais são considerados exclusivamente para fins de disputa licitatória.

A equalização tributária deve ser aplicada de forma transparente e fundamentada, com detalhamento completo da metodologia no edital de licitação, permitindo que todos os licitantes compreendam os critérios utilizados para comparação das propostas. Eventuais alterações na legislação tributária ocorridas entre a publicação do edital e o julgamento das propostas deverão ser consideradas, garantindo-se sempre a aplicação da legislação vigente na data de abertura das propostas.

Em suma, esta metodologia garante a efetiva aplicação dos princípios constitucionais e legais da isonomia e da competitividade, assegurando que a administração pública possa avaliar adequadamente a vantajosidade das propostas apresentadas tanto por licitantes nacionais quanto estrangeiros, em estrita conformidade com a legislação tributária brasileira e os preceitos estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.

2.2.5 Definição de Moedas Estrangeiras no Termo de Referência

O Termo de Referência deve especificar de forma expressa e inequívoca a moeda estrangeira adotada como referência para a licitação internacional, estabelecendo critérios objetivos de conversão cambial que assegurem transparência e isonomia entre os licitantes. Recomenda-se a utilização da taxa PTAX de venda divulgada pelo Banco Central do Brasil[12], correspondente ao dia útil imediatamente anterior à data de abertura das propostas, por tratar-se de índice oficial, de acesso público e amplamente reconhecido pelo mercado financeiro brasileiro. Essa padronização metodológica garante que todos os participantes, nacionais e estrangeiros, submetam suas propostas com base em parâmetros cambiais idênticos, viabilizando a comparabilidade técnica e econômica das ofertas e prevenindo distorções decorrentes de oscilações cambiais no período entre a elaboração e a apresentação das propostas.

2.2.6 Logística para Contratações Internacionais

A logística no contexto das licitações públicas deve ser entendida como o conjunto de atividades integradas que asseguram o fluxo eficiente de bens, serviços e informações entre o ponto de origem e o ponto de consumo dentro da

12 A taxa PTAX é calculada pelo Banco Central do Brasil com base na média ponderada das taxas de câmbio praticadas no mercado interbancário, mediante quatro consultas diárias aos dealers de câmbio (10h, 11h, 12h e 13h). A metodologia de cálculo está detalhada na Circular BCB nº 3.506/2010 e suas atualizações posteriores. As cotações são disponibilizadas publicamente no Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central (https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes). Em caso de impossibilidade de consulta na data prevista (feriados, greves ou problemas sistêmicos), recomenda-se estabelecer no edital critério subsidiário, como a utilização da última PTAX disponível ou da taxa do dia útil imediatamente anterior.

Administração Pública. Inspirando-se nos princípios da logística empresarial clássica, seu papel nas contratações públicas é garantir o produto certo, no local certo, na hora certa, na quantidade certa, na qualidade certa, no estado de conservação certo e com o custo certo. Isso abrange tanto o suprimento físico, que envolvendo aquisição, transporte, armazenagem, controle de estoque, processamento de pedidos e manuseio de materiais, quanto a distribuição física, que se ocupa da entrega e disponibilização dos bens aos usuários finais ou setores demandantes e, por consequência, um atendimento adequado ao público. A eficiência logística no setor público está diretamente relacionada ao planejamento prévio das aquisições, à utilização racional dos meios de transporte, sendo, portanto, elemento essencial. Dessa forma, a logística nas licitações públicas representa a materialização do planejamento operacional do Estado, permitindo que os recursos públicos sejam convertidos em resultados concretos, tempestivos e de qualidade.

Para as licitações internacionais e logística se mostra mais complexa ainda, então, a partir de base acima, é natural a transição para o campo da logística internacional aplicada às licitações públicas, que amplia o escopo da gestão logística tradicional ao incluir operações que envolvem exportação, importação, transporte internacional, desembaraço aduaneiro, gestão cambial e conformidade com normas internacionais de comércio. No contexto da Lei nº 14.133/2021, a logística internacional manifesta-se especialmente nas licitações internacionais, nas quais o Estado brasileiro pode adquirir bens e serviços de fornecedores estrangeiros, observando as regras de competitividade, isonomia e eficiência. Nesses casos, o bom planejamento deve considerar variáveis adicionais, como prazos alfandegários, seguros de transporte, regimes de importação, certificações técnicas e custos logísticos totais, de modo a garantir que os o fluxo continue, atendendo as necessidades da Adm. Pública em escala global. Assim, a logística internacional, quando aplicada às contratações públicas, representa a expansão do conceito clássico de logística para uma dimensão transnacional, na qual o planejamento, o controle e a coordenação de fluxos passam a incorporar fatores geográficos, jurídicos e econômicos internacionais, mantendo o compromisso com a eficiência e a legalidade administrativa. A ICC destaca que os INCOTERMS® 2020 foram desenvolvidos para "fornecer um conjunto de regras internacionais para a interpretação dos termos comerciais mais utilizados no comércio exterior", reduzindo incertezas decorrentes de diferentes interpretações entre países.

Nesta mesma esteira, para impor e deixar claro as obrigações de cada parte, contratante e contratada, recorre-se a convenções já utilizadas para tal, os quais já trazem parâmetros logísticos internacionais com exatidão. Dentro desse contexto, os INCOTERM® 2020 emergem como um instrumento jurídico-logístico fundamental, oferecendo a estrutura padronizada necessária para conferir segurança jurídica e previsibilidade a essas operações de comércio internacional no âmbito da

administração pública. Schwind (2024) destaca que a correta escolha do INCOTERM® adequado constitui decisão estratégica que impacta diretamente a economicidade da contratação e a distribuição de riscos entre as partes no processo licitatório. A sua função primordial nas licitações internacionais é delimitar com precisão cirúrgica a distribuição de obrigações, custos e, principalmente, dos riscos inerentes ao transporte internacional da mercadoria entre o exportador (fornecedor estrangeiro) e o importador (a Administração Pública brasileira).

Para o gestor público, a correta eleição e especificação do INCOTERM® adequado no edital de licitação são atos de gestão que impactam diretamente a eficiência e a economicidade da contratação. É crucial reforçar e compreender que os INCOTERM® regulam a transferência de risco e a divisão de custos logísticos, mas não regulam a transferência da propriedade da mercadoria[13], nem se sobrepõem à legislação aduaneira ou tributária nacional. A escolha do termo incorreto pode gerar ônus financeiros imprevistos para os cofres públicos, como custos de armazenagem em terminal estrangeiro, multas por atraso na desova de contêineres ou, em situações mais críticas, a perda total da mercadoria sem a devida cobertura de seguro. Portanto, a utilização estratégica dos termos de responsabilidade logística internacional, nas licitações internacionais, constitui-se não apenas em uma melhor prática de logística internacional, mas em uma ferramenta de governança e controle, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados com a necessária transparência, eficiência e segurança, ao mesmo tempo que garantem que os bens e serviços contratados no exterior cheguem ao seu destino final dentro do território nacional de forma tempestiva, íntegra e economicamente vantajosa para o Estado.

Destarte, o INCOTERM® 2020 aplicável, e que vem sendo utilizado pelas Adm. Públicas, sendo este o recomendado, é o DPU. Esta modalidade pertencente ao grupo "D" dos INCOTERM® 2020, estabelece que o vendedor assume a responsabilidade total pela mercadoria até sua entrega e descarregamento em um local específico acordado no país de destino. Nesta modalidade, o exportador deve arcar com todos os custos e riscos do transporte internacional, incluindo o frete principal, o despacho de exportação e, de forma crucial, a operação de descarregamento da mercadoria no ponto final. A transferência de riscos ocorre somente após a conclusão do descarregamento, o que diferencia o DPU de outros termos similares. Já o comprador, por sua vez, assume a responsabilidade a partir desse momento, devendo realizar o despacho de importação, pagar os tributos aduaneiros e gerenciar a distribuição

13 A transferência de propriedade nas operações de comércio internacional é regulada pelo direito aplicável ao contrato de compra e venda, usualmente definido por cláusula expressa no instrumento contratual (*lex contractus*). Os INCOTERMS® regulam exclusivamente aspectos logísticos, distribuição de custos e transferência de riscos durante o transporte, não se confundindo com as regras de transferência de domínio. Assim, mesmo que o risco da mercadoria já tenha sido transferido ao comprador (por exemplo, no momento do embarque em um INCOTERM® do grupo "F"), a propriedade jurídica do bem pode permanecer com o vendedor até o pagamento integral, conforme estipulado no contrato de compra e venda.

interna. Deste modo, em complemento das obrigações impostas ao contratado, pelo INCOTERM® 2020 DPU, sugere-se a inclusão, no TR, do seguinte texto:

> O valor máximo estimado proposto para a presente contratação deverá ser global e contemplar a integralidade dos custos operacionais, comerciais, previdenciários, trabalhistas e tributários, bem como todas as despesas diretas e indiretas necessárias ao pleno desembaraço aduaneiro e à entrega do objeto, compreendendo fretes e seguros nacionais e internacionais, taxas de licença de importação, despesas portuárias e aeroportuárias, armazenagem alfandegária, capatazia, manuseio de carga, serviços de terceiros ou mão de obra no país de origem e no Brasil, além dos custos de descarregamento do veículo transportador no destino designado, sendo obrigatória a indicação e o destaque da adequada classificação do bem na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e na Tarifa Externa Comum (TEC).

Desta forma, o instrumento convocatório delimitará as responsabilidades da contratada quanto ao seguro de transporte e aos procedimentos operacionais em caso de avarias ou extravios, além das obrigações de certificação, liberação e frete interno, assegurando que os bens sejam disponibilizados prontos para uso célere e sem qualquer passivo financeiro superveniente para a Administração Pública. Nesse contexto, a especificação precisa do DPU, adicionado da sugestão acima, no Termo de Referência, atenderá ao rigor regulatório e logístico das contratações internacionais, visto que imputa à empresa estrangeira o gerenciamento e o custeio de toda a movimentação física e burocrática, incluindo taxas de Siscomex, capatazia, armazenagem e despesas portuárias, até o destino final. O DPU viabiliza, portanto, a entrega do objeto devidamente descarregado nas instalações públicas sem transferir à contratada o papel de contribuinte de impostos dos quais o Estado é legalmente desonerado, consolidando-se como uma eficiente ferramenta de governança, mitigação de riscos e economicidade contratual.

Não podemos deixar de discutir os prazos de entrega impostos e explicitados nos Termos de Referência, pois a fixação de prazos de entrega deve ser meticulosamente estudada, considerando não apenas a complexidade, dimensões e peculiaridades do objeto, mas também as distâncias logísticas, os trâmites aduaneiros e a capacidade operacional de fornecedores de diferentes continentes. Um prazo de entrega inexequível, além de frustrar a licitação e onerar os cofres públicos, pode impor ônus processuais aos licitantes e, sobretudo, distorcer a concorrência ao privilegiar indevidamente fornecedores de determinadas localidades em detrimento de outros, violando o princípio da isonomia. Portanto, a realisticidade do prazo é um elemento estratégico para assegurar a competitividade, a economicidade e o sucesso da aquisição internacional, exigindo da administração um diagnóstico logístico preciso que contemple todas as variáveis interpostas entre as possíveis origens e o destino final do bem.

2.2.7 Garantias de Execução Contratual para Contratações Internacionais

As garantias de execução contratuais em contratações internacionais devem ser estruturadas de forma a assegurar a proteção do interesse público sem comprometer a viabilidade operacional dos fornecedores estrangeiros. Schwind (2024) ressalta que as garantias contratuais em licitações internacionais devem seguir padrões reconhecidos pelo mercado financeiro global, como as *standby letters of credit*, assegurando tanto a proteção do erário quanto a viabilidade da participação de fornecedores estrangeiros. Nesses casos, a Administração Pública deve adotar instrumentos de garantia compatíveis com práticas reconhecidas no comércio internacional, garantindo tanto a exequibilidade do contrato quanto a segurança jurídica das partes envolvidas. Assim, o Termo de Referência ou o instrumento convocatório deve prever de forma expressa as modalidades de garantia admitidas, podendo incluir: cartas de crédito *standby* (*standby letters of credit*)[14], garantias bancárias (*bank guarantees*) emitidas por instituições financeiras de primeira linha, e seguros-garantia (*performance bonds*) contratados junto a seguradoras de atuação global devidamente habilitadas.

Além disso, é recomendável que o edital estabeleça critérios objetivos para aceitação dessas garantias, contemplando requisitos como o nível mínimo de *rating* da instituição emissora, a jurisdição e legislação aplicáveis, a forma de execução da garantia em caso de inadimplemento e a possibilidade de conversão de valores em moeda nacional. Tais exigências devem estar em consonância com o princípio da segurança jurídica. Dessa forma, as garantias internacionais tornam-se instrumentos de equilíbrio contratual, assegurando à Administração meios efetivos de resguardar a execução do objeto, sem criar barreiras desnecessárias à competitividade global.

2.2.8 Pagamentos nas Contratações Internacionais

Os mecanismos de pagamentos nas contratações internacionais exigem tratamento técnico e normativo específico, de modo a conciliar a segurança jurídica da Administração Pública com as práticas usuais do comércio exterior. O TR deve definir com clareza os mecanismos de pagamento a serem adotados, notadamente, as que vem sendo utilizadas são as remessas internacionais (*wire transfers*) e as cartas de crédito documentárias (*documentary letters of credit*)[15], ambos são meios

14 A *standby letter of credit* é instrumento bancário internacionalmente reconhecido, regulado pelas *International Standby Practices* (ISP98) da Câmara de Comércio Internacional. Diferentemente da carta de crédito comercial tradicional, que é utilizada como meio de pagamento de operações de compra e venda, a standby serve exclusivamente como garantia de cumprimento de obrigações contratuais, sendo executada apenas em caso de inadimplemento do devedor. Trata-se de garantia autônoma, ou seja, o banco emissor não pode opor exceções do contrato principal para recusar o pagamento quando apresentada a documentação requerida na *standby*.

15 A carta de crédito documentária é regulada pelas Regras e Usos Uniformes da Câmara de Comércio Internacional (UCP 600), publicação que padroniza internacionalmente esse instrumento desde 1933. Nessa modalidade, o banco do importador (banco emissor) se compromete a pagar ao exportador (beneficiário) determinado valor mediante apresentação dos documentos previstos na carta de crédito, que podem incluir conhecimento de embarque, fatura comercial, certificado de origem, apólice de seguro, entre

reconhecidos no mercado global, sempre em estrita conformidade com a legislação cambial brasileira, as normas do Banco Central do Brasil (BCB) e os acordos internacionais aplicáveis. O BCB, através de suas normas cambiais, regulamenta as operações de remessa internacional, estabelecendo requisitos de documentação e procedimentos que devem ser observados nas contratações internacionais (BRASIL, 2025).

É imprescindível que o edital e o contrato estabeleçam condições objetivas para a liberação dos pagamentos, especificando a documentação comprobatória exigida, como faturas comerciais (*commercial invoices*), conhecimentos de embarque (*bills of lading ou airway bills*), certificados de origem, certificados de inspeção, seguros de transporte, termos de recebimento definitivo e demais documentos característicos das operações de importação e exportação. Tais instrumentos devem ainda prever procedimentos de verificação documental e prazos de liquidação, de forma a garantir o adimplemento contratual, a rastreabilidade financeira e a mitigação de riscos cambiais.

Desta maneira, o regime de pagamentos em contratações internacionais harmoniza-se com os princípios da eficiência, legalidade e economicidade, assegurando equilíbrio entre a proteção do erário e a fluidez das transações internacionais.

2.2.9 Representante Legal no Território Nacional

Quanto à representação legal, embora a Lei nº 14.133/2021 não contenha previsão expressa[16] acerca da obrigatoriedade de constituição de representante legal no território nacional por licitantes estrangeiras, trata-se de boa prática administrativa amplamente recomendada pela doutrina e pelos órgãos de controle. Lima (2022) observa que, embora a Lei nº 14.133/2021 tenha se omitido quanto à obrigatoriedade de representante legal, sua exigência continua sendo recomendável por facilitar a comunicação e assegurar a efetividade da fiscalização contratual.

Essa lacuna literal na nova lei de licitações não deve ser interpretada como um impedimento para que o gestor público, no exercício de seu poder discricionário e com base no princípio da segurança jurídica, estabeleça salvaguardas contratuais indispensáveis. A ausência de um procurador legalmente constituído no país com

outros. Trata-se de mecanismo que confere segurança tanto ao vendedor (que tem garantia bancária de pagamento) quanto ao comprador (que só autoriza o pagamento após verificação documental de que as condições contratuais foram cumpridas).

16 A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 32, §4º, exigia expressamente a designação de representante legal no Brasil por licitantes estrangeiras, com poderes para receber citação e responder administrativa ou judicialmente. A Lei nº 14.133/2021 não reproduziu essa exigência expressa, embora o artigo 118 estabeleça a obrigatoriedade de preposto durante a execução. O Decreto federal nº 11.462/2023, art. 147, reforça a necessidade de preposto com capacidade decisória. Prevalece o entendimento de que a exigência de representante legal permanece válida como boa prática, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 2.218/2008-Plenário) e tribunais estaduais, essencial para fiscalização contratual e responsabilização em caso de inadimplemento.

poderes de representação e gestão cria um grave risco de ineficácia das sanções administrativas, além de inviabilizar a celeridade nas notificações, citações e comunicações oficiais. Sem essa figura, qualquer ato de responsabilização civil ou administrativa demandaria complexos e morosos trâmites de cooperação internacional, como a expedição de cartas rogatórias, comprometendo a eficiência da fiscalização e o interesse público. Desse modo, para mitigar riscos operacionais e assegurar a plena exequibilidade das obrigações, é imperioso que a Administração Pública exija, no Termo de Referência, a indicação de um representante legal residente e domiciliado no Brasil.

Visando operacionalizar essa boa prática administrativa, recomenda-se a inclusão da seguinte cláusula no corpo do Termo de Referência (TR):

> A empresa estrangeira licitante, para fins de participação neste certame e posterior execução contratual, deverá obrigatoriamente constituir e manter representante legal residente e domiciliado no Brasil, mediante instrumento de procuração formalizado, conferindo-lhe poderes expressos e especiais para representá-la administrativa e judicialmente, receber notificações, intimações e citações, bem como responder ativa e passivamente por todos os atos decorrentes do procedimento licitatório e do futuro contrato, sem prejuízo da posterior indicação de preposto para o acompanhamento da execução, se aplicável.

Importa destacar que a necessidade de uma figura de interlocução local é corroborada, por simetria e analogia, pelo instituto do preposto previsto no artigo 118 da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece que "*o contratado deverá manter preposto aceito pela Administração no local da obra ou do serviço para representá-lo na execução do contrato*" (BRASIL, 2021). Nas licitações internacionais, embora o preposto tenha atribuições predominantemente operacionais, a *ratio* da norma justifica que a exigência de um representante legal, com poderes jurídicos mais amplos, estenda-se desde as fases de habilitação e certame até a extinção das obrigações contratuais.

Esse dever de manter um canal local apto a responder pelo contratado é robustecido pelo Decreto Federal nº 11.462/2023, que em seu artigo 147 reforça que o preposto deve possuir "*capacidade para tomar decisões compatíveis com os compromissos assumidos*" (BRASIL, 2023). No plano local, o Decreto Estadual nº 10.086/2022 do Paraná, ao regulamentar a Nova Lei de Licitações, sedimentou essa exigência em seu artigo 348, inciso V, ao fixar a obrigação do contratado de "*indicar preposto para representá-lo durante a execução do contrato*" (PARANÁ, 2022). Evidencia-se, portanto, que tanto a regulamentação federal quanto a do Estado do Paraná convergem para a obrigatoriedade de canais de representação locais dotados de resolutividade, o que legitima e fundamenta a exigência editalícia de procurador para as licitantes estrangeiras como medida de alta governança pública.

Assim, o Termo de Referência e o edital devem prever, como condição de habilitação ou requisito de eficácia contratual, a exigência de que a empresa estrangeira designe representante legal no Brasil, dotado de poderes suficientes para atuar em todas as fases do processo licitatório e da execução do objeto. Tal representante deverá estar formalmente habilitado para receber notificações, intimações e citações judiciais ou administrativas, responder a diligências e comunicações oficiais, assinar documentos e termos contratuais, bem como praticar atos administrativos em nome da contratada, garantindo a continuidade da relação jurídica e a efetividade da fiscalização pelo órgão público.

Sob essa ótica, a designação de representante legal com poderes amplos difere substancialmente da simples indicação de preposto operacional para a fase executória: enquanto o preposto atua estritamente na gestão e acompanhamento da entrega dos bens, o representante legal detém competência jurídica e poderes de procuração para vincular a empresa estrangeira perante a Administração Pública, possuindo legitimidade para a representação processual e defesa da outorgante em contenciosos administrativos ou judiciais. Essa distinção bem delineada facilita a comunicação oficial, agiliza os trâmites aduaneiros e assegura o adimplemento das obrigações, harmonizando-se com os princípios da eficiência, da segurança jurídica e da segregação de funções da Lei nº 14.133/2021, de modo a mitigar riscos operacionais e fortalecer a governança nas contratações que transpõem as fronteiras nacionais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da fase preparatória das licitações internacionais sob a égide da Lei nº 14.133/2021 evidencia que o planejamento robusto e tecnicamente fundamentado constitui pressuposto essencial para o êxito dessas contratações. O estudo demonstrou que a complexidade inerente às operações de comércio exterior exige dos agentes públicos domínio multidisciplinar que transcende o conhecimento estritamente jurídico, abrangendo aspectos logísticos, tributários, cambiais e de gestão de riscos internacionais.

O Estudo Técnico Preliminar emerge como instrumento estratégico que materializa o dever constitucional de planejamento, devendo contemplar não apenas a viabilidade técnica e econômica da contratação, mas também projetar com realismo a estimativa dos custos totais da operação, incluindo equalização tributária, logística internacional e desembaraço aduaneiro. A correta classificação NCM dos bens revela-se elemento determinante para a precisão orçamentária e a isonomia competitiva, impactando diretamente a formação de preços e a comparabilidade das propostas.

O Termo de Referência, por sua vez, deve traduzir com clareza todas as particularidades da contratação internacional, estabelecendo parâmetros objetivos

que assegurem a igualdade de condições entre licitantes nacionais e estrangeiros. A adoção do INCOTERM DPU (*Delivered at Place Unloaded*) mostrou-se especialmente vantajosa para a Administração Pública, ao transferir integralmente ao fornecedor os riscos e custos logísticos até o ponto de entrega final, garantindo previsibilidade orçamentária e mitigando contingências operacionais.

A equalização tributária, prevista no artigo 52, §4º da Lei nº 14.133/2021, pois constitui mecanismo essencial para garantir isonomia entre licitantes nacionais e estrangeiros (LIMA, 2024), simulando nas propostas estrangeiras os gravames que oneram exclusivamente os competidores brasileiros. Contudo, sua aplicação requer metodologia transparente e tecnicamente fundamentada, com explicitação detalhada no edital dos critérios de cálculo e das alíquotas utilizadas.

Conclui-se que as licitações internacionais, embora representem significativa ampliação do mercado fornecedor e potencial ganho de eficiência para a Administração Pública, demandam preparação institucional diferenciada[17]. É imperativa a capacitação contínua dos agentes de contratação em temas de comércio exterior, logística internacional e conformidade regulatória, bem como o estabelecimento de rotinas institucionalizadas de pesquisa de mercado global e análise de viabilidade econômica comparada.

A inserção competitiva do Brasil no cenário global de compras governamentais, potencializada pela nova legislação, exige não apenas adequação normativa, mas transformação cultural no âmbito da gestão pública, com profissionalização dos processos de planejamento e adoção de melhores práticas internacionais. O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2022) enfatiza que a efetiva implementação das licitações internacionais exige não apenas conhecimento jurídico, mas capacitação técnica em comércio exterior, logística internacional e conformidade regulatória. Somente assim será possível concretizar plenamente os objetivos de eficiência, economicidade e vantajosidade que justificam a abertura do mercado de contratações públicas à competição internacional.

ARTIGO

17 Segundo dados do Painel de Compras Governamentais do Ministério da Gestão e Inovação (2024), as licitações internacionais representam menos de 2% do total de processos licitatórios realizados anualmente no Brasil, concentrando-se principalmente nas áreas de defesa nacional (42%), saúde pública (31%), pesquisa científica (15%) e infraestrutura de transportes (12%). A ampliação dessas contratações depende não apenas da regulamentação adequada e da capacitação dos agentes públicos, mas também da superação de barreiras culturais e operacionais que ainda limitam o acesso da Administração Pública brasileira ao mercado global de bens e serviços.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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: 01 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 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: 28 fev. 2025.

RASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui a Reforma Tributária do Consumo. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8032.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022. Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11158.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2017. Regulamento do ICMS do Estado do Paraná. Curitiba, PR: Governo do Estado do Paraná, 2017. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Instrução Normativa RFB nº 2.121, de 15 de dezembro de 2022. Dispõe sobre alíquotas de PIS e COFINS. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/ decreto/d11462.htm. Acesso em: 13 nov. 2025.

PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 1º de fevereiro de 2022. Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Curitiba, PR: Governo do Estado do Paraná, 2022. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=261741. Acesso em: 13 nov. 2025.

CÂMARA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL (ICC). INCOTERMS® 2020: Regras da ICC para o uso de termos comerciais nacionais e internacionais. Paris: ICC, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

LIMA, Jonas. Licitações internacionais na Lei nº 14.133/2021: 10 tópicos. In: Revista Consultor Jurídico. São Paulo, 22 abr. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-abr-22/licitacoes-contratos-licitacoes-internacionais-lei-141332021-10-topicos/. Acesso em: 10 maio. 2025.

LIMA, Jonas. A nova equalização tributária nas licitações internacionais. In: Revista Consultor Jurídico. São Paulo, 13 jul. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jul-13/a-nova-equalizacao-tributaria-nas-licitacoes-internacionais/. Acesso em: 10 maio. 2025.

LIMA, Jonas. Modelos de editais de licitações internacionais pela Lei 14.133/21. In: Revista Consultor Jurídico. São Paulo, 14 jun. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jun-14/modelos-de-editais-de-licitacoes-internacionais-pela-lei-14-133-21/. Acesso em: 10 maio. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ALFÂNDEGAS (OMA). Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias. Bruxelas: OMA, 2022. Disponível em: https://www.wcoomd.org/. Acesso em: 30 out. 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Brasília: RFB, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/despacho-de-importacao/topicos-1/tratamento-tributario/classificacao-fiscal-de-mercadorias. Acesso em: 26 set. 2025.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Licitações Internacionais. Apresentação. Disponível em: https://www.justen.com.br/. Acesso em: 26 set. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Lei nº 14.133/2021 – Licitações Internacionais. Salvador: TCM-BA, 2022. Disponível em: https://www.tcm.ba.gov.br/. Acesso em: 19 de out. 2025.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). Triennial Central Bank Survey: OTC foreign exchange turnover in April 2022. Basel: BIS, 2022. Disponível em: https://www.bis.org/statistics/rpfx22_fx.htm. Acesso em: 13 nov. 2025.

EICHENGREEN, Barry. Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System. Oxford: Oxford University Press, 2011.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). From the History Books: The Rethinking of the International Monetary System. IMF Blog, Washington, DC, 16 ago. 2021. Disponível em: https://www.imf.org/en/blogs/articles/2021/08/16/from-the-history-books-the-rethinking-of-the-international-monetary-system. Acesso em: 13 nov. Acesso em: 13 nov. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Dollar Dominance in the International Reserve System: An Update. IMF Blog, Washington, DC, 11 jun. 2024. Disponível em: https://www.imf.org/en/blogs/articles/2024/06/11/dollar-dominance-in-the-international-reserve-system-an-update. Acesso em: 13 nov. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER). Washington, DC: IMF Data, 2025. Disponível em: https://data.imf.org/en/datasets/IMF.STA:COFER. Acesso em: 13 nov. 2025.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Oil Embargo, 1973–1974. Office of the Historian, 2023. Disponível em: https://history.state.gov/milestones/1969-1976/oil-embargo. Acesso em: 13 nov. 2025.

MERCOSUL. Países — Sobre o MERCOSUL. Brasília, DF (sede administrativa): Secretaria do MERCOSUL, 2026. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/sobre-o-mercosul/paises Acesso em: 01 jun. 2026.

ARTIGO

RASTREABILIDADE E AUDITABILIDADE NO CPSI: REQUISITOS DE GOVERNANÇA E O GEM COMO ARQUITETURA PARA A DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA

Sandro Lopes Ebbing[1]
MBA em Segurança Digital, Governança e Gestão de dados - PUCRS
MBA em Licitações e Contratos – UNYPOS
Especialista em Direito Digital – Legale Educacional
Graduado em Processamento de Dados – FEPI
Servidor público municipal – Foz do Iguaçu (PR)

Karl Stoeckl[2]
Doutor em Administração de Empresas – Mackenzie
Mestre em Administração - UFPR
Graduação em Administração e Comércio exterior - UNIFOZ
Servidor público federal - UNILA

RESUMO

O artigo investiga os requisitos necessários a uma estrutura de governança capaz de tornar rastreável e auditável o processo decisório no Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), preservando a discricionariedade técnica atribuída ao gestor. Adota-se abordagem qualitativa, exploratória e propositiva, mediante pesquisa bibliográfica e documental sobre o regime jurídico do CPSI, discricionariedade administrativa, contratação pública de inovação, governança, risco, rastreabilidade e auditabilidade. A análise identifica cinco requisitos interdependentes: vinculação à norma, estruturação métrica contextual, produção de evidência, cadeia de custódia decisória e coerência sistêmica. A partir desses requisitos, examina-se o GEM — Governança Evidencial Métrica como possível materialização da arquitetura proposta, considerando seus instrumentos de triagem, planejamento, avaliação de riscos, governança, validação, conformidade evidencial, descontinuidade e transição. Os resultados indicam que a atuação integrada desses componentes permite preservar um percurso decisório identificável e passível de avaliação posterior sem transferir ao método a competência decisória do gestor. Conclui-se que rastreabilidade e auditabilidade podem ampliar as condições de controle da discricionariedade no CPSI sem constituir garantia de correção da decisão ou de êxito da solução inovadora.

1 Contato: ebbingfoz@gmail.com
2 Contato: kalitofoz@gmail.com

PALAVRAS-CHAVE
Contrato Público para Solução Inovadora. CPSI. Contratação pública de inovação. Discricionariedade administrativa. Governança. Rastreabilidade. Auditabilidade.

ABSTRATCT
This article investigates the requirements for a governance framework capable of making the decision-making process under Brazil's Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI — Public Contract for Innovative Solutions) traceable and auditable while preserving the technical discretion vested in public decision-makers. A qualitative, exploratory, and propositional approach is adopted, based on bibliographic and documentary research addressing the CPSI legal framework, administrative discretion, public procurement of innovation, governance, risk, traceability, and auditability. The analysis identifies five interdependent requirements: adherence to the legal framework, context-sensitive metric structuring, evidence generation, decision-chain custody, and systemic coherence. Based on these requirements, the article examines GEM — Governança Evidencial Métrica (Evidential Metric Governance) as a possible implementation of the proposed architecture, considering its instruments for screening, planning, risk assessment, governance, validation, evidential compliance, discontinuation, and transition. The findings indicate that the integrated operation of these components can preserve an identifiable decision-making path that remains open to subsequent assessment without transferring the public decision-maker's authority to the method itself. The article concludes that traceability and auditability can strengthen the conditions for oversight of discretionary decision-making under the CPSI without constituting a guarantee of either the correctness of the decision or the success of the innovative solution.

KEYWORDS
Public Contract for Innovative Solutions. CPSI. Public procurement of innovation. Administrative discretion. Governance. Traceability. Auditability.

ARTIGO

1 INTRODUÇÃO

A contratação pública tradicional desenvolveu seus instrumentos de planejamento, seleção e controle sobre uma premissa recorrente: a Administração conhece suficientemente sua necessidade e dispõe de informações que lhe permitem definir previamente as características relevantes da solução pretendida. Mesmo quando existe complexidade técnica, o processo normalmente procura reduzir progressivamente a incerteza até alcançar especificação suficientemente determinada para permitir a competição e a execução contratual.

A contratação pública de inovação altera essa lógica. O desenvolvimento de uma solução inovadora pode ocorrer justamente porque a resposta adequada ao problema ainda não é conhecida ou porque as alternativas existentes não

o solucionam satisfatoriamente. A incerteza, nesse contexto, não representa necessariamente falha do planejamento. Ela pode constituir característica do próprio objeto da contratação.

O legislador brasileiro incorporou essa racionalidade ao instituir, pela Lei Complementar nº 182/2021, o Contrato Público para Solução Inovadora — CPSI. O instrumento permite à Administração contratar o teste de soluções inovadoras desenvolvidas ou a serem desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico, deslocando parte relevante da contratação da especificação prévia da solução para a definição do problema e dos resultados pretendidos.

Essa mudança produz consequência direta para a governança. Se determinadas informações somente podem surgir durante o desenvolvimento e a experimentação, parte das decisões administrativas será necessariamente tomada em ambiente de conhecimento incompleto. A discricionariedade técnica assume, portanto, papel relevante para o funcionamento do instrumento.

A existência de discricionariedade, contudo, não significa ausência de controle. O desafio consiste precisamente em preservar o espaço legítimo de avaliação atribuído ao gestor sem tornar opaco o modo pelo qual esse espaço foi exercido.

A formalização documental, isoladamente, não resolve o problema. Um processo administrativo pode conter estudos, formulários, manifestações e decisões e, ainda assim, não permitir identificar claramente como determinada avaliação foi produzida, quais elementos foram considerados, quem participou de sua formação e como uma decisão se relacionou com aquelas que a antecederam ou sucederam.

Diante desse problema, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa:

Quais requisitos deve possuir uma estrutura de governança capaz de tornar rastreável e auditável o processo decisório no Contrato Público para Solução Inovadora, instituído pela Lei Complementar nº 182/2021, sem eliminar a discricionariedade técnica atribuída ao gestor?

O objetivo geral consiste em identificar os requisitos necessários a essa estrutura de governança, estabelecendo uma arquitetura capaz de compatibilizar discricionariedade, rastreabilidade e auditabilidade.

A contribuição pretendida não consiste em desenvolver mecanismo destinado a substituir a decisão administrativa por fórmula, índice ou procedimento automatizado. Parte-se da premissa oposta: a decisão permanece discricionária nos limites admitidos pelo ordenamento. A estrutura de governança deve prover meios para que o exercício dessa discricionariedade possa ser identificado e posteriormente avaliado.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e propositivo, desenvolvida mediante pesquisa bibliográfica e documental. O caráter exploratório

decorre da investigação de questão ainda pouco estruturada no contexto específico do CPSI: as propriedades necessárias a uma estrutura destinada não a substituir a decisão discricionária, mas a tornar identificável e avaliável seu percurso. O caráter propositivo decorre da derivação, a partir dessa análise, de requisitos funcionais para uma arquitetura de governança.

A pesquisa documental toma como núcleo normativo a Lei Complementar nº 182/2021, especialmente o regime jurídico do CPSI previsto em seus arts. 12 a 15, considerando também a legislação geral de contratação pública naquilo que dialoga com o regime especial. Integram a análise documentos de orientação e padronização administrativa produzidos para sua operacionalização, com especial atenção aos instrumentos desenvolvidos pela Advocacia-Geral da União.

A pesquisa bibliográfica organiza-se em quatro eixos: discricionariedade administrativa, controle e contextualização da decisão; decisão sob incerteza e avaliação retrospectiva; efeitos institucionais do controle e formalismo defensivo; e contratação pública de inovação, experimentação e risco.

O procedimento analítico desenvolve-se em três movimentos. Inicialmente, identificam-se as propriedades do domínio decisório do CPSI que o distinguem das contratações de soluções suficientemente conhecidas. Em seguida, examinam-se os limites da formalização administrativa para tornar identificável o percurso das decisões tomadas nesse ambiente. Finalmente, a partir das necessidades encontradas, derivam-se os requisitos de uma estrutura de governança destinada à rastreabilidade e auditabilidade desse percurso.

O estudo possui natureza conceitual e propositiva. Não pretende demonstrar empiricamente que a utilização da estrutura produz decisões melhores nem medir estatisticamente sua eficácia. A validação empírica da arquitetura constitui etapa posterior da investigação.

Cumpre registrar, por exigência de transparência metodológica, que um dos autores deste artigo (Sandro Lopes Ebbing) é também autor do GEM — Governança Evidencial Métrica, framework examinado na Seção 7. Essa circunstância motivou o cuidado metodológico de derivar os cinco requisitos de governança de forma independente, antes e sem referência às características do método, conforme explicitado na Seção 7.1, e de tratar a correspondência entre requisitos e GEM como aderência funcional, e não como validação empírica do framework.

3 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

3.1 DISCRICIONARIEDADE, CONTROLE E CONTEXTO DECISÓRIO

A discricionariedade administrativa decorre da existência de espaços nos quais o ordenamento não oferece uma única resposta previamente determinada,

atribuindo ao agente competente margem de apreciação diante das circunstâncias do caso concreto. Essa margem não se confunde com arbitrariedade nem torna a decisão imune ao controle. Ao mesmo tempo, a existência de controle não autoriza a substituição irrestrita do juízo atribuído pela norma ao administrador.

Essa tensão assume características particulares quando a decisão administrativa ocorre em ambiente de inovação. No CPSI, parte das informações relevantes pode ainda não existir quando determinada decisão precisa ser tomada, pois será produzida pelo desenvolvimento, pelo teste ou pela experimentação da solução. O agente não decide apenas diante de alternativas conhecidas com diferentes graus de conveniência; pode decidir diante de hipóteses cuja confirmação depende da própria contratação.

Essa condição aproxima a discussão sobre discricionariedade de um problema de contexto decisório. A qualidade da decisão não pode ser apreciada exclusivamente a partir do resultado posteriormente conhecido, mas deve considerar as informações, alternativas, limitações e incertezas existentes quando a competência foi exercida.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro oferece fundamento normativo particularmente relevante para essa perspectiva. O art. 20 determina que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decida com base em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas da decisão. O art. 22 determina que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo. O art. 28, por sua vez, estabelece a responsabilização pessoal do agente público por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Esses dispositivos não afastam o controle. Ao contrário, fornecem parâmetros para que ele seja exercido considerando as condições concretas nas quais a decisão administrativa foi produzida. Essa orientação encontra correspondência na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. No Acórdão 60/2020-Plenário, ao aplicar o art. 22 da LINDB, o TCU reconheceu que os obstáculos, as dificuldades reais e as circunstâncias do caso concreto devem ser considerados na avaliação da atuação do gestor. A contextualização, portanto, não elimina o controle: integra os elementos necessários ao seu exercício (TCU, Acórdão 60/2020-Plenário).

Juliana Bonacorsi de Palma (2020), ao analisar a reforma da LINDB sob a perspectiva da segurança jurídica para a inovação pública, identifica uma mudança relevante na relação entre Direito Administrativo, decisão e inovação. A segurança jurídica não precisa decorrer exclusivamente da predeterminação normativa de todas as respostas; pode também ser construída pela melhoria da qualidade e da contextualização das decisões públicas.

Essa compreensão dialoga com a doutrina clássica sobre discricionariedade administrativa. Celso Antônio Bandeira de Mello (2025) sustenta que a margem discricionária decorre de expressa atribuição normativa e não de mera imprecisão terminológica, e que sua existência não subtrai o ato do controle jurisdicional quanto aos limites legalmente fixados. A discricionariedade, nessa leitura, não é espaço de imunidade, mas competência juridicamente delimitada cujo exercício permanece sujeito a exame quanto à finalidade, à motivação e à compatibilidade com os motivos declarados.

Essa perspectiva possui especial relevância para o CPSI. Se a própria legislação admite contratação destinada ao teste de soluções desenvolvidas ou a serem desenvolvidas, inclusive com risco tecnológico, a avaliação posterior da decisão precisa distinguir aquilo que era cognoscível no momento da escolha daquilo que somente se tornou conhecido como resultado da experimentação.

Para os fins deste estudo, denomina-se estado informacional da decisão o conjunto de informações, evidências, hipóteses e incertezas efetivamente disponíveis no momento em que determinada decisão é tomada.

A expressão não pretende criar nova categoria jurídica autônoma. Possui função analítica: permitir distinguir temporalmente os elementos que poderiam fundamentar a decisão daqueles que somente passaram a existir posteriormente.

Essa distinção torna-se especialmente importante quando se considera o risco de avaliação retrospectiva.

3.2 DECISÃO SOB INCERTEZA E *HINDSIGHT BIAS*

O conhecimento do resultado pode alterar a forma pela qual acontecimentos anteriores são percebidos. Baruch Fischhoff (1975) demonstrou experimentalmente esse fenômeno no estudo clássico Hindsight ≠ Foresight: The Effect of Outcome Knowledge on Judgment Under Uncertainty. O conhecimento posterior de determinado resultado influencia a percepção retrospectiva de sua previsibilidade, fazendo com que aquilo que efetivamente era incerto possa parecer, depois de ocorrido, mais previsível do que realmente era.

Essa constatação possui consequência relevante para a avaliação das decisões tomadas em contratação pública de inovação.

Considere-se uma decisão produzida no momento t1, quando estão disponíveis as evidências A, B e C. Com base nesses elementos, a Administração decide testar determinada hipótese tecnológica. No momento t2, a experimentação produz a evidência D e demonstra que uma premissa considerada plausível em t1 não se confirmou.

O conhecimento de D não transforma D em informação disponível em t1.

Isso tampouco significa que a decisão tomada em t1 seja necessariamente adequada. A auditoria pode concluir que A, B e C foram mal avaliadas, que

determinada informação disponível foi desconsiderada, que a métrica empregada era inadequada ou que a decisão não se sustentava diante do conjunto informacional existente.

A diferença reside no objeto da avaliação.

O controle não deve perguntar apenas se, sabendo posteriormente que D ocorreu, teria sido preferível decidir de outra forma. Precisa também ser capaz de examinar se, sem conhecer D e diante de A, B e C, a decisão adotada era justificável.

A aproximação entre essa literatura e a LINDB é particularmente produtiva. Fischhoff (1975) demonstra um risco cognitivo da avaliação retrospectiva; o art. 22 da LINDB fornece parâmetro normativo brasileiro para consideração das circunstâncias práticas que condicionaram a atuação administrativa.

Rachlinski (1998), ao examinar especificamente o impacto do hindsight bias sobre julgamentos jurídicos, demonstra que decisores tendem a avaliar como evitável um resultado adverso que, no momento em que a decisão original foi tomada, não era razoavelmente previsível — efeito que aproxima padrões de responsabilização por negligência de uma responsabilização objetiva de fato. A transposição dessa constatação para o controle da atuação administrativa reforça a necessidade de preservar o estado informacional da decisão como condição para uma avaliação retrospectiva justa.

Surge daí uma consequência relevante para a governança: para que uma decisão possa ser posteriormente avaliada em seu contexto, é necessário preservar aquilo que era conhecido quando ela foi tomada.

Não se pretende, com isso, impedir que informações posteriores sejam consideradas pelo controle. Elas são essenciais para compreender a evolução do processo. O que precisa ser preservado é sua posição temporal: aquilo que foi descoberto depois não deve ser artificialmente tratado como elemento que o agente necessariamente conhecia antes.

3.3 CONTROLE, RESPONSABILIZAÇÃO E FORMALISMO DEFENSIVO

A existência de mecanismos de controle da Administração constitui elemento indispensável ao Estado de Direito. Entretanto, a forma pela qual o controle é percebido e exercido pode influenciar o comportamento dos próprios agentes públicos.

Rodrigo Valgas dos Santos (2023) denomina Direito Administrativo do Medo o fenômeno relacionado ao medo no processo de decisão, ao risco de responsabilização e às estratégias utilizadas pelos agentes para reduzir sua exposição pessoal. Entre suas manifestações encontra-se a paralisia decisória frequentemente identificada pela expressão “apagão das canetas”.

Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Véras de Freitas (2018), ao comentarem o art. 28 da LINDB, situam a exigência de dolo ou erro grosseiro

como resposta legislativa direta a esse fenômeno: sem um filtro que distinga o erro escusável do erro grosseiro, o administrador honesto tende a adotar postura defensiva, elegendo a inércia como estratégia de proteção pessoal. Essa leitura reforça, sob perspectiva normativa, o diagnóstico comportamental de Valgas dos Santos (2023).

A questão possui relevância particular em inovação. A contratação de uma solução experimental implica admitir que determinadas hipóteses podem não se confirmar. Se o agente perceber que o insucesso tecnológico será posteriormente interpretado, por si só, como evidência de erro administrativo, surge incentivo para evitar a experimentação mesmo quando ela é juridicamente admitida e potencialmente vantajosa para a Administração.

Esse problema não autoriza a criação de imunidade decisória. A incerteza também não pode funcionar como justificativa genérica para decisões deficientes.

A questão está na possibilidade de distinguir fenômenos diferentes.

Uma estrutura adequada deve permitir diferenciar uma hipótese tecnicamente justificável que não se confirmou de uma decisão tomada sem elementos suficientes; um risco tecnológico legitimamente assumido de um risco administrativo negligenciado; uma revisão motivada por nova evidência de uma alteração arbitrária de posição.

A resposta ao medo decisório tampouco pode consistir simplesmente em aumentar a quantidade de documentos exigidos. A formalização pode assumir caráter defensivo quando sua finalidade predominante deixa de ser demonstrar o percurso da decisão e passa a ser produzir proteção documental para o agente.

Essa possibilidade conduz a uma distinção central: formalizar a decisão não significa necessariamente tornar rastreável o processo pelo qual ela foi produzida.

Um processo pode possuir grande quantidade de formulários, manifestações, pareceres e declarações e, ainda assim, apresentar baixa capacidade explicativa. A existência física dos documentos não assegura que seja possível relacionar critérios, respostas, evidências, agentes, atos e decisões.

A governança adequada ao CPSI deve, portanto, evitar dois extremos: a insuficiência documental que inviabiliza a avaliação e o formalismo defensivo que aumenta o volume da instrução sem ampliar proporcionalmente sua capacidade de demonstrar o percurso decisório.

3.4 CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE INOVAÇÃO, INCERTEZA E RISCO

A especificidade do problema não decorre apenas do regime jurídico brasileiro. A literatura internacional sobre public procurement of innovation identifica obstáculos institucionais relacionados à aversão ao risco, às capacidades dos compradores públicos, aos procedimentos empregados e às relações estabelecidas entre Administração e fornecedores.

A OECD (2017) identifica a aversão ao risco entre os obstáculos relevantes à contratação pública de inovação e destaca a importância de capacidades institucionais para avaliar, administrar e mitigar riscos sem eliminar a possibilidade de inovação. A questão não consiste em tornar a contratação experimental equivalente a uma aquisição de objeto conhecido, mas em criar condições para que a incerteza seja administrada de maneira consciente.

Uyarra et al. (2014), ao examinarem barreiras à inovação por meio da contratação pública sob a perspectiva dos fornecedores, demonstram que desenho procedimental, competências, especificações, gestão do risco e interação entre compradores e mercado podem influenciar significativamente a capacidade do setor público de promover inovação.

Edler e Georghiou (2007), ao situarem a contratação pública como instrumento de política de inovação orientada pela demanda, destacam que o comprador público deixa de ser mero adquirente de soluções prontas para assumir papel ativo na formulação do problema a ser resolvido — deslocamento conceitual que corresponde, no plano do CPSI, à passagem da especificação prévia da solução para a definição do problema e dos resultados pretendidos.

Essas contribuições afastam uma compreensão simplificadora segundo a qual o problema consistiria em escolher entre uma contratação “segura” e outra “arriscada”. A inovação pode exigir a administração consciente de incertezas que não podem ser integralmente eliminadas antes da experimentação.

No ordenamento brasileiro, a LC nº 182/2021 incorpora expressamente essa racionalidade. O CPSI pode ter por objeto o teste de soluções inovadoras desenvolvidas ou a serem desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico. O legislador reconhece, portanto, que o processo pode começar sem certeza sobre o resultado tecnológico final.

Essa característica produz consequência conceitual fundamental: insucesso tecnológico e deficiência do percurso decisório não são fenômenos equivalentes.

Uma solução pode não alcançar o resultado esperado apesar de ter sido selecionada e testada mediante percurso tecnicamente justificável diante das informações existentes. Inversamente, uma solução pode alcançar resultado favorável apesar de ter sido selecionada mediante processo deficiente.

O resultado não certifica retroativamente a qualidade da decisão, assim como o insucesso não demonstra automaticamente sua inadequação.

A governança adequada ao CPSI precisa, portanto, registrar não apenas o resultado da experimentação, mas as condições pelas quais se decidiu realizá-la, os critérios utilizados para acompanhá-la, os riscos identificados e as evidências produzidas durante sua execução.

3.5 SEGURANÇA JURÍDICA E PRESERVAÇÃO DO PERCURSO DECISÓRIO

As perspectivas examinadas convergem para um mesmo problema.

A discricionariedade permanece necessária porque a norma não determina integralmente a resposta. A inovação acrescenta incerteza porque parte do conhecimento é produzida durante a experimentação. A LINDB exige consideração das circunstâncias concretas da atuação administrativa. A avaliação retrospectiva pode ser influenciada pelo conhecimento do resultado. E ambientes de controle percebidos como excessivamente punitivos podem estimular paralisia ou formalização defensiva.

Nenhum desses problemas é adequadamente solucionado pela tentativa de eliminar a decisão do gestor.

O desafio passa a ser outro: preservar elementos suficientes para que a decisão discricionária possa ser posteriormente compreendida e avaliada dentro do percurso que a produziu.

Essa conclusão desloca a discussão da quantidade de controles para a qualidade da informação preservada.

Para os fins deste estudo, a rastreabilidade consiste na capacidade de identificar as decisões que compõem o percurso e os elementos a elas relacionados.

Esses elementos compreendem métricas aplicadas, evidências produzidas, agentes envolvidos, atos praticados e relações existentes entre diferentes momentos do processo. Sua identificação pressupõe também preservar sua posição temporal, permitindo distinguir aquilo que estava disponível quando determinada decisão foi tomada daquilo que somente passou a integrar o processo posteriormente.

A auditabilidade representa propriedade distinta: consiste na possibilidade de avaliar as decisões e os elementos que compõem o percurso.

A distinção é fundamental. Identificar não significa aprovar.

Uma decisão pode ser perfeitamente rastreável e, quando auditada, revelar-se inadequada. Nesse caso, a conclusão negativa da auditoria não demonstra fracasso da rastreabilidade; demonstra que o percurso foi preservado em condições suficientes para permitir sua avaliação.

Da mesma maneira, auditabilidade não significa certeza. O método utilizado para preservar o percurso não possui competência para decidir se a escolha administrativa foi correta.

Rastreabilidade responde à pergunta “o que ocorreu e por quê”; auditabilidade responde à pergunta “isso pode ser reexaminado”. Nenhuma das duas se converte em garantia de acerto.itabilidade permite avaliar. Nenhuma das duas assegura acerto.

Essa formulação conduz ao problema examinado na seção seguinte: por que a formalização administrativa, embora necessária, não é suficiente para produzir essas propriedades?

4 FORMALIZAÇÃO E RASTREABILIDADE NO CPSI

A formalização cumpre função indispensável no processo administrativo. Registra atos, manifestações, informações e decisões e constitui condição relevante para o exercício do controle. Sua existência, entretanto, não assegura que o percurso decisório seja rastreável.

Uma manifestação pode afirmar que determinado risco é aceitável sem tornar identificável a forma pela qual essa conclusão foi produzida. Um documento pode classificar uma alternativa como mais vantajosa sem registrar suficientemente os elementos utilizados na avaliação. Um processo pode conter todas as peças formalmente exigidas e, ainda assim, não permitir compreender a relação entre elas.

O problema torna-se mais evidente quando instrumentos originários da contratação convencional são utilizados em ambiente de inovação. Questões relativas aos requisitos da solução, à sua descrição integral, ao ciclo de vida, ao parcelamento ou a determinados riscos podem possuir respostas suficientemente determinadas quando o objeto é conhecido. No CPSI, algumas dessas informações podem depender justamente da experimentação que ainda ocorrerá.

Isso não significa abandonar instrumentos existentes. Significa reconhecer que sua suficiência depende da capacidade de representar o domínio decisório efetivamente existente naquele momento.

A governança precisa, portanto, acrescentar uma dimensão relacional e temporal à formalização. Não basta saber que o gestor respondeu. É necessário identificar o que foi avaliado, por qual instrumento, qual resposta foi produzida, quem participou, quais informações estavam disponíveis, quais atos decorreram dela e como esses elementos se relacionaram com decisões posteriores.

É desse problema funcional que se derivam os requisitos apresentados a seguir.

5 REQUISITOS DE UMA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA RASTREÁVEL E AUDITÁVEL

Os requisitos não são concebidos como novas competências decisórias. A decisão permanece atribuída ao agente competente. A estrutura organiza as condições para que seu exercício produza um percurso identificável e avaliável.

A identificação desses requisitos decorre da análise articulada do regime jurídico do CPSI, da literatura examinada e das características do processo decisório em ambiente de inovação e incerteza — não como categorias previamente estabelecidas pela literatura ou requisitos normativos adicionais, mas como construção analítica destinada a organizar as condições necessárias à preservação e à posterior avaliação do percurso decisório. A análise foi estruturada em cinco dimensões, resumidas na Tabela 1.

Tabela 1 — Procedimento de derivação dos requisitos

DIMENSÃO ANALISADA	PROBLEMA IDENTIFICADO	REQUISITO DERIVADO
Jurídico-normativa	Delimitação da atuação administrativa	Vinculação à norma
Decisória	Necessidade de estruturar avaliações	Estruturação métrica contextual
Evidencial	Necessidade de preservar fundamentos	Produção de evidência
Temporal/institucional	Evolução das decisões	Cadeia de custódia decisória
Sistêmica	Relação entre elementos	Coerência sistêmica

Fonte: elaborada pelos autores.

A dimensão jurídico-normativa delimita a atuação administrativa a partir dos parâmetros do ordenamento, resultando no requisito de vinculação à norma. A dimensão decisória e avaliativa decorre da necessidade de estruturar avaliações compatíveis com a natureza do problema e o grau de incerteza, conduzindo à estruturação métrica contextual. A dimensão evidencial exige que avaliações e decisões produzam elementos identificáveis e verificáveis, originando a produção de evidência. A dimensão temporal e institucional decorre da necessidade de preservar a evolução das informações, a participação dos agentes e as alterações ocorridas ao longo do processo, conduzindo à cadeia de custódia decisória. A dimensão sistêmica, por fim, relaciona-se à necessidade de manter compreensíveis as relações entre normas, métricas, evidências, agentes e decisões, resultando na coerência sistêmica.

As dimensões são interdependentes e descrevem diferentes propriedades de uma mesma arquitetura de governança, examinadas individualmente nas subseções seguintes.

5.1 VINCULAÇÃO À NORMA

A estrutura de governança deve incorporar os parâmetros estabelecidos pela norma sem modificá-los ou substituí-los por critérios próprios.

A norma delimita juridicamente o espaço no qual a decisão ocorre. A estrutura pode organizar esse espaço, mas não redefini-lo.

Isso não impede escolhas metodológicas nos pontos em que a norma permanece silente. Há diferença entre criar uma regra de funcionamento do método e substituir uma determinação normativa.

Quando a norma não estabelece valoração específica, é legítimo ao autor de um método propor pesos ou valores, desde que a ponderação seja coerente com a importância do elemento valorado dentro da estrutura. A liberdade de construção metodológica não se confunde com arbitrariedade.

5.2 ESTRUTURAÇÃO MÉTRICA CONTEXTUAL

A estrutura deve utilizar métricas aplicáveis ao caso concreto, adotando métodos de avaliação, matemáticos ou não, adequados à natureza da decisão.

Metrificar não significa necessariamente matematizar. A métrica oferece uma forma estruturada de produzir determinada avaliação. Dependendo de sua natureza, podem ser utilizados modelos quantitativos, escalas, classificações, matrizes ou métodos multicritério.

A adequação depende do contexto. Uma fórmula matematicamente precisa pode ser inadequada se mensurar o fenômeno errado. Da mesma forma, uma classificação qualitativa pode representar melhor determinada dimensão decisória.

O contexto também é temporal. No CPSI, informações surgem progressivamente. Uma métrica que pressupõe conhecimento ainda inexistente não se torna adequada apenas porque é tecnicamente sofisticada.

5.3 PRODUÇÃO DE EVIDÊNCIA

A estruturação métrica somente contribui para a rastreabilidade quando sua aplicação produz um resultado identificável.

A resposta do gestor à aplicação da métrica constitui a evidência e deve ser registrada de forma verificável e auditável.

A evidência não é sinônimo de verdade ou correção. A resposta pode ser tecnicamente adequada ou inadequada, consistente ou inconsistente. Sua condição de evidência decorre de representar aquilo que efetivamente foi produzido naquele ponto do processo.

O método não transforma uma resposta ruim em boa por registrá-la. Ao preservá-la, cria condições para que sua qualidade seja posteriormente avaliada.

5.4 CADEIA DE CUSTÓDIA DECISÓRIA

A existência de evidências isoladas não é suficiente para tornar rastreável o percurso.

A estrutura deve preservar a cadeia de custódia das evidências, identificando os agentes e seus respectivos atos e decisões ao longo do processo, mantendo íntegros e auditáveis os elementos que a compõem.

A preservação não exige imutabilidade. Em ambiente de inovação, novas informações podem justificar revisão de avaliações anteriores. A integridade da cadeia exige que a alteração seja incorporada ao percurso, e não que o estado anterior seja apagado.

Assim, uma resposta pode ser modificada, desde que permaneçam identificáveis a resposta anterior, a mudança, o agente responsável e sua posição no processo. A cadeia deve igualmente permitir identificar quando determinada

informação ingressou no processo, preservando o estado informacional existente nas decisões anteriores.

Mudar não rompe necessariamente a cadeia. Perder a possibilidade de identificar a mudança, sim.

5.5 COERÊNCIA SISTÊMICA

Mesmo elementos individualmente íntegros podem formar um percurso deficiente se não mantiverem relação compreensível entre si.

Os componentes da cadeia decisória devem manter coerência entre si, de modo que métricas, evidências, atos e decisões mantenham uma relação lógica ao longo do processo.

A coerência não exige estabilidade absoluta. Uma decisão posterior pode modificar entendimento anterior. O que precisa permanecer compreensível é a relação entre a nova evidência, a avaliação realizada e a mudança decisória produzida.

A robustez do percurso depende, portanto, tanto das propriedades individuais de seus componentes quanto das relações existentes entre eles.

Os cinco requisitos aqui apresentados não são alheios ao referencial de governança já consolidado no controle externo brasileiro. O TCU, no Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, organiza a governança em torno de liderança, estratégia e controle, voltados a assegurar avaliação, direcionamento e monitoramento da atuação administrativa (TCU, 2014). Os requisitos aqui propostos não substituem esse referencial nem constituem modelo concorrente: operam em nível mais específico, o da decisão individual no CPSI, dando densidade operacional à função de controle nesse contexto particular.

6 DA ARTICULAÇÃO DOS REQUISITOS À RASTREABILIDADE E AUDITABILIDADE

Os cinco requisitos não funcionam como controles independentes. A vinculação à norma delimita o espaço legítimo da decisão. Dentro desse espaço, a estruturação métrica contextual fornece instrumentos adequados às avaliações. Sua aplicação produz evidências, que são relacionadas aos agentes, atos e decisões pela cadeia de custódia. A coerência sistêmica mantém inteligível a relação entre esses elementos.

A dimensão temporal acrescenta uma propriedade importante a essa integração. A cadeia não registra apenas uma sucessão de decisões; preserva também a evolução do conhecimento disponível. Isso permite identificar não apenas que uma decisão foi posteriormente alterada, mas quais novas evidências justificaram sua revisão.

É dessa articulação que emerge a rastreabilidade. Ela não constitui um sexto requisito, mas propriedade resultante do funcionamento conjunto da estrutura. Quando decisões e elementos permanecem identificáveis e relacionados, torna-se possível acompanhar o percurso.

A rastreabilidade cria, por sua vez, condições para a auditabilidade. Se aquilo que ocorreu pode ser identificado, suas partes podem ser avaliadas posteriormente. A auditoria poderá concluir pela adequação ou inadequação da decisão, pela fragilidade de uma evidência ou pela inconsistência existente entre diferentes momentos do processo.

O método não antecipa o resultado dessa avaliação. Uma decisão pode ser tomada mediante aplicação regular da estrutura e posteriormente revelar-se equivocada. A estrutura não é garantia de certeza.

No CPSI, essa distinção impede que o resultado tecnológico conhecido ao final seja utilizado como substituto da avaliação do percurso. Torna-se possível examinar a decisão diante das informações existentes quando foi tomada e distinguir o fracasso da solução de eventual deficiência do processo decisório.

7 O GEM COMO ARQUITETURA DE GOVERNANÇA DO PERCURSO DECISÓRIO

Os requisitos até aqui apresentados foram derivados do problema investigado, e não das características previamente escolhidas de um framework. Essa ordem é metodologicamente relevante. Primeiro se identifica aquilo que uma estrutura precisa realizar; somente depois se examina uma proposta concreta à luz desses requisitos.

O GEM — Governança Evidencial Métrica — constitui uma proposta de organização do percurso decisório do CPSI. Sua arquitetura abrange a triagem inicial, o planejamento, o julgamento, a execução experimental, a avaliação dos marcos, a possibilidade de descontinuidade e a eventual transição para o fornecimento.

O framework declara expressamente sua natureza autoral e sujeita seus instrumentos, métricas e ponderações a validação, calibração e revisão, não os apresentando como comandos normativos. Essa distinção é importante para a análise desenvolvida neste artigo.

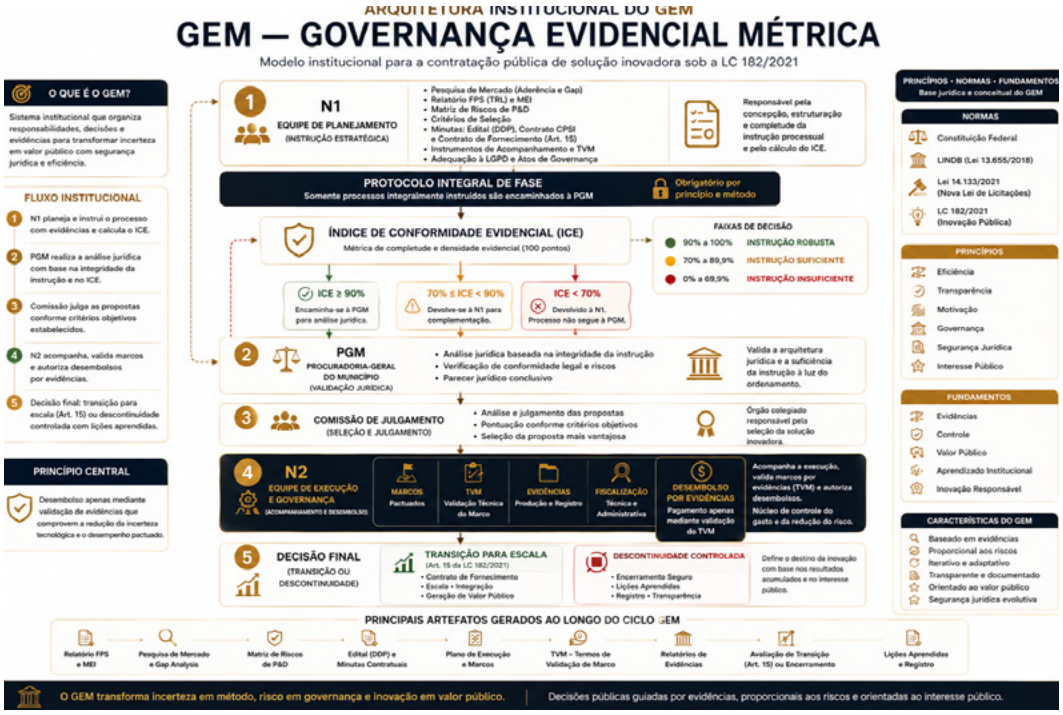
O GEM não é tomado como demonstração empírica de que os cinco requisitos produzem melhores decisões. É examinado como uma possível materialização da arquitetura funcional derivada nas seções anteriores.

7.1 VISÃO INTEGRADA DO MÉTODO

O GEM não se organiza como conjunto de formulários independentes. Sua lógica parte da triagem e segue pelo planejamento, estruturação do risco, seleção, execução, validação, eventual descontinuidade e transição.

A arquitetura pode ser sintetizada no diagrama geral do método, que representa conjuntamente fases, evidências, decisões e responsabilidades.

Figura 1 — Arquitetura institucional do GEM: fluxo, evidências e responsabilidades



Fonte: elaboração do autor, a partir da arquitetura do GEM (2026).

A função da figura no artigo não é apenas ilustrativa. Ela permite visualizar que as evidências produzidas em determinado momento não se encerram naquele ponto. Passam a compor entradas, condicionantes ou referências para decisões subsequentes.

É essa continuidade que permite compreender o GEM como arquitetura do percurso, e não como coleção de controles.

7.2 FPS: ESTRUTURAÇÃO DA DECISÃO INICIAL

O primeiro movimento do GEM é a triagem. Antes de construir o planejamento de um CPSI, a Administração precisa avaliar se o problema apresenta características compatíveis com essa rota ou se as evidências disponíveis indicam outro instrumento de contratação.

O Formulário de Triagem FPS registra problema público, fontes consultadas, maturidade tecnológica por componente, necessidade de teste, grau possível de definição do objeto, condições de competição, alternativas descartadas e condicionantes da rota indicada.

Sua conclusão possui caráter indicativo. A fase preparatória confirma os pressupostos e a autoridade competente decide. Alterações relevantes das evidências exigem revisão do formulário e registro da nova motivação.

O FPS materializa, no plano operacional, a vinculação à norma e a estruturação métrica contextual. A relevância dessa triagem pode ser observada no Acórdão nº 1.428/2026–Tribunal Pleno do TCE-PR, relativo ao CPSI nº 1/2025 do Município de Matinhos para videomonitoramento urbano com inteligência artificial. O Tribunal concluiu pela ausência de demonstração concreta de inovação apta a justificar o regime da LC nº 182/2021, diante de objeto com características de serviço comum, e determinou a anulação do procedimento e a realização de licitação regular. A função da metodologia não é justificar a utilização do CPSI, mas produzir evidências que permitam fundamentar a escolha da rota adequada (TCE-PR, Acórdão nº 1.428/2026–Tribunal Pleno).

A maturidade tecnológica (TRL) integra essa avaliação como evidência técnica por componente, não como mecanismo automático de escolha da modalidade, pagamento ou transição.

7.3 MEI: MEMÓRIA ESTRUTURADA DO PLANEJAMENTO

Confirmada a necessidade de avançar para o planejamento, o GEM utiliza a Memória de Estruturação da Inovação — MEI como núcleo especializado dessa fase.

A MEI documenta necessidade, resultados esperados, prospecção, incertezas, estratégia de contratação, estimativa, riscos e critérios de aferição. Pode funcionar como documento autônomo quando o regime do ente permitir ou ser incorporada a ETP adaptado quando esse instrumento for exigido.

A escolha procura responder a uma característica própria do CPSI: planejar suficientemente sem fechar prematuramente a solução. O instrumento não elimina informações economicamente ou juridicamente relevantes, mas evita que a necessidade de completar um documento conduza à criação artificial de respostas ainda não disponíveis.

A MEI possui caráter dinâmico. Sua atualização é prevista quando negociação ou fatos supervenientes modificarem premissas materiais, mantendo-se registro, assinatura, versionamento e referência aos documentos de suporte.

Esse versionamento dá expressão operacional à cadeia de custódia: a informação nova não substitui silenciosamente a anterior, mas passa a compor o próprio histórico decisório.

7.4 MÉTRICAS ECONÔMICAS E TÉCNICAS NO CONTEXTO DA DECISÃO

A estruturação métrica do GEM seleciona instrumentos conforme a dimensão examinada, sem depender de uma técnica única.

Na avaliação econômica, por exemplo, o ROI pode ser utilizado quando existirem dados e premissas demonstráveis. A métrica, entretanto, não substitui pesquisa de preços, memória de cálculo, custo-benefício, valor público ou exame de vantajosidade.

Em estimativas relacionadas ao desenvolvimento de software, o CoCoMo pode funcionar como referencial técnico quando houver condições para sua aplicação. Sua presença no método não transforma uma estimativa em verdade matemática; oferece forma estruturada para explicitar premissas e produzir resultado verificável.

Essa utilização seletiva evidencia a estruturação métrica contextual: não existe uma métrica universal destinada a produzir a decisão, mas instrumentos escolhidos conforme a natureza da pergunta e a informação efetivamente disponível.

7.5 MATRIZ DE RISCOS DE P&D E MARCOS DE VALIDAÇÃO

A Matriz de Riscos de P&D ocupa posição central na ligação entre planejamento e execução. No GEM, ela não se limita a listar eventos e consequências. Cada risco deve ser relacionado ao marco correspondente, ao critério observável, à fonte de prova, ao responsável pela verificação e às respostas possíveis.

Essa estrutura faz com que o risco integre a cadeia decisória, e não apenas exista como registro preventivo: quando um evento ocorre, já existe relação previamente documentada com o que deveria ser observado e com as alternativas a apreciar.

Os marcos constituem pontos nos quais hipóteses da execução são confrontadas com evidências observadas. O GEM admite, conforme o caso, respostas como correção, continuidade, suspensão, replanejamento ou extinção, mas evita transformá-las em consequências automáticas.

A matriz, portanto, não decide. Ela estrutura aquilo que deverá ser observado quando a decisão precisar ser tomada.

7.6 GOVERNANÇA N1–N3–N2 E IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES

A rastreabilidade exige identificar não só evidências e decisões, mas os agentes e seus atos. O GEM incorpora essa dimensão por meio de governança funcional que distingue planejamento, fiscalização da execução e apreciação dos resultados.

A função N1 corresponde ao planejamento e à instrução. O framework propõe sua formalização por equipe ou comissão designada, com identificação das tarefas, produtos e responsabilidades.

A função N3 acompanha a execução, verifica fatos, testes, entregas e critérios dos marcos e produz o relatório técnico; N2 aprecia os resultados dentro da competência que lhe tenha sido atribuída.

O método procura impedir que o mesmo agente planeje, produza a evidência, verifique-a e julgue sua própria atuação, adotando incompatibilidades destinadas a evitar autorrevisão e concentração do ciclo decisório.

A identificação funcional materializa aspecto essencial da cadeia de custódia: não basta saber qual evidência existe. É necessário identificar quem participou de

sua produção, quem verificou os fatos correspondentes e quem posteriormente apreciou seus efeitos.

7.7 TVM: DO MARCO À EVIDÊNCIA DECISÓRIA

Durante a execução, o Termo de Validação de Marco — TVM materializa a passagem entre fato observado, evidência e decisão.

O ponto de partida é distinguir o que foi realizado, o que foi observado, por que o resultado ocorreu e qual consequência o contrato atribui à situação — perguntas que não pertencem necessariamente ao mesmo agente.

O TVM reúne referência às evidências, situação da meta, causa conhecida ou incerteza remanescente e encaminhamento decorrente, sem substituir os documentos e competências que lhe dão suporte.

O instrumento torna concreta a relação entre produção de evidência e cadeia de custódia. A resposta produzida diante do critério aplicado não permanece isolada: passa a ser associada ao marco, ao agente, à avaliação e aos atos subsequentes.

O TVM não certifica que a resposta seja correta. Preserva elementos suficientes para que a passagem entre execução, evidência e decisão permaneça posteriormente identificável.

7.8 ICE: MENSURAÇÃO DA CONFORMIDADE EVIDENCIAL E SEUS LIMITES

O Índice de Conformidade Evidencial — ICE introduz uma dimensão adicional. Seu objeto não é medir a probabilidade de a decisão ser considerada correta por órgão de controle. O índice procura demonstrar o grau em que determinada instrução atendeu aos instrumentos e evidências exigidos pelo próprio GEM.

O modelo inicial utiliza seis blocos: triagem, planejamento, governança do julgamento, execução, conformidade com a LGPD e transição ou encerramento. Os pesos propostos pelo método são escolhas autorais de partida e estão expressamente sujeitos a recalibração.

Esses pesos não decorrem da LC nº 182/2021, de validação estatística ou de escala científica externa: sua justificativa está na importância atribuída inicialmente a cada bloco, podendo ser recalibrados conforme o contexto e a experiência de aplicação.

Além disso, o número agregado não constitui o principal produto informacional do ICE. O painel dos blocos possui maior capacidade explicativa, porque processos com percentuais semelhantes podem apresentar fragilidades completamente diferentes.

A quantificação produzida pelo ICE não deve ser convertida em presunção de regularidade ou irregularidade do processo: usada dessa forma, produziria justamente um formalismo de nova geração, substituindo a análise contextual por um número aparentemente objetivo.

O ICE mede a conformidade da instrução evidencial com os parâmetros definidos pelo método. Não certifica a verdade material das evidências, a validade intrínseca da escolha gerencial, a legalidade de atos específicos ou a correção da decisão.

Um processo com índice elevado pode conter decisão inadequada; um índice inferior pode revelar deficiência documental localizada sem permitir concluir, isoladamente, pela inadequação do mérito administrativo. Se o número passar a substituir a análise do percurso, a métrica deixa de servir à auditabilidade e passa a produzir nova forma de automatismo.

7.9 DESCONTINUIDADE: O INSUCESSO COMO INFORMAÇÃO

Uma arquitetura destinada à inovação não pode ser construída apenas para documentar o sucesso. Se a experimentação admite incerteza e risco tecnológico, o método precisa também estruturar aquilo que ocorre quando a hipótese não se confirma.

No GEM, os marcos e a Matriz de Riscos permitem relacionar resultados insuficientes às evidências produzidas e às possíveis respostas. Diante de falha, podem surgir alternativas de correção, repetição justificada, replanejamento, redução de escopo ou extinção, conforme a causa e as condições pactuadas.

A descontinuidade deixa, assim, de representar necessariamente fracasso administrativo. Pode constituir decisão racional decorrente das evidências produzidas pela própria experimentação.

Isso não significa que toda descontinuidade seja adequada, mas que ela precisa ser avaliada a partir do percurso que a produziu — o insucesso tecnológico passa, assim, a produzir conhecimento documentado em vez de simplesmente encerrar o processo sem preservar sua aprendizagem.

7.10 TRANSIÇÃO E ENCERRAMENTO DO PERCURSO EXPERIMENTAL

O GEM também estrutura a passagem entre o CPSI e eventual contratação de fornecimento. Essa transição não decorre automaticamente do êxito de um teste: exige nova decisão, baseada nas evidências acumuladas e nas condições existentes no momento da avaliação.

O ciclo experimental possui, portanto, encerramento próprio. A Administração pode decidir pela transição, pela não contratação, pela continuidade nos limites admitidos ou pela adoção de outra providência cabível.

Nesse ponto, o percurso iniciado pela triagem encontra seu fechamento. A decisão final pode ser compreendida à luz dos elementos produzidos desde o FPS, passando pelo planejamento da MEI, pela matriz de riscos, julgamento, execução e TVMs.

Não significa que a última decisão seja determinada pelas anteriores. Significa que sua relação com elas permanece identificável.

7.11 INTEGRAÇÃO DAS FERRAMENTAS E OS CINCO REQUISITOS

A apresentação dos componentes permite retornar aos cinco requisitos derivados anteriormente.

A vinculação à norma aparece na separação entre parâmetros legais e escolhas autorais do método.

A estruturação métrica contextual aparece na utilização de instrumentos diferentes para problemas diferentes: FPS para triagem, TRL para maturidade tecnológica, métricas econômicas e técnicas quando aplicáveis, matriz de riscos para eventos e respostas, marcos para aferição e ICE para conformidade evidencial.

A produção de evidência ocorre quando essas estruturas recebem respostas e resultados do caso concreto. Os formulários não contêm previamente a decisão. Registram aquilo que os agentes produzem durante a aplicação.

A cadeia de custódia decisória aparece na preservação da relação entre evidências, agentes, atos, decisões e sua posição temporal. FPS e MEI são passíveis de revisão e versionamento; N1, N3 e N2 possuem funções identificáveis; os marcos relacionam critérios e evidências; o TVM vincula fatos observados à apreciação e aos atos posteriores.

Por fim, a coerência sistêmica decorre da relação entre esses componentes. O FPS indica a rota; MEI, matriz de riscos e demais instrumentos estruturam o planejamento; julgamento e TVM organizam seleção e execução; a descontinuidade trata o insucesso; e a transição encerra o ciclo experimental.

Tabela 2 — Correspondência entre requisitos e instrumentos do GEM

REQUISITO	MATERIALIZAÇÃO NO GEM
Vinculação à norma	Separação entre comandos normativos e escolhas metodológicas
Estruturação métrica contextual	FPS, TRL, métricas econômicas e técnicas, Matriz de Riscos e ICE
Produção de evidência	Respostas, registros, relatórios, avaliações e TVMs
Cadeia de custódia decisória	Versionamento, temporalidade, identificação de N1/N3/N2, marcos e vinculação entre registros
Coerência sistêmica	Relação entre triagem, planejamento, julgamento, execução, descontinuidade e transição

Fonte: elaborada pelos autores.

Essa correspondência não constitui validação empírica do framework. Demonstra aderência funcional entre a arquitetura proposta pelo GEM e os requisitos derivados independentemente neste artigo.

8 DISCUSSÃO

A análise permite retornar ao problema inicial sob perspectiva mais precisa. A tensão entre discricionariedade e controle não precisa ser solucionada pela redução do espaço decisório do gestor. Uma alternativa consiste em aumentar a qualidade do registro das condições em que esse espaço foi exercido.

Essa diferença é relevante porque mecanismos excessivamente prescritivos podem produzir efeito contrário ao pretendido em contratação de inovação. Se o método determina previamente a resposta, deixa de estruturar a discricionariedade e passa a substituí-la. Se apenas registra conclusões sem preservar suas relações, produz formalização sem rastreabilidade.

Os cinco requisitos procuram ocupar o espaço entre esses extremos.

A norma delimita. A métrica estrutura. A resposta produz evidência. A cadeia preserva. A coerência relaciona.

A dimensão temporal acrescenta algo essencial: o percurso preserva também aquilo que era possível saber em cada momento. Essa propriedade permite que o controle posterior disponha das novas informações produzidas pela experimentação sem projetá-las artificialmente sobre decisões anteriores.

O resultado pretendido não é certeza, mas possibilidade de identificação e avaliação contextualizada.

Sob a perspectiva do controle externo, a preservação do percurso decisório amplia a informação disponível à fiscalização e dialoga com uma atuação dos Tribunais de Contas que alcança governança, gestão de riscos e aperfeiçoamento dos controles das contratações públicas. Em vez de observar apenas o resultado final ou a existência formal dos atos, a auditabilidade proposta permite examinar as relações entre evidências, métricas, agentes e decisões, bem como distinguir as informações disponíveis no momento da escolha daquelas produzidas posteriormente. O controle passa, assim, a dispor de melhores condições para avaliar o percurso sem converter rastreabilidade em presunção de acerto.

O GEM demonstra uma forma possível de operacionalizar essa lógica. Sua principal característica para os fins deste artigo não está em qualquer ferramenta isolada, mas na relação existente entre elas.

O FPS sem planejamento posterior seria apenas uma triagem. A MEI sem execução relacionada perderia continuidade. A Matriz de Riscos sem marcos seria predominantemente prospectiva. O TVM sem critérios anteriores registraria resultados sem contexto. O ICE sem evidências subjacentes seria apenas um número.

A coerência sistêmica é justamente o que transforma essas ferramentas em percurso.

Também por isso o ICE não pode ser convertido em mecanismo autônomo de classificação da qualidade decisória. Fazê-lo romperia a própria relação sistêmica que lhe confere significado: o índice somente é inteligível quando lido juntamente com os blocos, documentos, evidências e decisões que procura sintetizar.

Essa constatação evidencia igualmente o limite atual da proposta. Coerência interna não demonstra eficácia externa. O próprio GEM reconhece a necessidade de aplicações-piloto, avaliação independente e revisão antes de eventual institucionalização, inclusive para verificar se aumenta rastreabilidade sem produzir formalidades desnecessárias.

Esse limite fornece agenda objetiva para continuidade da pesquisa: aplicação do framework em processos reais ou controlados, análise da qualidade das evidências produzidas, avaliação da compreensão do percurso por terceiros, observação de eventuais custos burocráticos e recalibração de instrumentos e ponderações.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CPSI insere a Administração Pública em domínio no qual parte da incerteza decorre da própria natureza da inovação. Soluções podem estar em desenvolvimento, riscos tecnológicos podem ser legitimamente assumidos e informações relevantes podem surgir somente durante a experimentação. A governança desse processo não pode pressupor que todas as respostas estejam disponíveis desde seu início.

Essa realidade amplia a importância da discricionariedade técnica, mas não elimina a necessidade de controle. O problema passa a ser construir condições para que essa discricionariedade seja exercida sem que seu percurso se torne opaco e sem que decisões pretéritas sejam avaliadas como se o gestor dispusesse de informações produzidas apenas posteriormente.

A pesquisa partiu da seguinte pergunta: quais requisitos deve possuir uma estrutura de governança capaz de tornar rastreável e auditável o processo decisório no CPSI sem eliminar a discricionariedade técnica atribuída ao gestor?

A análise permitiu identificar cinco requisitos interdependentes: vinculação à norma, estruturação métrica contextual, produção de evidência, cadeia de custódia decisória e coerência sistêmica.

A resposta à pergunta pode ser formulada de maneira direta: uma estrutura de governança adequada a essa finalidade deve respeitar os parâmetros normativos e a competência discricionária do gestor, estruturar as avaliações mediante métricas adequadas ao contexto, registrar as respostas produzidas como evidências, preservar a cadeia que relaciona agentes, atos e decisões e manter coerência lógica entre os elementos que compõem o percurso.

A preservação da posição temporal desses elementos acrescenta uma condição relevante: permite identificar o estado informacional no qual cada decisão foi

produzida. O controle posterior pode, assim, utilizar o conhecimento posteriormente adquirido sem confundi-lo com aquele disponível no momento da decisão.

A articulação dos requisitos produz condições para a rastreabilidade e, a partir dela, para a auditabilidade. A primeira permite identificar as decisões e os elementos relacionados ao percurso. A segunda permite avaliá-los. Nenhuma assegura que a decisão tenha sido correta.

A análise da arquitetura do GEM demonstra correspondência funcional entre seus principais componentes e os cinco requisitos derivados. FPS, MEI, métricas técnicas e econômicas, Matriz de Riscos de P&D, governança N1–N3–N2, marcos, TVM, ICE, mecanismos de descontinuidade e transição formam uma sequência destinada a preservar informações e relações ao longo do ciclo experimental.

O próprio framework, entretanto, reconhece que sua coerência interna não equivale a validação definitiva e prevê aplicação-piloto, avaliação e recalibração como etapas necessárias de seu desenvolvimento.

A contribuição proposta é, portanto, deliberadamente delimitada. Não se pretende demonstrar que o GEM produz decisões corretas nem que sua adoção afasta divergências jurídicas ou técnicas. Pretende-se demonstrar que uma estrutura pode preservar a discricionariedade e, simultaneamente, organizar condições para que seu exercício seja identificável e avaliável.

Rastreabilidade permite identificar. Auditabilidade permite avaliar. Nenhuma das duas assegura acerto.

Em contratação pública de inovação, a governança não precisa prometer eliminar a incerteza. Precisa permitir compreender como a Administração decidiu diante dela, com aquilo que podia saber naquele momento.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Discricionariedade e controle jurisdicional. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

EDLER, Jakob; GEORGHIOU, Luke. Public procurement and innovation—resurrecting the demand side. Research Policy, v. 36, n. 7, p. 949-963, 2007. DOI: 10.1016/j.respol.2007.03.003.

FISCHHOFF, Baruch. Hindsight ≠ foresight: the effect of outcome knowledge on judgment under uncertainty. Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance, v. 1, n. 3, p. 288-299, 1975. DOI: 10.1037/0096-1523.1.3.288.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. Revista Consultor Jurídico, 25 maio 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto. Acesso em: 24 ago. 2026.

OECD. Public procurement for innovation: good practices and strategies. Paris: OECD Publishing, 2017. (OECD Public Governance Reviews). DOI: 10.1787/9789264265820-en.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249, maio/ago. 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82012.

RACHLINSKI, Jeffrey J. A positive psychological theory of judging in hindsight. University of Chicago Law Review, v. 65, n. 2, p. 571-625, 1998.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Acórdão 60/2020-Plenário. Processo TC 029.929/2015-6. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 22 jan. 2020. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/60/2020/Plen%C3%A1rio. Acesso em: 22 ago. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 1.428/2026-Tribunal Pleno. Processo nº 711059/25. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Curitiba: TCE-PR, 2026. Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/noticias/matinhos-refaz-licitacao-para-contratar-sistema-de-videomonitoramento-urbano.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

UYARRA, Elvira; EDLER, Jakob; GARCIA-ESTEVEZ, Javier; GEORGHIOU, Luke; YEOW, Jillian. Barriers to innovation through public procurement: a supplier perspective. Technovation, v. 34, n. 10, p. 631-645, 2014. DOI: 10.1016/j.technovation.2014.04.003.

ARTIGO

TRANSPARENTE PARA QUEM? INTELIGIBILIDADE DA COMUNICAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO PARANÁ

TRANSPARENT FOR WHOM? INTELLIGIBILITY OF FISCAL COMMUNICATION IN THE STATE OF PARANÁ

Afonso Pereira da Silva Filho[1]
Doutorando em Administração - UEM
Mestre em Ciências Contábeis - UEM
Especialista em Contabilidade Financeira e Tributária - UEL
Especialista em Perícia Contábil e Auditoria - UEL
Graduado em Ciências Contábeis - UENP
Professor - UENP

RESUMO

O artigo examina se a transparência fiscal do Estado do Paraná é acompanhada de inteligibilidade suficiente para que cidadãos não especialistas encontrem, compreendam e usem informações orçamentárias e contábeis. À luz da Teoria da Comunicação, transparência efetiva e linguagem simples, realizou-se análise documental comparativa de cinco instrumentos oficiais: Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, Lei Orçamentária Anual de 2025, página explicativa Orçamento Anual, Balanço Cidadão e boletim Contabilidade na Prática do terceiro quadrimestre de 2025. Foi construído o Índice de Aderência à Linguagem Simples do Paraná (IALS-PR), com dez critérios derivados da Lei nº 15.263/2025, pontuados de 0 a 2. Os documentos normativos obtiveram 35 pontos em 100, enquanto os três instrumentos de mediação ao cidadão alcançaram 75 a 90 pontos; a média dos instrumentos explicativos foi 85, contra 35 dos normativos. A análise mostra que o Paraná já adota uma arquitetura em camadas capaz de reduzir ruídos sem substituir a precisão jurídica, mas ainda carece de protocolo comum, métricas de qualidade e teste sistemático com usuários. Propõe-se o Protocolo Paranaense de Comunicação Fiscal Clara (PPCFC-PR), com classificação de audiência, resumo cidadão, glossário, contextualização de números, diagnóstico de legibilidade, acessibilidade e teste com público-alvo. Conclui-se que publicar é condição necessária, porém insuficiente, para accountability fiscal: a informação precisa ser decodificável e utilizável. Como referência de boa prática, o protocolo também pode subsidiar iniciativas de transparência de órgãos de controle e jurisdicionados.

1 Contato: afonsopereira-@hotmail.com

PALAVRAS-CHAVE
Transparência fiscal. Linguagem simples. Contabilidade pública. Controle externo. Teoria da Comunicação.

ABSTRACT
This article examines whether fiscal transparency in the State of Paraná is accompanied by sufficient intelligibility for non-specialist citizens to find, understand and use budgetary and accounting information. Drawing on Communication Theory, effective transparency and plain language, a comparative documentary analysis was conducted on five official instruments: the 2026 Budget Guidelines Law, the 2025 Annual Budget Law, the explanatory Annual Budget webpage, the Citizen Balance Sheet and the Practical Accounting bulletin for the third four-month period of 2025. The Paraná Plain Language Adherence Index (IALS-PR) was developed with ten criteria derived from Federal Law 15,263/2025, scored from 0 to 2. Normative documents scored 35 out of 100, whereas the three citizen-mediation instruments scored between 75 and 90; their average was 85, compared with 35 for normative instruments. Results indicate that Paraná already operates a layered communication architecture capable of reducing communication noise without replacing legal precision, but it still lacks a common protocol, quality metrics and systematic user testing. The article proposes the Paraná Protocol for Clear Fiscal Communication (PPCFC-PR), combining audience classification, citizen summaries, glossaries, numerical contextualization, readability diagnostics, accessibility and target-user testing. Publishing information is necessary but insufficient for fiscal accountability: information must also be decodable and usable. As a good-practice reference, the protocol may also support transparency initiatives by oversight bodies and audited public entities.

KEYWORDS
Fiscal transparency. Plain language. Public accounting. External oversight. Communication theory.

ARTIGO

1 INTRODUÇÃO

Transparência fiscal costuma ser associada à disponibilidade de leis, relatórios, demonstrativos e bases de dados. Essa associação é necessária, mas incompleta. Um governo pode publicar informações em volume elevado e, ainda assim, manter elevada assimetria cognitiva entre quem produz o dado e quem precisa compreendê-lo. O Fundo Monetário Internacional inclui a clareza entre os atributos centrais da transparência fiscal e define essa dimensão pela facilidade de compreensão dos relatórios por seus usuários (IMF, 2012). Em termos práticos, a transparência deixa de ser apenas uma questão de acesso quando o cidadão precisa interpretar conceitos como resultado primário, receita corrente líquida, restos a pagar, despesa empenhada, dívida consolidada ou vinculações constitucionais.

Na contabilidade, o problema da compreensibilidade não é novo. Bedford e Baladouni (1962) conceberam a contabilidade como processo de comunicação no qual a utilidade depende da relação entre emissor, mensagem e receptor. No Brasil, Dias Filho (2000) observou que a terminologia contábil pode atuar como barreira quando os códigos utilizados pelo emissor não são compartilhados pelo usuário. Estudos recentes de legibilidade no setor público confirmam a persistência do problema: Alves et al. (2023) analisaram 3.720 relatórios de gestão de 930 instituições brasileiras e verificaram que mudanças estruturais de relato não garantem, por si sós, textos mais legíveis; Alves et al. (2024) reforçam que características lexicais e a legibilidade devem ser tratadas como componentes da usabilidade da prestação de contas.

A literatura internacional também distingue divulgação de compreensão. Langella et al. (2023), em experimento com informação financeira governamental, demonstraram que explicações de jargões técnicos e representações visuais elevam a compreensão dos cidadãos. Yusuf et al. (2023) tratam tamanho, legibilidade e tempestividade como dimensões de acessibilidade da informação financeira estadual. Heald (2006), ao diferenciar transparência nominal e transparência efetiva, oferece uma chave importante: disponibilizar informação não equivale automaticamente a torná-la operacional para controle, decisão ou participação.

Esse debate ganhou densidade normativa no Brasil com a Política Nacional de Linguagem Simples, instituída pela Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. A norma se aplica aos órgãos e entidades da administração pública de todos os entes federativos e estabelece como objetivo permitir que o cidadão encontre, entenda e use informações públicas, reduzir intermediações e facilitar transparência, participação e controle social. Entre as técnicas previstas estão frases curtas e diretas, palavras comuns, explicação de jargões, expansão de siglas, organização por listas e recursos gráficos, prioridade para a informação mais importante, voz ativa, acessibilidade e teste com o público-alvo (BRASIL, 2025). A Lei de Acesso à Informação já exigia informação transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, e a Lei do Governo Digital reforçou o uso de linguagem clara nos serviços públicos (BRASIL, 2011, 2021).

No Paraná, há sinais concretos de mudança da comunicação fiscal. A Secretaria de Estado da Fazenda mantém o Balanço Cidadão e afirma que o documento apresenta de forma transparente a aplicação dos recursos públicos. Também publica o boletim Contabilidade na Prática, concebido para apresentar de forma clara e descomplicada os números da execução orçamentária e permitir acompanhamento acessível do gasto público (PARANÁ, 2026a). Em 2025, a divulgação do Balanço Cidadão destacou explicitamente a necessidade de aproximar governo e sociedade e de devolver informações contábeis complexas ao contribuinte de maneira clara e

direta (PARANÁ, 2025a). Essas iniciativas convivem, porém, com leis e demonstrativos cuja finalidade jurídica e técnica demanda alta densidade conceitual.

A coexistência desses formatos cria uma questão relevante para a gestão e o controle das finanças públicas: o Estado está construindo uma arquitetura de transparência em camadas, capaz de preservar precisão técnica e simultaneamente oferecer tradução cidadã, ou as iniciativas de simplificação permanecem pontuais e sem padrão verificável? A questão interessa não apenas à gestão fazendária, mas também ao ecossistema de accountability. Informações fiscais inteligíveis ampliam as condições para que cidadãos, imprensa, organizações sociais e instituições de controle acompanhem arrecadação, gasto, endividamento e cumprimento de limites, ainda que cada público utilize a informação com capacidades e finalidades distintas.

Diante disso, a questão de pesquisa é: em que medida os principais instrumentos de comunicação fiscal do Estado do Paraná aderem a princípios de linguagem simples e de transparência efetiva, e quais mecanismos podem institucionalizar uma comunicação fiscal mais inteligível sem reduzir a precisão técnica e jurídica? O objetivo geral é avaliar a inteligibilidade de instrumentos fiscais estaduais e propor um protocolo de comunicação fiscal clara aplicável ao Paraná. Especificamente, busca-se: (i) comparar documentos normativos e instrumentos voltados à mediação com o cidadão; (ii) construir um índice exploratório de aderência à linguagem simples; (iii) identificar práticas já consolidadas e lacunas de padronização; e (iv) propor mecanismos de governança capazes de transformar disponibilidade de informação em compreensibilidade e uso.

A contribuição é tripla. No plano teórico, o trabalho articula Teoria da Comunicação, transparência efetiva e linguagem simples para interpretar jargão, estrutura e visualização como possíveis ruídos no fluxo da informação contábil pública. No plano metodológico, apresenta o Índice de Aderência à Linguagem Simples do Paraná (IALS-PR), rastreável e deliberadamente exploratório. No plano aplicado, propõe o Protocolo Paranaense de Comunicação Fiscal Clara (PPCFC-PR), concebido para complementar, e não substituir, documentos legais e técnicos. Além de sua aplicação à administração estadual, o protocolo pode servir como referência de boa prática para órgãos de controle e jurisdicionados interessados em qualificar a camada cidadã da transparência. A premissa é que uma política madura de transparência não escolhe entre precisão e clareza: organiza diferentes camadas de comunicação para diferentes usos e públicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TEORIA DA COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO CONTÁBIL

A abordagem comunicacional da contabilidade parte da ideia de que mensurar fatos não encerra a função informacional. Bedford e Baladouni (1962) descrevem

a contabilidade como sistema de comunicação no qual eventos econômicos são selecionados, codificados e transmitidos a usuários. A eficácia depende da fidelidade com que o fenômeno é representado e da capacidade do receptor de decodificar a mensagem. O relatório pode ser tecnicamente correto e, ao mesmo tempo, comunicacionalmente ineficaz se a linguagem utilizada não fizer parte do repertório do destinatário.

Dias Filho (2000) transpôs esse raciocínio para o problema semântico da evidenciação contábil brasileira. A compreensibilidade é requisito para que a informação seja incorporada à decisão; terminologia excessivamente especializada aumenta o risco de ruído e reduz o aproveitamento do conteúdo. Na comunicação pública, esse risco é ampliado porque o conjunto de usuários é heterogêneo: gestores, parlamentares, auditores, jornalistas, pesquisadores e cidadãos compartilham a mesma informação fiscal, mas possuem níveis de conhecimento e objetivos distintos.

A Teoria da Comunicação evita uma interpretação simplista de que toda palavra técnica deve ser eliminada. Códigos especializados são necessários em ambientes profissionais porque permitem precisão e comparabilidade. O problema ocorre quando a mesma codificação é utilizada sem mediação para um público que não domina esse código. A resposta, portanto, é segmentar a comunicação: preservar documentos oficiais completos e, paralelamente, construir mensagens que retenham o conteúdo econômico essencial com explicações, exemplos, hierarquia visual e caminhos para aprofundamento.

Esse desenho em camadas também reduz um risco oposto: simplificação que distorce. Um resumo cidadão não pode converter déficit em 'prejuízo', restos a pagar em 'dívida atrasada' ou despesa empenhada em 'dinheiro já pago'. A comunicação fiscal clara exige tradução conceitualmente fiel. Por isso, a qualidade deve ser avaliada simultaneamente em duas dimensões: precisão do significado e redução do custo cognitivo de acesso.

2.2 TRANSPARÊNCIA NOMINAL, TRANSPARÊNCIA EFETIVA E *ACCOUNTABILITY*

Heald (2006) distingue, entre outras categorias, transparência nominal e transparência efetiva. A primeira pode existir quando informação é formalmente aberta, mas pouco capaz de alterar o conhecimento de atores externos; a segunda pressupõe que a abertura produza visibilidade substancial sobre decisões, processos e resultados. Essa distinção é especialmente útil para finanças públicas, nas quais o cumprimento legal costuma gerar grande quantidade de demonstrativos obrigatórios, nem sempre assimiláveis por usuários não técnicos.

O IMF (2012) define transparência fiscal pela clareza, confiabilidade, frequência, tempestividade e relevância dos relatórios, além da abertura do processo de

formulação fiscal. A inclusão explícita da clareza mostra que transparência não se reduz à existência de arquivo ou base aberta. A informação precisa permitir que diferentes usuários formem avaliação razoável da posição fiscal, dos riscos e das escolhas governamentais.

Langella et al. (2023) fornecem evidência experimental relevante para essa passagem entre acesso e uso. Ao manipular explicações de conteúdo e formato de apresentação, os autores encontraram melhora da compreensão quando jargões eram esclarecidos e quando recursos visuais eram utilizados. O resultado sustenta a ideia de que a inteligibilidade pode ser desenhada e gerenciada. Yusuf et al. (2023), ao analisar relatórios financeiros de governos estaduais norte-americanos, também tratam a legibilidade como componente da acessibilidade, ao lado do tamanho e da tempestividade.

No setor público brasileiro, Alves et al. (2023, 2024) demonstram que legibilidade pode ser mensurada e deve integrar a avaliação da prestação de contas. A consequência gerencial é relevante: um órgão que mede apenas completude, tempestividade e conformidade pode entregar transparência formal de alta qualidade e, ainda assim, falhar na interface com o cidadão. Uma política de comunicação fiscal deve adicionar métricas de inteligibilidade ao conjunto de controles de qualidade.

2.3 LINGUAGEM SIMPLES COMO POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL

A Política Nacional de Linguagem Simples converte princípios comunicacionais em dever administrativo. A Lei nº 15.263/2025 define linguagem simples como técnicas de transmissão clara e objetiva nas quais palavras, estrutura e leiaute permitam encontrar, compreender e usar a informação. O foco em uso é central: não basta reconhecer palavras; o cidadão deve conseguir responder perguntas concretas, como quanto foi arrecadado, quanto foi gasto, por que o resultado mudou e onde aprofundar a consulta (BRASIL, 2025).

A lei oferece critérios operacionais que podem ser transformados em instrumentos de avaliação: ordem direta, frases curtas, uma ideia por parágrafo, palavras comuns, explicação de termos técnicos, nome completo antes de siglas, listas e gráficos, informação mais importante no início, voz ativa, eliminação de redundâncias, acessibilidade e teste com público-alvo. O conjunto desloca a linguagem simples de preferência estilística para processo de design e validação de informação.

A aplicação à área fiscal demanda proporcionalidade. LDO, LOA, balanços e demonstrativos têm usuários técnicos e funções jurídicas que impedem uma simples substituição de terminologia. A solução é um arranjo de dupla camada. A camada de integridade preserva o documento legal, dados completos, metodologia e trilha de auditoria; a camada de mediação reorganiza os mesmos fatos para não

especialistas, com explicações e sínteses. O Balanço Cidadão e o Contabilidade na Prática são exemplos dessa lógica, enquanto a página Orçamento Anual atua como porta de entrada para documentos mais complexos.

Dessa articulação derivam quatro proposições analíticas: P1 - documentos normativos, por função jurídica, tendem a apresentar menor aderência a técnicas de linguagem simples do que instrumentos explicitamente voltados ao cidadão; P2 - a combinação de explicação conceitual, hierarquia visual e contextualização reduz ruídos sem exigir eliminação dos documentos técnicos; P3 - transparência fiscal efetiva requer arquitetura de navegação entre camadas, permitindo ao usuário migrar do resumo ao dado primário; e P4 - a institucionalização depende de critérios comuns, responsabilidade organizacional e teste com usuários, e não apenas de iniciativas editoriais isoladas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é aplicada, documental e descritivo-exploratória, com abordagem qualitativo-quantitativa. O estudo não procura medir conhecimento efetivo dos cidadãos, pois não foram realizados experimentos ou entrevistas. O objeto é a arquitetura comunicacional observável dos instrumentos oficiais: linguagem, organização, explicação de termos, recursos visuais e mecanismos que aproximam a informação técnica de usuários não especialistas.

O corpus foi selecionado de forma intencional para representar duas funções comunicacionais. Na camada normativo-técnica foram incluídas a Lei Estadual nº 22.520/2025, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2026, e a Lei Estadual nº 22.267/2024, Lei Orçamentária Anual de 2025. Na camada de mediação foram analisados: a página institucional Orçamento Anual da SEFA; o Balanço Cidadão, considerando a versão de 2024 e a descrição institucional de 2025; e o boletim Contabilidade na Prática - 3º Quadrimestre de 2025. A escolha não pretende representar toda a comunicação fazendária, mas contrastar documentos centrais de planejamento e execução com produtos explicitamente orientados à compreensão do público.

Para operacionalizar a análise, foi construído o Índice de Aderência à Linguagem Simples do Paraná (IALS-PR), inspirado diretamente nas técnicas do art. 5º da Lei nº 15.263/2025 e adaptado ao contexto fiscal. Dez critérios foram avaliados em escala ordinal: 0 = ausente ou incompatível no trecho/documento observado; 1 = presença parcial; 2 = presença clara e recorrente. A pontuação total foi convertida para escala de 0 a 100. Os critérios são: (C1) frases relativamente curtas e estrutura direta; (C2) uma ideia predominante por bloco; (C3) preferência por palavras comuns; (C4) explicação de jargões; (C5) expansão ou contextualização de siglas; (C6) uso de organização visual, listas ou gráficos; (C7) priorização das informações-chave; (C8) tom direto/voz ativa; (C9) contextualização de números

e conceitos; e (C10) orientação explícita ao cidadão, com caminhos de uso, aprofundamento ou participação.

O IALS-PR é um instrumento exploratório e não uma escala psicométrica validada. Os pesos são iguais porque não há evidência para afirmar que um critério deva valer mais que outro. A codificação foi manual e baseada em regras previamente definidas; não houve segundo codificador, de modo que o índice deve ser interpretado como auditoria comunicacional transparente, sujeita a julgamento. Para reduzir arbitrariedade, a discussão apresenta exemplos textuais e associa cada conclusão a elementos verificáveis dos documentos.

Como medida complementar, foi calculado o comprimento médio das frases em amostras de prosa dos cinco instrumentos, excluindo tabelas, títulos isolados e sequências puramente numéricas. Essa estatística não é usada como sinônimo de compreensão: frases curtas podem continuar carregadas de jargão, e textos com frases mais longas podem ser compreensíveis quando bem estruturados. A medida serve apenas para triangulação com a matriz de linguagem simples, em linha com a literatura de legibilidade (ALVES et al., 2023, 2024; YUSUF et al., 2023).

Por fim, os achados foram interpretados com base na Teoria da Comunicação, tratando complexidade semântica, siglas e falta de hierarquia como potenciais ruídos entre emissor e receptor. Uma recomendação só foi incorporada ao protocolo proposto quando atendia a três condições: correspondência com uma fragilidade ou prática observada no Paraná; apoio em técnica prevista na Política Nacional de Linguagem Simples; e coerência com evidência acadêmica sobre compreensibilidade ou transparência.

Quadro 1 - Critérios do Índice de Aderência à Linguagem Simples do Paraná (IALS-PR)

CRITÉRIO	PERGUNTA DE AUDITORIA	BASE NORMATIVA/ ANALÍTICA
C1 - Frases e ordem	Predominam frases manejáveis e estrutura direta?	Lei 15.263/2025, art. 5º, I-II
C2 - Unidade de ideia	Os blocos evitam acumular ideias heterogêneas?	Lei 15.263/2025, art. 5º, III
C3 - Vocabulário	Há preferência por palavras comuns quando possível?	Lei 15.263/2025, art. 5º, IV
C4 - Jargão	Termos fiscais técnicos são explicados ou traduzidos?	Lei 15.263/2025, art. 5º, V
C5 - Siglas	Siglas são expandidas ou contextualizadas?	Lei 15.263/2025, art. 5º, VIII
C6 - Organização visual	Listas, tabelas, gráficos ou destaques ajudam a leitura?	Lei 15.263/2025, art. 5º, IX
C7 - Prioridade	O essencial aparece antes do detalhamento?	Lei 15.263/2025, art. 5º, X

CRITÉRIO	PERGUNTA DE AUDITORIA	BASE NORMATIVA/ ANALÍTICA
C8 - Tom direto	Há voz ativa, verbos claros e baixa nominalização?	Lei 15.263/2025, art. 5º, XII-XVI
C9 - Contexto	Números e conceitos recebem comparação/explicação de significado?	Langella et al. (2023); IMF (2012)
C10 - Uso cidadão	O texto orienta navegação, aprofundamento ou uso da informação?	Lei 15.263/2025, arts. 2º e 5º

Fonte: elaboração própria.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 DOIS REGIMES DE COMUNICAÇÃO: INTEGRIDADE NORMATIVA E MEDIAÇÃO CIDADÃ

A primeira evidência é que os instrumentos cumprem funções distintas e não devem ser julgados pelo mesmo propósito. A LDO de 2026 organiza diretrizes, metas, limites e procedimentos, recorrendo a remissões legais, parágrafos e listas normativas. A LOA de 2025 estima receita e fixa despesa de R$ 78,67 bilhões e precisa discriminar esferas, autorizações e anexos com validade jurídica (PARANÁ, 2024a, 2025b). A densidade técnica, nesse caso, não é defeito em si: trata-se da camada de integridade, que deve manter precisão e rastreabilidade.

A camada cidadã possui lógica diferente. A própria página Orçamento Anual começa explicando que o orçamento define como o Estado planeja e autoriza o uso dos recursos públicos e, em seguida, explica em linguagem corrente o que é a LOA e como ela se conecta à LDO. A página funciona como mecanismo de navegação: o usuário recebe uma definição antes de acessar os documentos legais completos (PARANÁ, 2026b). Esse desenho é consistente com a ideia de transparência em camadas: entrada simples, aprofundamento progressivo e preservação do dado de origem.

O Balanço Cidadão radicaliza a orientação ao receptor. A entrada institucional utiliza pergunta direta - 'Quer saber como seus impostos são utilizados para transformar o nosso Estado?' - e apresenta o documento como explicação transparente da aplicação dos recursos. A divulgação do Balanço Cidadão 2024 enfatizou que dados contábeis complexos precisam retornar ao contribuinte de forma clara e direta, reforçando a função de mediação (PARANÁ, 2025a, 2026a).

O Contabilidade na Prática ocupa posição intermediária entre relatório técnico e peça de comunicação. O boletim mantém conceitos como balanço orçamentário, restos a pagar, resultado primário e dívida consolidada, mas acrescenta explicações. No terceiro quadrimestre de 2025, por exemplo, define restos a pagar como despesas empenhadas em exercícios anteriores ainda não pagas, diferencia itens processados e não processados e explica que resultado primário superavitário

indica arrecadação primária superior às despesas primárias. Em outros trechos, relaciona os percentuais constitucionais a valores efetivamente aplicados em saúde, educação, ciência e tecnologia (PARANÁ, 2026c). Isso reduz ruído sem retirar o conceito técnico.

4.2 O IALS-PR: DISTÂNCIA ENTRE DOCUMENTO LEGAL E COMUNICAÇÃO DE MEDIAÇÃO

Tabela 1 - Pontuação do IALS-PR e comprimento médio das frases

INSTRUMENTO	FUNÇÃO	IALS-PR (0-100)	PALAVRAS/ FRASE*	LEITURA SINTÉTICA
LDO 2026	Normativo-técnico	35	32,9	Baixa aderência; alta densidade legal
LOA 2025	Normativo-técnico	35	21,4	Baixa aderência; finalidade jurídica
Orçamento Anual - página SEFA	Mediação/ navegação	90	25,8	Alta aderência; explica e direciona
Balanço Cidadão	Mediação/ cidadão	90	20,7	Alta aderência; linguagem orientada ao usuário
Contabilidade na Prática 3° quad. 2025	Mediação técnico-cidadã	75	20,0	Boa aderência; conserva jargão explicado

Fonte: elaboração própria a partir de documentos oficiais. *Amostras de prosa; indicador descritivo, não teste de compreensão.

Os dois documentos normativos alcançaram 35 pontos, enquanto os três instrumentos de mediação ficaram entre 75 e 90. A média da camada normativa foi 35 e a da camada explicativa, 85, diferença de 50 pontos. O resultado é coerente com P1, mas sua interpretação precisa ser cuidadosa: ele não demonstra que as leis estejam mal redigidas para sua função jurídica. Demonstra, isto sim, que um cidadão que acesse diretamente a norma enfrenta custo cognitivo muito superior ao encontrado nas peças de mediação.

O comprimento médio de frases acrescenta nuance. O Contabilidade na Prática apresentou média de 20 palavras por frase, menor do que a LDO, mas a página Orçamento Anual obteve 25,8 palavras e ainda assim recebeu alta pontuação no índice. Isso confirma que inteligibilidade não pode ser reduzida a uma fórmula de tamanho. Hierarquia, definição, vocabulário, contexto, títulos e orientação de navegação alteram a experiência do usuário. Essa interpretação é compatível com Langella et al. (2023), que encontram efeito positivo tanto para clarificação de conteúdo quanto para recursos de apresentação.

A LDO recebeu pontuação parcial em organização porque utiliza capítulos, seções, incisos e listas, elementos que facilitam localização para leitores familiarizados

com a linguagem jurídica. Entretanto, sua estrutura acumula remissões e conceitos pressupostos, como metas fiscais, PPA, fontes, vinculações e modalidades de aplicação. A LOA compartilha o mesmo problema semântico. Por isso, um bom sistema não deveria tentar transformar a lei em cartilha, mas conectar cada núcleo técnico a um resumo explicativo e a dados navegáveis.

4.3 O QUE O PARANÁ JÁ FAZ BEM

A análise mostra que o Estado não parte do zero. Primeiro, há segmentação de produtos. Balanço Cidadão, Contabilidade na Prática e páginas explicativas indicam reconhecimento organizacional de que demonstrativos oficiais necessitam de mediação. Segundo, existe preocupação explícita com linguagem acessível: a SEFA descreve o Contabilidade na Prática como relatório claro e descomplicado e afirma que o instrumento foi pensado em quem está fora do universo contábil (PARANÁ, 2024b, 2026a).

Terceiro, o Contabilidade na Prática demonstra boa prática de tradução semântica. Em vez de excluir 'restos a pagar', explica o termo; em vez de apresentar apenas percentuais constitucionais, informa o mínimo e o realizado; em vez de mostrar apenas dívida consolidada líquida negativa, explica que a posição representa capacidade financeira líquida superior à dívida considerada na métrica. Essa técnica preserva o vocabulário usado nos relatórios oficiais e fornece ao cidadão a chave para decodificá-lo, exatamente como sugere a Teoria da Comunicação.

Quarto, há forte uso de visualização. O boletim combina números em destaque, gráficos por origem de receita, grupos de despesa, funções e séries de despesa de pessoal. Langella et al. (2023) encontram que recursos visuais podem ampliar entendimento de informação financeira pública. A aderência não é apenas estética: gráficos reduzem o esforço de comparar grandezas e ajudam a responder perguntas que tabelas extensas dificultam.

Quinto, a página Orçamento Anual oferece arquitetura de aprofundamento. Após explicar a LOA, direciona para legislação, projetos de lei, diretrizes, alterações orçamentárias e Manual Técnico do Orçamento. Essa conexão é um componente de transparência efetiva: o resumo não substitui a fonte; ele cria ponte até ela.

4.4 LACUNAS: AUSÊNCIA DE PADRÃO, VALIDAÇÃO E MENSURAÇÃO

Os avanços convivem com quatro lacunas. A primeira é a ausência de um padrão público comum para comunicação fiscal simples. Os produtos possuem boas soluções editoriais, mas não foi identificada, no corpus, uma matriz que determine quais relatórios exigem versão cidadã, quais conceitos devem ter definição, quais comparações mínimas devem acompanhar números e quais indicadores de qualidade devem ser monitorados. A Política Nacional de Linguagem Simples cria base legal para esse passo, mas sua operacionalização depende de cada ente (BRASIL, 2025).

A segunda lacuna é o teste de compreensão. A Lei nº 15.263/2025 prevê testar mensagens com o público-alvo. Os materiais analisados mostram intenção de clareza, mas não apresentam, em suas páginas de divulgação, evidência de teste sistemático com cidadãos, estudantes, jornalistas ou usuários de diferentes níveis de letramento financeiro. Sem teste, o emissor avalia a mensagem a partir do próprio repertório - justamente o risco identificado pela Teoria da Comunicação.

A terceira é a contextualização desigual. O Contabilidade na Prática frequentemente explica o significado de percentuais e variações, porém algumas telas e quadros ainda pressupõem familiaridade com siglas como RPPS, RCL, BO, LDO, LOA e categorias de receita/despesa. A expansão da sigla resolve apenas parte do problema; o cidadão precisa compreender por que aquela métrica importa. A mesma regra vale para números elevados: R$ 80 bilhões se torna mais inteligível quando comparado ao orçamento, ao ano anterior, ao limite legal ou à composição percentual.

A quarta lacuna é de continuidade entre peças. O usuário pode chegar ao Balanço Cidadão, ao boletim, à LOA e aos dados detalhados por caminhos diferentes. Um padrão de links recíprocos, identificadores e glossário comum permitiria navegação bidirecional: do resumo ao detalhe e do detalhe ao resumo. Essa arquitetura também reduziria retrabalho editorial, pois definições padronizadas poderiam ser reutilizadas em painéis, notícias, relatórios e APIs.

4.5 TEORIA DA COMUNICAÇÃO: ONDE ESTÃO OS RUÍDOS

Quadro 2 - Ruídos de comunicação fiscal e mecanismos de redução

RUÍDO OBSERVADO	EFEITO PROVÁVEL NO RECEPTOR	RESPOSTA COMUNICACIONAL
Jargão sem definição	Leitura literal sem compreensão do conceito	Glossário contextual e exemplo prático
Siglas sucessivas	Sobrecarga de memória e abandono da leitura	Nome completo, sigla e tooltip recorrente
Número sem referência	Dificuldade de julgar materialidade ou tendência	Comparação temporal, percentual, meta ou limite
Tabela densa como primeira camada	Alto custo para localizar a mensagem central	Resumo antes do detalhamento e visualização
Documento legal como porta de entrada	Confusão entre precisão normativa e comunicação cidadã	Página intermediária e resumo cidadão
Produtos sem padrão comum	Experiência variável e dificuldade de aprendizagem	Protocolo estadual e glossário unificado
Ausência de teste com usuários	O emissor presume compreensão	Teste rápido de tarefas e perguntas de compreensão

Fonte: elaboração própria com base em Bedford e Baladouni (1962), Dias Filho (2000), Langella et al. (2023) e Brasil (2025).

Sob a Teoria da Comunicação, a questão central não é reduzir o volume de informação, mas controlar ruídos no canal. A LDO e a LOA precisam continuar completas; o ruído surge quando o receptor não recebe código auxiliar para interpretá-las. O Balanço Cidadão e o Contabilidade na Prática funcionam como decodificadores, traduzindo categorias especializadas sem romper a ligação com a fonte oficial.

Essa leitura também explica por que transparência nominal pode coexistir com opacidade prática. Se o cidadão acessa um arquivo, mas não consegue localizar a mensagem central, a disponibilidade não se converte em conhecimento. Heald (2006) ajuda a compreender essa diferença, e a Política Nacional de Linguagem Simples oferece instrumentos concretos para aproximar transparência nominal de transparência efetiva.

5 PROTOCOLO PARANAENSE DE COMUNICAÇÃO FISCAL CLARA

Propõe-se o Protocolo Paranaense de Comunicação Fiscal Clara (PPCFC-PR), aplicável a documentos, painéis, notícias e páginas de finanças públicas. O protocolo não cria nova obrigação de divulgação nem substitui normas contábeis. Seu objetivo é organizar uma camada cidadã mínima, mensurável e conectada à fonte técnica. A governança poderia ser coordenada pela SEFA, com participação da Contabilidade Geral, Tesouro, Orçamento, Escola Fazendária, comunicação institucional e unidades responsáveis por transparência e acessibilidade.

O primeiro princípio é a classificação de audiência. Antes da publicação, o responsável identifica se o produto é predominantemente normativo/técnico, gerencial ou cidadão. Documentos técnicos mantêm estrutura integral, mas temas de alta materialidade - orçamento anual, resultado fiscal, dívida, pessoal, renúncias, vinculações e contas anuais - recebem uma versão de mediação ou um resumo padronizado.

O segundo princípio é a 'camada de três perguntas': o início do material cidadão deve responder, sempre que aplicável, o que aconteceu, por que isso importa e onde conferir o detalhe. Essa regra reduz o risco de o cidadão encontrar números antes de encontrar significado. O terceiro é o glossário vivo, integrado às páginas e painéis, com definições comuns para termos como empenho, liquidação, restos a pagar, resultado primário, dívida consolidada, RCL e superávit financeiro.

O quarto princípio é a contextualização numérica. Nenhum valor material deveria aparecer isolado quando houver referência relevante disponível: comparação com previsão, exercício anterior, mínimo constitucional, limite fiscal, composição percentual ou valor por habitante. Contextualização não implica selecionar comparação favorável; a regra deve ser padronizada para reduzir viés de enquadramento.

O quinto princípio é uma porta de qualidade antes da publicação. O IALS-PR, ou versão institucional aprimorada, pode ser aplicado como checklist, acompanhado

por indicadores simples de extensão de frases e densidade de siglas. A meta não deve ser uma nota mecânica. O objetivo é sinalizar pontos de revisão e documentar que a clareza foi considerada.

O sexto princípio é teste com usuários, conforme a própria Lei nº 15.263/2025. Pequenos painéis de cidadãos podem executar tarefas objetivas: localizar o resultado do período, identificar a maior função de gasto, explicar o significado de restos a pagar ou encontrar o documento técnico de origem. O teste mede compreensão funcional, superior à mera percepção de que o texto 'parece simples'.

O sétimo princípio é acessibilidade e multiformato. Versões em HTML responsivo, PDF acessível, texto alternativo em gráficos, contraste adequado, navegação por teclado e estrutura de títulos ampliam o alcance da linguagem simples. O oitavo é rastreabilidade: cada resumo deve indicar período, fonte, data de atualização e link para dados ou demonstrativo de origem. Assim, simplificação não se converte em opacidade metodológica.

Quadro 3 - Roteiro operacional do PPCFC-PR

ETAPA	PRODUTO MÍNIMO	INDICADOR DE CONTROLE
1. Classificar audiência	Registro: técnico, gerencial ou cidadão	% de produtos classificados
2. Criar camada cidadã	Resumo: o que ocorreu, por que importa, onde conferir	Cobertura dos temas fiscais materiais
3. Revisar linguagem	Checklist IALS-PR + glossário comum	Pontuação e itens pendentes
4. Contextualizar números	Comparações, metas, limites e série histórica	% de números-chave contextualizados
5. Garantir acessibilidade	HTML/PDF acessível e descrição de gráficos	Conformidade de acessibilidade
6. Testar com usuários	Tarefas de localização e compreensão	Taxa de acerto e tempo de tarefa
7. Publicar com rastreabilidade	Fonte, período, atualização e link ao dado primário	% com trilha de origem
8. Aprender e revisar	Relatório anual de dúvidas, métricas e melhorias	Evolução dos indicadores

Fonte: elaboração própria.

5.1 APLICAÇÃO-PILOTO E PRIORIDADES

A implantação pode começar pelos produtos de maior materialidade e audiência. O Balanço Cidadão e o Contabilidade na Prática já funcionariam como laboratório, sem necessidade de criar novos relatórios. A primeira rodada poderia padronizar glossário, links e testes de usuários; a segunda incorporaria páginas de LOA/LDO, resultado fiscal, dívida, pessoal e gastos tributários; a terceira integraria painéis e dados abertos.

Uma prioridade específica é evitar que linguagem simples seja confundida com promoção institucional. O protocolo deve exigir equilíbrio: quando houver resultado favorável, mostrar também base de comparação e riscos; quando houver déficit, explicar natureza e contexto sem adjetivação alarmista. A unidade de qualidade deve verificar precisão e neutralidade, preservando confiança.

Outra prioridade é conectar comunicação com educação fiscal. Materiais testados e glossários podem ser utilizados pela Escola Fazendária em cursos, escolas e capacitações de jornalistas e servidores. O mesmo vocabulário compartilhado reduz custo de aprendizagem e cria referência pública comum para debates sobre orçamento.

5.2 IMPLICAÇÕES PARA O CONTROLE EXTERNO E PARA OS JURISDICIONADOS

Embora o corpus se concentre em instrumentos do Poder Executivo estadual, os resultados oferecem implicações para o controle externo. O PPCFC-PR pode funcionar como referência não sancionatória para examinar se portais, relatórios e demonstrativos disponibilizados ao público contam com uma camada cidadã que preserve rastreabilidade, neutralidade e precisão. A utilidade não está em exigir que peças técnicas adotem linguagem coloquial, mas em verificar se informações de maior materialidade possuem mediação suficiente para permitir localização, compreensão e conferência pelo usuário.

Para os jurisdicionados, critérios comuns podem reduzir a heterogeneidade entre produtos de transparência e transformar clareza em rotina de governança, e não apenas em solução editorial ocasional. Para Tribunais de Contas, a mesma lógica pode orientar a comunicação cidadã de fiscalizações, alertas, pareceres, indicadores e orientações, sem substituir o conteúdo técnico dos processos. Essa aplicação extrapola o teste empírico do artigo e deve ser compreendida como agenda prática derivada dos achados, a ser validada em estudos futuros.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo avaliou a inteligibilidade de instrumentos de comunicação fiscal do Estado do Paraná à luz da Teoria da Comunicação, da transparência efetiva e da Política Nacional de Linguagem Simples. A análise identificou contraste claro entre a camada normativa, cujo IALS-PR foi de 35 pontos, e os instrumentos de mediação, que alcançaram entre 75 e 90 pontos. A diferença não deve ser interpretada como falha das leis: LDO e LOA possuem função jurídica e precisam preservar precisão. O achado central é que a transparência funciona melhor quando o documento técnico é acompanhado por uma camada de decodificação para o cidadão.

O Paraná já apresenta boas práticas relevantes. O Balanço Cidadão utiliza orientação direta ao usuário; o Contabilidade na Prática explica conceitos,

contextualiza limites e combina texto com gráficos; e a página Orçamento Anual cria uma porta de entrada para legislação e documentos detalhados. Essas iniciativas aproximam a realidade estadual das evidências de Langella et al. (2023), segundo as quais esclarecimento de jargões e apoio visual podem melhorar a compreensão da informação financeira pública.

A principal lacuna é institucional, e não de ausência de iniciativas. Os produtos analisados não evidenciam um protocolo único de linguagem simples, metas de qualidade, glossário transversal ou teste sistemático com usuários. A Lei nº 15.263/2025 cria oportunidade para transformar experiências já existentes em política permanente. O PPCFC-PR propõe exatamente essa passagem: classificar público, produzir camada cidadã para temas materiais, revisar linguagem, contextualizar números, garantir acessibilidade, testar compreensão, manter rastreabilidade e aprender com métricas.

A contribuição teórica consiste em tratar clareza como componente do processo contábil de comunicação e como condição de transparência efetiva. A contribuição metodológica é o IALS-PR, útil como diagnóstico exploratório, mas ainda não validado. A contribuição prática é um protocolo que preserva documentos completos e adiciona uma camada estruturada de compreensão, reduzindo a falsa escolha entre rigor e simplicidade. Para o controle externo, o PPCFC-PR pode ser explorado como referência de boa prática para comunicação cidadã e para discussões sobre qualidade da transparência dos jurisdicionados, sempre com caráter proporcional e sem converter o índice exploratório em critério automático de conformidade.

Há limitações. O corpus é intencional e pequeno; a codificação foi realizada por um único pesquisador; o índice usa pesos iguais; o comprimento de frases foi calculado sobre amostras de prosa; e não houve experimento com cidadãos. Portanto, o estudo avalia características de design comunicacional, não compreensão efetiva nem efeito causal sobre participação. Pesquisas futuras podem aplicar testes com usuários de diferentes níveis de escolaridade, validar pesos do índice, comparar o Paraná com outros estados e medir se versões simplificadas melhoram acerto, tempo de tarefa e confiança na interpretação fiscal.

A resposta à questão de pesquisa é que o Paraná já construiu instrumentos com alta aderência a princípios de linguagem simples, mas essa qualidade é concentrada na camada de mediação e ainda depende de iniciativas editoriais específicas. A institucionalização de um protocolo comum permitiria transformar boas práticas em infraestrutura permanente de accountability. Em síntese, publicar torna a informação disponível; explicar, contextualizar e testar tornam a informação utilizável.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mariana Azevedo; BONFIM, Mariana Pereira; SILVA, César Augusto Tibúrcio; SOARES, José Mauro Madeiros Velôso. Legibilidade dos relatórios de gestão no setor público brasileiro. Contabilidade Gestão e Governança, Brasília, v. 26, n. 2, p. 213-248, 2023. DOI: 10.51341/cgg.v26i2.3016.

ALVES, Mariana Azevedo; BONFIM, Mariana Pereira; SILVA, César Augusto Tibúrcio; SOARES, José Mauro Madeiros Velôso. Pra bom entendedor, meia palavra basta? Legibilidade dos relatórios de gestão das instituições federais. Contabilidade Vista & Revista, Belo Horizonte, v. 35, n. 2, p. 127-153, 2024. DOI: 10.22561/cvr.v35i2.8063.

BEDFORD, Norton M.; BALADOUNI, Vahe. A communication theory approach to accountancy. The Accounting Review, v. 37, n. 4, p. 650-659, 1962.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Acesso em: 1 set. 2026.

DIAS FILHO, José Maria. A linguagem utilizada na evidenciação contábil: uma análise de sua compreensibilidade à luz da teoria da comunicação. Caderno de Estudos, São Paulo, n. 24, p. 38-49, 2000. DOI: 10.1590/S1413-92512000000200003.

HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (ed.). Transparency: the key to better governance? Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 24-43. DOI: 10.5871/bacad/9780197263839.003.0002.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Fiscal transparency, accountability, and risk. Washington, DC: IMF, 2012.

LANGELLA, Cecilia; ANESSI-PESSINA, Eugenio; BOTICA REDMAYNE, Nives; SICILIA, Mariafrancesca. Financial reporting transparency, citizens' understanding, and public participation: a survey experiment study. Public Administration, v. 101, n. 2, p. 584-603, 2023. DOI: 10.1111/padm.12804.

PARANÁ. Lei nº 22.267, de 13 de dezembro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2025. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2024a.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Fazenda apresenta relatório de contabilidade de forma simplificada à população. Curitiba, 11 out. 2024b. Disponível

em: https://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Fazenda-apresenta-relatorio-de-contabilidade-de-forma-simplificada-populacao. Acesso em: 1 set. 2026.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Balanço Cidadão reforça compromisso com a transparência e aproximação entre governo e sociedade. Curitiba, 7 abr. 2025a. Disponível em: https://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Balanco-Cidadao-reforca-compromisso-com-transparencia-e-aproximacao-entre-governo-e. Acesso em: 1 set. 2026.

PARANÁ. Lei nº 22.520, de 11 de julho de 2025. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2026. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2025b.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Contabilidade Geral do Estado. Curitiba, 2026a. Disponível em: https://www.fazenda.pr.gov.br/Pagina/Contabilidade-Geral-do-Estado. Acesso em: 1 set. 2026.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Orçamento Anual. Curitiba, 2026b. Disponível em: https://www.fazenda.pr.gov.br/Pagina/Orcamento-Anual-v-doe. Acesso em: 1 set. 2026.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Contabilidade na Prática: resumo da execução orçamentária - 3º quadrimestre / exercício 2025. Curitiba: Diretoria de Contabilidade Geral do Estado, 2026c. Disponível em: https://www.fazenda.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2026-04/boletim_contabilidade_na_pratica_-_3o_quadrimestre_de_2025.pdf. Acesso em: 1 set. 2026.

YUSUF, Wie; JORDAN, Meagan M.; SAITGALINA, Marina; JONES, Peter A. Accessibility of state financial information: analysis of state MD&A size, readability, and timeliness. Public Administration Quarterly, v. 47, n. 4, p. 429-455, 2023. DOI: 10.37808/paq.47.4.2.

ANEXO A - MATRIZ DETALHADA DO IALS-PR

Tabela A1 - Codificação dos dez critérios por instrumento (0 = ausente; 1 = parcial; 2 = forte)

INSTRUMENTO	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	TOTAL / 100
LDO 2026	0	1	0	0	2	1	1	0	1	1	35
LOA 2025	0	1	0	0	2	1	1	0	1	1	35
Orçamento Anual (web)	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	90
Balanço Cidadão	2	2	2	2	1	2	2	2	2	1	90
Contabilidade na Prática	1	1	1	2	1	2	2	1	2	2	75

Fonte: elaboração própria. O índice é exploratório e não representa teste com usuários.

Nota metodológica: a pontuação avalia presença dos recursos na comunicação observada e não qualidade jurídica, completude contábil ou veracidade do conteúdo. Documentos normativos não são esperados a reproduzir o desenho de peças cidadãs; a comparação serve para verificar a necessidade e a qualidade da camada de mediação.

ACÓRDÃOS

PREJULGADO Nº 40

MULTA ADMINISTRATIVA – TRANSMISSIBILIDADE - ÓBITO

PROCESSO Nº	:	298530/25
ASSUNTO	:	PREJULGADO
ENTIDADE	:	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO	:	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR	:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1705/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado. Multa administrativa. Óbito do sancionado após o trânsito em julgado. Não transcendência da sanção, nos termos da Constituição da República, art. 5º, inciso XLV. Extinção da exigibilidade da multa. Natureza de pena da multa não passível de alteração por legislação infraconstitucional. Supremacia da Constituição. Extinção da exigibilidade da multa com a morte do infrator, independente do trânsito em julgado.

1 DO RELATÓRIO (VOTO VENCEDOR - CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Trata-se de Prejulgado instaurado em razão de aparente divergência entre a decisão proferida no Acórdão n.º 726/25, nos autos da Prestação de Contas Municipal n.º 131449/09, e o entendimento consolidado deste Tribunal. O objeto da controvérsia consiste em verificar se, à luz do caráter personalíssimo da multa administrativa – nos termos do art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal –, a sanção deve ser extinta mesmo quando o falecimento do destinatário ocorre após o trânsito em julgado da decisão que a impôs.

O referido acórdão surgiu a partir de divergência acerca das consequências processuais do falecimento do Sr. Ângelo Celso Zampieri, em 2021. Naqueles autos de Prestação de Contas Municipal, a Coordenadoria de Medidas Executórias sugeriu a deliberação sobre a baixa das multas aplicadas, tendo em vista a existência de jurisprudência desta Corte acerca do caráter personalíssimo dessa espécie de sanção. O Ministério Público de Contas não se opôs à baixa das multas aplicadas, destacando que o falecimento do sancionado leva à extinção da obrigação do pagamento, em razão de seu caráter personalíssimo.

Na Sessão Ordinária (por videoconferência) n.º 10, o Excelentíssimo Conselheiro Substituto Cláudio Augusto Kania, Relator daquela prestação de contas, ao divergir

das manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, amparou-se na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como no art. 3º, § 1º, da Resolução n.º 235/2010 – TCU. Com base nesses fundamentos, entendeu que, nos casos em que o falecimento do responsável ocorre após o trânsito em julgado da decisão condenatória, a multa se converte em dívida, alcançando os bens da herança ou, se já realizada a partilha, os bens dos herdeiros, na proporção do quinhão recebido, não se configurando, portanto, o falecimento do infrator como causa de extinção da multa aplicada.

Por fim, propôs voto determinando a remessa dos autos à então Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, a fim de que desse continuidade à execução das multas impostas ao Sr. Ângelo Celso Zampieri e encaminhasse à Procuradoria-Geral do Estado cópia da decisão para que a execução fiscal em face do espólio ou dos herdeiros do Sr. Ângelo Celso Zampieri observe a jurisprudência colacionada no Acórdão – sendo acompanhado de forma unânime pelo Pleno.

Todavia, este Conselheiro, na Sessão Ordinária (por videoconferência) n.º 11 do Tribunal Pleno, de 9 de abril de 2025, levantou a questão referente à existência de divergência desta decisão com a jurisprudência deste Tribunal de Contas.

Ato seguinte, por iniciativa da Presidência do Tribunal, foi aprovada, na Sessão Ordinária n.º 11 do Tribunal Pleno, a instauração deste processo de Prejulgado, sendo designado como relator este Conselheiro. O Gabinete da Presidência, em sequência, determinou a autuação do Prejulgado e a distribuição do feito a este Gabinete, conforme Ofício n.º 49/2025 – GP (peça 2).

Distribuídos os autos nos moldes do art. 410 e 411 do Regimento Interno, encaminhei os autos, por via do Despacho n.º 459/25 – GCFSC (peça 5), à Coordenadoria de Gestão Municipal, à Coordenadoria de Gestão Estadual e, por fim, ao Ministério Público de Contas, para as respectivas manifestações.

Em face das mudanças organizacionais decorrentes da alteração do Regimento Interno feitas pela Resolução n.º 131/2025 deste Tribunal, os autos foram para a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, que, por força do art. 252-C do Regimento Interno, encaminhou o processo à Coordenadoria-Geral de Fiscalização no Despacho n.º 16/25 – CAIS (peça 6).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, no Despacho n.º 756/25 – CGF (peça 7), informou que o tema abordado no presente procedimento impacta na atividade de fiscalização e solicitou o retorno dos autos a esta unidade após o julgamento do mérito, considerando eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização. Após a referida manifestação, os autos retornaram à Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar para instrução.

A unidade técnica, nos termos da Instrução n.º 416/25 – CAIS (peça 8), manifestou-se pela impossibilidade de exigência da multa administrativa em face dos sucessores, concluindo pela extinção da sanção.

Inicialmente, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar informou que não há divergência acerca do cancelamento da multa quando o falecimento ocorre antes do trânsito em julgado, citando a jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Contas da União, pois a penalidade, de índole personalíssima, não chega a incorporar-se ao patrimônio do responsável como obrigação exigível.

Ademais, consignou que, conforme exposto pelo Excelentíssimo Conselheiro Substituto Cláudio Augusto Kania em seu voto no Acórdão n.º 726/25, a jurisprudência e os regulamentos do Tribunal de Contas da União harmonizam-se com a solução adotada naquele julgado. Acrescentou que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro positivou entendimento idêntico por meio da Súmula n.º 7. Ressaltou, contudo, que tal orientação diverge da jurisprudência deste Tribunal, colacionando precedentes da 2ª Câmara.

Contudo, a unidade técnica opinou que tal entendimento vai de encontro com o que é preconizado pelo art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal , que prevê o princípio da pessoalidade, ou da não transcendência da pena, com duas consequências jurídicas: primeiramente, a vedação de que a sanção seja transmitida a parentes ou terceiros; e, em segundo lugar, como corolário dessa vedação, a extinção da pena e do próprio processo criminal com o falecimento do agente, ou tal qual dita o adágio jurídico, *mors omnia solvit* [“a morte tudo resolve”].

Em reforço a esse entendimento, citou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consubstanciada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 3.150/DF e n.º 7.032/DF, no sentido de que a qualificação da multa, após o trânsito em julgado, como “dívida de valor” – em decorrência das alterações promovidas pelas Leis n.º 9.268/1996 e n.º 13.964/2019 no art. 51 do Código Penal – não autoriza sua equiparação a débito civil comum, tratando-se apenas de disciplina quanto ao seu modo de execução. Desse modo, causas autônomas de extinção da punibilidade, como a morte do agente, implicam também a inexigibilidade da multa, entendimento que se encontra igualmente pacificado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Diante disto, opinou que as

> Multas, penais ou administrativas, são sanções pessoais, expressão da culpabilidade do agente, e, por isso, não se confundem com reparação/ressarcimento (responsabilidade civil). Logo, a regra é a intransmissibilidade da sanção, ainda que sobrevindo o óbito após o trânsito em julgado (peça 8, fl. 8).

Em seguida, o Ministério Público de Contas apresentou manifestação por meio do Parecer n.º 285/25 – PGC (peça 9), divergindo do entendimento da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar. O cerne da argumentação do órgão ministerial consiste na afirmação de que a conversão da multa em dívida patrimonial do sancionado não viola o princípio da não transcendência da pena, previsto no art. 5º, inciso XLV, da Constituição, uma vez que não há transmissibilidade da sanção aos herdeiros, mas apenas dos efeitos patrimoniais da condenação imputada ao *de cujus*, respeitado o limite das forças da herança, de modo que a obrigação de pagamento recai exclusivamente sobre o patrimônio deixado pelo infrator.

Acresce o argumento de que a multa administrativa não se limita à função repressivo-pedagógica voltada ao estado anímico do infrator, apresentando também relevante caráter dissuasório no âmbito da reprimenda estatal. Com base nessa premissa, o Ministério Público de Contas opinou pela possibilidade de execução da cobrança da multa após o trânsito em julgado, mesmo em caso de falecimento do sancionado, desde que os efeitos patrimoniais da sanção se restrinjam ao patrimônio por ele deixado, nos termos dos arts. 1.792 e 1.997 do Código Civil.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Com a devida vênia ao Excelentíssimo Conselheiro Substituto Cláudio Augusto Kania, no seu bem fundamentado voto no Acórdão n.º 726/25, e ao Ministério Público de Contas, ouso divergir de ambos, concordando com a manifestação da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, com fundamento no que passo a expor.

Tratase de deliberar acerca da possibilidade de extinção da multa administrativa (nos termos do art. 87 da Lei Orgânica deste Tribunal) quando o falecimento do destinatário da sanção se dá após o trânsito em julgado da decisão que a impôs, em face do caráter personalíssimo da multa, de acordo com o art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal[1].

O primeiro ponto a ser enfrentado consiste na delimitação do objeto do Prejulgado. O que se pretende definir é a possibilidade de extinção da multa, de natureza sancionatória, e não do ressarcimento ao erário, que possui natureza jurídica distinta. Eventual discussão acerca da extinção do dever de ressarcir em

1 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]
XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

razão do falecimento do sancionado deverá, se necessária, ser suscitada e apreciada em processo próprio.

Ademais, como bem mencionado pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, não há divergência acerca da possibilidade de extinção da multa antes do trânsito em julgado. O que está sendo tratado no presente processo é a extinção da multa após o trânsito em julgado, o qual teria o efeito de transformála em dívida de valor, retirando o seu caráter sancionatório.

Delimitado o objeto, corroborando o entendimento da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, entendo que deve ser extinta a multa administrativa como um todo após o falecimento do sancionado, sem restar a possibilidade de execução do espólio ou dos valores deixados a título de herança aos herdeiros, ainda que no limite do valor transmitido.

A afirmação de que o trânsito em julgado transformaria a natureza de pena da multa para uma natureza de débito ao erário, modificando seu caráter de sanção para dívida de valor a partir de uma interpretação alargada do art. 51 do Código Penal[2], acaba por ignorar que a multa, antes de tudo, é uma pena.

É necessário destacar a natureza de sanção da multa, cuja dimensão punitiva não pode ser dissociada de seus efeitos retributivos e de prevenção geral, voltados a desestimular, tanto no próprio infrator quanto em potenciais infratores, a prática da conduta reprovada.

Não se trata, portanto, de mera dívida de valor, mas de instituto sancionatório que deve ser aplicado à luz de um conjunto de garantias jurídicas decorrentes da aplicação analógica dos princípios de proteção ao indivíduo próprios do Direito Penal, positivados no art. 5º, incisos XXXIX a LXVIII, da Constituição Federal. Tal aplicação, embora sujeita a mitigação em razão da natureza administrativa do processo, é inerente ao regime do Direito Administrativo Sancionador.

A construção teórica (e jurisprudencial) da extensão das garantias penais previstas no art. 5º da Constituição às sanções administrativas é reconhecida inclusive pelo Ministério Público de Contas ao entender que a extinção da multa administrativa antes do trânsito em julgado é possível.

Essa corrente parte da ideia de que o poder de punir (*ius puniendi*) estatal é uno, razão pela qual, para fins garantistas, não faria sentido distinguir entre a punição criminal e a administrativa. Em ambos os casos, o exercício do poder coercitivo pelo Estado atrairia a observância de um rol de garantias máximas, como a exigência da legalidade estrita para a criação e aplicação de infrações e de punições administrativas, da aferição da culpabilidade e da observância da presunção de inocência.

2 Art. 51. Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será executada perante o juiz da execução penal e será considerada dívida de valor, aplicáveis as normas relativas à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição

A interpretação orientada por uma perspectiva teórico-jurídica pragmatista no âmbito do Direito Administrativo, tal como desenvolvida por Gustavo Binenbojm – segundo a qual o gestor público deve selecionar os meios mais adequados e economicamente eficientes para a consecução do interesse público, compreendido não como noção abstrata e *ex ante*, mas de forma concreta –, não pode, no caso, ser levada a ponto de afastar princípios estruturantes da atuação sancionatória estatal. Ainda que a aplicação da multa se justifique por suas funções repressiva, pedagógica e dissuasória, tal racionalidade não pode prevalecer sobre garantias constitucionais fundamentais, sob pena de comprometer a própria legitimidade do Estado no exercício do poder de sancionar.

A interpretação a partir de uma visão teórico-jurídica pragmatista no campo do Direito Administrativo, como aludida por Gustavo Binenbojm[3], no qual o gestor público deve selecionar os meios mais adequados e econômicos para atender ao interesse público – compreendido, não como um conceito abstrato e *ex ante*, mas de forma concreta[4] –, neste caso materializa-se como a aplicação da multa devido às funções repressiva-pedagógica-dissuasória, não pode servir de tal maneira a afastar princípios corolários da atuação sancionatória estatal, sob o risco de corroer a própria legitimidade estatal para a aplicação da sanção.

Ademais, a tese de modificação da natureza da multa, de sanção para mera dívida de valor, a partir da aplicação do art. 51 do Código Penal, desconsidera a exigência de interpretação sempre orientada pela Constituição. Admitir entendimento diverso implicaria reconhecer que o legislador infraconstitucional, ao redefinir a natureza jurídica da multa, poderia se sobrepor ao texto constitucional, em afronta a princípios estruturantes do Direito Constitucional, notadamente aqueles relacionados à natureza e aos limites da sanção estatal.

Cumpre destacar que a definição da multa como sanção não produz apenas efeitos favoráveis ao sancionado. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.150/DF, por exemplo, discutiu-se a possibilidade de projeção dos efeitos da multa sobre os direitos políticos previstos no art. 15 da Constituição Federal, justamente em razão de seu caráter de pena. Desse modo, o que se preserva neste julgamento não é uma leitura garantista acrítica, mas a coerência e a higidez da interpretação constitucional adotada por este Tribunal.

Desse modo, a existência de trânsito em julgado revela-se irrelevante para a possibilidade de extinção da multa administrativa na hipótese de falecimento do sancionado, pois não se admite que o legislador infraconstitucional modifique a natureza jurídica da multa, de sanção para instituto de outra espécie, sob pena de

3 BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

4 VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito, Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, jan./abr. 2019, p. 115.

violação direta ao art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal. O art. 51 do Código Penal, ao tratar da execução da multa, limita-se a disciplinar o modo pelo qual ela será exigida, não constituindo fundamento apto a alterar sua natureza sancionatória, interpretação que se impõe à luz da supremacia da Constituição sobre toda a legislação infraconstitucional.

Diante da impossibilidade de alteração de sua natureza jurídica, a aplicação da multa administrativa deve observar o disposto no art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, que consagra o princípio da não transferência da pena, vedando a transmissão da sanção a parentes ou a terceiros. Por consequência, quando ocorre o falecimento do sancionado, não é possível a execução da cobrança da multa administrativa, ainda que após o trânsito em julgado e mesmo que se pretenda limitar seus efeitos patrimoniais ao acervo deixado pelo infrator (nos termos dos arts. 1.792 e 1.997 do Código Civil). Nessa hipótese, a sanção deve ser extinta com a morte do infrator, em consonância com a consagrada máxima jurídica *mors omnia solvit* ["a morte tudo resolve"].

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal fixe o seguinte entendimento:

I - À luz do art. 5º, inciso XLV, da Constituição da República, as multas administrativas aplicadas no âmbito deste Tribunal têm natureza personalíssima e não se transmitem aos sucessores.

II - Sobrevindo o falecimento do sancionado após o trânsito em julgado da decisão, extingue-se a exigibilidade da multa, em razão da não transcendência da referida sanção, devendo ser definitivamente cessada a execução.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência.

Na sequência, à Escola de Gestão Pública para as devidas providências, ficando autorizado, por fim, o encerramento do processo e o arquivamento dos autos pela Diretoria de Protocolo.

3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Cuidam os autos de incidente de Prejulgado instaurado com vistas à fixação de entendimento relacionado à exigibilidade da multa administrativa aplicada por esta Corte de Contas quando sobrevém o óbito do responsável após o trânsito em julgado da decisão condenatória.

Assim delimitada, a controvérsia jurídica examinada consiste em definir se, diante do falecimento ocorrido após a formação da coisa julgada administrativa, subsiste a obrigação de pagamento da multa ou se, ao revés, resta extinta a exigibilidade da sanção, à luz do princípio constitucional da intranscendência da pena.

O Relator do feito, Conselheiro Fabio de Souza Camargo, nos termos de sua fundamentação, apresentou proposta de voto pela fixação do seguinte entendimento:

> Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal fixe o seguinte entendimento:
> I. À luz do art. 5º, inciso XLV, da Constituição da República, as multas administrativas aplicadas no âmbito deste Tribunal têm natureza personalíssima e não se transmitem aos sucessores.
> II. Sobrevindo o falecimento do sancionado após o trânsito em julgado da decisão, extingue-se a exigibilidade da multa, em razão da não transcendência da referida sanção, devendo ser definitivamente cessada a execução.

Com a devida *vênia* e pelas razões que passo a expor, divirjo do r. Relator, acompanhando o opinativo do Ministério Público de Contas à peça 9.

Da detida análise dos autos e da matéria discutida, como bem orientou o parecer ministerial, sob o prisma normativo, o exame da presente demanda exige a análise conjugada de três ordens de premissas, quais sejam, (i) o regime constitucional da responsabilidade sancionatória, (ii) a disciplina constitucional e legal das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas e (iii) o regime civil da sucessão patrimonial.

Nessa linha, cumpre destacar, de início, que o princípio da pessoalidade ou intranscendência da pena, consagrado no artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, ao dispor que nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido, estabelece uma dupla diretriz, vedando, por um lado, a transmissão de sanção enquanto expressão de reprovação pessoal, e admitindo, por outro, a transmissibilidade dos efeitos patrimoniais derivados da condenação, desde que limitada às forças da herança.

Quanto a esse ponto, não se desconhece que tal princípio, embora concebido originariamente no âmbito penal, irradia-se para o direito administrativo sancionador, como expressão do devido processo legal e da responsabilidade subjetiva.

Não obstante, em razão da natureza híbrida das sanções administrativas, de caráter simultaneamente repressivo e patrimonial, essa transposição interpretativa não se opera de forma automática, reclamando exame criterioso acerca de sua inserção no regime jurídico das obrigações.

Isso porque, no âmbito específico dos Tribunais de Contas, o artigo 71, § 3º, da Constituição Federal[5] confere às decisões condenatórias eficácia de título executivo,

5 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)
§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

atribuindo-lhes inegável natureza obrigacional patrimonial após a estabilização decorrente do trânsito em julgado, de modo que, a partir desse momento, a sanção pecuniária deixa de consistir em mero comando sancionatório abstrato e converte-se em obrigação exigível, incorporando-se ao patrimônio jurídico do condenado como dívida.

Essa mutação jurídica — da dimensão sancionatória para a dimensão obrigacional —, em que pese não desnaturar o caráter personalíssimo da imputação originária, produz efeitos relevantes quanto ao regime de sua exigibilidade.

Nessa perspectiva, para a adequada compreensão do regime jurídico da multa aplicada no âmbito desta Corte, cumpre observar que o direito administrativo sancionador não reproduz integralmente a lógica do direito penal quanto ao exame da culpabilidade subjetiva, visto que, nos julgamentos dos Tribunais de Contas, a imputação sancionatória volta-se primordialmente à verificação técnica do descumprimento de deveres jurídicos funcionalmente definidos, sendo menos voltada à investigação da intenção subjetiva estrita do agente e mais orientada pela aferição da conduta antijurídica à luz de padrões objetivos de legalidade, legitimidade e economicidade.

Não se trata, por certo, de admitir responsabilidade objetiva em matéria sancionatória, vedada pelo ordenamento, mas de reconhecer que a sanção incide sobre a conduta juridicamente qualificada do responsável no exercício de suas funções, e não sobre sua personalidade enquanto tal, conformação que reforça a distinção entre a natureza personalíssima da imputação sancionatória e a natureza patrimonial dos efeitos da condenação, permitindo compreender por que, uma vez definitivamente constituída a obrigação pecuniária, seus efeitos se submetem ao regime sucessório comum, sem afronta ao princípio da intranscendência.

Com efeito, uma vez constituída a obrigação patrimonial, incide o regime geral da sucessão previsto no Código Civil[6], segundo o qual o espólio responde pelas dívidas do falecido até o limite das forças da herança.

À luz dessas premissas, a posição defendida no voto do Relator, embora fundada em preocupação legítima com a preservação de garantias fundamentais, não se mostra juridicamente adequada como solução do presente expediente, visto que sua objeção central se fundamenta na indevida equiparação entre a transmissibilidade da sanção e a transmissibilidade de seus efeitos patrimoniais.

Sobre esse ponto, reitera-se que o que o artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal veda é a extensão da reprovação jurídica ao sucessor, e não a execução de

6 Art. 1.792. O herdeiro não responde por encargos superiores às forças da herança; incumbe-lhe, porém, a prova do excesso, salvo se houver inventário que a escuse, demostrando o valor dos bens herdados.
Art. 1.997. A herança responde pelo pagamento das dívidas do falecido; mas, feita a partilha, só respondem os herdeiros, cada qual em proporção da parte que na herança lhe coube.

obrigação pecuniária já constituída contra o patrimônio do falecido, distinguindo-se, assim, a sanção de seus efeitos patrimoniais.

Portanto, não se trata de transferir aos herdeiros a condição de sancionados, mas apenas de reconhecer que o crédito público decorrente de decisão transitada em julgado integra o passivo patrimonial do *de cujus*, limitando-se os seus sucessores a suportar, no plano patrimonial, os encargos inerentes à sucessão.

Nesse ponto, o argumento de que a exigibilidade da multa implicaria violação à pessoalidade da pena não se sustenta diante da própria literalidade do texto constitucional, que expressamente admite a execução de efeitos patrimoniais da condenação contra os sucessores, até o limite do patrimônio transferido.

De outro lado, admitir a extinção automática da exigibilidade da multa após o trânsito em julgado implicaria criar indevida exceção ao regime sucessório geral, sem amparo constitucional ou legal expresso, além de fragilizar a efetividade da jurisdição de controle externo.

Assim, sob o prisma das consequências jurídicas e práticas, tem-se que a tese ora adotada pelo Ministério Público de Contas revela-se mais adequada, ao resguardar, de um lado, a autoridade das decisões desta Corte e a efetividade da tutela do erário e, de outro, manter íntegra a proteção constitucional contra a responsabilização pessoal de terceiros estranhos à infração.

Aliás, cumpre reforçar, por oportuno, que o reconhecimento da transmissibilidade dos efeitos patrimoniais da multa administrativa pressupõe a observância rigorosa dos limites do direito sucessório, notadamente quanto à responsabilidade restrita às forças da herança e à regular instauração dos atos executivos em face do espólio ou dos sucessores, na forma da legislação aplicável.

À vista desse quadro, concluo que o falecimento do responsável após o trânsito em julgado da decisão condenatória não extingue a exigibilidade da multa administrativa aplicada por esta Corte, sendo juridicamente possível a constituição e o prosseguimento dos atos executivos para cobrança da sanção pecuniária, limitada ao patrimônio deixado pelo infrator.

Ante o exposto, voto no sentido de que este Tribunal fixe o seguinte entendimento:

I - O falecimento do responsável após o trânsito em julgado da decisão condenatória não constitui causa de extinção da multa administrativa aplicada por esta Corte, inexistindo óbice à constituição e ao prosseguimento dos atos executivos destinados à cobrança da sanção pecuniária, em atenção ao artigo 71, § 3º, da Constituição Federal de 1988;

II - Os efeitos patrimoniais da multa administrativa são transmissíveis aos herdeiros e sucessores do falecido, limitados ao patrimônio por ele deixado, nos termos dos artigos 1.792 e 1.997 do Código Civil.

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em I – FIXAR o seguinte entendimento:

I - à luz do art. 5º, inciso XLV, da Constituição da República, as multas administrativas aplicadas no âmbito deste Tribunal têm natureza personalíssima e não se transmite aos sucessores;

II - sobrevindo o falecimento do sancionado após o trânsito em julgado da decisão, extingue-se a exigibilidade da multa, em razão da não transcendência da referida sanção, devendo ser definitivamente cessada a execução;

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência, à Escola de Gestão Pública para as devidas providências, bem como, determinar o encerramento do processo e o arquivamento dos autos pela Diretoria de Protocolo.

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

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido), apresentou voto pela fixação de tese no sentido da transmissibilidade dos efeitos patrimoniais aos sucessores do responsável que falece após o trânsito em julgado de condenação, nos limites da herança.

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

Plenário Virtual, 9 de julho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

ACUMULAÇÃO DE CARGOS

CARGO EFETIVO – CARGO COMISSIONADO – NATUREZA POLÍTICA

PROCESSO N° : 468413/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SIQUEIRA CAMPOS
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE SIQUEIRA CAMPOS
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 1682/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamento acerca da legalidade da acumulação de cargo efetivo com cargo comissionado de Secretário Municipal. Vínculo de natureza política. Impossibilidade. Manutenção no cargo de Secretário caso o aprovado em concurso público seja nomeado, tome posse, mas não entre no exercício de suas funções. Desrespeito ao princípio da Isonomia e prejuízo à prestação do serviço público à população. Impossibilidade. Resposta à consulta.

1 DO RELATÓRIO

Versa o processo sobre consulta formulada pelo senhor Prefeito do Município de Siqueira Campos por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

> 1- É legalmente admissível que servidora pública aprovada em concurso público para o cargo de enfermeira tome posse no referido cargo efetivo e, simultaneamente, continue exercendo o cargo comissionado de Secretária Municipal de Saúde, sem prejuízo de sua nomeação ou da validade do concurso?
> 2- Seria legal ou regular a manutenção da pessoa no cargo de Secretária de Saúde se não exercer a função em que foi aprovada em concurso público?

Justifica o gestor que diante da complexidade do tema e visando resguardar a legalidade dos atos administrativos entende prudente submeter a questão à análise desta Corte, a fim de obter orientação segura e definitiva sobre o assunto.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica do Município (peça n° 4), assinalando para a ilegalidade e incompatibilidade entre a concomitância dos cargos.

Apesar de revelar questões específicas concernentes à rotina administrativa da entidade interessada, diante da presença de interesse público relevante na matéria conheci da presente consulta por meio do Despacho n° 980/25-GCDA, encontrando-se presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 e § 1° do Regimento Interno da Casa[1].

1 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar n° 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

Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca anotou que foram encontradas decisões relacionadas ao tema específico objeto da presente consulta e outras que poderiam servir de subsídio à resposta a ser dada por esta Corte de Contas (peça nº 9).

Observei, em complementação, que embora a jurisprudência sedimentada da Casa rume no sentido de que tratando-se de cargo político que demanda dedicação exclusiva é irregular a acumulação das funções de titular de pasta junto ao ente federativo com outros cargos públicos - a exemplo dos Acórdãos n.os 1913/25-1C, 203/17-TP, 5677/15-TP e 3548/15-TP - ainda não há manifestação em expediente processual cujo resultado é apto a produzir efeito normativo, como no caso das consultas (Despacho nº 1163/25-GCDA).

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 16):

> Retirando as características do caso em concreto (cargos descritos e legislação local), entendemos que em não havendo proibição na lei local, não há óbice para que o servidor efetivo aprovado em concurso público seja nomeado para cargo em comissão na mesma esfera administrativa, ou permaneça exercendo o cargo em tela, desde que este seja compatível com as funções do cargo efetivo, ou seja, se na chefia ou direção estiverem compreendidas nas funções do cargo, ou mesmo, se ela envolver a supervisão das atribuições próprias do cargo efetivo, não se refletindo tal feito em acúmulo de cargos, visto o servidor exercer tão somente as funções inerentes à chefia por ele exercida. E ainda, somente deve ser suspenso o estágio probatório na hipótese do exercício da função comissionada impedir a avaliação do servidor no desempenho das atribuições do cargo efetivo.

O Ministério Público, por sua vez (peça nº 20), em sentido diverso apontou que

> a) Não há possibilidade de acumulação de cargo de Secretário Municipal com cargo efetivo (em "exercício simultâneo", conforme questionado pelo consulente), ainda que, em tese, seja possível a compatibilização de horário;
> b) Sendo o servidor detentor de cargo efetivo, este deverá afastar-se do cargo (por meio de licença) para então assumir cargo de natureza política;
> c) Caso ainda não tenha completado o período de estágio probatório no cargo efetivo quando do seu afastamento, a contagem do prazo para estes fins restará interrompida durante todo o período em que estiver no exercício do cargo político.

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

órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese. § 1º: Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da llegislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

impacta na atividade de fiscalização, solicitando que após o julgamento os autos lhe sejam enviados considerando eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização (peça nº 14).

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 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:

> Art. 37 da CRFB: 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:
> [...]
> V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;
> [...]
> XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:
> a) a de dois cargos de professor;
> b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
> c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

A situação distintiva da consulta formulada e a preocupação do gestor interessado envolve os cargos de Secretários Municipais.

Atento para a diferenciação no tratamento quanto aos demais cargos em comissão, o representante do Órgão Ministerial acertadamente lançou suas ponderações, com destaque para os trechos a seguir:

Extrai-se do dispositivo constitucional, portanto, que os cargos em comissão (situação específica tratada na consulta), devem ser destinados ao exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme dispôs o Acórdão nº 1830/08- Tribunal Pleno:

> As funções de confiança devem ser preenchidas, em sua totalidade, por ocupantes de cargo efetivo, ao passo que para os cargos comissionados, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, pode a lei fixar percentuais, casos e condições em que serão nomeados servidores de carreira, isto é, servidores titulares de cargos efetivos, quando acumularem a titularidade dos dois cargos (efetivo e comissionado), pode a lei prever opção pela remuneração de um dos cargos ou ainda da totalidade de um mais um percentual do outro. Nesses casos, a acumulação é lícita.
> Para assegurar-se a assertiva da licitude da acumulação de cargo efetivo com cargo em comissão, o art. 37, XVII, da Constituição, determina que a proibição de acumular estende-se a empregos e funções, mas não há referência a cargos comissionados. Portanto, a vedação prevista no art. 37, XVI, da Constituição Federal, somente é aplicável a cargos de provimento efetivo.

Em que pese os cargos de Secretário de Município (ou o seu correspondente nas demais esferas da administração) sejam também cargos comissionados nos termos do artigo constitucional citado, distinguem-se dos demais em razão de sua natureza eminentemente política, conforme observa o Ministro Gilmar Mendes em seu Voto no Rlc. 22.339 AgR-SP[2]:

> Os cargos políticos, a exemplo da chefia de Secretarias Estaduais ou Municipais, têm por paradigma federal os cargos de Ministro de Estado, cuja natureza é eminentemente política. Eles compõem a estrutura do Poder Executivo e, portanto, são de livre escolha pelo Chefe desse Poder, escolha essa que integra o rol de suas competências privativas, conforme se extrai da redação do art. 84, I, da Constituição.
> Os requisitos para essa investidura são estabelecidos pelo próprio texto constitucional, ao dispor, no art. 87, que "Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos". Sobre o conceito de agentes políticos, Marçal Justen Filho ressalta que 'os agentes políticos são indivíduos investidos em mandado eletivo, no âmbito do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e aqueles que, por determinação constitucional, exercitam função de auxílio imediato do Chefe do Poder Executivo, que são os Ministros de Estado no âmbito federal, os secretários estaduais e municipais'. (Curso de direito administrativo. 8. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 832) Sobre o conceito de agentes políticos, Marçal Justen Filho ressalta que 'os agentes políticos são indivíduos investidos em mandado eletivo, no âmbito do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e aqueles que, por determinação constitucional, exercitam função de auxílio imediato do Chefe do Poder Executivo, que são os Ministros de Estado no âmbito federal, os secretários estaduais e municipais'. (Curso de direito administrativo. 8. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 832)

Conforme entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal, os cargos de livre nomeação e exoneração inerentes à estruturação do Poder Executivo dos entes federativos, possuem natureza política, ao contrário dos demais, os quais possuem natureza administrativa. Em outro trecho do voto, segue o Ministro:

2 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4875763. Consultado em: 03.10.2025.

> Conforme se infere dos trechos citados dos julgamentos mencionados, esta Corte assentou a natureza política dos cargos de estruturação de governo em todas as esferas da federação, de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo, cujos requisitos estão elencados na própria Constituição, diferenciando-os dos cargos em comissão e funções de confiança de natureza administrativa.
> Assim, tendo em vista que, no âmbito do Poder Executivo, a função dos agentes políticos é sobretudo auxiliar o Chefe do Executivo na orientação, supervisão e coordenação dos órgãos e entidades da Administração Pública, as exigências necessárias à ocupação do referido cargo têm assento constitucional.

Dada a importância destes agentes políticos, os quais atuam como verdadeiros "braços" do Chefe do Poder Executivo nas mais diversas pastas, as atribuições a eles inerentes exigem dedicação em tempo integral, já que podem ser demandados sempre que houver interesse da administração.

Não pairam dúvidas, portanto, acerca do necessário afastamento do servidor em relação ao cargo efetivo para que possa exercer cargo de natureza política.

Destaca-se, nesse sentido, o Acórdão nº 1913/25 - 1ª Câmara, de relatoria da Conselheira-Substituta, Muryel Hey, em que analisa a regularidade para fins de registro de servidor em situação análoga à enfrentada neste expediente:

> A respeito do tema, a jurisprudência é pacífica no sentido de que, tratando-se de cargo político que demanda dedicação exclusiva, é irregular a cumulação das funções de titular de pasta junto ao ente federativo com outros cargos públicos. No caso de prévia ocupação de outra função, o Secretário municipal deve ser licenciado sem remuneração de seu vínculo anterior para que possa assumir o cargo político.

De igual modo, o Acórdão nº 5677/2015 – Tribunal Pleno, da lavra do Conselheiro Durval Amaral também trata da matéria, nos seguintes termos[3]:

> Representação do Ouvidor – Acumulação remunerada indevida de cargos públicos – Secretário Municipal e Professor da rede estadual de ensino – Ofensa ao artigo 37, XVI, "b", da Constituição Federal – Procedência parcial – Aplicação de multa administrativa – Artigo 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.
> 1. Não há possibilidade de acumulação do cargo de Secretário Municipal de Esportes com o de Professor, mesmo havendo, em tese, compatibilidade de horário, porquanto referido cargo é de natureza política, e não técnica;
> 2. Secretário Municipal que seja servidor da administração direta, autárquica

3 Outras decisões exaradas pelo TCE/PR em casos similares:
"Recurso de Revista. Denúncia. Fungibilidade recursal. Acumulação ilegal de cargos públicos. Médico veterinário e Secretário Municipal. Devolução de valores recebidos em relação ao menor cargo. Declaração inverídica de não acumulação de cargos. Conhecimento e não provimento do recurso." (Acórdão n.º 203/2017 – Pleno; rel. Cons. Ivens Z. Linhares; julgado em 02.02.2017)
"Representação. Acumulação ilícita de cargos perante duas Prefeituras Municipais: Operador de Raios-X e Secretário Municipal. Dolo Evidente do Agente – Declaração de Não Acumulação. Aplicação de Multa nos termos do Art. 87, IV, alínea "g" da LC 113/2005." (Acórdão n.º 3548/2015 – Pleno; rel. Cons. José Durval M. do Amaral; julgado em 30.07.2015)
"Representação. Acúmulo de Cargos. Secretário Municipal. Médico. Impossibilidade. Comprovação de prestação dos serviços. Pela procedência parcial com aplicação de multa. Encaminhamento ao Ministério Público Estadual." (Acórdão n.º 1985/2018 – Pleno; rel. Fabio de Souza Camargo; julgado em 26.07.2018)

> ou fundacional do Município, do Estado ou da União, deverá licenciar-se de seu cargo, emprego ou função e optar pelos vencimentos do cargo de origem, ou pelo subsídio do cargo político, sempre de acordo com as leis regedoras da matéria (Inteligência do artigo 8º da Instrução Normativa TCE/PR nº 72/2012); 3. Procedência parcial e multa administrativa.

Portanto, na mesma linha defendida neste parecer, esta Corte possui posicionamento consolidado (ainda que sem força normativa) no sentido da impossibilidade de cumulação de cargo efetivo com cargo comissionado de natureza política (ainda que houvesse, em tese, a possibilidade de compatibilização de horário), motivo pelo qual a consulta deve ser respondida nesses termos. Deve-se destacar que embora vedado o exercício simultâneo dos cargos, conforme questionado pelo consulente, pode o servidor afastar-se do cargo efetivo (por meio de licença) para exercer o cargo de natureza política."

Nessas condições, com justeza constitucional a resposta ao primeiro dos questionamentos formulados é negativa.

Prosseguindo, o prefeito consulente cogitou se seria então ao menos permitido manter a Secretária de Saúde à frente da Pasta caso não venha a entrar no exercício das funções do cargo para o qual fora aprovada em concurso público, embora tenha sido nomeada e comparecido para tomar posse.

De igual forma, é de rigor que a resposta seja negativa, pois a situação descrita configura desrespeito ao princípio da Isonomia em relação aos demais candidatos aprovados no certame e implica prejuízo à prestação do serviço público à população local.

No parecer anexado ao presente processo os procuradores do Município de Siqueira Campos com pertinência alertaram que, se existe a necessidade para a convocação, não há motivo legal para o cargo ficar vago. Confira-se:

> Ora, se é imperativa a convocação porque existe cargo vago e a necessidade do trabalho pela demanda do setor, não faria sentido deixar a função sem o respectivo servidor enquanto a pessoa empossada exerce função comissionada. Ou é imprescindível alguém no cargo de enfermeira ou não faz sentido a convocação dos aprovados.

Uma vez nomeado candidato aprovado em concurso público, é porque a administração necessita do desempenho das atividades. Acaso imediatamente afastado para ocupar cargo em Secretaria Municipal, haverá prejuízo na prestação do serviço à população. Ou ainda, visando atender às exigências de trabalho, a municipalidade teria de nomear um segundo candidato, o que resultaria no pagamento do dobro de valores de remunerações - onerando indevidamente o erário - quando o primeiro retornar às suas atividades ao deixar a Pasta.

Por derradeiro, cumpre recordar que o exercício efetivo do cargo pelo período de três anos é imprescindível para o êxito na avaliação em estágio probatório e aquisição

de estabilidade. A assunção de Pasta Secretarial imediatamente interromperá a contagem do referido prazo em desfavor do interessado.

Nessa ordem de ideias, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

2.1 VOTO

Ante o exposto, acompanho o parecer jurídico da procuradoria municipal e o opinativo do Ministério Público e VOTO pelo conhecimento e resposta aos questionamentos formulados na presente consulta nos seguintes termos:

É legalmente admissível que servidora pública aprovada em concurso público para o cargo de enfermeira tome posse no referido cargo efetivo e, simultaneamente, continue exercendo o cargo comissionado de Secretária Municipal de Saúde, sem prejuízo de sua nomeação ou da validade do concurso?

Resposta: Não é admissível, visto que os cargos de secretários municipais, secretários estaduais e ministros de Estado, diversamente dos demais cargos comissionados, detêm natureza eminentemente política e não técnica ou administrativa. Dada a importância das atribuições desenvolvidas pelos titulares das variadas secretarias e ministérios ao lado do Chefe do Poder Executivo que os nomeou para auxiliar na condução dos trabalhos à frente do ente federativo, é exigido de tais agentes políticos dedicação em tempo integral, já que podem ser demandados sempre que houver interesse da administração.

Seria legal ou regular a manutenção da pessoa no cargo de Secretária de Saúde se não exercer a função em que foi aprovada em concurso público?

Resposta: Não, pois tal hipótese configura desrespeito ao princípio da Isonomia em relação aos demais candidatos aprovados no certame e implica prejuízo à regular prestação do serviço público à população local.

Na situação inversa, quando o indicado para assumir Secretaria Municipal já é ocupante de cargo público decorrente de regular aprovação em concurso, deverá o interessado previamente solicitar seu afastamento do cargo efetivo para exercer o cargo de natureza política, e, caso não tenha completado o período de estágio probatório antes do afastamento, a contagem do prazo para tal finalidade restará interrompida durante todo o período em que estiver no exercício do cargo político.

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 providências necessárias;

c) por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

3 VOTO DIVERGENTE (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de consulta formulada em 30/07/2025, pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SIQUEIRA CAMPOS, Luiz Henrique Germano, na qual questiona:

> i) É legalmente admissível que servidora pública aprovada em concurso público para o cargo de enfermeira tome posse no referido cargo efetivo e, simultaneamente, continue exercendo o cargo comissionado de Secretária Municipal de Saúde, sem prejuízo de sua nomeação ou da validade do concurso?
> ii) Seria legal ou regular a manutenção da pessoa no cargo de Secretária de Saúde se não exercer a função em que foi aprovada em concurso público?

Em seu voto, o relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral propôs que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

> É legalmente admissível que servidora pública aprovada em concurso público para o cargo de enfermeira tome posse no referido cargo efetivo e, simultaneamente, continue exercendo o cargo comissionado de Secretária Municipal de Saúde, sem prejuízo de sua nomeação ou da validade do concurso?
> Resposta: Não é admissível, visto que os cargos de secretários municipais, secretários estaduais e ministros de Estado, diversamente dos demais cargos comissionados, detêm natureza eminentemente política e não técnica ou administrativa. Dada a importância das atribuições desenvolvidas pelos titulares das variadas secretarias e ministérios ao lado do Chefe do Poder Executivo que os nomeou para auxiliar na condução dos trabalhos à frente do ente federativo, é exigido de tais agentes políticos dedicação em tempo integral, já que podem ser demandados sempre que houver interesse da administração.
> Seria legal ou regular a manutenção da pessoa no cargo de Secretária de Saúde se não exercer a função em que foi aprovada em concurso público?
> Resposta: Não, pois tal hipótese configura desrespeito ao princípio da Isonomia em relação aos demais candidatos aprovados no certame e implica prejuízo à regular prestação do serviço público à população local. Na situação inversa, quando o indicado para assumir Secretaria Municipal já é ocupante de cargo público decorrente de regular aprovação em concurso, deverá o interessado previamente solicitar seu afastamento do cargo efetivo para exercer o cargo de natureza política, e, caso não tenha completado o período de estágio probatório antes do afastamento, a contagem do prazo para tal finalidade restará interrompida durante todo o período em que estiver no exercício do cargo político.

Todavia, entendo necessária a inclusão de alguns esclarecimentos na resposta concedida ao Município, razão pela qual divirjo, em parte, do voto do relator.

Nos termos da doutrina de Hely Lopes Meirelles: "todo o agente público vincula-se ao Estado por meio de ato ou procedimento legal a que se denomina investidura"[4], a qual compreende a posse e o exercício.

Considerando que a declaração de que o servidor não exerce outro cargo público caracteriza requisito para a posse, conforme o preceituado pelo art. 13, § 5º,

4 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 1990. p. 82-84.

da Lei Federal nº 8.112/1990[5], art. 35, II, § 2º da Lei Estadual nº 6174/1970[6] e art. 16, § 4º, da Lei Municipal nº 01/98[7] do Município de Siqueira Campos, faz-se necessária a análise da legalidade da acumulação de cargos pretendida.

Nos termos do art. 37, XVI, da Constituição Federal é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários nas seguintes hipóteses: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro de qualquer natureza e c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

O Município questiona a possibilidade de acumular o cargo de enfermeira com o cargo de Secretária Municipal de Saúde.

Embora o cargo de enfermeira seja cargo privativo de profissional da saúde, observo que este não pode ser acumulado com o de Secretária Municipal, ainda que responsável pela área da Saúde, uma vez que o cargo de Secretária é de dedicação exclusiva, o que afasta a possibilidade de compatibilidade de horários.

Assim, para a posse no cargo de enfermeira seria necessária a exoneração do servidor do cargo de Secretária Municipal.

Destaca-se, por fim, que, após o ingresso do servidor em exercício no cargo de enfermeira, não há óbice para que solicite licença para o exercício do cargo de Secretária Municipal, podendo optar pela remuneração de um dos cargos.

Por todo o exposto, VOTO no sentido de responder à consulta nos seguintes termos:

É legalmente admissível que servidora pública aprovada em concurso público para o cargo de enfermeira tome posse no referido cargo efetivo e, simultaneamente, continue exercendo o cargo comissionado de Secretária Municipal de Saúde, sem prejuízo de sua nomeação ou da validade do concurso?

---

5 Art. 13. A posse dar-se-á pela assinatura do respectivo termo, no qual deverão constar as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes ao cargo ocupado, que não poderão ser alterados unilateralmente, por qualquer das partes, ressalvados os atos de ofício previstos em lei.
(...)
§ 5º No ato da posse, o servidor apresentará declaração de bens e valores que constituem seu patrimônio e declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública.

6 Art. 35 São requisitos para a posse, além dos exigidos pelo art. 22:
(...)
II - cumprimento das condições especiais previstas em lei ou regulamento para determinados cargos ou séries de classes.
(...)
§ 2º Salvo menção expressa do regime de acumulação no ato de posse, ninguém poderá ser empossado em cargo efetivo, sem declarar que não exerce outro cargo ou função pública da União, dos Estados, dos Municípios, de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações instituídas pelo Poder Público, ou sem provar que solicitou exoneração ou dispensa do cargo ou função que ocupava em qualquer dessas entidades.

7 Art. 16. Posse é a aceitação expressa das atribuições, deveres e responsabilidades inerentes ao cargo público, com compromisso de bem servir, formalizada com a assinatura do termo pela autoridade competente e pelo empossado.
(...)
§ 4º No ato da posse, o funcionário apresentará obrigatoriamente declaração dos bens e valores que constituem seu patrimônio e declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública.

Resposta: Não é possível. Conforme o preceituado pelo art. 13, § 5º, da Lei Federal nº 8.112/1990, art. 35, II, § 2º da Lei Estadual nº 6174/1970 e art. 16, § 4º, da Lei Municipal nº 01/98, a declaração de que o servidor não exerce outro cargo ou função pública é requisito para a posse.

Aliás, o acúmulo do cargo de enfermeira com o cargo de Secretária Municipal da Saúde não se enquadra nas exceções à vedação de acúmulo de cargos públicos previstas taxativamente no art. 37, XVI, da Constituição Federal, uma vez que o cargo de Secretária Municipal da Saúde é classificado como agente político e exige dedicação exclusiva, o que afasta a possibilidade de compatibilidade de horários.

Portanto, para que a servidora tome posse no cargo efetivo de enfermeira é necessário que seja exonerada do cargo de Secretária Municipal da Saúde.

Seria legal ou regular a manutenção da pessoa no cargo de Secretária de Saúde se não exercer a função em que foi aprovada em concurso público?

Resposta: Não é possível que a servidora tome posse no cargo efetivo enquanto permanece no cargo de Secretária Municipal da Saúde. Contudo, é possível que a servidora seja exonerada do cargo de Secretária Municipal da Saúde e, após tomar posse e entrar em exercício no cargo efetivo de enfermeira, solicite licença para o exercício do cargo de Secretária Municipal da Saúde. Nessa hipótese, a servidora deverá optar por uma das remunerações.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais e, em seguida, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e providências pertinentes.

Posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

4 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 maioria absoluta, em conhecer e responder aos questionamentos formulados na presente consulta nos seguintes termos:

I - É legalmente admissível que servidora pública aprovada em concurso público para o cargo de enfermeira tome posse no referido cargo efetivo e, simultaneamente, continue exercendo o cargo comissionado de Secretária Municipal de Saúde, sem prejuízo de sua nomeação ou da validade do concurso?

Resposta: Não é admissível, visto que os cargos de secretários municipais, secretários estaduais e ministros de Estado, diversamente dos demais cargos

comissionados, detêm natureza eminentemente política e não técnica ou administrativa. Dada a importância das atribuições desenvolvidas pelos titulares das variadas secretarias e ministérios ao lado do Chefe do Poder Executivo que os nomeou para auxiliar na condução dos trabalhos à frente do ente federativo, é exigido de tais agentes políticos dedicação em tempo integral, já que podem ser demandados sempre que houver interesse da administração;

II - Seria legal ou regular a manutenção da pessoa no cargo de Secretária de Saúde se não exercer a função em que foi aprovada em concurso público?

Resposta: Não, pois tal hipótese configura desrespeito ao princípio da Isonomia em relação aos demais candidatos aprovados no certame e implica prejuízo à regular prestação do serviço público à população local.;

Na situação inversa, quando o indicado para assumir Secretaria Municipal já é ocupante de cargo público decorrente de regular aprovação em concurso, deverá o interessado previamente solicitar seu afastamento do cargo efetivo para exercer o cargo de natureza política, e, caso não tenha completado o período de estágio probatório antes do afastamento, a contagem do prazo para tal finalidade restará interrompida durante todo o período em que estiver no exercício do cargo político;

III - Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos:

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e providências necessárias;

c) por fim, 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 e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA divergiu parcialmente, nos termos dos fundamentos da proposta de voto divergente. (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 9 de julho de 2026 – Sessão Virtual nº 11.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

ADICIONAL DE INSALUBRIDADE

RECONHECIMENTO – VIA ADMINISTRATIVA - TRABALHADOR TERCEIRIZADO

PROCESSO Nº : 764632/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE JACAREZINHO
INTERESSADO : MARCELO JOSE BERNARDELI PALHARES, MUNICÍPIO DE JACAREZINHO
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2190/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Adicional de insalubridade. Trabalhador terceirizado. Súmula 448, II, do TST. Impossibilidade de reconhecimento automático pela administração diante de laudo técnico desfavorável. Necessidade de avaliação técnica concreta. Reequilíbrio econômico-financeiro. Não cabimento automático. Álea ordinária do contrato. Necessidade de demonstração de fato superveniente e imprevisível, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE JACAREZINHO sobre a possibilidade de a Administração Pública reconhecer, pela via administrativa, o direito ao adicional de insalubridade em grau máximo a trabalhador terceirizado que realiza limpeza de banheiros de uso coletivo, com fundamento na Súmula 448, II, do TST, mesmo diante de laudo pericial elaborado por médico do trabalho ou engenheiro de segurança que conclua pela inexistência de insalubridade. O Município pretende assim proceder para a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo.

A pergunta foi formulada nos seguintes termos:

> Pode a Administração Pública reconhecer, pela via administrativa, o direito ao percebimento de adicional de insalubridade em grau máximo à trabalhador terceirizado que efetue limpeza de banheiro de uso coletivo, em razão da Súmula 448, II do TST, mesmo diante de negativa presente em Laudo Pericial elaborado por Médico do Trabalho ou Engenheiro de Segurança do Trabalho, para fins de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo?

O parecer da Procuradoria Jurídica do Município (peça 4) concluiu pela possibilidade do reconhecimento, pela via administrativa, do adicional de insalubridade a trabalhador terceirizado que efetue limpeza de banheiro coletivo, mesmo diante da existência de laudo técnico negativo, com fundamento na Súmula 448, II, do TST, para a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo.

A consulta foi por mim recebida nos termos do Despacho n. 2.226/25 (peça 6).

Posteriormente, por meio da Instrução n. 104/26 (peça 13), a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) apresentou resposta negativa à consulta, com fundamento na necessidade de avaliação pericial para o reconhecimento da insalubridade, bem como a exigência de fato superveniente, imprevisível e extraordinário para a concessão de reequilíbrio contratual.

Em manifestação complementar (peça 15), o Município trouxe esclarecimentos sustentando que, na Justiça do Trabalho, a Súmula 448, II, do Tribunal Superior do Trabalho é reiteradamente aplicada para reconhecer a insalubridade em grau máximo nas atividades de higienização de banheiros de uso público ou coletivo de grande circulação, ainda que o laudo pericial seja contrário. Destaca que, em diversos precedentes do TST e dos Tribunais Regionais do Trabalho, inclusive do TRT da 9ª Região, o Judiciário tem entendido que cabe ao Juízo aplicar o conceito jurídico consolidado na súmula, superando conclusões técnicas restritas à NR-15.

O Município aponta que é recorrente a postura de peritos que, embora cientes da existência da Súmula 448, II, deixam de reconhecê-la em seus laudos, sob o argumento de que a aplicação de súmulas constitui matéria de direito, reservada ao Judiciário. Ainda assim, a Justiça do Trabalho tem reconhecido o direito ao adicional, com fundamento na equiparação da higienização de sanitários de grande circulação à coleta de lixo urbano prevista no Anexo 14 da NR-15.

Sustenta que o reconhecimento administrativo poderia evitar futura condenação judicial e a formação de passivos trabalhistas, os quais acabam por impactar os contratos administrativos celebrados com empresas terceirizadas, gerando custos adicionais ao erário. Argumenta, ainda, que a definição da matéria repercute tanto no eventual reequilíbrio econômico-financeiro de contratos já firmados quanto na adequada composição de custos nos termos de referência e nas fases internas das futuras licitações.

Assim, a questão de fundo que se apresenta na pergunta submetida a consulta no presente processo está ligada à possibilidade da Administração Pública, no exercício da gestão administrativa, aplicar diretamente o entendimento consolidado na Súmula 448, II, reconhecendo administrativamente a insalubridade, mesmo quando o perito não o tenha feito, sem que isso represente usurpação de função jurisdicional.

Pelo Despacho n. 267/26 (peça 17), considerando os esclarecimentos apresentados pelo município de Jacarezinho (peça 15), determinei o reencaminhamento dos autos à CAIS e, após, ao Ministério Público de Contas.

Em nova manifestação, a CAIS, pela Instrução n. 228/26 (peça 19), ratificou as conclusões constantes da Instrução anterior.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n. 112/26 (peça 15), em linha com a unidade técnica, opina pela impossibilidade de reconhecimento administrativo

diante de conclusão pericial negativa e pela impossibilidade de concessão de reequilíbrio ante a ausência de fato extraordinário.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, como bem destacado na instrução, reconhece-se a legítima preocupação manifestada pelo município de Jacarezinho, que busca orientação institucional para a adoção de soluções juridicamente seguras na gestão de contratos terceirizados, especialmente diante da jurisprudência consolidada da Justiça do Trabalho sobre a aplicação da Súmula 448, II, do TST.

Todavia, essa preocupação não autoriza, no plano administrativo, o reconhecimento automático do adicional de insalubridade em grau máximo quando existente laudo técnico regular e negativo, sob pena de esvaziamento da prova técnica exigida em lei e de indevida extrapolação das competências próprias da Administração Pública.

A questão submetida à Consulta não se limita à esfera trabalhista do empregado terceirizado. Envolve, sobretudo, a legalidade do reconhecimento administrativo de despesa pública e seus reflexos sobre o equilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo, matéria sujeita ao controle de legalidade, legitimidade e economicidade pelos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal.

Conforme destacado pela unidade técnica, a eventual concessão administrativa do adicional de insalubridade repercute diretamente no erário e na responsabilidade do gestor, razão pela qual não pode decorrer de presunção ou de aplicação automática de precedente judicial abstrato.

É certo que a Súmula 448, II, do Tribunal Superior do Trabalho estabelece que:

> A higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande circulação, e a respectiva coleta de lixo, por não se equiparar à limpeza em residências e escritórios, enseja o pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo, incidindo o disposto no Anexo 14 da NR-15 da Portaria do MTE nº 3.214/78 quanto à coleta e industrialização de lixo urbano.

Contudo, tal orientação sumular atua no plano do enquadramento jurídico da atividade, não dispensando a verificação técnica concreta das condições laborais fáticas. A caracterização e a classificação da insalubridade permanecem submetidas ao art. 195 da CLT, segundo o qual:

> A caracterização e a classificação da insalubridade e da periculosidade, segundo as normas do Ministério do Trabalho, far-se-ão através de perícia a cargo de Médico do Trabalho ou Engenheiro do Trabalho, registrados no Ministério do Trabalho.

Em juízo, a compatibilização entre a Súmula 448, II, do TST e o artigo 195 da CLT ocorre por meio do princípio do livre convencimento motivado do juiz, consagrado

no artigo 479 do Código de Processo Civil (CPC), que estabelece que o magistrado não está adstrito ao laudo pericial.

Quando o médico ou engenheiro do trabalho emite um laudo negativo, o juiz pode afastar a conclusão do perito se houver outros elementos de prova robustos nos autos que demonstrem o preenchimento dos requisitos jurídicos da súmula.

Ou seja, a síntese da dinâmica processual trabalhista revela que, enquanto o artigo 195 da CLT exige a realização formal da perícia técnica para garantir o contraditório, o Laudo Pericial atua fornecendo o substrato fático essencial, como a frequência das atividades, as condições do local e o fornecimento de EPIs. Esse cenário técnico é confrontado pela diretriz jurídica de enquadramento ditada pela Súmula 448, II, do TST, culminando na decisão judicial, que vincula os fatos apurados na perícia a essa tese jurídica consolidada, conferindo ao magistrado o poder de deferir o adicional de insalubridade em grau máximo (40%) mesmo se houver conclusão em contrário no parecer do perito.

De outro lado, é possível que o magistrado conclua de forma diversa da orientação contida na Súmula nº 448, II, do TST, desde que o caso concreto apresente peculiaridades fáticas suficientes para justificar a sua inaplicabilidade, mediante técnica de distinção (*distinguishing*).

Embora a súmula possua caráter persuasivo e orientador, funcionando como importante diretriz jurisprudencial, ela não impede que o juiz de primeira instância deixe de aplicá-la quando demonstrar, de forma fundamentada, que os fatos analisados são distintos daqueles que deram origem ao entendimento sumulado. Nessa hipótese, contudo, a decisão permanece sujeita à revisão em grau recursal, especialmente se os tribunais entenderem inexistente a distinção fática apontada.

Assim, a existência de jurisprudência trabalhista favorável ao reconhecimento do adicional em determinadas hipóteses não autoriza a sua aplicação automática a todo e qualquer caso, sendo indispensável a análise das condições concretas de trabalho, da prova pericial produzida e das peculiaridades fáticas que possam justificar, ou afastar, a incidência da Súmula nº 448, II, do TST.

Ao contrário, o laudo elaborado por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho constitui instrumento essencial para aferir, à luz da NR-15 e das condições concretas do ambiente laboral, a efetiva exposição do trabalhador a agentes insalubres.

Inclusive, o próprio Tema 231 do TST, julgado em 22/08/2025, firmado sob o rito dos recursos repetitivos e, portanto, com caráter vinculante, assim firmou:

> ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. NECESSIDADE DE PERÍCIA. A realização de perícia é obrigatória para a verificação de insalubridade. Quando não for possível sua realização, como em caso de fechamento da empresa, poderá o julgador utilizar-se de outros meios de prova.

A orientação do Superior Tribunal de Justiça também confirma a indispensabilidade do laudo técnico. No PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI (PUIL) n. 413/RS, assentou-se que:

> [...] em situação que se assemelha ao caso dos autos, o Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente decidido no sentido de que o pagamento de insalubridade está condicionado ao laudo que prova efetivamente as condições insalubres a que estão submetidos os Servidores.

Na mesma decisão, o STJ afastou a possibilidade de presumir insalubridade em período anterior à perícia, fixando que o termo inicial do adicional deve corresponder à data do laudo pericial.

Nesse sentido, a instrução foi precisa ao consignar que a Administração Pública não pode aplicar diretamente a Súmula 448, II, do TST para reconhecer a insalubridade "ainda quando os peritos não tenham o feito", pois tal conduta importaria indevida substituição da conclusão técnica por juízo administrativo de natureza jurisdicional. A unidade técnica ressaltou, ainda, que, admitir essa solução fragilizaria a segurança jurídica e esvaziaria a função da perícia, transformando-a em formalidade prescindível.

Veja-se que as súmulas, quando Consolidação de Julgados Reiterados dos Tribunais do Trabalho, servem para pacificar a interpretação da lei no âmbito judicial, mas não possuem força de lei para alterar planilhas de custos de licitações, posto que estas não possuem força vinculante administrativa, diferentemente do que ocorre em relação ao Julgamento de Recursos Repetitivos, cujo grau de vinculação é obrigatório, vinculante.

Portanto, ainda que a Súmula 448, II, do TST constitua orientação relevante, ela não autoriza, por si só, a superação administrativa de laudo técnico negativo regularmente produzido.

A Administração Pública pode, sim, reavaliar administrativamente o enquadramento da atividade, mas somente mediante nova análise técnica idônea, apta a demonstrar eventual inadequação metodológica, insuficiência do laudo anterior ou superveniência de elementos capazes de alterar a conclusão inicialmente adotada. O que não se admite é o reconhecimento automático do adicional com base exclusiva em precedente jurisprudencial sem efeito vinculante.

Também não procede a pretensão de vincular eventual reconhecimento do adicional ao reequilíbrio econômico-financeiro automático do contrato administrativo.

O art. 124, II, *d*, da Lei n. 14.133/2021 admite o restabelecimento da equação econômico-financeira apenas em hipóteses de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou fatos imprevisíveis, ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado.

A própria unidade técnica destacou que eventual reconhecimento administrativo do adicional de insalubridade não gera, por si só, direito ao reequilíbrio, pois este depende de prova objetiva do impacto financeiro, da imprevisibilidade do evento e da ausência de transferência contratual do risco, sendo vedado o repasse automático de custos trabalhistas típicos ao Poder Público.

Nesse ponto, o Acórdão n. 1.827/2008 do TCU, citado pela instrução, distingue adequadamente os institutos:

> Reequilíbrio econômico é o reestabelecimento da relação contratual inicialmente ajustada pelas partes, por conta da ocorrência de álea extraordinária, superveniente ao originalmente contratado. O reajuste de preços é a reposição da perda do poder aquisitivo da moeda por meio do emprego de índices de preços prefixados no contrato administrativo. A repactuação, referente a contratos de serviços contínuos, ocorre a partir da variação dos componentes dos custos do contrato, devendo ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços.

A jurisprudência do TJ-PR segue a mesma orientação. Em caso envolvendo pedido de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da necessidade de pagamento de adicional de insalubridade, decidiu-se que:

> [...] a necessidade de pagamento de adicional de insalubridade não configurar situação apta a possibilitar o reequilíbrio econômico do contrato, é responsabilidade exclusiva do contratado o pagamento de eventuais verbas trabalhistas resultantes da execução do contrato administrativo (TJ-PR, 4ª Turma Recursal, 0000332- 83.2022.8.16.0192, Nova Aurora, Rel. JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS MARCO VINICIUS SCHIEBEL, j. 27.05.2024).

Em outro precedente, também citado pela instrução, o TJPR assentou que:

> [...] não se pode reconhecer a existência de fato imprevisível ou incalculável pela empresa autora, no tocante à insalubridade a que se submeteram os funcionários contratados para exercer serviços gerais (TJ-PR, 5ª Câmara Cível, 0000073- 69.2019.8.16.0103, Lapa, Rel. DESEMBARGADOR NILSON MIZUTA, j. 08.02.2021).

Dessa forma, os encargos trabalhistas decorrentes da execução contratual integram, em regra, a álea ordinária da atividade empresarial e devem ser considerados pela contratada na formulação de sua proposta. A eventual incidência da Súmula 448, II, do TST, editada em 2014, em regra, não configura fato superveniente imprevisível, tampouco autoriza a transferência automática ao Poder Público de custos inerentes ao objeto contratado.

Por essas razões, a Consulta deve ser respondida negativamente, pois a Administração Pública não pode reconhecer administrativamente, de forma automática, o adicional de insalubridade em grau máximo apenas com fundamento na Súmula 448, II, do TST, quando existente laudo técnico negativo regularmente elaborado, pois a caracterização da insalubridade exige avaliação pericial concreta,

que descreva a rotina exata do trabalhador; identifique os banheiros que serão limpos; verifique o fluxo estimado de pessoas e o recolhimento de lixo; constate o fornecimento, a eficácia e a fiscalização de EPIs, nos termos do art. 195 da CLT.

Para equilibrar a necessidade de observar a legalidade administrativa com a preocupação prática de evitar futuras condenações trabalhistas, especialmente em hipóteses em que o Ente possa responder de forma subsidiária, a Administração deve adotar cautelas diferentes para os contratos já firmados e para as futuras licitações.

Nos contratos já em curso, eventual pedido de reequilíbrio econômico-financeiro formulado pela empresa contratada não deve ser acolhido de forma automática.

Se o próprio laudo técnico apresentado pela contratada não reconhece a existência de insalubridade, a Administração deve indeferir o pedido, fundamentando a decisão na ausência de comprovação técnica e na impossibilidade de aplicar diretamente, na via administrativa, entendimentos jurisprudenciais trabalhistas sem respaldo nos fatos concretos do contrato. Ainda assim, a Administração pode notificar a empresa contratada para que, caso entenda que as condições reais de trabalho se enquadram na Súmula nº 448, II, do TST, especialmente em razão da limpeza de banheiros de grande circulação, providencie a revisão do seu próprio laudo técnico, por profissional habilitado na área de segurança e medicina do trabalho. Caso novo laudo reconheça a insalubridade e haja comprovação do efetivo pagamento do adicional aos empregados, poderá surgir fundamento para eventual revisão da planilha de custos do contrato.

Se, por outro lado, a empresa mantiver o laudo negativo e posteriormente vier a ser condenada pela Justiça do Trabalho ao pagamento do adicional de insalubridade, a decisão judicial poderá constituir fato novo relevante para justificar o pedido de reequilíbrio. Nessa situação, a contratada poderá apresentar a sentença, decisão liminar ou tutela de urgência à Administração, demonstrando que houve alteração superveniente dos custos trabalhistas originalmente considerados na proposta.

Contudo, ainda que que se venha a reconhecer a insalubridade, tal circunstância não autoriza, em regra, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de forma automática, por se tratar de encargo trabalhista inserido na álea ordinária da atividade empresarial, somente admitida a recomposição em hipóteses excepcionais, mediante demonstração robusta de fato superveniente, imprevisível e extraordinário.

Para as futuras licitações, a cautela deve começar ainda na fase de planejamento da contratação. No Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, a Administração deve avaliar a natureza dos banheiros e dos ambientes que serão objeto de limpeza. Caso se trate de locais com grande circulação de pessoas, como fóruns, tribunais, repartições públicas de atendimento ao público ou outros espaços

de trânsito intenso e indeterminado, a Administração deve considerar previamente a possibilidade de incidência do adicional de insalubridade em grau máximo.

Nessas hipóteses, a inclusão preventiva desse custo na planilha de referência do edital contribui para a apresentação de propostas mais realistas, reduz o risco de pedidos posteriores de reequilíbrio, evita a formação de passivo trabalhista e protege a Administração contra eventual responsabilização subsidiária. Além disso, permite que o orçamento da contratação reflita com maior fidelidade os custos efetivos necessários à adequada execução do serviço.

Sem prejuízo da resposta negativa à consulta, é indispensável registrar que a conclusão ora adotada não autoriza qualquer forma de tolerância com a prestação de serviços em condições efetivamente insalubres sem a correspondente contraprestação legal.

A dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, fundamentos da República previstos no art. 1º, III e IV, da Constituição Federal, impõem à Administração Pública o dever de atuar de forma preventiva, diligente e responsável sempre que houver indícios de que trabalhadores, terceirizados ou não, estejam submetidos a condições insalubres sem o pagamento do adicional devido.

A discussão sobre a impossibilidade de reconhecimento automático, diante de laudo técnico negativo, não pode ser confundida com autorização para inércia administrativa. Ao contrário, havendo elementos concretos que indiquem possível exposição habitual a agentes insalubres, cabe ao gestor adotar providências imediatas para apuração da realidade laboral, mediante revisão do laudo existente, realização de nova perícia, notificação da empresa contratada, fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e, se necessário, readequação da execução contratual.

Não é admissível que falhas procedimentais, omissões na fase de planejamento da contratação, insuficiência da planilha de custos ou deficiência de fiscalização resultem na manutenção de trabalhador em ambiente insalubre sem a remuneração compensatória legalmente devida. A proteção da pessoa que executa o serviço deve prevalecer como diretriz interpretativa e prática da atuação administrativa.

Assim, constatada tecnicamente a existência de insalubridade, a Administração deve exigir da contratada a imediata regularização do pagamento do adicional aos empregados alcançados, sem prejuízo da apuração de responsabilidades e da adoção das medidas contratuais cabíveis.

Caso a estrutura contratual vigente se revele incompatível com a adequada remuneração da atividade ou com a proteção à saúde do trabalhador, caberá ao gestor avaliar a adoção das providências necessárias, inclusive alteração regular da execução, instauração de novo procedimento licitatório ou, em último caso, rescisão contratual, sempre observados o contraditório, a motivação e o interesse público.

Portanto, a resposta negativa à consulta deve ser compreendida em seus exatos limites: a Administração não pode substituir laudo técnico negativo por reconhecimento automático fundado apenas na Súmula nº 448, II, do TST; porém, diante de situação que indique trabalho em condições insalubres, tem o dever jurídico e ético de agir para apurar, corrigir e impedir que a pessoa trabalhadora permaneça desprotegida ou sem a contraprestação legal correspondente.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO para que a presente Consulta seja conhecida e, no mérito, respondida negativamente, nos seguintes termos:

PERGUNTA: Pode a Administração Pública reconhecer, pela via administrativa, o direito ao percebimento de adicional de insalubridade em grau máximo à trabalhador terceirizado que efetue limpeza de banheiro de uso coletivo, em razão da Súmula 448, II do TST, mesmo diante de negativa presente em Laudo Pericial elaborado por Médico do Trabalho ou Engenheiro de Segurança do Trabalho, para fins de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo?.

RESPOSTA: A Administração Pública não pode reconhecer automaticamente o adicional de insalubridade em grau máximo para trabalhador terceirizado que faz limpeza de banheiro coletivo apenas com base na Súmula 448, II, do TST, quando houver laudo técnico válido e desfavorável elaborado por profissional competente. O reconhecimento da insalubridade depende de avaliação técnica concreta do ambiente de trabalho, conforme o art. 195 da CLT. Ainda assim, a Administração pode determinar nova perícia caso existam indícios de falha no laudo anterior ou mudança nas condições do local.

Ainda que reconhecida a insalubridade mediante nova instrução técnica, tal circunstância não autoriza, em regra, o reequilíbrio econômico-financeiro automático do contrato administrativo, por se tratar de encargo trabalhista inserido na álea ordinária da atividade empresarial, somente sendo admitida recomposição em hipóteses excepcionais, mediante demonstração objetiva de fato superveniente, imprevisível ou de consequências incalculáveis, nos termos da Lei n. 14.133/2021.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Escola de Gestão Pública para registro e divulgação e, na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

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 a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, RESPONDÊ-LA nos seguintes termos:

I - PERGUNTA: Pode a Administração Pública reconhecer, pela via administrativa, o direito ao percebimento de adicional de insalubridade em grau máximo à trabalhador terceirizado que efetue limpeza de banheiro de uso coletivo, em razão da Súmula 448, II do TST, mesmo diante de negativa presente em Laudo Pericial elaborado por Médico do Trabalho ou Engenheiro de Segurança do Trabalho, para fins de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo?.

RESPOSTA: A Administração Pública não pode reconhecer automaticamente o adicional de insalubridade em grau máximo para trabalhador terceirizado que faz limpeza de banheiro coletivo apenas com base na Súmula 448, II, do TST, quando houver laudo técnico válido e desfavorável elaborado por profissional competente. O reconhecimento da insalubridade depende de avaliação técnica concreta do ambiente de trabalho, conforme o art. 195 da CLT. Ainda assim, a Administração pode determinar nova perícia caso existam indícios de falha no laudo anterior ou mudança nas condições do local;

Ainda que reconhecida a insalubridade mediante nova instrução técnica, tal circunstância não autoriza, em regra, o reequilíbrio econômico-financeiro automático do contrato administrativo, por se tratar de encargo trabalhista inserido na álea ordinária da atividade empresarial, somente sendo admitida recomposição em hipóteses excepcionais, mediante demonstração objetiva de fato superveniente, imprevisível ou de consequências incalculáveis, nos termos da Lei n. 14.133/2021;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Escola de Gestão Pública para registro e divulgação, bem como, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

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, 20 de agosto de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

ADESÃO – TARIFA - CONSÓRCIO PÚBLICO

PROCESSO N° : 500643/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHALÃO
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE PINHALÃO
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 1586/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Consórcio Público. Sistema de Registro de Preços. Cobrança de tarifa pública para adesão à ata de registro de preços. Impossibilidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Luiz Eduardo de Castro Vanzeli, prefeito do Município de Pinhalão, por meio da qual questiona:

> a) É possível um Consórcio Público, através de Resolução, instituir e cobrar tarifa pública, a ser paga aos entes não consorciados, para adesão de suas Atas de Registro de Preços?
> b) Em sendo positiva a resposta anterior, demonstrando o Município que a adesão a Ata de Registro de Preços é vantajosa para a municipalidade, poderia realizar o pagamento de tarifa pública para aderir a ata de registro de um Consórcio Público?

O parecer jurídico que instrui o expediente assim concluiu:

> (...) não restam dúvidas acerca da irregularidade desta exigência, motivo pelo qual entende esta advogada que o Município de Pinhalão não deve realizar o pagamento desta tarifa pública para a adesão a ata de registro de preços de consórcios públicos que exijam este tipo de pagamento.

Pelo Despacho 1238/25 (peça 06), em observância aos pressupostos de admissibilidade estabelecidos no artigo 311 do Regimento Interno[1], o processamento do feito foi admitido, encaminhando-se o feito à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB).

A SJB emitiu a Informação 50/26 (peça 08), informando a existência de decisões relacionadas ao caso, que possuem força normativa, quais sejam: (a) Consulta 145072/23; (b) Consulta 731105/22; (c) Consulta 407614/21; e (d) Consulta 821513/16.

1 "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."

Reconhecida a ausência da hipótese do §4º[2] do artigo 313 do Regimento Interno, os autos seguiram para instrução (Despacho 29/26, peça 09).

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) informou que "o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização", nos termos do Despacho 85/26 (peça 11).

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) emitiu a Instrução 123/26 (peça 13), sugerindo que a consulta seja assim respondida:

> a) Não, não é possível a instituição de tal cobrança, pois a Lei nº 14.133/2021 não prevê tal possibilidade, a principiologia do Direito Administrativo e do próprio SRP não possibilitam tal exigência e a jurisprudência das Cortes de Contas aponta em sentido contrário.
> b) Em razão da resposta anterior ser em sentido negativo, o Município não poderia realizar o pagamento.

O Ministério Público de Contas, por fim, opinou pela "pela impossibilidade de instituição e cobrança de tarifa pública por consórcio público como condição para adesão às suas Atas de Registro de Preços, bem como pela impossibilidade de realização do respectivo pagamento pelo Município consulente", consoante o Parecer 69/26 (peça 14).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Observados os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situa1dimento licitatório nas modalidades concorrência ou pregão, formaliza-se a ata de registro de preços, "documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas" (artigo 6º, inciso XLVI, da Lei 14.133/21), permitindo, durante sua vigência, a contratação posterior sem a necessidade de novos certames para o mesmo objeto.

Sobre a adesão por órgãos ou entidades não participantes, a Lei 14.133/21 admite tal possibilidade em seu artigo 86[3], observando-se requisitos específicos, os quais

2 § 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

3 Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.
§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.
§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:
I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

são regulamentados pelo Decreto 11.462/23[4], artigo 31. Confira-se:

> Art. 31. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:
> I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou de descontinuidade de serviço público;
> II - demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado, na forma prevista no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021; e
> III - consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora e do fornecedor.

Verifica-se, portanto, que o Decreto 11.462/23, ao regulamentar os dispositivos legais referentes ao SRP, detalha essas exigências e as restringe à justificativa da vantagem da adesão, à demonstração da compatibilidade dos preços registrados com os praticados no mercado e à anuência prévia do órgão gerenciador e do fornecedor registrado.

Logo, não há previsão normativa que contemple a exigência de qualquer contrapartida financeira como condição para adesão.

Como bem destacou o órgão ministerial, "não estamos falando de lacuna normativa passível de integração, muito pelo contrário, o legislador delimitou claramente o regime jurídico da adesão, inexistindo, portanto, qualquer espaço para a criação, por ato infralegal ou resolução de consórcio público, e condicionante financeira não prevista em lei" (peça 14).

Portanto, a pretensão de instituir "tarifa pública" como condição para adesão à ata de registro de preços constitui inovação no regime jurídico estabelecido, o que não se admite, diante do princípio da legalidade.

Ademais, a situação em tela não se enquadra na previsão da Lei 11.107/05, que permite aos consórcios públicos "exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados" (artigo 1º, §2º), haja vista que a hipótese não configura prestação de serviço específico nem utilização de bem público.

Por oportuno, transcrevo trechos da instrução (peça 13) contendo jurisprudências de outros Tribunais de Contas acerca da matéria:

> Por fim, é possível observar na jurisprudência de outros Tribunais de Contas outros precedentes no sentido da impossibilidade. Por exemplo o Processo TCE-PE 24100943-1:
> a) É inadmissível a cobrança de preço público pela adesão a ata de registro

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.
(...)

4 "Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.".

> de preços gerenciada por consórcio público, pois o art. 31 do Decreto nº 11.462/2023 não condiciona a adesão de ente participante ou não participante ("carona") à realização de qualquer pagamento.
> b) A impossibilidade de cobrança, decorrente da ausência de respaldo legal, alcança tanto os entes consorciados, os quais já transferem recursos para o custeio das despesas da entidade por meio do contrato de rateio, quanto os não consorciados, por sua incompatibilidade com o princípio federativo da cooperação.
> No mesmo sentido é o Processo TCE-MG 1192213:
> À vista de todo o exposto, considerando a irregularidade da cobrança de valor sobre as contratações decorrentes de adesão de "caronas" a atas de registro de preços celebradas por consórcio intermunicipal, em especial por não encontrar respaldo principiológico, legal ou jurisprudencial, entendo, em sede de juízo sumário e não-exauriente, que se faz necessário, neste momento, o exercício do poder constitucional fiscalizatório deste Tribunal, insculpido no art. 71 da Constituição da República, com vistas a proferir decisão cautelar para a cessação de potenciais consequências danosas decorrentes do certame sob exame.
> Desse modo, em sede de juízo perfunctório, entendo presentes os requisitos do fumus boni juris e periculum in mora, razão pela qual determino, com fulcro no art. 121 do Regimento Interno deste Tribunal, a suspensão das cláusulas que estabelecem cobrança percentual sobre novas adesões "caronas" nas Atas de Registro de Preços 25/2024, 19/2024, 20/2024, 26/2024, 21/2024, 23/2024 e 24/2024, bem como em outras que porventura estiverem vigentes e prevejam a referida cobrança, até que seja resolvido o mérito da presente representação, sob pena de anulação e aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar 102/2008.

Nesse contexto, a resposta ao questionamento do consulente deve ser a seguinte:

a) É possível um Consórcio Público, através de Resolução, instituir e cobrar tarifa pública, a ser paga aos entes não consorciados, para adesão de suas Atas de Registro de Preços?

Não é possível a instituição e cobrança de tarifa pública aos entes não consorciados para adesão de suas atas de registro de preços, pois a Lei 14.133/21 e o Decreto 11.462/23 não preveem tal exigência;

b) Em sendo positiva a resposta anterior, demonstrando o Município que a adesão a Ata de Registro de Preços é vantajosa para a municipalidade, poderia realizar o pagamento de tarifa pública para aderir a ata de registro de um Consórcio Público?

Em razão da resposta anterior ser em sentido negativo, o município não poderia realizar o pagamento.

2.1 VOTO

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

a) É possível um Consórcio Público, através de Resolução, instituir e cobrar tarifa pública, a ser paga aos entes não consorciados, para adesão de suas Atas de Registro de Preços?

Não é possível a instituição e cobrança de tarifa pública aos entes não consorciados para adesão de suas atas de registro de preços, pois a Lei 14.133/21 e o Decreto 11.462/23 não preveem tal exigência.

b) Em sendo positiva a resposta anterior, demonstrando o Município que a adesão a Ata de Registro de Preços é vantajosa para a municipalidade, poderia realizar o pagamento de tarifa pública para aderir a ata de registro de um Consórcio Público?

Em razão da resposta anterior ser em sentido negativo, o município não poderia realizar o pagamento.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência.

Na sequência, fica autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o artigo 398, § 1º, do Regimento Interno[5], e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, ante as fundamentações apresentadas, responder à Consulta nestes termos:

I - É possível um Consórcio Público, através de Resolução, instituir e cobrar tarifa pública, a ser paga aos entes não consorciados, para adesão de suas Atas de Registro de Preços?

Não é possível a instituição e cobrança de tarifa pública aos entes não consorciados para adesão de suas atas de registro de preços, pois a Lei 14.133/21 e o Decreto 11.462/23 não preveem tal exigência;

II - Em sendo positiva a resposta anterior, demonstrando o Município que a adesão a Ata de Registro de Preços é vantajosa para a municipalidade, poderia realizar o pagamento de tarifa pública para aderir a ata de registro de um Consórcio Público?

Em razão da resposta anterior ser em sentido negativo, o município não poderia realizar o pagamento;

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência;

5 "Art. 398. (...)
§ 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."

IV – determinar o encerramento do feito, em conformidade com o artigo 398, § 1º, do Regimento Interno[6], e seu arquivamento na Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Tribunal Pleno, 1 de julho de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 21.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

6 "Art. 398. (...)
§ 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."

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

PRORROGAÇÃO – REGIME JURÍDICO – LEI Nº 14.133/21

PROCESSO Nº : 579134/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICIPIO DE MARINGA
INTERESSADO : MUNICIPIO DE MARINGA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1587/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Licitações e contratos administrativos. Atas de Registro de Preços constituídas sob a égide da Lei nº 8.666/93. Prorrogação das Atas após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/21. Vedação à combinação de regimes jurídicos. Impossibilidade de adesão. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Procurador-Geral do Município de Maringá, Sr. Douglas Galvão Vilardo, com os seguintes quesitos:

> **a)** É juridicamente possível a adesão a Atas de Registro de Preços originariamente constituídas sob a égide da Lei nº 8.666/93, mas prorrogadas durante a vigência da Lei nº 14.133/2021, considerando que a legislação revogada não previa a possibilidade de prorrogação de atas, tampouco a sistemática de adesão a essas atas?
> **b)** Na hipótese de se admitir a adesão nos termos indicados no quesito "a", indaga-se: qual legislação regerá o ato?

A Procuradoria do Município emitiu parecer (peça 4), concluindo que não é juridicamente possível a adesão a Atas de Registro de Preços originariamente constituídas sob a Lei nº 8.666/93, prorrogadas durante a vigência da Lei nº 14.133/21.

Mediante o Despacho nº 1505/25 (peça 7), admiti o processamento da Consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca relacionou alguns julgados que eventualmente poderiam auxiliar no deslinde das questões (Informação nº 121/25-SJB, peça 9).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, por meio do Despacho nº 1/26-CGF (peça 12), informou que o tema abordado na presente Consulta poderá impactar na atividade de fiscalização, solicitando, então, que, após o julgamento, os autos retornem para ciência e atualização de orientações às equipes.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, mediante a Instrução nº 58/26-CAIS (peça 14), manifestou-se pelo oferecimento das seguintes respostas:

> a) É juridicamente possível a adesão a Atas de Registro de Preços originariamente constituídas sob a égide da Lei nº 8.666/93, mas prorrogadas durante a vigência da Lei nº 14.133/2021?

> Não. Não é juridicamente possível a adesão a Atas de Registro de Preços constituídas sob a égide da Lei nº 8.666/93, diante da ausência de autorização legal para prorrogação da ata no regime jurídico de origem (art. 15, § 3º, inciso III). Ainda que se reconheça a ultratividade normativa da Lei nº 8.666/93 para os atos validamente formados sob sua vigência, tal ultratividade não convalida prorrogações não previstas em lei e tampouco autoriza a projeção dos efeitos da ata para período em que já não subsiste base legal para sua validade. Ademais, admitir a adesão em ata prorrogada com fundamento na Lei nº 14.133/2021 representaria uso indevido e conjugado de regimes jurídicos distintos, com aplicação seletiva de institutos de ambos os diplomas, prática vedada pelo ordenamento por afrontar os princípios da legalidade, da segurança jurídica e do *tempus regit actum*.
> b) Na hipótese de se admitir a adesão, qual egislação regeria o ato?
> O quesito resta prejudicado, uma vez que a adesão não é juridicamente admissível.

O Ministério Público de Contas opinou pela resposta a seguir:

> a) É juridicamente possível a adesão a Atas de Registro de Preços originariamente constituídas sob a égide da Lei nº 8.666/93, mas prorrogadas durante a vigência da Lei nº 14.133/2021, considerando que a legislação revogada não previa a possibilidade de prorrogação de atas, tampouco a sistemática de adesão a essas atas?
> Não. As Atas de Registro de Preços constituídas sob a égide da Lei nº 8.666/93 devem observar as regras previstas naquela legislação durante todo o seu período de vigência, limitado a 12 meses, revelando-se ilegal eventual prorrogação do procedimento com fundamento na Lei nº 14.133/2021, em razão da expressa proibição de aplicação combinada de leis fixada no art. 191 da NLLC.
> b) Na hipótese de se admitir a adesão nos termos indicados no quesito "a", indaga-se: qual legislação regerá o ato?
> Resposta prejudicada.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O consulente visa a obter esclarecimentos acerca da possibilidade de se aderir a Atas de Registro de Preços firmadas sob o regime da Lei nº 8.666/93, que, porém, foram prorrogadas no decorrer da vigência da Lei nº 14.133/21, a qual estabeleceu novas normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública.

Ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese, pois cumpridos os pressupostos de admissibilidade[1].

De início, cumpre transcrever o que estabelecia o artigo 15 da Lei nº 8.666/93, já revogada:

1 Regimento Interno do TCE/PR:
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.

> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
> (...)
> § 3o O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:
> (...)
> III - validade do registro não superior a um ano.

Sobreveio, então, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/21 - que dispõe de modo diverso:

> Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.
> Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Ocorre que, em observância ao princípio da legalidade e privilegiando a segurança jurídica e a estabilidade das relações, não se deve aplicar de forma retroativa dispositivos da Lei nº 14.133/21, de maneira a conjugá-los aos instrumentos firmados sob a égide da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, a nova Lei de Licitações prevê:

> Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.
> Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

A respeito desse dispositivo legal, Marçal Justen Filho[2] leciona:

> A vedação a soluções conjugadas
> Não é admitido conjugar os regimes das leis anteriores e da Lei 14.133/21. Isso significa inclusive a vedação a que haja licitação com base na legislação anterior e contratação baseada na Lei 14.133/21.

Tal proibição de conjugação de regimes aplica-se ao instrumento das Atas de Registro de Preços, conforme se extrai de sua definição, disposta expressamente na Lei nº 14.133/21:

> Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se:
> (...)
> XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no

2 Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. Thomson Reuters Brasil, 2023. P. 1820.

> edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

Pertinente transcrever, ainda, o artigo 190 da nova Lei de Licitações, o qual disciplina:

> Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

De acordo com esse dispositivo, as relações jurídicas entabuladas devem ser regidas pela legislação vigente no momento em que foram celebradas, de modo a se privilegiar o atendimento ao princípio do *tempus regit actum*.

Sobre o tema, bem pontuou a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar[3]:

> No campo das contratações públicas, aplicação direta de referido princípio conduz ao entendimento de que a lei aplicável às atas de registro de preços e aos contratos delas decorrentes será aquela vigente à época de sua formação. Em outras palavras, as atas devem permanecer integralmente submetidas ao regime jurídico originário, inclusive quanto aos seus limites, possibilidades e vedações.
> Por consectário lógico, permitir que atas formadas sob a Lei nº 8.666/93 passem a admitir mecanismos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021, como sua prorrogação, implicaria, no entender dessa Unidade Técnica, indevida combinação de regimes jurídicos, em afronta ao mencionado princípio *tempus regit actum* e ao próprio desenho do regime de transição estabelecido pelos arts. 190, 191 e 193 da nova lei.

Ademais, nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei nº 4.657/42[4], "A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada".

Logo, para a hipótese em apreço, as regras estabelecidas inicialmente pelo regime jurídico originário das Atas de Registro de Preços - Lei nº 8.666/93 - devem ser mantidas, com o reconhecimento de sua ultratividade normativa, mas não podem ser aplicadas de forma combinada com os ditames da Lei nº 14.133/21.

Portanto, acompanhando as manifestações uniformes, concluo pelo oferecimento da seguinte resposta:

a) Não é juridicamente possível a adesão a Atas de Registro de Preços originariamente constituídas sob a égide da Lei nº 8.666/93, prorrogadas durante a vigência da Lei nº 14.133/2021, em razão da necessária observância do princípio da legalidade e da vedação expressa à indevida combinação/conjugação de normas.

A resposta ao segundo quesito restou prejudicada, haja vista que a adesão não é juridicamente admissível.

3 Instrução nº 58/26-CAIS, peça 14.
4 Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da Consulta apresentada pelo Procurador-Geral do Município de Maringá para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) É juridicamente possível a adesão a Atas de Registro de Preços originariamente constituídas sob a égide da Lei nº 8.666/93, mas prorrogadas durante a vigência da Lei nº 14.133/2021, considerando que a legislação revogada não previa a possibilidade de prorrogação de atas, tampouco a sistemática de adesão a essas atas?

Não é juridicamente possível a adesão a Atas de Registro de Preços originariamente constituídas sob a égide da Lei nº 8.666/93, prorrogadas durante a vigência da Lei nº 14.133/2021, em razão da necessária observância do princípio da legalidade e da vedação expressa à indevida combinação/conjugação de normas;

b) Na hipótese de se admitir a adesão nos termos indicados no quesito "a", indaga-se: qual legislação regerá o ato?

Resposta prejudicada, pois a adesão não é juridicamente admissível.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em CONHECER da Consulta apresentada pelo Procurador-Geral do Município de Maringá, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - É juridicamente possível a adesão a Atas de Registro de Preços originariamente constituídas sob a égide da Lei nº 8.666/93, mas prorrogadas durante a vigência da Lei nº 14.133/2021, considerando que a legislação revogada não previa a possibilidade de prorrogação de atas, tampouco a sistemática de adesão a essas atas?

Não é juridicamente possível a adesão a Atas de Registro de Preços originariamente constituídas sob a égide da Lei nº 8.666/93, prorrogadas durante a vigência da Lei nº 14.133/2021, em razão da necessária observância do princípio da legalidade e da vedação expressa à indevida combinação/conjugação de normas;

II - Na hipótese de se admitir a adesão nos termos indicados no quesito "a", indaga-se: qual legislação regerá o ato?

Resposta prejudicada, pois a adesão não é juridicamente admissível;

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria-Geral de

Fiscalização para ciência e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Tribunal Pleno, 1 de julho de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 21.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

AUXÍLIO-DOENÇA

VEREADOR - COMPLEMENTAÇÃO – RETROATIVIDADE

PROCESSO N°	:	718711/25
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	CÂMARA MUNICIPAL DE UBIRATÃ
INTERESSADO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE UBIRATÃ
RELATOR	:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 2030/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Ubiratã. Vereador licenciado por motivo de doença. Regime Geral de Previdência Social. Auxílio-doença inferior ao subsídio do mandato. Possibilidade de complementação da diferença entre o benefício previdenciário e o subsídio. Necessidade de previsão em lei local. Licença superior a cento e vinte dias. Convocação de suplente. Manutenção do vínculo jurídico com o mandato. Ausência de impedimento à complementação enquanto persistirem os pressupostos legais. Possibilidade, em tese, de pagamento retroativo, condicionada à autorização legal, disponibilidade orçamentária e observância da legislação financeira. Necessidade de procedimento administrativo formal e manifestações dos órgãos competentes. Limitação temporal ao período de vigência do mandato eletivo. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Ubiratã, na pessoa de sua Presidente, Sra. Luciane Munhos D'Alécio, a respeito da hipótese de pagamento de complementação remuneratória a vereador licenciado por motivo de doença, quando o benefício previdenciário percebido no Regime Geral de Previdência Social for inferior ao subsídio do cargo eletivo.

A Consulente apresentou os seguintes quesitos (peça 3, fl. 2):

> 1 Considerando que o vereador recebe auxílio-doença do RGPS em valor inferior ao subsídio, e que o Regimento Interno da Câmara autoriza a complementação do subsídio de vereador licenciado, o titular tem direito a receber essa complementação quando a licença por motivo de doença ultrapassa 120 dias e há convocação de suplente para exercer o mandato?
> 2 Caso a resposta ao quesito anterior seja afirmativa, é possível que a Câmara Municipal efetue o pagamento retroativo da complementação do subsídio referente aos valores que não foram recebidos pelo vereador durante a licença?
> 3 Quais procedimentos e requisitos devem ser observados para que a restituição ou pagamento da complementação seja efetuado em conformidade com a legislação vigente e com segurança jurídica?

A Procuradoria da Câmara, em parecer jurídico local, concluiu, em síntese, que, havendo previsão na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara, é

possível a complementação da diferença entre o auxílio-doença e o subsídio, mesmo nos afastamentos superiores a 120 dias, desde que preservado o vínculo jurídico do vereador titular com o mandato. Quanto ao pagamento retroativo, condicionou-o à instauração de procedimento administrativo, comprovação documental, disponibilidade orçamentária e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal (peças 4 e 5).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação n.º 5/26 - SJB, peça 9) informou a existência de precedentes relacionados ao tema, com destaque para o Acórdão n.º 2372/19, do Tribunal Pleno, que tratou do afastamento de agente político por motivo de saúde e da necessidade de encaminhamento ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) após 15 dias, cabendo ao órgão público apenas a suplementação da diferença, quando houver previsão local de licença remunerada.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (Despacho n.º 26/26 - CAIS, peça 11) encaminhou os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho n.º 101/26 - CGF, peça 12) informou que o tema impacta na atividade de fiscalização, e solicitou que, após o julgamento, o feito retorne à unidade.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (Instrução n.º 196/26 - CAIS, peça 14) opinou, preliminarmente, pela reconsideração do recebimento da Consulta, por entender que os quesitos demandariam análise concreta da legislação local. No mérito, caso superada a preliminar, sugeriu resposta no sentido de que, após quinze dias de afastamento, o agente político deve ser encaminhado ao INSS, cabendo ao órgão público apenas suplementar a diferença entre o benefício e o subsídio, nos termos dos arts. 60, § 3º, e 63, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.213/1991, sem limitação temporal expressa na lei federal. Para as outras duas questões, a unidade técnica entendeu tratar-se de quesitos concretos, não comportando, portanto, resposta em tese.

O Ministério Público de Contas (Parecer n.º 89/26 - PGC, peça 16), por sua vez, opinou pelo conhecimento parcial da Consulta, apenas quanto ao primeiro quesito, por considerá-lo passível de resposta em tese. No mérito, manifestou-se pela possibilidade de manutenção da complementação mesmo após o afastamento superior a 120 dias, desde que haja previsão normativa em lei local, manutenção do vínculo jurídico com o mandato, percepção do auxílio-doença e observância de perícia médica adequada, bem como do limite temporal da própria legislatura.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cumpre examinar o cabimento da presente Consulta à luz do art. 311 do Regimento Interno[1], que exige, entre outros requisitos, legitimidade da autoridade consulente, formulação objetiva dos quesitos, pertinência com matéria de competência do Tribunal, instrução com parecer jurídico ou técnico e formulação em tese.

No caso, a autoridade consulente é Presidente de Câmara Municipal, legitimada à formulação de Consulta perante este Tribunal, nos termos do art. 312, inciso II, do Regimento Interno[2]. Além disso, o feito veio instruído com parecer jurídico local, no qual foram examinadas as normas municipais e federais pertinentes ao tema.

Quanto às questões, entendo que todas podem ser enfrentadas, limitando-se a segunda e a terceira respostas a aspectos gerais e abstratos da temática, sem análise de situações específicas e concretas do contexto local.

I - Considerando que o vereador recebe auxílio-doença do RGPS em valor inferior ao subsídio, e que o Regimento Interno da Câmara autoriza a complementação do subsídio de vereador licenciado, o titular tem direito a receber essa complementação quando a licença por motivo de doença ultrapassa 120 dias e há convocação de suplente para exercer o mandato?

O ponto central da controvérsia é definir se o vereador titular, afastado por motivo de doença por período superior a 120 dias, com convocação de suplente, continua fazendo jus à complementação entre o auxílio-doença e o subsídio.

Primeiramente, cumpre-se confirmar que, conforme o art. 11, inciso I, alínea "h", da Lei Federal n.º 8.213/1991[3], o exercente de mandato eletivo municipal é considerado segurado obrigatório da Previdência Social como empregado, e conforme o art. 14[4] do mesmo diploma, a Câmara Municipal é "equiparada" a empresa.

Feita essa observação, passo à análise do questionamento.

---

1 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; 496
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.

2 Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:
[...]
II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e 497 conselhos constitucionais e legais;

3 Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:
h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social ;

4 Art. 14. Consideram-se:
I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional;

No mesmo diploma legal supracitado, o art. 63 estabelece que o segurado empregado em gozo de auxílio-doença será considerado licenciado, e seu parágrafo único[5] dispõe que a empresa que garantir licença remunerada ficará obrigada a pagar, durante o período de auxílio-doença, a eventual diferença entre o valor do benefício e a importância garantida pela licença.

Nos autos de Consulta n.º 199739/18, este Tribunal analisou questionamento semelhante ao do presente feito, no qual foi decidido o seguinte, pelo Acórdão n.º 2372/19 - STP:

> [...] Com exceção dos servidores públicos submetidos ao Regime Próprio de Previdência, após quinze dias de afastamento por motivos de saúde, deve o agente político ser encaminhado ao INSS para o percebimento do respectivo benefício, ainda que a legislação local garanta a integralidade da remuneração em caso de licença, cabendo ao correlato órgão apenas suplementar a diferença dos valores, nos termos dos artigos 60, §3º, e 63, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.213/91.

Desse modo, a legislação municipal pode prever a licença remunerada, mas não pode afastar a incidência da legislação previdenciária federal. Em outras palavras, após o prazo inicial de afastamento, o benefício principal deve ser suportado pelo Regime Geral de Previdência Social, cabendo à Câmara Municipal, se houver autorização normativa local, apenas a complementação da diferença entre o auxílio-doença e o subsídio.

Destaco que, pelo princípio da legalidade na Administração Pública – conforme sustentado pelo Ministério Público de Contas ("a garantia de suplementação pressupõe a existência de lei local instituindo tal direito", peça 16, fl. 11) – a previsão de licença remunerada – e "a autorização da complementação do subsídio de vereador licenciado – deve constar em lei em sentido formal, não sendo suficiente, portanto, a simples previsão no Regimento Interno do órgão.

Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 56, inciso II, prevê que Deputado ou Senador não perderá o mandato quando licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença. O § 1º[6] do mesmo artigo estabelece que o suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura nas funções ali previstas ou de licença superior a 120 dias.

Em decisão recente, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 7251 e n.º 7257, invalidou normas estaduais que

5 Art. 63. O segurado empregado, inclusive o doméstico, em gozo de auxílio-doença será considerado pela empresa e pelo empregador doméstico como licenciado.
Parágrafo único. A empresa que garantir ao segurado licença remunerada ficará obrigada a pagar-lhe durante o período de auxílio-doença a eventual diferença entre o valor deste e a importância garantida pela licença.

6 Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:
[...]
II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.
§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

previam prazos inferiores a 120 dias para convocação de suplentes, assentando que a Constituição Federal estabelece o prazo de 120 dias e que os Estados não podem alterar esse período.

Segundo notícia oficial do STF[7], o relator, Ministro André Mendonça, destacou que a Constituição é expressa ao definir que as regras de licença de deputados estaduais devem seguir as regras aplicáveis aos deputados federais, isto é, o parâmetro de 120 dias. Também ressaltou que não é possível dissociar o prazo da licença da convocação do suplente, pois qualquer alteração nesse prazo impacta a dinâmica de formação da Casa Legislativa.

No presente questionamento, adotando-se a simetria federativa, a convocação de suplente após licença superior a 120 dias não significa, por si só, a perda do mandato pelo titular. O fundamento constitucional do afastamento por motivo de doença indica que o parlamentar licenciado permanece vinculado ao mandato, embora temporariamente afastado do exercício de suas funções.

Assim, o suplente passa a exercer temporariamente o mandato e, por isso, faz jus à remuneração correspondente ao exercício parlamentar. O titular, por sua vez, não recebe novo subsídio pelo exercício simultâneo do cargo, mas apenas eventual complementação entre o benefício previdenciário e o valor garantido pela licença, se houver previsão em lei local.

Desse modo, não se trata de pagamento duplicado de subsídio pelo mesmo exercício funcional, mas de regimes jurídicos distintos: ao suplente, remuneração pelo efetivo exercício temporário do mandato; ao titular licenciado, percepção do auxílio-doença e, quando autorizada em lei local, complementação da diferença assegurada pela licença remunerada.

A Lei n.º 8.213/1991 não estabelece, no art. 63, limitação temporal específica para a complementação da diferença entre o auxílio-doença e a importância garantida pela licença remunerada. A norma condiciona a obrigação à existência de licença remunerada garantida e ao período de percepção do auxílio-doença.

Por isso, a mera superação do prazo de 120 dias, que tem relevância para a convocação do suplente, não constitui fundamento suficiente para afastar o direito à complementação, desde que preservado o vínculo jurídico do vereador titular com o mandato e mantida a situação previdenciária que justifica o pagamento.

Todavia, a possibilidade de complementação não é irrestrita. O Ministério Público de Contas assinalou dois limites importantes: a necessidade de avaliação médica adequada e periódica, a fim de verificar se se torna caso de conversão do auxílio-doença em aposentadoria por invalidez; e a impossibilidade de pagamento

7 Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-invalida-normas-estaduais-sobre-convocacao-de-suplentes-de-deputados-afastados-por-interesse-particular/. Acesso em: 23 de junho de 2026.

para além do término da legislatura, pois a complementação decorre do vínculo jurídico com o mandato eletivo.

Se o fundamento da complementação é a manutenção da licença remunerada vinculada ao mandato eletivo, encerrada a legislatura, exaure-se a obrigação da Câmara Municipal quanto à suplementação, ainda que o benefício previdenciário eventualmente prossiga perante o RGPS.

De igual modo, a realização de perícia médica periódica é medida necessária à boa gestão administrativa, pois permite aferir se subsistem os pressupostos do auxílio-doença ou se houve alteração da situação previdenciária do agente político.

II - Caso a resposta ao quesito anterior seja afirmativa, é possível que a Câmara Municipal efetue o pagamento retroativo da complementação do subsídio referente aos valores que não foram recebidos pelo vereador durante a licença?

Conforme bem apontado pelo Parecer Jurídico do Município, existe, em tese, a possibilidade de pagamento retroativo da complementação do subsídio.

Entretanto, a eventual retroatividade sujeita-se a condicionantes, dentre as quais a existência de lei municipal prévia que autorize expressamente o pagamento retroativo, não se reputando suficiente, para tal finalidade, a mera previsão em regimento interno, dada a sua natureza e o seu limitado alcance normativo e o necessário respeito ao princípio da legalidade.

Impõe-se, ademais, a observância dos princípios orçamentários do planejamento e da legalidade, nos termos dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal[8], dispositivos que condicionam a realização da despesa à existência de prévia dotação orçamentária e à demonstração de sua compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

8 Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.
Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:(Vide ADI 6357)
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.
§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.
§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.
§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:
I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.

Por fim, faz-se necessária a prévia manifestação das áreas jurídica, contábil e de controle interno competentes, a fim de que, no caso concreto, seja aferida a legalidade do pagamento, resguardando-se a segurança jurídica e a regularidade do dispêndio público.

III - Quais procedimentos e requisitos devem ser observados para que a restituição ou pagamento da complementação seja efetuado em conformidade com a legislação vigente e segurança jurídica?

Nesse quesito, entendo que assiste razão ao exarado no Parecer Jurídico da Câmara Municipal, no qual o douto Procurador Legislativo consignou o seguinte:

> Nesse contexto, eventual pagamento retroativo dependerá da instauração de procedimento administrativo formal, que deve contemplar: requerimento do vereador interessado; apresentação de documentos comprobatórios da licença médica e dos valores percebidos junto ao INSS; verificação da previsão normativa que assegura a remuneração durante a licença; emissão de parecer jurídico; manifestação dos setores contábil e de controle interno; cálculo individualizado da diferença devida; comprovação de dotação orçamentária suficiente e respectiva autorização de empenho; e, por fim, expedição de ato formal pela Mesa Diretora ou autoridade competente autorizando o pagamento na forma de indenização. (Peça 5, fl. 5.)

Além disso, verifico que se faz necessária a adoção e a verificação das eventuais normas locais vigentes capazes de reger a matéria, de modo que, no caso concreto, a Administração afira a plena compatibilidade do pagamento com o ordenamento municipal aplicável, especialmente financeiro-orçamentário.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

I - Quesito 1: Considerando que o vereador recebe auxílio-doença do RGPS em valor inferior ao seu subsídio, e que o Regimento Interno da Câmara autoriza a complementação do subsídio de vereador licenciado, o titular tem direito a receber essa complementação quando a licença por motivo de doença ultrapassa 120 dias e há convocação de suplente para exercer o mandato?

Resposta: Com exceção dos agentes políticos vinculados a regime próprio de previdência, após quinze dias de afastamento por motivo de saúde, o vereador deve ser encaminhado ao INSS para percepção do auxílio-doença, cabendo à Câmara Municipal, quando houver previsão na legislação local, apenas complementar a diferença entre o benefício previdenciário e o subsídio assegurado pela licença remunerada, nos termos dos arts. 60, § 3º, e 63, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.213/1991[9]. A superveniência de licença superior a 120 dias, com convocação de

9 Art. 60. O auxílio-doença será devido ao segurado empregado a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz.

suplente, não afasta, por si só, o direito à referida complementação, uma vez que a substituição temporária não implica perda do mandato do titular, mas apenas seu afastamento do exercício das funções, preservado o vínculo jurídico com o cargo eletivo.

A concessão da complementação, contudo, depende da observância de requisitos jurídicos essenciais, quais sejam: existência de previsão em lei local; manutenção do vínculo com o mandato; efetiva percepção do auxílio-doença; limitação da complementação ao valor da diferença entre o benefício e o subsídio; e, quando cabível, realização de avaliação médica periódica para verificação da persistência da incapacidade temporária. Ademais, o pagamento não pode ultrapassar o término da legislatura, por se tratar de vantagem vinculada ao exercício do mandato eletivo.

II - Quesito 2: Caso a resposta ao quesito anterior seja afirmativa, é possível que a Câmara Municipal efetue o pagamento retroativo da complementação do subsídio referente aos valores que não foram recebidos pelo vereador durante a licença?

Resposta: Existe, em tese, a possibilidade jurídica de pagamento retroativo da complementação do subsídio. Entretanto, a eventual retroatividade sujeita-se a condicionantes, dentre as quais a existência de lei municipal prévia que autorize expressamente o pagamento retroativo, não se reputando suficiente, para tal finalidade, a mera previsão em regimento interno, dada a sua natureza e o seu limitado alcance normativo. Impõe-se, ademais, a observância do princípio da legalidade orçamentária, nos termos dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivos que condicionam a realização da despesa à existência de prévia dotação orçamentária e à demonstração de sua compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Por fim, faz-se necessária a prévia manifestação das áreas jurídica, contábil e de controle interno competentes, a fim de que, no caso concreto, seja aferida a legalidade do pagamento, resguardando-se a segurança jurídica e a regularidade do dispêndio público.

III - Quesito 3: Quais procedimentos e requisitos devem ser observados para que a restituição ou pagamento da complementação seja efetuado em conformidade com a legislação vigente e com segurança jurídica?

Resposta: Devem ser observados: a existência de previsão em lei municipal; a instauração de procedimento administrativo formal, instruído com requerimento do vereador interessado e com a documentação comprobatória da licença médica e dos valores percebidos no INSS; a verificação da norma legal que assegura a remuneração durante a licença; a emissão de parecer jurídico e a manifestação dos

[...]
§ 3º Durante os primeiros quinze dias consecutivos ao do afastamento da atividade por motivo de doença, incumbirá à empresa pagar ao segurado empregado o seu salário integral.

setores contábil e de controle interno; o cálculo individualizado da diferença devida; a comprovação de dotação orçamentária suficiente, com a respectiva autorização de empenho, nos termos dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e a expedição de ato formal pela Mesa Diretora ou autoridade competente. Impõe-se, por fim, a observância das demais normas locais vigentes sobre a matéria, cabendo à Administração, no caso concreto, aferir a legalidade do pagamento.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes; na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 12; e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, inciso VII, do Regimento Interno[10].

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 da presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Quesito 1: Considerando que o vereador recebe auxílio-doença do RGPS em valor inferior ao seu subsídio, e que o Regimento Interno da Câmara autoriza a complementação do subsídio de vereador licenciado, o titular tem direito a receber essa complementação quando a licença por motivo de doença ultrapassa 120 dias e há convocação de suplente para exercer o mandato?

Resposta: Com exceção dos agentes políticos vinculados a regime próprio de previdência, após quinze dias de afastamento por motivo de saúde, o vereador deve ser encaminhado ao INSS para percepção do auxílio-doença, cabendo à Câmara Municipal, quando houver previsão na legislação local, apenas complementar a diferença entre o benefício previdenciário e o subsídio assegurado pela licença remunerada, nos termos dos arts. 60, § 3º, e 63, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.213/1991[11]. A superveniência de licença superior a 120 dias, com convocação de suplente, não afasta, por si só, o

10 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;

11 Art. 60. O auxílio-doença será devido ao segurado empregado a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz.
[...]
§ 3º Durante os primeiros quinze dias consecutivos ao do afastamento da atividade por motivo de doença, incumbirá à empresa pagar ao segurado empregado o seu salário integral.

direito à referida complementação, uma vez que a substituição temporária não implica perda do mandato do titular, mas apenas seu afastamento do exercício das funções, preservado o vínculo jurídico com o cargo eletivo.

A concessão da complementação, contudo, depende da observância de requisitos jurídicos essenciais, quais sejam: existência de previsão em lei local; manutenção do vínculo com o mandato; efetiva percepção do auxílio-doença; limitação da complementação ao valor da diferença entre o benefício e o subsídio; e, quando cabível, realização de avaliação médica periódica para verificação da persistência da incapacidade temporária. Ademais, o pagamento não pode ultrapassar o término da legislatura, por se tratar de vantagem vinculada ao exercício do mandato eletivo.

II - Quesito 2: Caso a resposta ao quesito anterior seja afirmativa, é possível que a Câmara Municipal efetue o pagamento retroativo da complementação do subsídio referente aos valores que não foram recebidos pelo vereador durante a licença?

Resposta: Existe, em tese, a possibilidade jurídica de pagamento retroativo da complementação do subsídio. Entretanto, a eventual retroatividade sujeita-se a condicionantes, dentre as quais a existência de lei municipal prévia que autorize expressamente o pagamento retroativo, não se reputando suficiente, para tal finalidade, a mera previsão em regimento interno, dada a sua natureza e o seu limitado alcance normativo. Impõe-se, ademais, a observância do princípio da legalidade orçamentária, nos termos dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivos que condicionam a realização da despesa à existência de prévia dotação orçamentária e à demonstração de sua compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Por fim, faz-se necessária a prévia manifestação das áreas jurídica, contábil e de controle interno competentes, a fim de que, no caso concreto, seja aferida a legalidade do pagamento, resguardando-se a segurança jurídica e a regularidade do dispêndio público.

III - Quesito 3: Quais procedimentos e requisitos devem ser observados para que a restituição ou pagamento da complementação seja efetuado em conformidade com a legislação vigente e com segurança jurídica?

Resposta: Devem ser observados: a existência de previsão em lei municipal; a instauração de procedimento administrativo formal, instruído com requerimento do vereador interessado e com a documentação comprobatória da licença médica e dos valores percebidos no INSS; a verificação da norma legal que assegura a remuneração durante a licença; a emissão de parecer jurídico e a manifestação dos setores contábil e de controle interno; o cálculo individualizado da diferença devida; a comprovação de dotação orçamentária suficiente, com a respectiva autorização de empenho, nos termos dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e a expedição de ato formal pela Mesa Diretora ou autoridade competente. Impõe-se,

por fim, a observância das demais normas locais vigentes sobre a matéria, cabendo à Administração, no caso concreto, aferir a legalidade do pagamento.

IV – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes; na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 12; e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento, nos termos dos artigos 398, § 1°, e 168, inciso VII, do Regimento Interno[12].

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, 6 de agosto de 2026 – Sessão Ordinária Virtual n° 13.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

12 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 n° 24/2010)
§ 1° 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 n° 24/2010)
Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução n° 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;

CARGO EM COMISSÃO

NOMEAÇÃO – PROGRESSÃO FUNCIONAL - PARENTESCO

PROCESSO Nº : 502960/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1585/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Prejulgado 9. Nepotismo superveniente. Nova nomeação decorrente da progressão funcional do superior hierárquico. Necessidade de se avaliar a possível influência por parte da autoridade com quem o servidor possui parentesco, aplicando-se os critérios estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal para avaliação da incompatibilidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por meio de seu então Presidente, Desembargador Luiz Fernando Tomasi Keppen, relacionada à aplicação do item 14 do Prejulgado 9 deste Tribunal de Contas, nos seguintes termos:

> É possível a nomeação de servidores para cargos em comissão nesta Corte de Justiça quando tais nomeações resultarem meramente da progressão na carreira do magistrado, superior hierárquico de servidor cuja relação profissional e nomeação neste Tribunal tenham ocorrido antes do ingresso da autoridade que gerou a incompatibilidade?

Esclareceu o consulente que a dúvida relativa à aplicabilidade das normas sobre nepotismo transcende o caso concreto, tendo em vista ser comum, no âmbito do Tribunal de Justiça, a realocação de servidores em cargos correspondentes no gabinete do superior hierárquico em razão da progressão na carreira da magistratura.

O expediente foi instruído com parecer jurídico e manifestações que relatam a situação de servidora exclusivamente comissionada que, à época da posse de seu cônjuge no cargo de Juiz de Direito de 1º Grau, já ocupava cargo em gabinete de Juiz Substituto de 2º Grau. Posteriormente, a referida servidora teria sido impedida de assumir novo cargo comissionado no gabinete da autoridade à qual já se encontrava subordinada, que havia sido promovida ao cargo de Desembargador (peças 3-7).

Por meio do Despacho nº 1051/24 (peça 9), foi autorizado o processamento do feito, destacando-se que, embora tenha sido mencionada uma situação concreta, sua formulação se deu em caráter abstrato.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou a existência do Prejulgado nº 9, bem como de outras decisões pertinentes à matéria (Informação nº 86/24, peça 11).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF, por meio do Despacho nº 814/24 (peça 15), consignou que a matéria debatida nos autos possui repercussão na atividade fiscalizatória, requerendo o retorno do processo à unidade após o julgamento.

A Coordenadoria de Gestão Estadual – CGE, na Instrução nº 847/24 (peça 16), sugeriu que a Consulta fosse respondida nos seguintes termos:

> NÃO é possível a nomeação de servidores para cargos em comissão, no Tribunal de Justiça, quando tais nomeações resultarem meramente da progressão na carreira do magistrado, superior hierárquico de servidor, cuja relação profissional e nomeação, neste Tribunal, tenham ocorrido antes do ingresso da autoridade que gerou a incompatibilidade, pois, em tese, esta "nova" nomeação configuraria o nepotismo, nos termos da parte final do item 15 do Prejulgado nº 09 do TCE-PR, uma vez que o nepotismo superveniente não se aplicaria para as novas designações ou funções gratificadas que implicassem modificação da situação anterior em benefício do admitido.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, manifestou-se nos seguintes termos (Parecer nº 271/24-PGC, peça 17):

> 1. Pelo não conhecimento da presente Consulta, conforme delineado na Preliminar de Mérito, considerando (a) a reconhecida competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça para decidir quanto ao controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, (b) evitando-se, portanto, indevida ofensa ao princípio da separação dos poderes por esta Corte de Contas, e eventual cassação de decisão que adentre o mérito, conforme ocorrido com Acórdão exarado pelo TCU, além de (c) dar-se efetividade aos princípios da eficiência e da utilidade prática dos atos processuais, uma vez que o expediente foi igualmente remetido à análise do órgão competente;
> 2. Caso o Colegiado entenda superada as questões delineadas em sede de preliminar de mérito, pela resposta desta Consulta com fulcro na recente jurisprudência exarada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Conselho Nacional de Justiça, assim como em relação ao disposto no Prejulgado nº 09, desta Corte de Contas, especialmente em seu Item nº 14, nos seguintes termos:
> b.1) Para as nomeações anteriores à existência da formação do vínculo conjugal entre magistrado e servidor comissionado, aplica-se o chamado "nepotismo superveniente", não havendo ilegalidade na permanência do comissionado no cargo ou da percepção de gratificação de chefia, no caso de servidor efetivo;
> b.2) Havendo "modificações ou melhorias" após a instauração do vínculo de parentesco (em linha reta ou colateral), ainda que tais nomeações sejam decorrentes da mera progressão na carreira do magistrado, deverá ser procedida à averiguação, conforme delineado pelo Supremo Tribunal Federal, da ocorrência de qualquer das seguintes circunstâncias: "i) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada; ii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante; iii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada e iv) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica

> ou funcional sobre a autoridade nomeante", destacando-se que influência na escolha do ocupante do cargo pelo magistrado não pode ser presumida.

Em atendimento ao § 1º do art. 313 do Regimento Interno, os autos foram encaminhados à 3ª Inspetoria de Controle Externo, que, em consonância com o entendimento ministerial, opinou pelo não conhecimento da Consulta e, quanto ao mérito, propôs a seguinte resposta:

> i. pela possibilidade de nomeação de servidor para exercício de cargo em comissão, nos termos da orientação recente, tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Conselho Nacional de Justiça, desde que e somente se observadas as seguintes condições: - se a nomeação ocorreu anteriormente à existência de vínculo conjugal de forma a caracterizar nepotismo superveniente alcançado pela regra excepcional contemplada pela lei e pelo Pré-Julgado emitido por esta Corte; - inexistência de vínculo parental entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado para o exercício de cargo em comissão; - inexistência de vínculo parental entre o servidor nomeado e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem aquela pessoa estiver subordinada; inexistência de vínculo parental entre o servidor nomeado e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante; - inexistência de ajustes mediante designações recíprocas, quando não houver relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada.

Na sequência, o consulente protocolou petição informando que a matéria objeto da presente Consulta havia sido judicializada por meio do Mandado de Segurança nº 0000938-07.2025.8.16.0000-OE, no qual foi expedido ato de nomeação em cumprimento à ordem liminar proferida naquele feito (peças 24 e 25).

Em manifestação conclusiva, a Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 87/25 (peça 26), reiterou os termos do parecer anterior, ressalvando entendimento pessoal no sentido de que, em tese, a constituição superveniente de vínculo marital não configuraria nepotismo, tampouco impediria ex-ocupante de cargo comissionado de retornar ao gabinete de magistrado promovido, quando o vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e a pessoa indicada ao cargo for notoriamente anterior ao vínculo marital.

Alternativamente, sugeriu o não conhecimento da Consulta em razão da judicialização do caso, com fundamento no § 1º do art. 313 do Regimento Interno.

Em novo peticionamento, o consulente juntou cópia do acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 0000983-07.2025.8.16.0000-OE (12580367), pelo qual foi parcialmente concedida a segurança para afastar o impedimento relativo à nomeação para o cargo em comissão de Chefe de Gabinete de Desembargador (peças 28 e 29).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, deixo de acolher a preliminar de não conhecimento da Consulta, uma vez que a independência entre as instâncias autoriza esta Corte de Contas a se

manifestar, em tese, sobre matéria que também tenha sido submetida à apreciação de outros órgãos ou conselhos, sem prejuízo das respectivas competências institucionais.

Destaco, ainda, que a existência de processo judicial relacionado ao caso concreto mencionado pelo consulente não obsta o conhecimento da Consulta, pois o exame a ser realizado por este Tribunal se limita à fixação de orientação em abstrato sobre a matéria submetida à sua apreciação.

Em relação ao mérito, verifica-se que a Consulta parte de situação inicialmente enquadrável como hipótese de nepotismo superveniente, na qual se admite a permanência do servidor comissionado no cargo que já ocupava antes do ingresso da autoridade ou do servidor com quem possui parentesco. A questão central consiste em avaliar a possibilidade de posterior nomeação para cargo equivalente ao anteriormente exercido, decorrente da promoção do superior hierárquico a quem o servidor já se encontrava subordinado, considerando o disposto no Prejulgado 9 desta Corte.

O enunciado 14 do referido Prejulgado, mantido pelo Acórdão nº 2486/23, estabelece que "as vedações pela prática de nepotismo não se aplicam quando a designação ou nomeação tiverem sido anteriores ao ingresso da autoridade ou do servidor gerador da incompatibilidade – o denominado 'nepotismo superveniente' –, ressalvado o caso de subordinação hierárquica direta; não se inserem na exceção novas designações ou funções gratificadas que impliquem em modificação da situação anterior, em benefício do admitido ou do servidor" – destacado.

Com fundamento na parte final do referido enunciado, a Coordenadoria de Gestão Estadual concluiu pela impossibilidade da nova nomeação, por entender que a alteração funcional posterior configuraria hipótese de nepotismo.

O Ministério Público de Contas, por outro lado, destacou que a análise não deve se limitar à existência do vínculo de parentesco, sendo necessário verificar se a autoridade com quem o servidor mantém tal relação possui potencial de interferência no processo de escolha para o cargo em comissão, conforme orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal e reiterada em deliberações recentes do Conselho Nacional de Justiça:

> Da leitura do disposto na Súmula Vinculante nº 13-STF e da Resolução nº 07/2005-CNJ (que trata especificamente acerca do exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e servidores), percebe-se que houve, desde a edição de tais normativas, o incremento no entendimento acerca de potenciais situações que podem vir a configurar o nepotismo. Por tal motivo, o Supremo Tribunal Federal tem, por meio de suas decisões, estabelecido critérios objetivos para a aferição de eventual incompatibilidade, conforme é possível se observar no julgado abaixo transcrito:
> AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO OBJETIVA DE NEPOTISMO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Ao editar a Súmula

Vinculante nº 13, embora não se tenha pretendido esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, foram erigidos critérios objetivos de conformação, a saber: i) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada; ii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante; iii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada e iv) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante. 2. A incompatibilidade da prática enunciada na Súmula Vinculante nº 13 com o art. 37, *caput*, da CF/88 não decorre diretamente da existência de relação de parentesco entre pessoa designada e agente político ou servidor público ocupante de cargo em comissão ou função comissionada, mas da presunção de que a escolha para ocupar cargo de direção, chefia ou assessoramento tenha sido direcionada a pessoa com relação de parentesco com alguém que tenha potencial de interferir no processo de seleção. 3. Agravo regimental não provido. (Rcl 19529 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 15-03- 2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-072 DIVULG 15-04-2016 PUBLIC 18-04- 2016)

Vale conferir também decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes acerca do assunto: Agravo regimental nos embargos de declaração em mandado de segurança. 2. Direito Constitucional e Administrativo. 3. Nepotismo. Ausência de subordinação hierárquica ou projeção funcional entre os servidores públicos nomeados para exercer cargo comissionado no mesmo órgão, ou entre as autoridades nomeantes. 4. Discricionariedade do membro da magistratura para compor sua assessoria, observados os limites da lei e da Constituição. Impossibilidade de presunção de influência do exercente do cargo de direção, chefia e assessoramento vinculado a um Desembargador na escolha e contratação de outro. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 34.179 ED-AgR, Rel. Minº Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 20/4/2018).

Igualmente importantes, devem ser destacadas as recentes deliberações exaradas pelo Conselho Nacional de Justiça sobre este objeto, dentre as quais a primeira, inclusive, consta de parecer acostado pelo consulente:

CONSULTA. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. NEPOTISMO. CARGO EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO HIERÁRQUICA OU INTERFERÊNCIA DA RELAÇÃO DE PARENTESCO NA NOMEAÇÃO. RESOLUÇÃO Nº 7 DO CNJ. PRECEDENTES DO COLENDO STF. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 1, ALÍNEA "I", DO CNJ.RESTABELECIMENTO, COM NOVA REDAÇÃO. 1. O colendo Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente decidido no sentido de que "A incompatibilidade da prática enunciada na Súmula Vinculante nº 13 com o art. 37, caput, da CF/88 não decorre diretamente da existência de relação de parentesco entre pessoa designada e agente político ou servidor público ocupante de cargo em comissão ou função comissionada, mas da presunção de que a escolha para ocupar cargo de direção, chefia ou assessoramento tenha sido direcionada a pessoa com relação de parentesco com alguém que tenha potencial de interferir no processo de seleção" (STF –SEGUNDA TURMA - RE 807383 AgR – Rel. Minº DIAS TOFFOLI – J. 30/06/2017 – DJe.09/08/2017). 2. Inocorre hipótese de nepotismo a nomeação para cargo em comissão de servidor sem vínculo com a Administração, quando seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ocupante de cargo de provimento efetivo das carreiras judiciárias, tenha sido anteriormente nomeado para o exercício de cargo em comissão no Tribunal, desde que

cada um deles esteja subordinado a autoridades diversas do mesmo órgão e a relação de parentesco não interfira na nomeação. 3. Consulta conhecida em parte e, na parte conhecida, respondida negativamente. 4. Proposta de restabelecimento da alínea "I", do Enunciado Administrativo nº 1, do Conselho Nacional de Justiça, com nova redação, nos seguintes termos: "Para os fins do disposto no inciso III do art. 2º da Resolução nº 07, considera-se como situação geradora de incompatibilidade aquela em que haja relação de parentesco, com potencialidade de interferir no processo de nomeação". (CNJ - CONS - Consulta - 0002267-71.2020.2.00.0000 - Rel. LUIZ FERNANDO TOMASI KEPPEN - 66ª Sessão Virtual - julgado em 05/06/2020) (grifou-se)

Ainda, em recentíssima decisão, o CNJ manifestou-se sobre a ausência de subordinação hierárquica e de interferência no processo de nomeação de ocupante de cargo em comissão:

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. NOMEAÇÃO. CARGO EM COMISSÃO DE PESSOA SEM VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RELAÇÃO DE PARENTESCO. CÔNJUGE DE SERVIDOR COMISSIONADO. EXERCÍCIO EM DIFERENTES COMARCAS. SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF. RESOLUÇÃO 7 E ENUNCIADO 1 DO CNJ. AUSÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO HIERÁRQUICA E DE INTERFERÊNCIA NO PROCESSO DE NOMEAÇÃO. NEPOTISMO NÃO CARACTERIZADO. 1. A Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal estabelece: "A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal". 2. Conforme preconizado pela Suprema Corte, foram erigidos critérios objetivos de conformação, conquanto não se tenha buscado esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo, que decorre da presunção de que a escolha para ocupar o cargo tenha sido direcionada a parente de alguém com potencial de interferir no processo de seleção. É o que se extrai da seguinte ementa: "AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO OBJETIVA DE NEPOTISMO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Ao editar a Súmula Vinculante nº 13, embora não se tenha pretendido esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, foram erigidos critérios objetivos de conformação, a saber: i) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada; ii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante; iii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada e iv) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante. 2. A incompatibilidade da prática enunciada na Súmula Vinculante nº 13 com o art. 37, caput, da CF/88 não decorre diretamente da existência de relação de parentesco entre pessoa designada e agente político ou servidor público ocupante de cargo em comissão ou função comissionada, mas da presunção de que a escolha para ocupar cargo de direção, chefia ou assessoramento tenha sido direcionada a pessoa com relação de parentesco com alguém que tenha potencial de interferir no processo de seleção. 3. Agravo regimental não provido. (Rcl 19529 AgR, Relator DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 15-03-2016, DJe-072 18-04-2016)".

3. No presente caso, não houve interferência no processo de nomeação/

> posse, pois o cônjuge da postulante exerce cargo em comissão em outra comarca, localizada a mais de 100km de distância, cada um assessorando magistrado diferente, sem qualquer relação, inclusive, entre a matéria e função a ser exercida, não havendo que se falar em subordinação direta ou indireta entre os cargos para os quais foram nomeados. 4. Recurso administrativo provido. (CNJ - Recurso Administrativo no Pedido de Providências 0002473-80.2023.2.00.0000, 1ª Sessão Extraordinária de 2024, Rel. Luis Felipe Salomão, 12.03.2024). (grifou-se)
> Deverá, portanto, ser analisado para além do vínculo de parentesco entre o servidor e o magistrado, se tal autoridade possui, ainda que presumidamente, o potencial de interferir no processo de seleção para a ocupação do cargo em comissão (ou percepção da função gratificada), entendendo o CNJ que a interferência no processo de seleção e nomeação é condição essencial para a caracterização do nepotismo.

A 3ª Inspetoria de Controle Externo, apoiada na jurisprudência indicada no parecer ministerial, assinalou que a vedação absoluta ao exercício de cargo em comissão fundada exclusivamente na existência de vínculo de parentesco com outro servidor público deve ser interpretada de forma sistemática, em harmonia com os demais princípios constitucionais incidentes sobre a matéria:

> 36. Isso porque, para configurar violação à norma geral da proibição de contratar parente de servidor, de modo a ferir os princípios de impessoalidade e moralidade não basta apenas a existência, por si só, do vínculo de parentesco. Faz-se necessária a demonstração de que a escolha para ocupar cargo tenha sido direcionada a pessoa com relação de parentesco com alguém com potencial de interferir no processo de seleção com o fito de propiciar o favorecimento espúrio que a lei proscreve. 37. Na esteira dos julgados, é correto concluir que não havendo relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional, ou com poder de mando para determinar a contratação, não há falar-se em favorecimento indevido em prejuízo de critérios de mérito e qualificação técnica a justificar aplicação da regra de proibição da nomeação. 38. Ainda, de igual forma, se não houver relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante, também não estará caracterizada a ocorrência de nepotismo.

Quanto aos critérios de conformação indicados pelo Ministério Público de Contas e pela 3ª Inspetoria de Controle Externo, que adoto como razões de decidir, acrescenta-se que o Prejulgado nº 9 não exauriu todas as hipóteses possíveis de configuração de nepotismo.

Por ocasião da revisão do Prejulgado, pelo Acórdão 2486/23-STP, o Relator, Conselheiro Fábio de Souza Camargo, ressaltou que o Supremo Tribunal Federal, ao editar a Súmula Vinculante nº 13, não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, diante da impossibilidade de prever, no enunciado, todas as molduras fático-jurídicas decorrentes da diversidade de estruturas administrativas dos entes federativos. Por essa razão, concluiu ser indispensável a análise do caso concreto, consideradas as suas peculiaridades.

Dessa forma, consideradas as peculiaridades de cada situação, o elemento central a ser examinado nas nomeações para cargos em comissão — inclusive naquelas decorrentes da progressão funcional do superior hierárquico — é a existência de potencial influência da autoridade com quem o servidor possui vínculo de parentesco no respectivo processo de escolha. Para essa aferição, devem ser observados os critérios objetivos fixados pelo Supremo Tribunal Federal para a identificação de incompatibilidade, em consonância com as manifestações da 3ª Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas:

I - Para as nomeações anteriores à existência da formação do vínculo conjugal entre magistrado e servidor comissionado, aplica-se o chamado "nepotismo superveniente", não havendo ilegalidade na permanência do comissionado no cargo ou da percepção de gratificação de chefia, no caso de servidor efetivo.

II - Havendo "modificações ou melhorias" após a instauração do vínculo de parentesco (em linha reta ou colateral), ainda que tais nomeações sejam decorrentes da mera progressão na carreira do magistrado, deverá ser procedida à averiguação, conforme delineado pelo Supremo Tribunal Federal, da ocorrência de qualquer das seguintes circunstâncias: "i) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada; ii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante; iii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada e iv) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante", destacando-se que a influência na escolha do ocupante do cargo pelo magistrado não pode ser presumida.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria-Geral de Fiscalização-CGF para ciência e, na sequência, à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, responder à Consulta nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas:

I - Para as nomeações anteriores à existência da formação do vínculo conjugal entre magistrado e servidor comissionado, aplica-se o chamado "nepotismo superveniente", não havendo ilegalidade na permanência do comissionado no cargo ou da percepção de gratificação de chefia, no caso de servidor efetivo;

II - Havendo "modificações ou melhorias" após a instauração do vínculo de parentesco (em linha reta ou colateral), ainda que tais nomeações sejam decorrentes da mera progressão na carreira do magistrado, deverá ser procedida à averiguação, conforme delineado pelo Supremo Tribunal Federal, da ocorrência de qualquer das seguintes circunstâncias: i) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada; ii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante; iii) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada e iv) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante", destacando-se que a influência na escolha do ocupante do cargo pelo magistrado não pode ser presumida;

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização-CGF para ciência e, na sequência, à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

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 THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Tribunal Pleno, 1 de julho de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 21.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

CONCURSO PÚBLICO

REMUNERAÇÃO – MÉDICO - TETO CONSTITUCIONAL

PROCESSO N° : 146878/26
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE QUATIGUÁ
INTERESSADO : IZILDA GLEICIANY RODRIGUES CARRO
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 1831/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Teto remuneratório municipal. Art. 37, XI, da Constituição Federal. Remuneração prevista em edital de concurso superior ao subsídio do prefeito. Aplicação imediata do teto constitucional e do respectivo redutor, independentemente de previsão editalícia. Ausência de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Fixação ou recomposição do subsídio do Prefeito. Competência da Câmara Municipal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Sra. Izilda Gleiciany Rodrigues Carro, Prefeita Municipal de Quatiguá/PR, por meio da qual se busca o posicionamento desta Corte de Contas acerca da correta interpretação e aplicação do art. 37, XI, da Constituição Federal, diante de situação envolvendo remuneração prevista em edital de concurso público municipal e o teto remuneratório local.

O Município de Quatiguá publicou o Edital de Concurso Público n° 001/2025, ofertando, dentre outros, o cargo de Médico, 40 horas semanais, com remuneração fixa de R$ 21.525,63 (vinte e um mil, quinhentos e vinte e cinco reais e sessenta e três centavos), sem qualquer ressalva expressa quanto à incidência do teto constitucional. O certame foi regularmente processado e homologado.

Posteriormente, constatou-se que o subsídio do Prefeito Municipal se encontrava fixado em valor inferior à remuneração prevista para o cargo de médico no edital, configurando potencial conflito com o art. 37, XI, da Constituição Federal, que estabelece como teto remuneratório municipal o subsídio do Prefeito.

Diante desse cenário, a consulente formulou os seguintes quesitos:

> 1 É obrigatória a aplicação imediata do teto constitucional municipal (art. 37, XI, CF), ainda que o edital de concurso público não tenha previsto expressamente a incidência de redutor remuneratório?
> 2 A Administração pode aplicar redutor constitucional à remuneração prevista em edital após a homologação do certame, sem que isso configure violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório?
> 3 É juridicamente possível encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal visando à fixação ou recomposição do subsídio do Prefeito em valor compatível com a remuneração prevista no edital do concurso, como forma de harmonizar o teto constitucional e evitar judicialização?

> 4 Tal medida legislativa pode ser adotada na legislatura vigente, observadas as normas constitucionais aplicáveis à fixação de subsídios do Chefe do Poder Executivo?
> 5 Qual a orientação dessa Corte de Contas quanto à solução juridicamente mais segura para: evitar nulidade do certame; prevenir responsabilização do gestor; resguardar a continuidade do serviço público essencial de saúde; evitar passivo judicial futuro?

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) manifestou-se, em preliminar, pelo não conhecimento do feito, por entender se tratar de consulta sobre caso concreto, e, no mérito, subsidiariamente, ofereceu respostas aos quesitos apresentados (Instrução nº 279/26, peça 13).

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 111/26 (peça 14), opinou pelo não conhecimento da consulta ou, subsidiariamente, pela extinção do feito sem resolução de mérito, com fundamento no art. 313, § 4º, do Regimento Interno, por entender que os temas já foram objeto de pronunciamento com efeito normativo por esta Corte e pelo Supremo Tribunal Federal.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Antes de adentrar ao mérito dos quesitos formulados, impõe-se enfrentar a questão preliminar suscitada tanto pela unidade técnica quanto pelo Ministério Público de Contas, que opinaram pelo não conhecimento da presente consulta, por supostamente tratar-se de questionamento voltado à análise de caso concreto, em desconformidade com o art. 311, V, do Regimento Interno.

Ocorre que o próprio art. 311, § 1º, do Regimento Interno desta Corte prevê, de modo expresso, que a consulta que versar sobre dúvida na interpretação e aplicação da legislação em caso concreto poderá ser conhecida quando restar demonstrado relevante interesse público devidamente motivado, sendo a resposta do Tribunal proferida sempre em tese.

Não se trata, portanto, de regra absoluta de inadmissibilidade das consultas que tenham origem em situação fática concreta. Ao contrário: o próprio regramento regimental dispõe expressamente sobre essa possibilidade, caso demonstrado o relevante interesse público. E é exatamente isso que se verifica na espécie.

No mesmo sentido, a Súmula nº 03-TCE/PR, invocada pelo Ministério Público de Contas, longe de impedir o conhecimento da consulta, reforça a exceção aqui aplicável: ela própria ressalva que consultas sobre caso concreto poderão ser conhecidas quando versarem sobre assunto de relevante interesse público, devidamente motivado, sendo a resposta proferida sempre em tese.

A relevância pública da matéria decorre não das circunstâncias particulares do Município consulente, mas da recorrência da questão na administração municipal.

A compatibilização entre o teto remuneratório municipal previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal e a necessidade de provimento de cargos estratégicos, especialmente na área da saúde, constitui tema que potencialmente alcança inúmeros municípios jurisdicionados desta Corte.

Portanto, a controvérsia ultrapassa os interesses específicos do ente consulente e revela aptidão para orientar a atuação administrativa de diversos gestores públicos submetidos ao controle desta Corte de Contas.

Nesse contexto, a atuação orientadora desta Corte de Contas não representa desvio de finalidade institucional, mas exercício legítimo de sua função preventiva e pedagógica. A atividade consultiva prevista no Regimento Interno se destina justamente a promover a correta interpretação do ordenamento jurídico antes da prática dos atos administrativos, contribuindo para a uniformização de entendimentos, para a segurança jurídica e para a prevenção de futuras irregularidades.

O Ministério Público de Contas pugnou, subsidiariamente, pela extinção do feito sem resolução de mérito, com fundamento no art. 313, § 4º, do Regimento Interno, por entender que os temas já foram objeto de pronunciamento com efeito normativo por esta Corte. Também esse argumento não merece acolhimento.

É certo que há precedentes desta Corte que tratam, em termos gerais, da aplicabilidade do teto constitucional remuneratório. Destaca-se, nesse sentido, o Acórdão nº 334/09, que respondeu consulta da Câmara Municipal de Curitiba firmando a tese da autoaplicabilidade do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal e da possibilidade de desconsiderar valores excedentes ao limite do teto desde a edição da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Há ainda precedente desta Corte que, ao tratar da dificuldade de contratação de médicos por municípios diante do teto remuneratório, apontou, de forma sucinta, três possíveis caminhos: aceitar remuneração igual ou inferior ao subsídio do Prefeito, aumentar o subsídio do Prefeito ao patamar de mercado, ou adequar as condições do trabalho médico.

Ocorre que esses precedentes, embora relevantes, são insuficientes para abranger a integralidade e a especificidade das questões ora formuladas. Há aspectos relevantes da controvérsia que ainda demandam pronunciamento expresso desta Corte, especialmente no que se refere aos efeitos da incidência do teto constitucional sobre concursos públicos já homologados e às medidas administrativas passíveis de adoção pelos gestores municipais diante dessa situação.

A resposta que esta Corte proferirá não se dirigirá exclusivamente ao Município de Quatiguá. Ao contrário, contribuirá para a uniformização da interpretação da matéria no âmbito deste Tribunal de Contas, fornecendo orientação institucional aos jurisdicionados que venham a se deparar com situação semelhante e promovendo maior segurança jurídica na atuação administrativa municipal.

Assim, considerando o relevante interesse público da matéria, a recorrência da controvérsia na administração municipal e a necessidade de orientação uniforme aos jurisdicionados desta Corte, entendo presentes os requisitos para o conhecimento da presente consulta, nos termos do art. 311, § 1º, do Regimento Interno.

2.1 QUESTÃO 1

É obrigatória a aplicação imediata do teto constitucional municipal (art. 37, XI, CF), ainda que o edital de concurso público não tenha previsto expressamente a incidência de redutor remuneratório?

O art. 37, XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 41/03, estabelece que a remuneração dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional não poderá exceder o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito. Trata-se de norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata, conforme sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 609.381/GO (Tema 480 de Repercussão Geral).

É importante destacar que a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, prevista no art. 37, XV, da Constituição Federal, cede expressamente diante do teto remuneratório, pois o próprio texto constitucional ressalva, na redação do mesmo dispositivo, a aplicação dos incisos XI e XIV do art. 37.

Nesse ponto, é essencial compreender o tratamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal ao direito adquirido diante do teto constitucional. O STF firmou entendimento de que a introdução do teto remuneratório por emenda constitucional não viola o direito adquirido, pois não há direito adquirido a regime jurídico, tampouco a determinada forma de remuneração incompatível com nova ordem constitucional.

Assim, com a edição da Emenda Constitucional nº 41/2003, o teto passou a incidir imediatamente sobre todas as remunerações, ainda que superiores e já consolidadas antes de sua vigência, sem que isso configurasse ofensa ao art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. Esse entendimento foi confirmado e sistematizado no julgamento do RE 609.381/GO (Tema 480), em que o STF reafirmou que o teto possui eficácia imediata e alcança todas as verbas remuneratórias, independentemente de sua natureza ou do momento em que foram incorporadas ao patrimônio do servidor.

Se nem mesmo o direito adquirido é oponível ao teto remuneratório, com muito maior razão não o é uma previsão constante de edital de concurso público, ato administrativo infralegal submetido à Constituição Federal. A hierarquia normativa é inequívoca: o edital subordina-se à lei, que por sua vez subordina-se à Constituição.

Cumpre observar, contudo, que a remuneração legalmente fixada para determinado cargo e a remuneração efetivamente percebida pelo servidor não se confundem. Ainda que a legislação local preveja vencimento ou remuneração em valor superior ao subsídio do Prefeito, a percepção efetiva dos valores permanece sujeita à incidência do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, mediante a aplicação do correspondente redutor constitucional.

2.2 QUESTÃO 2

A Administração pode aplicar redutor constitucional à remuneração prevista em edital após a homologação do certame, sem que isso configure violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório?

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impõe que tanto a Administração quanto os candidatos observem estritamente às regras estabelecidas no edital, que constitui a lei interna do certame. Sua razão de ser é a proteção da segurança jurídica e da legítima expectativa dos candidatos, que planejam sua participação no concurso com base nas condições previamente divulgadas.

No entanto, por mais relevante que seja a tutela da boa-fé dos candidatos aprovados e de suas legítimas expectativas, ela não pode prevalecer sobre norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

Eventual previsão editalícia incompatível com o teto constitucional não produz efeitos na parcela excedente ao limite estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal, cabendo à Administração promover a incidência do correspondente redutor constitucional no momento do pagamento da remuneração.

Importa destacar que tal circunstância não compromete a validade do concurso público, de sua homologação ou da lista de aprovados. A eventual incompatibilidade limita-se à impossibilidade de percepção de valores acima do teto constitucional, sem contaminar os demais atos do certame.

Ademais, a aprovação em concurso público não gera direito adquirido à percepção de remuneração em desacordo com a Constituição Federal.

Dessa forma, a Administração pode aplicar o redutor constitucional após a homologação do concurso, sem que isso configure violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que a supremacia da Constituição impõe a adequação da remuneração efetivamente percebida aos limites constitucionais

2.3 QUESTÃO 3

É juridicamente possível encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal visando à fixação ou recomposição do subsídio do Prefeito em valor compatível com a remuneração prevista no edital do concurso, como forma de harmonizar o teto constitucional e evitar judicialização?

A resposta a esse quesito exige uma correção de premissa fundamental contida na própria formulação do questionamento: o Prefeito Municipal não detém iniciativa legislativa para encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal visando à fixação ou recomposição do seu próprio subsídio.

Isso porque o art. 29, V, da Constituição Federal é expresso ao determinar que os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais são fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal. A lógica subjacente a essa escolha do constituinte visa evitar que o próprio beneficiário da remuneração seja o autor do ato que a fixa, o que comprometeria os princípios da moralidade, da impessoalidade e da transparência.

Feita essa correção, passa-se à análise da viabilidade jurídica da medida em si, isto é, da possibilidade de a Câmara Municipal fixar ou recompor o subsídio do Prefeito em valor que compatibilize o teto remuneratório com as necessidades do serviço público municipal.

A Constituição Federal não proíbe que a Câmara Municipal, no exercício regular de sua competência, proceda à fixação ou revisão do subsídio do Prefeito, desde que observados os limites constitucionais e legais aplicáveis.

Dentre esses limites, destacam-se: (i) o teto absoluto do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, previsto no art. 37, XI, da CF; (ii) a obrigatoriedade de o subsídio ser fixado em parcela única, vedados adicionais, gratificações e qualquer outra espécie remuneratória, nos termos do art. 39, § 4º, da CF; (iii) a realização de estudo de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT e dos arts. 16, 17 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e (iv) os limites de despesa de pessoal previstos no art. 20, III, "b", da Lei Complementar nº 101/2000.

Registra-se, ainda, que a adoção de medida legislativa com o propósito específico de adequar o teto remuneratório às necessidades de determinado concurso público poderá ser objeto de controle quanto à observância dos princípios da moralidade, impessoalidade e interesse público, devendo sua motivação estar adequadamente demonstrada.

2.4 QUESTÃO 4

Tal medida legislativa pode ser adotada na legislatura vigente, observadas as normas constitucionais aplicáveis à fixação de subsídios do Chefe do Poder Executivo?

O art. 29, VI, da Constituição Federal exige expressamente que os subsídios dos Vereadores sejam fixados de uma legislatura para outra. Já o art. 29, V, ao disciplinar os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, não reproduz essa exigência.

Com base nessa diferença de tratamento, poderia concluir-se que o constituinte reservou a regra da anterioridade aos Vereadores, permitindo, por interpretação literal,

que a fixação ou alteração dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo produza efeitos no próprio mandato em que aprovada a lei correspondente.

De outro lado, sustenta-se a inconstitucionalidade da medida com fundamento em interpretação sistemática da Constituição Federal, especialmente à luz dos princípios da moralidade e da impessoalidade, entendendo-se que a alteração remuneratória durante o mandato seria incompatível com tais postulados constitucionais.

Essa discussão está afetada pelo Recurso Extraordinário nº 1.344.400 (Tema 1192 de Repercussão Geral), por meio do qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da controvérsia e determinou a suspensão nacional de todos os processos judiciais relacionados ao tema.

Em razão da repercussão geral reconhecida e da ausência de definição pelo STF, este Tribunal deixa de emitir posicionamento conclusivo sobre a matéria, aguardando a orientação a ser fixada pelo STF.

2.5 QUESTÃO 5

Qual a orientação dessa Corte de Contas quanto à solução juridicamente mais segura para: evitar nulidade do certame; prevenir responsabilização do gestor; resguardar a continuidade do serviço público essencial de saúde; evitar passivo judicial futuro?

A resposta a este quesito decorre, em grande medida, do que já foi respondido nos quesitos anteriores. A solução juridicamente mais segura consiste na imediata observância do teto constitucional remuneratório nas nomeações decorrentes do certame, mediante a aplicação do redutor constitucional quando necessário.

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, por responder a suas indagações nos seguintes termos:

Quesito 1: É obrigatória a aplicação imediata do teto constitucional municipal previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, independentemente de previsão expressa no edital de concurso público. O teto possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, alcançando todas as verbas remuneratórias, nos termos do Tema 480 do STF.

Quesito 2: A Administração deve aplicar o redutor constitucional à remuneração prevista em edital, ainda que após a homologação do certame. Tal aplicação não configura violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois a remuneração efetivamente percebida pelos servidores permanece sujeita ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal. A incidência do redutor constitucional não compromete a validade do concurso público, da homologação do certame ou da lista de aprovados.

Quesito 3: É juridicamente possível que a Câmara Municipal delibere sobre a fixação ou recomposição do subsídio do Prefeito, nos termos do art. 29, V, da

Constituição Federal. A iniciativa legislativa para tanto pertence à própria Câmara Municipal, e não ao Chefe do Poder Executivo. A eficácia concreta de eventual alteração do subsídio do Prefeito Municipal deverá observar os limites constitucionais e legais aplicáveis.

Quesito 4: A possibilidade de fixação ou alteração do subsídio do Prefeito Municipal no mesmo mandato constitui matéria submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal no RE nº 1.344.400 (Tema 1192 da Repercussão Geral). Em razão da repercussão geral reconhecida e da ausência de definição pela Corte Suprema, este Tribunal deixa de emitir posicionamento conclusivo sobre a questão, aguardando a orientação a ser fixada pelo STF.

Quesito 5: A solução juridicamente mais segura consiste na imediata observância do teto constitucional remuneratório nas nomeações decorrentes do certame, mediante a aplicação do redutor constitucional quando necessário.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral De Fiscalização e após à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

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 da presente Consulta e, no mérito, por responder a suas indagações nos seguintes termos:

I - Quesito 1: É obrigatória a aplicação imediata do teto constitucional municipal previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, independentemente de previsão expressa no edital de concurso público. O teto possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, alcançando todas as verbas remuneratórias, nos termos do Tema 480 do STF;

II - Quesito 2: A Administração deve aplicar o redutor constitucional à remuneração prevista em edital, ainda que após a homologação do certame. Tal aplicação não configura violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois a remuneração efetivamente percebida pelos servidores permanece sujeita ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal. A incidência do redutor constitucional não compromete a validade do concurso público, da homologação do certame ou da lista de aprovados;

III - Quesito 3: É juridicamente possível que a Câmara Municipal delibere sobre a fixação ou recomposição do subsídio do Prefeito, nos termos do art. 29, V, da Constituição Federal. A iniciativa legislativa para tanto pertence à própria Câmara Municipal, e não ao Chefe do Poder Executivo. A eficácia concreta de eventual

alteração do subsídio do Prefeito Municipal deverá observar os limites constitucionais e legais aplicáveis;

IV - Quesito 4: A possibilidade de fixação ou alteração do subsídio do Prefeito Municipal no mesmo mandato constitui matéria submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal no RE nº 1.344.400 (Tema 1192 da Repercussão Geral). Em razão da repercussão geral reconhecida e da ausência de definição pela Corte Suprema, este Tribunal deixa de emitir posicionamento conclusivo sobre a questão, aguardando a orientação a ser fixada pelo STF;

V - Quesito 5: A solução juridicamente mais segura consiste na imediata observância do teto constitucional remuneratório nas nomeações decorrentes do certame, mediante a aplicação do redutor constitucional quando necessário;

VI - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) encaminhar os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização - CGF;

b) à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

c) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, 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, 23 de julho de 2026 – Sessão Virtual nº 12.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

DESPESAS – PAGAMENTO - CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL

PROCESSO N°	:	185687/26
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO CAIUÁ
INTERESSADO	:	STEFAN TOME PAUKA
RELATOR	:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 2180/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de São João do Caiuá. Classificação contábil e orçamentária de despesas decorrentes da contratação de serviços de manutenção e recarga de gás em aparelhos de ar-condicionado. Conhecimento. Resposta em tese. A classificação da despesa deve observar a natureza econômica predominante do objeto contratado. Quando o fornecimento de gás refrigerante constitui insumo acessório à execução de serviços técnicos de manutenção, instalação ou recarga, a despesa deve ser classificada no elemento 3.3.90.39 –– Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. Na aquisição autônoma de gás refrigerante, sem vinculação à prestação de serviços, aplica-se o elemento 3.3.90.30 – Material de Consumo. Observância das diretrizes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Município de São João do Caiuá, por meio de seu Prefeito Municipal, Sr. Stefan Tomé Pauka, acerca da forma correta de empenho, liquidação e pagamento de despesas relativas à prestação de serviços de limpeza, manutenção e recarga de gás.

A dúvida apresentada tem origem no Pregão n.° 62/2025, cujo objeto consiste na:

> contratação de empresa para prestação de serviços de desinstalação, instalação, montagem, carga de gás, bem como manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar-condicionado, incluindo a substituição de peças, componentes e demais materiais necessários ao pleno funcionamento dos equipamentos pertencentes aos diversos setores da Administração Municipal (peça 3, fl. 1).

No momento da execução contratual, especificamente na fase de pagamento da despesa, o setor contábil do Município suscitou questionamento quanto à possibilidade de contabilizar a despesa exclusivamente como prestação de serviços de terceiros – pessoa jurídica (elemento de despesa 3.3.90.39), tendo em vista que a recarga de gás, no entendimento do setor contábil, deveria ser classificada como material de consumo (elemento de despesa 3.3.90.30.04).

Por sua vez, o Procurador Jurídico do Município manifestou-se em sentido contrário ao entendimento do setor contábil, conforme documentação anexa à

Consulta (peça 4), na qual concluiu que:

> tendo em vista que a administração licitou o serviço de recarga de gás e não a aquisição do produto, entendo, que as notas emitidas devem ser pagas na forma em que foram apresentadas à administração e que a despesa deve ser contabilizada como serviços de terceiro pessoa jurídica. (peça 4, fl. 3).

Por fim, o Consulente elencou os seguintes questionamentos (peça 3, fl. 2):

> Sendo assim e diante da dúvida questiona-se:
> 1) É possível o pagamento da despesa de prestação de serviço de recarga de gás nos aparelhos de ar-condicionado dos prédios públicos como serviço de terceiro pessoa jurídica?
> 2) O serviço de recarga de gás de aparelhos de ar-condicionado, é enquadrado no plano de contas desse TCE/PR, como prestação de serviço ou material de consumo? E qual seria o elemento de despesa correto para o empenhamento da despesa?
> 3) Do ponto de vista contábil, existe diferença entre a contratação de prestação de serviço de recarga de gás para aparelho de ar-condicionado e a aquisição de gás para a recarga dos aparelhos? Se sim, qual a diferença do tratamento contábil da matéria?

Presentes os requisitos de admissibilidade constantes do art. 311 do Regimento Interno[1], pelo Despacho n.º 365/26 – GCFSC (peça 7) recebi o presente expediente e encaminhei-o à Escola de Gestão Pública para fins de cumprimento do disposto no art. 313, § 2º, do Regimento Interno[2].

Instada, por meio da Informação n.º 90/26 – SJB (peça 8), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou inexistirem julgados específicos que tratem do tema destes autos.

Diante das informações prestadas por referida unidade técnica, por meio do Despacho n.º 511/26 – GCFSC (peça 10) remeti os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e, em seguida, ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, Despacho n.º 472/26 (peça 11), informou que o tema objeto da presente Consulta não impacta as atividades de fiscalização.

Na sequência, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, Instrução n.º

---

1 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.

2 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.
(...)
§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator.

577/26 (peça 13), consignou, em sede preliminar, que a manifestação do Município Consulente não demanda a apreciação individualizada da legalidade de atos administrativos específicos, tampouco o exame exauriente de situações concretas relacionadas à execução contratual.

Ademais, quanto aos quesitos formulados pelo Consulente, manifestou-se nos seguintes termos (peça 13, fls. 13 e 14):

> 1 É possível o pagamento da despesa de prestação de serviço de recarga de gás nos aparelhos de ar-condicionado dos prédios públicos como serviço de terceira pessoa jurídica?
> Sim, é juridicamente possível o empenho, liquidação e pagamento da despesa relativa à prestação de serviços de manutenção e recarga de gás em aparelhos de ar-condicionado no elemento de despesa 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, desde que o objeto contratado possua natureza predominantemente de prestação de serviços técnicos especializados, com o fornecimento acessório de materiais ou insumos.
> 2 O serviço de recarga de gás de aparelhos de ar-condicionado, é enquadrado no plano de contas desse TCE/PR, como prestação de serviço ou material de consumo? E qual seria o elemento de despesa correto para o empenhamento da despesa?
> O fornecimento de gás refrigerante, quando realizado como insumo necessário à execução dos serviços técnicos de manutenção, instalação ou recarga, sem a segregação econômica autônoma em relação ao serviço contratado, não descaracteriza a natureza principal da contratação administrativa. Nesses casos, o elemento de despesa correto para o empenho é o 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, pelo valor total do contrato. Diversamente, nas hipóteses em que a Administração Pública adquira o gás refrigerante de forma autônoma e individualizada, sem vinculação a contrato de serviços técnicos, o enquadramento correto será no elemento de despesa 30 – Material de Consumo –, considerando que o gás engarrafado e outros fluídos de refrigeração enquadram-se na categoria desse elemento, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).
> 3 Do ponto de vista contábil, existe diferença entre a contratação de prestação de serviço de recarga de gás para aparelho de ar-condicionado e a aquisição de gás para a recarga dos aparelhos? Se sim, qual a diferença do tratamento contábil da matéria?"
> Sim, conforme resposta do item 2, existe distinção contábil relevante entre: (i) a contratação integrada de serviços técnicos com fornecimento acessório de insumos, hipótese em que prevalece o enquadramento no elemento de despesa 39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica; e (ii) a aquisição autônoma e individualizada de gás refrigerante como material consumível, hipótese em que é aplicável o elemento de despesa 30 – Material de Consumo. Ressaltando-se que a classificação econômica da despesa pública deve observar a essência da contratação administrativa, nos termos das diretrizes estabelecidas pelo MCASP.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 188/26 – PGC (peça 14), manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente Consulta, por entender que os questionamentos formulados decorrem de situação concreta e individualizada já instaurada no âmbito da Administração Municipal, relacionada à execução de contrato específico para prestação de serviços de manutenção e recarga de gás em aparelhos de ar-condicionado.

Subsidiariamente, caso superada a preliminar de admissibilidade, manifestou-se pela resposta dos aos quesitos nos exatos termos propostos pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar na Instrução n.º 577/26 – CAIS (peça 13), acompanhando integralmente o entendimento daquela unidade técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, cumpre observar que o questionamento formulado pelo Prefeito Municipal de São João do Caiuá versa acerca da forma correta de empenho, liquidação e pagamento de despesas relativas à prestação de serviços de limpeza, manutenção e recarga de gás, especialmente quanto ao enquadramento contábil da despesa nos elementos "Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica" ou "Material de Consumo".

Conforme exposto na petição inicial, a dúvida surgiu durante a execução do Pregão n.º 62/2025, cujo objeto consistia na contratação de empresa para prestação de serviços de desinstalação, instalação, montagem, carga de gás.

Segundo o Consulente, na fase de liquidação e pagamento da despesa, o setor contábil do Município questionou a possibilidade de contabilizar integralmente a contratação no elemento de despesa 3.3.90.39 –– Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, sustentando que a recarga do gás refrigerante deveria ser classificada no elemento 3.3.90.30.04 –– Material de Consumo. Em sentido diverso, a Procuradoria Jurídica Municipal concluiu que, tendo sido licitado um serviço de manutenção e recarga, e não a aquisição isolada do insumo, a despesa deveria permanecer classificada como prestação de serviços.

Embora o Ministério Público de Contas tenha opinado pelo não conhecimento da Consulta, por entender que os questionamentos decorrem de situação concreta relacionada à execução de contrato administrativo específico, verifico que a matéria submetida à apreciação deste Tribunal extrapola o interesse subjetivo concreto do Município consulente e tem potencial de orientação geral aos jurisdicionados.

Com efeito, a controvérsia apresentada diz respeito à interpretação das normas de direito financeiro e de contabilidade pública aplicáveis à classificação da despesa pública, tema recorrente na Administração Pública e apto a repercutir sobre a atuação de diversos jurisdicionados deste Tribunal.

Assim, embora a dúvida tenha surgido no contexto da execução de contrato específico, entendo que os questionamentos formulados comportam resposta em tese, nos termos do § 1º do art. 311 do Regimento Interno[3], uma vez que a orientação a

3 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:
§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

ser fixada não implicará exame da legalidade do procedimento licitatório, da execução contratual ou dos atos administrativos praticados pelo Município consulente, restringindo-se à fixação de orientação geral e abstrata acerca da interpretação da legislação aplicável.

Nesse sentido, assim como decidido por este Tribunal em situações análogas, entendo que a resposta aos quesitos poderá servir como instrumento orientativo aos demais Municípios que eventualmente se deparem com controvérsia semelhante, conferindo maior segurança jurídica à atuação administrativa e uniformidade na aplicação das normas de contabilidade pública.

Superada a questão preliminar, passo à análise individualizada dos quesitos formulados.

Cumpre destacar, inicialmente, que a classificação da despesa pública deve observar as diretrizes estabelecidas pela Lei n.º 4.320/1964, pela Portaria Interministerial n.º 163/2001 – Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal (STN/SOF), que disciplina a classificação da despesa por natureza, e pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)[4].

Nos termos do art. 13 da Lei n.º 4.320/1964[5], a despesa discrimina-se em elementos, dentre os quais figuram, entre outros, Material de Consumo e Serviços de Terceiros, ao passo que o art. 15, § 1º, do mesmo diploma[6] estabelece que os elementos representam o desdobramento da despesa com os meios de que se utiliza a Administração Pública para a consecução de seus fins.

Em complemento, a Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163/2001 dispõe, em seu art. 3º[7], que a classificação da despesa por natureza é composta pela categoria

4 Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51045>; Acesso em 6 de julho de 2026.

5 Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:
DESPESAS CORRENTES
Despesas de Custeio
Pessoa Civil
Pessoal Militar
Material de Consumo
Serviços de Terceiros
Encargos Diversos

6 Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos.
§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.

7 Art. 3º A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:
I - categoria econômica;
II - grupo de natureza da despesa;
III - elemento de despesa;
§ 1º A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada «modalidade de aplicação», a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.
§ 2º Entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.
§ 3º O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, sob obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a

econômica, grupo de natureza da despesa e elemento de despesa, esclarecendo que os grupos de natureza agregam elementos que apresentam as mesmas características quanto ao objeto do gasto, ao passo que o elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como material de consumo, serviços de terceiros, obras e equipamentos, dentre outros.

O MCASP, por sua vez, ao tratar da Classificação da Despesa Orçamentária por Natureza[8], ressalta que a natureza da despesa constitui instrumento destinado à identificação do objeto do gasto, disciplinando, além disso, orientações específicas para sua correta classificação. Posteriormente, ao abordar as dúvidas comuns referentes à classificação orçamentária[9], o Manual apresenta critérios objetivos para o enquadramento da despesa por natureza, especialmente quanto à distinção entre material de consumo e material permanente, evidenciando que a definição do elemento de despesa deve observar as características do objeto do gasto e os critérios técnicos previstos no Manual.

Nesse sentido, o MCASP, ao tratar das hipóteses de "Serviços de Terceiros × Equipamentos/Bens Permanentes/Material de Consumo" (item 4.6.1.2)[10], esclarece que a classificação da despesa orçamentária independe do tipo de documento fiscal emitido pela contratada, devendo o enquadramento ocorrer como serviços de terceiros ou material conforme a verificação do fornecimento ou não da matéria-prima, privilegiando-se a essência econômica da operação em detrimento da forma documental. Como exemplo, menciona a contratação para confecção de placas de sinalização, hipótese em que, embora seja emitida nota fiscal de serviços, a despesa deve ser classificada no elemento 30 – Material de Consumo, porque não houve fornecimento de matéria-prima pela Administração, evidenciando que a classificação decorre da natureza econômica do gasto e do objeto efetivamente contratado, e não da forma adotada para sua execução.

Dessa sistemática normativa extrai-se que a classificação contábil deve refletir a natureza econômica da obrigação assumida pela Administração, de modo que os materiais empregados como insumos necessários à execução do serviço acompanham, para fins orçamentários, a classificação da obrigação principal, somente sendo cabível o enquadramento como Material de Consumo quando o próprio material constituir objeto autônomo da contratação.

À luz dessas diretrizes normativas, verifica-se que a definição do elemento de

---

administração pública se serve para a consecução de seus fins.
§ 4º As classificações da despesa por categoria econômica, por grupo de natureza, por modalidade de aplicação e por elemento de despesa, e respectivos conceitos e/ou especificações, constam do Anexo II desta Porta
§ 5º É facultado o desdobramento suplementar dos elementos de despesa para atendimento das necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.

8 Pág. 76 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 11ª Edição.
9 Págs. 112 a 117 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 11ª Edição.
10 Págs. 115 e 116 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 11ª Edição.

despesa aplicável não depende da simples identificação de insumos empregados, mas da análise do objeto efetivamente contratado, a partir do qual se define a natureza jurídica da obrigação assumida pela Administração.

No que diz respeito ao primeiro questionamento, qual seja, "É possível o pagamento da despesa de prestação de serviço de recarga de gás nos aparelhos de ar-condicionado dos prédios públicos como serviço de terceiro pessoa jurídica?", acompanho o entendimento da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar no sentido de que a resposta é positiva.

Quando a Administração Pública contrata empresa especializada para executar serviços de manutenção, instalação ou recarga de aparelhos de ar-condicionado, sendo o fornecimento do gás refrigerante mero insumo necessário à execução da obrigação principal, não há alteração da natureza jurídica da despesa. Nessa hipótese, o fornecimento do gás não tem autonomia econômica em relação ao objeto contratado, constituindo etapa indispensável à adequada execução dos serviços técnicos.

Consequentemente, mostra-se juridicamente adequado que o empenho, a liquidação e o pagamento da despesa sejam realizados no elemento 3.3.90.39 –– Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, abrangendo o valor integral do contrato.

Tal entendimento encontra respaldo no art. 13 da Lei n.º 4.320/1964 e harmoniza-se com as diretrizes do MCASP, que estabelece a classificação da despesa por natureza e orienta que o enquadramento no elemento de despesa observe as características do objeto do gasto, independentemente da forma documental adotada pela contratação

Assim, a eventual utilização de insumos durante a execução contratual não implica, por si só, a alteração da natureza jurídica da despesa, devendo prevalecer, para fins de classificação orçamentária e contábil, a finalidade principal do contrato administrativo.

Quanto ao segundo questionamento, sobre se o "serviço de recarga de gás de aparelhos de ar-condicionado é enquadrado como prestação de serviço ou material de consumo? Qual o elemento de despesa correto?", a resposta depende da natureza da contratação realizada.

Quando a Administração contrata empresa especializada para execução dos serviços de manutenção, instalação ou recarga dos equipamentos, sendo o fornecimento do gás apenas acessório ao objeto principal, prevalece a natureza de prestação de serviços.

O critério determinante para essa distinção reside no objeto predominante da contratação, e não na simples existência de materiais empregados durante sua execução. Assim, quando o fornecimento do gás refrigerante ocorre de forma instrumental e indissociável da prestação dos serviços técnicos, sem autonomia

econômica própria, não se admite o fracionamento artificial da classificação contábil apenas em razão do fornecimento do insumo.

Nessa hipótese, o enquadramento adequado ocorrerá no elemento 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, desde que o fornecimento do gás permaneça acessório ao objeto principal contratado.

Diversamente, caso a Administração adquira apenas o gás refrigerante, de forma autônoma, desvinculado da contratação de serviços técnicos especializados, estará diante da aquisição de bem de consumo, hipótese em que a despesa deverá ser classificada no elemento 3.3.90.30.04 – Material de Consumo, conforme consignado pela unidade técnica e segundo orientação constante do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Portanto, o critério determinante não é a existência do insumo utilizado durante a execução contratual, mas sim a natureza predominante do objeto efetivamente contratado.

Por fim, no que se refere ao terceiro questionamento – em que o Município indaga se "Do ponto de vista contábil, existe diferença entre a contratação de prestação de serviço de recarga de gás para aparelho de ar-condicionado e a aquisição de gás para a recarga dos aparelhos?" –, também acompanho a conclusão da unidade técnica no sentido de que existe distinção contábil relevante entre essas duas hipóteses, ou seja, entre a contratação integrada de serviços técnicos com fornecimento acessório de insumos e a aquisição autônoma de gás refrigerante.

Na primeira hipótese, o fornecimento do gás constitui etapa necessária à execução da obrigação principal assumida pelo contratado, razão pela qual referida despesa permanece classificada como prestação de serviços.

Na segunda hipótese, entretanto, a Administração adquire diretamente bem destinado ao consumo, situação em que a classificação deve observar o elemento próprio destinado a material de consumo.

A distinção decorre da própria natureza do objeto contratado, e não da identidade do insumo utilizado.

Essa solução prestigia o princípio da representação fidedigna da despesa pública, permitindo que a classificação orçamentária e contábil reflita adequadamente a essência econômica da contratação.

Por isso, para fins de classificação orçamentária, em síntese: (i) quando o fornecimento de gás refrigerante constitui insumo acessório à execução de serviços técnicos de manutenção, instalação ou recarga, a despesa deve ser classificada no elemento "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica"; e (ii) quando houver aquisição autônoma e desvinculada de tais serviços, o gasto deverá ser classificado como "Material de Consumo".

O critério distintivo reside, reitere-se, na natureza do objeto contratado, e não na simples existência de material empregado durante a execução contratual.

Verifico, portanto, que as conclusões apresentadas pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar encontram respaldo nas normas gerais de direito financeiro, na sistemática de classificação da despesa pública prevista na Lei n.º 4.320/1964, na Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163/2001 e nas orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, razão pela qual acompanho integralmente o entendimento técnico.

Assim, ressalvando que a presente decisão não importa pronunciamento acerca da regularidade do contrato administrativo mencionado pelo Consulente nem da classificação contábil adotada naquele caso concreto, porquanto a resposta limita-se à fixação de orientação geral e abstrata, entendo que os quesitos devem ter respostas nos termos propostos pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA aos questionamentos, nos seguintes termos:

Pergunta: É possível o pagamento da despesa de prestação de serviço de recarga de gás nos aparelhos de ar-condicionado dos prédios públicos como serviço de terceira pessoa jurídica?

Resposta: Sim, são juridicamente possíveis o empenho, a liquidação e o pagamento da despesa relativos à prestação de serviços de manutenção e recarga de gás em aparelhos de ar-condicionado no elemento de despesa 39 –– Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, desde que o objeto contratado tenha natureza predominantemente de prestação de serviços técnicos especializados, com o fornecimento acessório de materiais ou insumos.

Pergunta: O serviço de recarga de gás de aparelhos de ar-condicionado é enquadrado no plano de contas desse TCE/PR como prestação de serviço ou material de consumo? E qual seria o elemento de despesa correto para o empenhamento da despesa?

Resposta: O fornecimento de gás refrigerante, quando realizado como insumo necessário à execução dos serviços técnicos de manutenção, instalação ou recarga, sem a segregação econômica autônoma em relação ao serviço contratado, não descaracteriza a natureza principal da contratação administrativa. Nesses casos, o elemento de despesa correto para o empenho é o 39 –– Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, pelo valor total do contrato. Diversamente, nas hipóteses em que a Administração Pública adquira o gás refrigerante de forma autônoma e individualizada, sem vinculação a contrato de serviços técnicos, o enquadramento correto será no elemento de despesa 30 – Material de Consumo,

considerando que o gás engarrafado e outros fluídos de refrigeração enquadram-se na categoria desse elemento, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Pergunta: Do ponto de vista contábil, existe diferença entre a contratação de prestação de serviço de recarga de gás para aparelho de ar-condicionado e a aquisição de gás para a recarga dos aparelhos? Se sim, qual a diferença do tratamento contábil da matéria?

Resposta: Sim, conforme resposta do item 2, existe distinção contábil relevante entre:

(i) a contratação integrada de serviços técnicos com fornecimento acessório de insumos, hipótese em que prevalece o enquadramento no elemento de despesa 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica; e

(ii) a aquisição autônoma e individualizada de gás refrigerante como material consumível, hipótese em que é aplicável o elemento de despesa 30 – Material de Consumo. Ressalte-se que a classificação contábil da despesa pública deve observar a essência da contratação administrativa, nos termos das diretrizes estabelecidas pelo MCASP.

Na sequência, remetam-se os autos ao Ministério Público de Contas para ciência.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhem 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[11].

Cumpridas as formalidades legais, encaminhem-se os autos 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 Interno[12].

---

11 Art. 175-D.
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:
I - compilação, montagem, classificação, redação, edição, publicação e divulgação de periódicos informativos;
II - organizar a jurisprudência no âmbito do Tribunal, procedendo à indexação, inclusive dos atos normativos;
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;
IV - constituir acervo mediante política de seleção, aquisição e destinação de documento, em qualquer suporte informacional, promovendo o seu registro e controle;
V - prestar informações nos processos de consultas, no prazo de 2 (dois) dias, e demais processos, dentro de sua área de competência;
VI - pesquisar e sistematizar a legislação dos entes jurisdicionados e decisões dos Tribunais Judiciários ou de Contas que interessem ao Tribunal, disponibilizando em meio eletrônico;
VII - subsidiar os trabalhos das diversas áreas do Tribunal, fornecendo suporte informacional mediante o atendimento às pesquisas solicitadas, de natureza doutrinária, jurisprudencial, legislativa e documental, em base de dados internas ou externas, utilizando os diversos recursos disponíveis para a recuperação da informação, bem como do serviço de disseminação seletiva da informação;
VIII - acompanhar publicações no Diário Oficial da União e do Estado nos atos de interesse do Tribunal.

12 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.

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 presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, RESPONDER à Consulta, nos seguintes termos:

I - Pergunta: É possível o pagamento da despesa de prestação de serviço de recarga de gás nos aparelhos de ar-condicionado dos prédios públicos como serviço de terceira pessoa jurídica?

Resposta: Sim, são juridicamente possíveis o empenho, a liquidação e o pagamento da despesa relativos à prestação de serviços de manutenção e recarga de gás em aparelhos de ar-condicionado no elemento de despesa 39 –– Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, desde que o objeto contratado tenha natureza predominantemente de prestação de serviços técnicos especializados, com o fornecimento acessório de materiais ou insumos;

II - Pergunta: O serviço de recarga de gás de aparelhos de ar-condicionado é enquadrado no plano de contas desse TCE/PR como prestação de serviço ou material de consumo? E qual seria o elemento de despesa correto para o empenhamento da despesa?

Resposta: O fornecimento de gás refrigerante, quando realizado como insumo necessário à execução dos serviços técnicos de manutenção, instalação ou recarga, sem a segregação econômica autônoma em relação ao serviço contratado, não descaracteriza a natureza principal da contratação administrativa. Nesses casos, o elemento de despesa correto para o empenho é o 39 –– Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, pelo valor total do contrato. Diversamente, nas hipóteses em que a Administração Pública adquira o gás refrigerante de forma autônoma e individualizada, sem vinculação a contrato de serviços técnicos, o enquadramento correto será no elemento de despesa 30 – Material de Consumo, considerando que o gás engarrafado e outros fluídos de refrigeração enquadram-se na categoria desse elemento, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);

III - Pergunta: Do ponto de vista contábil, existe diferença entre a contratação de prestação de serviço de recarga de gás para aparelho de ar-condicionado e a aquisição de gás para a recarga dos aparelhos? Se sim, qual a diferença do tratamento contábil da matéria?

Resposta: Sim, conforme resposta do item 2, existe distinção contábil relevante entre:

a) a contratação integrada de serviços técnicos com fornecimento acessório de insumos, hipótese em que prevalece o enquadramento no elemento de despesa 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica; e

b) a aquisição autônoma e individualizada de gás refrigerante como material consumível, hipótese em que é aplicável o elemento de despesa 30 – Material de Consumo. Ressalte-se que a classificação contábil da despesa pública deve observar a essência da contratação administrativa, nos termos das diretrizes estabelecidas pelo MCASP;

IV – encaminhar ao Ministério Público de Contas para ciência;

V – encaminhar, 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[13];

VI – encaminhar, cumpridas as formalidades legais, 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 Interno[14].

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, 20 de agosto de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

13 Art. 175-D.
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:
I - compilação, montagem, classificação, redação, edição, publicação e divulgação de periódicos informativos;
II - organizar a jurisprudência no âmbito do Tribunal, procedendo à indexação, inclusive dos atos normativos;
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;
IV - constituir acervo mediante política de seleção, aquisição e destinação de documento, em qualquer suporte informacional, promovendo o seu registro e controle;
V - prestar informações nos processos de consultas, no prazo de 2 (dois) dias, e demais processos, dentro de sua área de competência;
VI - pesquisar e sistematizar a legislação dos entes jurisdicionados e decisões dos Tribunais Judiciários ou de Contas que interessem ao Tribunal, disponibilizando em meio eletrônico;
VII - subsidiar os trabalhos das diversas áreas do Tribunal, fornecendo suporte informacional mediante o atendimento às pesquisas solicitadas, de natureza doutrinária, jurisprudencial, legislativa e documental, em base de dados internas ou externas, utilizando os diversos recursos disponíveis para a recuperação da informação, bem como do serviço de disseminação seletiva da informação;
VIII - acompanhar publicações no Diário Oficial da União e do Estado nos atos de interesse do Tribunal.

14 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.

CONTRATO DE PUBLICIDADE

LICITAÇÃO – PRORROGAÇÃO CONTRATUAL – REGIME PROCEDIMENTAL

PROCESSO Nº : 746685/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, MAJORIE CATHERINE CAPDEBOSCQ
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2015/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Licitações e contratos. Serviços de publicidade. Lei nº 12.232/2010 e Lei nº 14.133/2021. Possibilidade de prorrogação contratual por até 10 anos, desde que caracterizada a natureza contínua do serviço e demonstrada a vantajosidade da manutenção do ajuste. Aplicabilidade da fase recursal única prevista no art. 165, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 às licitações de publicidade, nos termos do art. 189 da nova Lei de Licitações.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Maringá, por meio de sua representante legal, Sra. Majorie Catharine Capdeboscq, na qual constam os seguintes questionamentos:

> 1 É possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo período de até 10 (dez) anos, firmados no âmbito do Poder Legislativo, mediante a aplicação do art. 107 da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de prestação de serviços continuados, desde que prevista no edital e no contrato?
> 2 Deve-se adotar fase recursal única nas licitações de publicidade sujeitas à Lei nº 12.232/2010, em razão da revogação do art. 109 da Lei nº 8.666/93 e da nova disposição recursal trazida pelo art. 165, § 1.º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021?

A presente Consulta foi recebida pelo Despacho 1587/25 (peça 7), por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade exigidos pelo Regimento Interno desta Corte de Contas. Em seguida foram os autos remetidos à Escola de Gestão Pública para juntada de informação sobre a existência, no âmbito desta Corte, de jurisprudência sobre o tema.

Nos termos da Informação 2/26 (peça 9), foram encontradas duas decisões com força normativa que podem ter relação com tema tratado na presente Consulta (Consulta nº 225358/2022 e Consulta nº 114386/2011).

Após, os autos foram remetidos à Coordenadoria Geral de Fiscalização - CGF (peça 11), que se manifestou no sentido de que o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização (Despacho 134/26, peça 13).

Por meio da Instrução 190/26 (peça 14), a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) se manifestou acerca da possibilidade de prorrogação de contratos de serviços de publicidade por até 10 anos e da adoção de fase recursal única nas licitações regidas pela Lei nº 12.232/2010.

Quanto ao primeiro ponto, concluiu que a possibilidade de prorrogação por até 10 (dez) anos, com fundamento no art. 107 da Lei nº 14.133/2021, depende da caracterização do serviço como contínuo, nos termos do art. 6º, inciso XV, do mesmo diploma legal. Destacou que a definição de serviço contínuo não decorre da natureza genérica da atividade publicitária, mas da verificação, em cada caso concreto, de que a contratação atende necessidade administrativa permanente ou prolongada, distinguindo-se dos contratos por escopo, voltados à execução de demandas específicas e temporárias.

Quanto ao segundo quesito, entendeu pela incidência da fase recursal única prevista no art. 165, §1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Assentou que, embora a legislação especial faça remissão ao art. 109 da antiga Lei nº 8.666/1993, o art. 189 da nova Lei de Licitações determina que todas as referências à legislação revogada devem ser interpretadas à luz do novo regime jurídico. Assim, entendeu aplicável às licitações de publicidade o sistema recursal concentrado instituído pela Lei nº 14.133/2021, em observância aos princípios da celeridade, eficiência e racionalização procedimental.

Por fim, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 98/26 (peça 15), acompanhou integralmente o entendimento da CAIS quanto à possibilidade de prorrogação dos contratos de publicidade por até 10 anos, desde que caracterizados como serviços contínuos. Como ressalva, acrescentou que a prorrogação deve estar condicionada não apenas à previsão no edital, mas também à demonstração da vantajosidade da extensão contratual para a Administração.

No mais, o MPC igualmente aderiu ao entendimento da CAIS quanto à aplicação da fase recursal única prevista na Lei nº 14.133/2021 às licitações de publicidade regidas pela Lei nº 12.232/2010.

É o relatório

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cumpre destacar que a presente consulta demanda a interpretação sistemática da Lei nº 12.232/2010 e da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à disciplina aplicável aos contratos administrativos de publicidade e ao regime procedimental das respectivas licitações.

A análise dos questionamentos formulados exige a compatibilização entre o regime jurídico especial aplicável às agências de propaganda e as normas gerais

instituídas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, observando-se os princípios da legalidade, eficiência, planejamento, segurança jurídica e continuidade da atividade administrativa.

2.1 QUESTÃO 1

É possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo período de até 10 (dez) anos, firmados no âmbito do Poder Legislativo, mediante a aplicação do art. 107 da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de prestação de serviços continuados, desde que prevista no edital e no contrato?

Inicialmente, cabe destacar que a contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública pode se submeter tanto ao regime geral da Lei nº 14.133/2021 quanto ao regime especial previsto na Lei nº 12.232/2010.

Submetem-se ao regime especial da Lei nº 12.232/2010 os serviços prestados por intermédio de agências de propaganda, compreendendo o conjunto integrado de atividades de estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação, supervisão da execução externa e distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação. Tais serviços se destinam à promoção da venda de bens ou serviços, à difusão de ideias ou à informação do público em geral, nos termos dos arts. 1º e 2º da referida lei.

Por outro lado, quando ausentes os elementos caracterizadores da atividade típica de agência de propaganda, como nas hipóteses de assessoria de imprensa, comunicação institucional, relações públicas ou produção isolada de conteúdo, incidem as disposições gerais da Lei nº 14.133/2021.

A solução da presente consulta exige, portanto, a análise acerca da possibilidade de enquadramento dos serviços de publicidade no conceito de serviço contínuo previsto no art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021. Nos termos do referido dispositivo, consideram-se contínuos os serviços contratados para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas da Administração.

Nesse contexto, a caracterização da continuidade não decorre da natureza abstrata da atividade contratada, mas da necessidade administrativa a ser atendida no caso concreto. Em outras palavras, o elemento determinante consiste na permanência da demanda pública, e não apenas nas características intrínsecas da prestação.

É certo que os serviços publicitários desenvolvidos por agências de propaganda possuem, frequentemente, componente criativo, estratégico e variável, materializado em campanhas específicas, com objetivos delimitados, prazo determinado e entregas individualizadas, circunstância que pode aproximá-los dos contratos por escopo definidos no art. 6º, inciso XVII, da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, apesar do caráter episódico de campanhas individualmente consideradas, a contratação poderá assumir natureza contínua quando destinada

ao atendimento permanente das necessidades institucionais, mediante a execução sucessiva e contínua de ações de publicidade institucional ao longo do tempo.

Desse modo, o enquadramento dos serviços de publicidade como contínuos demanda motivação expressa e individualizada da Administração, baseada nas características concretas da contratação, não sendo admissível a adoção automática dessa natureza apenas em razão da denominação genérica da atividade contratada.

No que se refere à duração contratual, a Lei nº 12.232/2010 não estabelece disciplina específica acerca da vigência dos contratos administrativos dela decorrentes. Assim, aplicam-se subsidiariamente as disposições gerais da Lei nº 14.133/2021, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.232/2010.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 105, que a duração dos contratos deverá observar a disponibilidade dos créditos orçamentários. Embora os créditos orçamentários estejam vinculados à periodicidade anual do exercício financeiro, a legislação admite a celebração de contratos com vigência superior a um exercício, desde que observadas as condições legalmente previstas, especialmente a compatibilidade com o plano plurianual quando exigível.

No tocante aos contratos de prestação de serviços contínuos, o art. 106 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a celebração de contratos com prazo inicial de até cinco anos, desde que demonstrada, mediante motivação expressa, a maior vantagem para a Administração.

Além disso, da interpretação conjugada dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, conclui-se ser juridicamente possível a prorrogação sucessiva desses contratos até o limite de 10 anos, desde que mantidas as condições que justificaram a contratação continuada.

Entretanto, a possibilidade de prorrogação não afasta o dever de a Administração demonstrar, em cada renovação contratual, a permanência da vantajosidade econômica da manutenção do ajuste. Exige-se, portanto, análise formal e documentada acerca da compatibilidade dos preços contratados com os valores praticados no mercado, bem como da adequação da continuidade contratual ao interesse público.

A prorrogação contratual por períodos extensos demanda motivação qualificada, compatível com os princípios do planejamento, da eficiência e da governança das contratações públicas, de modo a evitar a perpetuação de ajustes sem reavaliação efetiva das condições de mercado.

Nesse contexto, recomenda-se que o instrumento contratual preveja mecanismos periódicos de reavaliação da vantajosidade da manutenção do ajuste, especialmente por ocasião das prorrogações.

Portanto, é juridicamente possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo prazo de até 10 (dez) anos, desde que: (i) os serviços contratados

sejam caracterizados, no caso concreto, como serviços contínuos, mediante motivação expressa e fundamentada; e (ii) haja demonstração da vantajosidade econômica da prorrogação em relação à realização de novo procedimento licitatório.

2.2 QUESTÃO 2

Deve-se adotar fase recursal única nas licitações de publicidade sujeitas à Lei nº 12.232/2010, em razão da revogação do art. 109 da Lei nº 8.666/93 e da nova disposição recursal trazida pelo art. 165, § 1.º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021?

A Lei nº 14.133/2021 instituiu, em seu art. 165, § 1º, inciso II, sistemática de fase recursal única, concentrando a interposição dos recursos administrativos ao final do procedimento licitatório, por ocasião da declaração do vencedor.

O questionamento formulado decorre do fato de a Lei nº 12.232/2010 fazer referência expressa às alíneas "a" e "b" do inciso I do art. 109 da antiga Lei nº 8.666/1993, atualmente revogada.

A solução da controvérsia encontra-se no art. 189 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual as referências feitas, em outros diplomas legais, à Lei nº 8.666/1993 devem ser compreendidas como remissões ao novo regime jurídico das contratações públicas.

Trata-se de norma de integração legislativa destinada a preservar a coerência e a continuidade do sistema jurídico, evitando a necessidade de alteração formal de todos os diplomas legais que contenham remissões às legislações revogadas.

Assim, a superveniência da Lei nº 14.133/2021 não afastou o procedimento especial previsto na Lei nº 12.232/2010, mas substituiu, nos pontos de remissão expressa à legislação anteriormente revogada, o regime jurídico aplicável.

Desse modo, a referência ao art. 109 da Lei nº 8.666/1993, constante da Lei nº 12.232/2010, deve ser interpretada como remissão ao art. 165 da Lei nº 14.133/2021, impondo-se, consequentemente, a adoção da fase recursal única nas licitações de publicidade.

Cumpre ressalvar, contudo, que a Lei nº 12.232/2010 prevê procedimento licitatório especial, dotado de peculiaridades próprias, especialmente no que se refere à análise das propostas técnicas, dos portfólios e das campanhas publicitárias apresentadas pelos licitantes.

Nesse cenário, a concentração recursal em fase única não implica restrição ao direito de defesa dos licitantes, mas apenas reorganização procedimental do momento de interposição dos recursos administrativos.

Por essa razão, compete à Administração estruturar adequadamente o edital e conduzir o procedimento licitatório de modo a assegurar que todos os atos relevantes praticados ao longo da licitação possam ser plenamente questionados no momento recursal oportuno.

Diante do exposto, VOTO por responder à consulta formulada pela Câmara Municipal de Maringá nos seguintes termos:

I - É juridicamente possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo prazo de até 10 (dez) anos, com fundamento no art. 107 da Lei nº 14.133/2021, desde que:

a) os serviços contratados sejam caracterizados, no caso concreto, como serviços contínuos, nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, mediante motivação expressa e fundamentada, não sendo admissível o enquadramento automático em razão da natureza genérica da atividade; e

b) seja demonstrada, em cada prorrogação, a vantajosidade econômica da manutenção contratual em relação à realização de nova licitação.

II - Deve ser adotada, nas licitações de publicidade submetidas à Lei nº 12.232/2010, a sistemática de fase recursal única prevista no art. 165, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, em razão da incidência do art. 189 do mesmo diploma legal, segundo o qual as remissões feitas à Lei nº 8.666/1993 devem ser compreendidas à luz do novo regime jurídico das contratações públicas. A concentração da fase recursal não implica restrição ao direito de defesa dos licitantes, cabendo à Administração estruturar o procedimento licitatório de modo a assegurar a possibilidade de impugnação de todos os atos relevantes do certame no momento recursal legalmente previsto.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral De Fiscalização e após à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

3 VOTO DIVERGENTE (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Consulta formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, na pessoa de sua representante legal, Sra. MAJORIE CATHARINE CAPDEBOSCQ, em que questiona a possibilidade de prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo período de 10 anos e sobre a possibilidade de fase recursal única.

O Conselheiro Relator Jose Durval Mattos do Amaral conclui, quanto à primeira questão, ser juridicamente possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo prazo de até dez anos, desde que os serviços sejam concretamente caracterizados como contínuos e demonstrada, em cada renovação, a vantajosidade econômica da manutenção do ajuste.

Em relação à segunda questão, entende que deve ser adotada fase recursal única nas licitações de publicidade submetidas à Lei nº 12.232/2010, mediante aplicação do art. 165, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, por força da regra de integração estabelecida no art. 189 do mesmo diploma legal.

Todavia, acompanho parcialmente a resposta apresentada ao primeiro questionamento, propondo apenas o seu aprimoramento, a fim de explicitar os pressupostos e os limites da prorrogação contratual.

Quanto à segunda questão, divirjo da solução proposta, por entender que a aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021 não autoriza a supressão das oportunidades recursais expressamente previstas no procedimento especial da Lei nº 12.232/2010.

3.1 QUESTÃO 1

É possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo período de até dez anos, firmados no âmbito do Poder Legislativo, mediante a aplicação do art. 107 da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de prestação de serviços continuados, desde que prevista no edital e no contrato?

A Lei nº 12.232/2010 estabelece disciplina especial para a licitação e a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, mas não contém regulamentação específica e exaustiva acerca da duração desses contratos.

Incidem, portanto, subsidiariamente, as disposições da Lei nº 14.133/2021, conforme determinação expressa de seu art. 186. Essa aplicação deve ocorrer de maneira compatível com as particularidades do regime especial da contratação de serviços de publicidade.

A possibilidade de prorrogação depende, inicialmente, da caracterização concreta do objeto como serviço contínuo. Nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, são contínuos os serviços contratados para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas da Administração.

A continuidade não decorre, portanto, da simples denominação do objeto como serviço de publicidade. O elemento determinante é a permanência da necessidade administrativa a ser atendida.

Campanhas publicitárias específicas, destinadas a determinado evento, programa ou finalidade delimitada, com prazo e entregas previamente individualizados, poderão apresentar natureza de contrato por escopo. Diversamente, a contratação destinada ao atendimento permanente das necessidades institucionais de publicidade e comunicação pública, mediante a execução sucessiva de ações ao longo do tempo, poderá ser caracterizada como serviço contínuo.

Esse enquadramento deve ser expressamente motivado nos documentos de planejamento da contratação, com base na realidade administrativa e nas características do objeto, não sendo admissível presumir a continuidade apenas em razão da natureza genérica da atividade publicitária.

Caracterizado o serviço como contínuo, aplicam-se os arts. 105 a 107 da Lei nº 14.133/2021. O art. 105 determina que a duração contratual seja prevista no edital, observadas a disponibilidade de créditos orçamentários e, quando o contrato ultrapassar um exercício financeiro, a previsão no plano plurianual, quando exigível.

O art. 106 admite a celebração inicial de contratos de serviços contínuos com prazo de até cinco anos. Por sua vez, o art. 107 permite prorrogações sucessivas, desde que haja previsão no edital e que a autoridade competente ateste a permanência da vantajosidade das condições e dos preços, respeitada a vigência máxima decenal.

A prorrogação, contudo, não constitui consequência automática da caracterização inicial do serviço como contínuo. Em cada renovação, a Administração deverá demonstrar, mediante motivação atual e documentada: (a) a permanência da necessidade administrativa que justificou a contratação continuada; (b) a adequação da continuidade do ajuste ao interesse público; (c) a manutenção da vantajosidade das condições e dos preços contratados; (d) a compatibilidade dos valores com os preços praticados no mercado; (e) a existência de disponibilidade orçamentária; e (f) o cumprimento das demais condições legais e contratuais exigíveis.

Também deve ser esclarecido que o limite de dez anos corresponde à vigência máxima total do contrato, abrangendo o prazo inicial e todas as prorrogações sucessivas. Não se trata, portanto, de autorização para prorrogar o contrato, isoladamente, por mais dez anos.

Assim, acompanho a conclusão da proposta de voto quanto à possibilidade jurídica da prorrogação, propondo, contudo, que a resposta seja aperfeiçoada nos seguintes termos:

É juridicamente possível a prorrogação sucessiva dos contratos de serviços de publicidade celebrados no âmbito do Poder Legislativo, inclusive daqueles regidos pela Lei nº 12.232/2010, mediante aplicação subsidiária dos arts. 105 a 107 da Lei nº 14.133/2021, desde que os serviços sejam concretamente caracterizados como contínuos, haja previsão no edital e sejam demonstradas, em cada prorrogação, a permanência da necessidade administrativa e a vantajosidade das condições e dos preços, respeitada a vigência máxima total de dez anos.

3.2 QUESTÃO 2

Deve-se adotar fase recursal única nas licitações de publicidade sujeitas à Lei nº 12.232/2010, em razão da revogação do art. 109 da Lei nº 8.666/1993 e da nova disposição recursal trazida pelo art. 165, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021?

A proposta de voto sustenta que a referência ao art. 109 da Lei nº 8.666/1993, constante da Lei nº 12.232/2010, deve ser compreendida como remissão ao art. 165 da Lei nº 14.133/2021, por força de seu art. 189, impondo-se, consequentemente, a adoção de fase recursal única.

Com a devida vênia, o art. 189 da Lei nº 14.133/2021 não conduz à supressão das fases recursais expressamente estabelecidas pela legislação especial.

O art. 11, § 4º, da Lei nº 12.232/2010 disciplina de forma detalhada a sequência do processamento e do julgamento das licitações de publicidade. Em seus incisos VIII, X e XIII, a lei determina expressamente a abertura de prazo para recurso em três momentos distintos: (a) após a publicação do resultado do julgamento das propostas técnicas; (b) após a publicação do resultado do julgamento final das propostas; e (c) após a decisão quanto à habilitação ou inabilitação dos licitantes.

A própria Lei nº 12.232/2010, portanto, instituiu três oportunidades recursais sucessivas e vinculadas a atos específicos do procedimento licitatório.

As remissões feitas ao art. 109 da Lei nº 8.666/1993 não são responsáveis pela criação desses momentos recursais. As fases decorrem diretamente dos incisos VIII, X e XIII do § 4º do art. 11 da Lei nº 12.232/2010. A referência ao art. 109 complementava a disciplina quanto ao regime jurídico, à modalidade e ao processamento dos recursos cabíveis em cada etapa.

A revogação do art. 109 da Lei nº 8.666/1993 não eliminou as determinações autônomas contidas na Lei nº 12.232/2010, que permanece vigente e não teve os referidos dispositivos expressamente revogados.

O art. 186 da Lei nº 14.133/2021 determina que suas disposições sejam aplicadas subsidiariamente à Lei nº 12.232/2010. A subsidiariedade pressupõe a preservação da disciplina especial, permitindo a incidência da norma geral somente para suprir lacunas ou regulamentar aspectos não tratados de maneira específica.

Da mesma forma, o art. 189 estabelece que a Lei nº 14.133/2021 se aplica às hipóteses em que a legislação faça referência expressa à Lei nº 8.666/1993. Essa norma de integração permite substituir as regras revogadas pelas disposições correspondentes do novo regime, mas não autoriza afastar comandos procedimentais autônomos contidos na legislação especial.

A Lei nº 14.133/2021 instituiu, em seu art. 165, § 1º, inciso II, a apreciação dos recursos em fase única no âmbito do procedimento licitatório geral por ela disciplinado. Essa sistemática concentra as insurgências relativas ao julgamento das propostas e à habilitação ou inabilitação dos licitantes.

Todavia, a Lei nº 12.232/2010 estrutura procedimento especial, no qual o julgamento técnico, o julgamento final das propostas e a habilitação constituem etapas sucessivas, separadas por comandos expressos de abertura de prazo recursal.

Aplicar a fase recursal única de forma global implicaria tornar sem eficácia os incisos VIII e X do § 4º do art. 11 da Lei nº 12.232/2010, postergando para o encerramento do certame recursos que a lei especial determina sejam apreciados antes da abertura das propostas de preços e antes da convocação dos licitantes para a habilitação.

Tal interpretação não apenas afastaria a literalidade da lei especial, mas modificaria substancialmente a arquitetura procedimental por ela instituída.

A superveniência de norma geral não revoga nem modifica a legislação especial anterior, quando ambas possam ser interpretadas de forma harmônica, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Nesse contexto, os arts. 165, 186 e 189 da Lei nº 14.133/2021 devem ser interpretados conjuntamente com o art. 11, § 4º, da Lei nº 12.232/2010.

A Lei nº 14.133/2021 poderá disciplinar subsidiariamente aspectos como o prazo para apresentação das razões e contrarrazões, o acesso aos elementos necessários à defesa, o juízo de reconsideração e o encaminhamento do recurso à autoridade superior. Não poderá, contudo, eliminar os momentos recursais expressamente previstos na lei especial.

A invocação dos princípios da celeridade e da eficiência também não é suficiente para afastar regra legal expressa. A racionalização procedimental deve ocorrer dentro dos limites fixados pelo legislador, especialmente quando as oportunidades recursais integram a estrutura de controle de um procedimento técnico complexo.

Além disso, a apreciação dos recursos em cada etapa evita que o certame avance com eventual vício no julgamento técnico ou no julgamento final das propostas, reduzindo o risco de anulação de atos subsequentes e preservando a própria eficiência administrativa.

Reforça essa compreensão o Acórdão nº 452/25[1] do Tribunal Pleno deste Tribunal de Contas, proferido na Representação da Lei de Licitações nº 380245/24, no qual se determinou a Município que, nos futuros certames destinados à contratação de serviços de publicidade e propaganda, promovesse o integral cumprimento do art. 11, § 4º, da Lei nº 12.232/2010. Embora naquele caso a controvérsia tenha envolvido especificamente a motivação das notas atribuídas pela subcomissão técnica e a indevida combinação dos regimes das Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, o precedente evidencia o reconhecimento, por esta Corte, da força vinculante e da autonomia das regras procedimentais previstas na legislação especial de publicidade.

A mesma premissa deve orientar a disciplina recursal, de modo que a aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021 não resulte na supressão das oportunidades expressamente estabelecidas no art. 11, § 4º, incisos VIII, X e XIII, da Lei nº 12.232/2010.

Desse modo, divirjo da proposta de voto quanto ao segundo questionamento e proponho que a resposta seja formulada nos seguintes termos:

Não deve ser adotada fase recursal única global nas licitações de publicidade regidas pela Lei nº 12.232/2010, devendo ser preservadas as oportunidades recursais

1 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.

expressamente previstas no art. 11, § 4º, incisos VIII, X e XIII, após o julgamento das propostas técnicas, o julgamento final das propostas e a decisão de habilitação ou inabilitação. As disposições da Lei nº 14.133/2021 aplicam-se apenas subsidiariamente, naquilo que forem compatíveis com o procedimento especial.

3.3 DISPOSITIVO

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, para que seja respondida nos seguintes termos:

1 É juridicamente possível a prorrogação sucessiva dos contratos de serviços de publicidade celebrados no âmbito do Poder Legislativo, inclusive daqueles regidos pela Lei nº 12.232/2010, mediante aplicação subsidiária dos arts. 105 a 107 da Lei nº 14.133/2021, desde que os serviços sejam concretamente caracterizados como contínuos, haja previsão no edital e sejam demonstradas, em cada prorrogação, a permanência da necessidade administrativa e a vantajosidade das condições e dos preços, respeitada a vigência máxima total de dez anos.

2 Não deve ser adotada fase recursal única global nas licitações de publicidade regidas pela Lei nº 12.232/2010, devendo ser preservadas as oportunidades recursais expressamente previstas no art. 11, § 4º, incisos VIII, X e XIII, após o julgamento das propostas técnicas, o julgamento final das propostas e a decisão de habilitação ou inabilitação. As disposições da Lei nº 14.133/2021 aplicam-se apenas subsidiariamente, naquilo que forem compatíveis com o procedimento especial.

Após o trânsito em julgado da decisão e realizadas as anotações pertinentes, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento.

4 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 maioria absoluta, em conhecer e responder à consulta formulada pela Câmara Municipal de Maringá nos seguintes termos:

I - É juridicamente possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo prazo de até 10 (dez) anos, com fundamento no art. 107 da Lei nº 14.133/2021, desde que:

a) os serviços contratados sejam caracterizados, no caso concreto, como serviços contínuos, nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, mediante motivação expressa e fundamentada, não sendo admissível o enquadramento automático em razão da natureza genérica da atividade; e

b) seja demonstrada, em cada prorrogação, a vantajosidade econômica da manutenção contratual em relação à realização de nova licitação;

II - Deve ser adotada, nas licitações de publicidade submetidas à Lei nº 12.232/2010, a sistemática de fase recursal única prevista no art. 165, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, em razão da incidência do art. 189 do mesmo diploma legal, segundo o qual as remissões feitas à Lei nº 8.666/1993 devem ser compreendidas à luz do novo regime jurídico das contratações públicas. A concentração da fase recursal não implica restrição ao direito de defesa dos licitantes, cabendo à Administração estruturar o procedimento licitatório de modo a assegurar a possibilidade de impugnação de todos os atos relevantes do certame no momento recursal legalmente previsto;

III - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) encaminhar os autos à Coordenadoria-Geral De Fiscalização para ciência;

b) em seguida, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

c) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA divergiu parcialmente do relator, respondendo a consulta nos termos da fundamentação do voto divergente, sendo acompanhado pelo Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO. (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 6 de agosto de 2026 – Sessão Virtual nº 13.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

CREDENCIAMENTO

VEREADOR – PARENTESCO - PARTICIPAÇÃO

PROCESSO Nº	:	701924/25
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	MUNICÍPIO DE PALMEIRA
INTERESSADO	:	ALTAMIR SANSON
RELATOR	:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1815/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Credenciamento. Participação de empresa com vínculo familiar a vereador. Inexistência de vedação legal automática.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo município de Palmeira, questionando o seguinte:

> a) É legalmente permitida a participação, em processo de credenciamento, de empresa cujo titular ou sócio seja cônjuge, companheiro ou familiar (ascendente, descendente ou colateral até o terceiro grau) de vereador em exercício no Município, à luz dos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia previstos na Lei nº 14.133/2021?
> b) Em caso afirmativo, quais seriam os limites, cautelas e salvaguardas que o Município deve observar para prevenir conflito de interesses, favorecimento indevido ou comprometimento da imparcialidade, especialmente quando o agente político não integra a estrutura administrativa do órgão promotor do credenciamento?

Pelo Despacho 1901/25-GCILB (peça 6) determinei a intimação do consulente para que apresentasse parecer jurídico opinando sobre a matéria objeto da consulta, conforme exigência contida no inciso IV do artigo 311[1] do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sob pena de não conhecimento da Consulta.

O parecer jurídico foi juntado na peça processual 11.

Em seguida, pelo Despacho 2049/25 (peça 12), admiti o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 3/26 (peça 14), indicando a existência de diversas decisões da Corte sobre a matéria consultada.

1 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.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno[2]. Pelo Despacho 62/26-CGF (peça 17), a CGF informou que o tema abordado impacta a atividade de fiscalização deste Tribunal, pelo que, solicitou o retorno dos autos à unidade após o julgamento.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar - CAIS, na Instrução 78/26 (peça 19), sugeriu a seguinte resposta para a consulta:

a) É legalmente permitida a participação, em processo de credenciamento, de empresa cujo titular ou sócio seja cônjuge, companheiro ou familiar (ascendente, descendente ou colateral até o terceiro grau) de vereador em exercício no Município, à luz dos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia previstos na Lei nº 14.133/2021?

Sim. É legalmente permitida a participação, em processo de credenciamento, de empresa cujo titular ou sócio seja cônjuge, companheiro ou familiar de vereador em exercício no Município. A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar impedimentos e vedações, delimita de forma objetiva o campo de incidência das restrições, direcionando-as a vínculos com dirigentes do órgão contratante ou com agentes públicos diretamente envolvidos na condução do procedimento, não estendendo, por si só, a proibição a agentes políticos do Poder Legislativo municipal.

b) Em caso afirmativo, quais seriam os limites, cautelas e salvaguardas que o Município deve observar para prevenir conflito de interesses, favorecimento indevido ou comprometimento da imparcialidade, especialmente quando o agente político não integra a estrutura administrativa do órgão promotor do credenciamento?

Nesse contexto, impõe-se, cumulativamente: (i) a observância de critérios objetivos, impessoais e previamente definidos no edital de credenciamento, especialmente dos critérios de habilitação e remuneração, aplicáveis de forma uniforme a todos os interessados que atendam às exigências do chamamento público; (ii) a segregação de funções entre os responsáveis pela instrução, decisão e fiscalização do procedimento: (iii) o registro formal e transparente de todos os atos praticados; e (iv) a abstenção expressa de qualquer atuação, direta ou indireta, do vereador em questões relacionadas ao credenciamento.

Ministério Público de Contas (Parecer 49/26, peça 20) corroborou integralmente a instrução da unidade técnica.

É o relatório.

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

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

Conforme relatado, a presente Consulta versa sobre a possibilidade jurídica de participação, em procedimento de credenciamento instaurado pelo Poder Executivo Municipal, de empresa cujo titular ou sócio mantenha vínculo conjugal ou de parentesco com vereador em exercício, bem como acerca das cautelas e salvaguardas necessárias para prevenir conflito de interesses. A matéria foi detidamente analisada pela unidade técnica, por meio da Instrução nº 78/26 – CAIS, e pelo Ministério Público de Contas, no Parecer nº 49/26 – PGC, cujas conclusões são convergentes e se mostram juridicamente consistentes, merecendo integral acolhimento.

No mérito, a resposta demanda interpretação do art. 14, IV, da Lei nº 14.133/2021, que veda a disputa ou execução contratual quando houver vínculo do licitante com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato. Veja-se o texto da lei:

> Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:
> I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;
> II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;
> III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;
> **IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;**
> V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;
> VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.
> (original sem destaque)

A leitura sistemática do dispositivo evidencia que o legislador delimitou objetivamente o alcance do impedimento a situações em que haja potencial

influência funcional sobre o procedimento ou sobre a execução. Não há, contudo, impedimento automático baseado exclusivamente em parentesco com agente político do Legislativo municipal, que não integra a estrutura administrativa do órgão promotor.

Nesse sentido, corroboro o entendimento adotado recentemente pelo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães no Acórdão 6/26-Tribunal Pleno[3], que se debruçou especificamente sobre o tema na Representação nº 23811/26:

> A Lei 14.133/2021, ao tratar das vedações objetivas à participação em licitações e execuções contratuais, estabelece no artigo 14, IV, que não poderão disputar licitação aqueles que mantenham vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação, fiscalização ou gestão do contrato, incluindo-se os respectivos cônjuges e parentes até o terceiro grau. A norma é objetiva e expressa ao delimitar o campo de incidência: o impedimento recai apenas sobre vínculos com dirigentes do órgão contratante ou com agentes diretamente envolvidos com o processo licitatório. O texto legal não estende a vedação a qualquer agente político do Município, nem a vereadores, cujas funções típicas são legislativas, fiscalizatórias em perspectiva política e totalmente desvinculadas do desempenho das funções administrativas do Poder Executivo.
> Vereadores não são dirigentes do órgão contratante, não integram comissões de contratação, não gerem processos licitatórios, não fiscalizam contratos administrativos no plano operacional e não exercem funções administrativas ou hierárquicas no âmbito do Executivo. Assim, sob a literalidade da lei, não há base normativa para concluir que o fato de o sócio de empresa ser cônjuge de vereador configure impedimento automático à participação em credenciamento, licitação ou contratação direta. Essa mesma conclusão é reforçada pelo entendimento consolidado de que, para que a vedação incida, é indispensável a verificação de risco concreto de comprometimento da isonomia e da moralidade, e não uma presunção abstrata fundada unicamente no parentesco.

Embora inexista vedação legal expressa, impõe-se a realização de análise sistemática e contextualizada, que o ente promotor da licitação deverá realizar à luz das circunstâncias do caso concreto. Nesse sentido, deve-se prevenir qualquer situação capaz de configurar influência indevida do parlamentar sobre o procedimento, a qual pode ser evidenciada, exemplificativamente, pela participação direta na condução da licitação ou pela existência de vínculo funcional, hierárquico ou decisório com o órgão ou entidade contratante.

Registro, ainda, a relevância da ponderação apresentada pela unidade técnica no tocante à natureza do credenciamento, hipótese em que o risco de favorecimento ou de influência indevida se encontra, em regra, mitigado. Isso porque a lógica procedimental própria desse instituto afasta a competição entre os interessados,

3 Unanimidade: Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

circunstância que reduz sensivelmente a possibilidade de direcionamento ou de interferência indevida no resultado do procedimento. Conforme expôs a CAIS[4]:

> Nessa modalidade, não há julgamento comparativo de propostas nem discricionariedade na escolha do contratado, de modo que o vínculo subjetivo entre agentes públicos e particulares perde relativa relevância decisória, reduzindo sensivelmente a probabilidade de direcionamento ou favorecimento individualizado.

Conquanto se reconheça que os riscos envolvidos sejam reduzidos e que inexista vedação legal expressa para a participação em credenciamento de empresa cujo titular ou sócio mantenha vínculo conjugal ou de parentesco com vereador em exercício, é recomendável que o órgão licitante adote cautelas adicionais aptas a reforçar a observância dos princípios que regem a Administração Pública.

Nesse contexto, adentrando na temática da segunda indagação formulada pelo consulente, é necessária a estrita observância e implementação de medidas como a segregação de funções entre as áreas responsáveis pela condução do credenciamento, a formalização e ampla publicidade dos critérios de habilitação e de remuneração, bem como o adequado registro documental de todos os atos praticados e a abstenção de qualquer atuação do vereador em questões relacionadas ao credenciamento.

2.1 VOTO

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

a) É legalmente permitida a participação, em processo de credenciamento, de empresa cujo titular ou sócio seja cônjuge, companheiro ou familiar (ascendente, descendente ou colateral até o terceiro grau) de vereador em exercício no Município, à luz dos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia previstos na Lei nº 14.133/2021?

Sim. É legalmente permitida a participação, em processo de credenciamento, de empresa cujo titular ou sócio seja cônjuge, companheiro ou familiar de vereador em exercício no Município. A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar impedimentos e vedações, delimita de forma objetiva o campo de incidência das restrições, direcionando-as a vínculos com dirigentes do órgão contratante ou com agentes públicos diretamente envolvidos na condução do procedimento, não estendendo, por si só, a proibição a agentes políticos do Poder Legislativo municipal.

b) Em caso afirmativo, quais seriam os limites, cautelas e salvaguardas que o Município deve observar para prevenir conflito de interesses, favorecimento indevido ou comprometimento da imparcialidade, especialmente quando o agente político

4 Peça 19, página 6.

não integra a estrutura administrativa do órgão promotor do credenciamento?

Nesse contexto, impõe-se, cumulativamente: (i) a observância de critérios objetivos, impessoais e previamente definidos no edital de credenciamento, especialmente dos critérios de habilitação e remuneração, aplicáveis de forma uniforme a todos os interessados que atendam às exigências do chamamento público; (ii) a segregação de funções entre os responsáveis pela instrução, decisão e fiscalização do procedimento: (iii) o registro formal e transparente de todos os atos praticados; e (iv) a abstenção de qualquer atuação do vereador em questões relacionadas ao credenciamento.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca[5] para as devidas anotações e para a CGF para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis. Em seguida, autorizo o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno[6], e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, RESPONDER à Consulta nestes termos:

I - É legalmente permitida a participação, em processo de credenciamento, de empresa cujo titular ou sócio seja cônjuge, companheiro ou familiar (ascendente, descendente ou colateral até o terceiro grau) de vereador em exercício no Município, à luz dos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia previstos na Lei nº 14.133/2021?

Sim. É legalmente permitida a participação, em processo de credenciamento, de empresa cujo titular ou sócio seja cônjuge, companheiro ou familiar de vereador em exercício no Município. A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar impedimentos e vedações, delimita de forma objetiva o campo de incidência das restrições, direcionando-as a vínculos com dirigentes do órgão contratante ou com agentes públicos diretamente envolvidos na condução do procedimento, não estendendo, por si só, a proibição a agentes políticos do Poder Legislativo municipal;

II - Em caso afirmativo, quais seriam os limites, cautelas e salvaguardas que o

5 Regimento Interno: "Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;"

6 "Art. 398. (...)
§ 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."

Município deve observar para prevenir conflito de interesses, favorecimento indevido ou comprometimento da imparcialidade, especialmente quando o agente político não integra a estrutura administrativa do órgão promotor do credenciamento?

Nesse contexto, impõe-se, cumulativamente: (i) a observância de critérios objetivos, impessoais e previamente definidos no edital de credenciamento, especialmente dos critérios de habilitação e remuneração, aplicáveis de forma uniforme a todos os interessados que atendam às exigências do chamamento público; (ii) a segregação de funções entre os responsáveis pela instrução, decisão e fiscalização do procedimento: (iii) o registro formal e transparente de todos os atos praticados; e (iv) a abstenção de qualquer atuação do vereador em questões relacionadas ao credenciamento;

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca[7] para as devidas anotações e para a CGF para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis, ficando determinado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno[8], e seu arquivamento na Diretoria de Protocolo.

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, 23 de julho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

7 Regimento Interno: "Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;"

8 "Art. 398. (...)
§ 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."

EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

AGRUPAMENTO – OSCIP - PARÂMETROS

PROCESSO N°	:	42433/26
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	MUNICIPIO DE PATO BRANCO
INTERESSADO	:	GERI NATALINO DUTRA, MUNICIPIO DE PATO BRANCO
RELATOR	:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 2159/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Emendas parlamentares impositivas. Organizações da Sociedade Civil. Agrupamento de emendas. Plano de trabalho e conta bancária. Transparência e rastreabilidade. Aplicação de recursos públicos. Lei n° 13.019/2014. Instrução Normativa TCE-PR n° 200/2025. Diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n° 854. Possibilidade de adoção de mecanismos unificados de execução, desde que preservados a identificação dos parlamentares autores, a individualização dos valores, a transparência e a rastreabilidade dos recursos. Consulta conhecida. Resposta nos termos da instrução da unidade técnica, com acréscimos em relação aos quesitos 1 e 3.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pato Branco, Geri Natalino Dutra, em que apresenta a este Tribunal os seguintes questionamentos:

> 1 É juridicamente admissível o agrupamento de emendas parlamentares impositivas, de autoria de diferentes vereadores, para atendimento de um único objeto executado por uma Organização da Sociedade Civil?
> 2 Sendo possível o agrupamento de emendas, pode ser adotado um único plano de trabalho, desde que haja identidade de objeto, finalidade e público-alvo? Caso não seja admissível o agrupamento, é permitido apresentar o mesmo objeto e plano de trabalho para emendas distintas?
> 3 Considerando o parágrafo único do art. 4° da Instrução Normativa TCEPR n° 200/2025, que exige conta bancária específica para cada emenda parlamentar, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas, ou é obrigatória a abertura de uma conta bancária para cada emenda individualmente?
> 4 É admissível que o Município limite nos planos de aplicação, despesas diretas com serviços contábeis, assessorias técnicas e serviços correlatos, à luz da legislação vigente e das normas deste Tribunal?
> 5 À luz do art. 9°, inciso VIII, da Resolução TCE-PR n° 28/2019, é permitida ou deve ser vedada a destinação de recursos de emendas impositivas para despesas de publicidade nos planos de trabalho apresentados pelas OSCs?
> 6 O objeto do termo de repasse deve corresponder exatamente à descrição constante da emenda impositiva, especialmente quando redigida de forma genérica (ex.: “fomento à modalidade esportiva”), ou é possível detalhamento técnico posterior no plano de trabalho, sem descaracterização da emenda?

Por ocasião do juízo de admissibilidade, observei que, embora o expediente estivesse instruído com "parecer técnico", do aludido documento não teria constado opinativo acerca da matéria, limitando-se a apresentar os questionamentos, o que me levou a intimar a municipalidade para regularizar tal omissão (Despacho nº 112/26-GCDA, peça 6).

Neste ínterim, o Município formulou quesitos complementares (peças 9 e 10), abaixo transcritos:

> 7. É juridicamente admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico ou correlato?
> 8. É reconhecida, no âmbito da legislação municipal e do ordenamento jurídico vigente, a figura das chamadas "emendas de bancada", entendidas como aquelas apresentadas de forma coletiva por vereadores, para destinação de recursos orçamentários a determinado objeto ou entidade?
> 9. Caso seja admitida a existência de emendas de bancada no âmbito municipal, quais são os requisitos formais e materiais que devem ser observados para sua validade, especialmente quanto à autoria, individualização de valores, execução orçamentária, controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos envolvidos?

Na sequência, acostou aos autos parecer jurídico sobre todos os questionamentos formulados (peça 15).

A Consulta foi recebida (Despacho nº 234/26-GCDA, peça 16).

Os autos foram, então, remetidos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que apresentou a Informação nº 61/26-SJB (peça 17), elencando decisões que tangenciam o tema.

Antes da análise técnica, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização consignou que a matéria em tela poderá impactar na atividade de fiscalização, devendo os autos serem recambiados à aludida unidade após o julgamento do feito (Despacho nº 328/26-CGF, peça 21).

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar - CAIS esclareceu, de antemão, que a ADPF nº 854, de relatoria do Ministro Flávio Dino, aborda o tema em comento e possui impacto, portanto, no presente expediente.

Nesse contexto, a unidade informou que, em decisão monocrática, o Excelentíssimo Ministro estendeu a todos os entes federados o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares, e condicionou a execução das emendas de 2026 à comprovação do cumprimento do artigo 163-A da Constituição Federal perante os Tribunais de Contas competentes.

Além disso, a CAIS consignou que, em nova decisão monocrática, o Ministro determinou a edição de ato normativo pelos Tribunais de Contas locais sobre transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares no âmbito dos Poderes

Legislativos Estaduais e Municipais, o que culminou na elaboração da Instrução Normativa nº 200/2025 por esta Corte de Contas.

Quanto aos quesitos propriamente ditos, propôs que fossem respondidos nos seguintes termos:

> 1 É juridicamente admissível o agrupamento de emendas parlamentares impositivas, de autoria de diferentes vereadores, para atendimento de um único objeto executado por uma Organização da Sociedade Civil?
> R.: Com o objetivo de não inviabilizar a indicação e execução, considerando os princípios da racionalidade e da eficiência administrativa, esta Unidade Técnica entende que é possível o agrupamento das emendas individuais impositivas, com cada parlamentar fazendo sua indicação, para a realização de um único objeto.
> Caso a emenda individual impositiva tenha por objetivo a transferência de recursos às entidades do terceiro setor, deverá ser observada para cada um dos parlamentares a proibição contina na decisão de 16 de janeiro de 2026 do Ministro Flávio Dino, referente à ADPF n.º 854.
> 2 Sendo possível o agrupamento de emendas, pode ser adotado um único plano de trabalho, desde que haja identidade de objeto, finalidade e público-alvo? Caso não seja admissível o agrupamento, é permitido apresentar o mesmo objeto e plano de trabalho para emendas distintas?
> R.: Considerando a resposta da questão 1, pela possibilidade do agrupamento das emendas individuais impositivas, sendo necessário cada parlamentar fazer a sua indicação, para a realização de um único objeto, é possível a apresentação de um único plano de trabalho, que deverá conter, além das exigências para cadastro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, o número, o valor e o nome de cada do parlamentar que está indicando os recursos para a execução do objeto.
> 3 Considerando o parágrafo único do art. 4º da Instrução Normativa TCE-PR n.º 200/2025, que exige conta bancária específica para cada emenda parlamentar, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas, ou é obrigatória a abertura de uma conta bancária para cada emenda individualmente?
> R.: Quando da transferência dos recursos ao terceiro setor, mostra-se necessário o cadastro e a prestação de contas dos repasses no Sistema Integrado de Transferências – SIT, além de um único registro e, por conseguinte, uma mesma conta corrente para movimentação dos recursos, conforme art. 13, caput, da Resolução n.º 28/2011 deste Tribunal de Contas.
> 4 É admissível que o Município limite nos planos de aplicação, despesas diretas com serviços contábeis, assessorias técnicas e serviços correlatos, à luz da legislação vigente e das normas deste Tribunal?
> R.: Os recursos das emendas parlamentares devem ser aplicados exclusivamente no objeto específico aprovado, sendo vedado o custeio de despesas administrativas gerais das entidades.
> 5 À luz do art. 9º, inciso VIII, da Resolução TCE-PR n.º 28/2019, é permitida ou deve ser vedada a destinação de recursos de emendas impositivas para despesas de publicidade nos planos de trabalho apresentados pelas OSCs?
> R.: Os recursos das emendas parlamentares só podem ser utilizados para despesas com publicidade estritamente necessária à execução do objeto da emenda, como ação de caráter educativo, informativo ou de orientação social. Exemplos disso ocorrem em campanhas educativas vinculadas diretamente a programas de saúde, assistência social ou educação.
> 6 O objeto do termo de repasse deve corresponder exatamente à descrição constante da emenda impositiva, especialmente quando redigida de forma

genérica (ex.: "fomento à modalidade esportiva"), ou é possível detalhamento técnico posterior no plano de trabalho, sem descaracterização da emenda?
R.: Nos termos do art. 2° da Instrução Normativa n.° 200/2025, quando da indicação da emenda, no entendimento desta Unidade Técnica, o parlamentar deverá apresentar, no mínimo: o objeto da despesa, o valor alocado, o órgão ou entidade executora e a localidade beneficiada.
7 É juridicamente admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal n° 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico ou correlato?
R.: Não é admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal n° 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico, ou seja, que em nada difere de outro.
A captação simultânea para objetos correlatos mostra-se viável somente quando há a segregação clara dos planos de trabalho, principalmente quanto às metas e às despesas, sem sobreposição de financiamento e com a plena rastreabilidade dos recursos públicos.
8 É reconhecida, no âmbito da legislação municipal e do ordenamento jurídico vigente, a figura das chamadas "emendas de bancada", entendidas como aquelas apresentadas de forma coletiva por vereadores, para destinação de recursos orçamentários a determinado objeto ou entidade?
R.: Em razão da decisão liminar, datada de 03/11/2025, na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n° 7807, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal (STF), que suspendeu norma do Estado de Mato Grosso que previa a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e blocos parlamentares da Assembleia Legislativa do estado, esta unidade técnica entende que o quesito resta prejudicado até decisão definitiva, em que a Suprema Corte emitirá entendimento conclusivo sobre a matéria, devendo, até decisão definitiva ou alteração do cenário atual, com base especialmente no princípio da segurança jurídica, deixar de impor a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e blocos parlamentares.
9 Caso seja admitida a existência de emendas de bancada no âmbito municipal, quais são os requisitos formais e materiais que devem ser observados para sua validade, especialmente quanto à autoria, individualização de valores, execução orçamentária, controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos envolvidos?
R.: Item resta prejudicado pelos mesmos fundamentos do item 8.

O Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico, acrescentando apenas uma ressalva na resposta ao item 3, considerando que a adoção de conta única pode implicar na responsabilização solidária dos parlamentares se, diante de irregularidades verificadas, não for possível individualizar condutas (Parecer n° 202/26-PGC, peça 24).

Os autos vieram conclusos, ocasião em que entendi pertinente devolver os autos à unidade técnica para que complementasse a resposta ofertada ao quesito 6, por meio do qual o Consulente indagou se "o objeto do termo de repasse deve corresponder exatamente à descrição constante da emenda impositiva, especialmente quando redigida de forma genérica (ex.: 'fomento à modalidade

esportiva'), ou é possível detalhamento técnico posterior no plano de trabalho, sem descaracterização da emenda", já que na resposta sugerida pela unidade, menciona-se o que deve constar quando da indicação da emenda, enquanto a pergunta se refere ao que deve constar do termo de repasse. Além disso, solicitei a manifestação quanto a ressalva apresentada pelo *parquet* de Contas em relação ao quesito 3 (Despacho nº 938/26-GCDA, peça 25).

Em resposta (Instrução nº 870/26-CAIS, peça 27), a unidade aderiu à ressalva ministerial, propondo então que o quesito 3 fosse assim respondido:

> R.: É possível a utilização de conta bancária única quando o agrupamento de emendas individuais impositivas resultar em um único registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, nos termos do art. 13, caput, da Resolução nº 28/2011 deste Tribunal de Contas. Ressalva-se, contudo, que eventual irregularidade na aplicação dos recursos poderá ensejar a responsabilização solidária de todos os parlamentares que realizaram as respectivas indicações, caso não seja possível individualizar as condutas e a responsabilidade de cada um.

Passando ao reexame do quesito 6, sugeriu a seguinte resposta:

> R.: O objeto do termo de repasse deve guardar correspondência com o objeto da despesa aprovado na emenda parlamentar, não sendo admitida sua alteração ou ampliação no plano de trabalho. Nos termos do art. 2º, III, da Instrução Normativa nº 200/2025, o objeto da despesa deve consistir na descrição detalhada do propósito do gasto aprovado na emenda, incluindo a ação governamental, o projeto ou a atividade a ser executada e sua finalidade específica.
> Assim, a indicação de objeto genérico, como "fomento à modalidade esportiva", não atende, por si só, à exigência de descrição detalhada da finalidade da despesa. O plano de trabalho poderá promover o detalhamento técnico necessário à execução do objeto, desde que permaneça adstrito à finalidade, à ação, ao projeto ou à atividade originalmente aprovados na emenda parlamentar, sem descaracterizá-los, alterá-los ou ampliá-los.

Era o que cabia relatar.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, ratifico a admissibilidade da presente Consulta, eis que preenchidos os requisitos normativos.

Quanto ao mérito, convém apresentar algumas reflexões de caráter introdutório.

O tema alvo de questionamento - execução de emendas parlamentares impositivas destinadas a Organizações da Sociedade Civil - possui grande relevância e impacto, isso porque, na mesma medida em que a transferência de recursos a entidades do terceiro setor constitui uma forma legítima de o Estado alcançar, juntamente com a esfera privada, avanços em áreas dotadas de relevância pública e social, é certo que também podem ter a sua finalidade completamente desvirtuada, considerando que se trata de uma forma de acesso a numerários públicos.

Não é sem motivo, portanto, que tais transferências devem se submeter às mais variadas espécies de controle e não escapam da necessária observância aos princípios constitucionais da publicidade e da transparência na Administração Pública.

Corroborando o panorama acima, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 854, por seu Excelentíssimo Ministro Flávio Dino, em decisão monocrática proferida em 23 de outubro de 2025, estendeu de forma mandatória a todos os Estados, Distrito Federal e Municípios o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares, em observância ao princípio da simetria e ao artigo 163-A da Constituição Federal, que estabelece que os entes federados disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais em sistema integrado, de forma a garantir a rastreabilidade, comparabilidade e publicidade desses dados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Como consequência, este Tribunal de Contas do Estado do Paraná – enquanto órgão constitucionalmente responsável pela realização do controle externo, incluindo-se aí a fiscalização da aplicação de recursos públicos repassados a entidades privadas de caráter assistencial que exerçam atividades de relevante interesse público, sem fins lucrativos, tais como as Organizações da Sociedade Civil – editou a Instrução Normativa nº 200/2025, que estabelece normas e procedimentos para a fiscalização e o acompanhamento das emendas parlamentares estaduais e municipais, inclusive das transferências voluntárias delas decorrentes, as quais visam assegurar a transparência e a rastreabilidade na execução orçamentária e financeira; e a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 1º).

Especificamente sobre os questionamentos aqui analisados, destaco que na mesma ADPF foram proferidas diversas decisões reforçando a obrigatoriedade de abertura de contas específicas para cada emenda parlamentar, tudo com o objetivo de salvaguardar os princípios da transparência e rastreabilidade.

Ocorre, porém, que tal entendimento acabou sendo mitigado em decisão de 24 de agosto de 2025, em que o Ministro Flávio Dino possibilitou a criação das denominadas contas específicas “por objeto” em detrimento da exigência de criação de conta específica “por emenda”, nos casos em que diferentes emendas coletivas sejam destinadas a um mesmo objeto, devendo o registro de titularidade da conta ser realizado no nome do executor.

Aliás, quanto a esta decisão, embora tenha se referido a emendas parlamentares coletivas, não houve qualquer vedação à sua aplicação às demais modalidades.

Feita a contextualização acima, mostra-se possível adentrar aos quesitos propriamente ditos, cujas respostas, adianto desde logo, praticamente coincidem com aquelas sugeridas pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, eis

que observaram a legislação aplicável, bem como a jurisprudência dominante sobre o tema, cabendo apenas breves acréscimos às respostas ofertadas aos quesitos 1 e 3. Confira-se:

1 É juridicamente admissível o agrupamento de emendas parlamentares impositivas, de autoria de diferentes vereadores, para atendimento de um único objeto executado por uma Organização da Sociedade Civil?

Em sua Instrução, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar respondeu ao quesito de forma afirmativa, tendo por fundamento o objetivo de não inviabilizar a indicação e a execução das emendas, considerando que, no mais das vezes, os respectivos valores das emendas isoladamente consideradas não são suficientes para a completa execução do objeto.

Para além do fundamento acima, acrescento que, conforme mencionado no introito desta decisão, o Supremo Tribunal Federal acabou por reconhecer a possibilidade de tal agrupamento em conta única, desde que se refiram a um mesmo objeto, que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor.

Deste modo, proponho que o questionamento seja respondido nos seguintes termos:

R.: Com o objetivo de não inviabilizar a indicação e a execução das emendas individuais impositivas, considerando os princípios da racionalidade e da eficiência administrativa, é possível o seu agrupamento, com cada parlamentar fazendo sua indicação, desde que se refiram a um mesmo objeto, que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF nº 854, datada de 24 de agosto de 2025.

Além disso, deverá ser observada para cada um dos parlamentares a determinação contida na decisão de 16 de janeiro de 2026 do Ministro Flávio Dino, da mesma ADPF nº 854, que proíbe a destinação e execução de recursos oriundos de emendas parlamentares em favor de entidades do terceiro setor que:

> a) tenham, em seus quadros diretivos e administrativos, cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de parlamentar responsável pela indicação da emenda ou de assessor parlamentar a ele vinculado, à vista da proibição de nepotismo (Súmula Vinculante nº. 13 do STF) e da configuração de ato de improbidade administrativa (art. 11, XI, da Lei nº. 8.429/1992);
> b) ainda que formalmente autônomas, realizem contratação, subcontratação ou intermediação de pessoas físicas ou jurídicas das quais participem, como sócios ou dirigentes, prestadores de serviço ou fornecedores de bens que se enquadrem na condição descrita na alínea anterior, na qualidade de beneficiário final do recurso público;

Passo ao terceiro quesito, por meio do qual o Consulente questiona:

3 Considerando o parágrafo único do art. 4º da Instrução Normativa TCE-PR nº 200/2025, que exige conta bancária específica para cada emenda parlamentar, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas, ou é obrigatória a abertura de uma conta bancária para cada emenda individualmente?

Ao considerar que a unidade técnica respondeu ao questionamento tendo por base a Resolução nº 28/2011 deste Tribunal, e que, em verdade, a possibilidade de utilização de conta única na hipótese de agrupamento de emendas decorre de recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, entendo pertinente que tal fato seja acrescido à aludida resposta.

Proponho, então, o seguinte:

R.: Sim, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas parlamentares que se refiram a um mesmo objeto, desde que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF nº 854, datada de 24 de agosto de 2025.

Além disso, nos termos do artigo 13, *caput,* da Resolução nº 28/2011, deste Tribunal de Contas, é possível a utilização de conta bancária única quando o agrupamento de emendas individuais impositivas resultar em um único registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT.

Ressalva-se, contudo, que eventual irregularidade na aplicação dos recursos poderá ensejar a responsabilização solidária de todos os parlamentares que realizaram as respectivas indicações, caso não seja possível individualizar as condutas e a responsabilidade de cada um.

Superadas as observações acima quanto aos quesitos 1 e 3, observo que em relação aos demais acompanho integralmente as respostas sugeridas pela unidade, constantes do relatório desta decisão.

2.1 VOTO

Diante do exposto, acompanhando o opinativo técnico, sem prejuízo dos acréscimos constantes da fundamentação, VOTO pelo conhecimento da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pato Branco para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1 É juridicamente admissível o agrupamento de emendas parlamentares impositivas, de autoria de diferentes vereadores, para atendimento de um único objeto executado por uma Organização da Sociedade Civil?

R.: Com o objetivo de não inviabilizar a indicação e a execução das emendas individuais impositivas, considerando os princípios da racionalidade e da eficiência

administrativa, é possível o seu agrupamento, com cada parlamentar fazendo sua indicação, desde que se refiram a um mesmo objeto, que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF nº 854, datada de 24 de agosto de 2025.

Além disso, deverá ser observada, para cada um dos parlamentares, a determinação contida na decisão de 16 de janeiro de 2026 do Ministro Flávio Dino, da mesma ADPF nº 854, que proíbe a destinação e execução de recursos oriundos de emendas parlamentares em favor de entidades do terceiro setor que:

a) tenham, em seus quadros diretivos e administrativos, cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de parlamentar responsável pela indicação da emenda ou de assessor parlamentar a ele vinculado, à vista da proibição de nepotismo (Súmula Vinculante nº 13 do STF) e da configuração de ato de improbidade administrativa (art. 11, XI, da Lei nº 8.429/1992);

b) ainda que formalmente autônomas, realizem contratação, subcontratação ou intermediação de pessoas físicas ou jurídicas das quais participem, como sócios ou dirigentes, prestadores de serviço ou fornecedores de bens que se enquadrem na condição descrita na alínea anterior, na qualidade de beneficiário final do recurso público;

2 Sendo possível o agrupamento de emendas, pode ser adotado um único plano de trabalho, desde que haja identidade de objeto, finalidade e público-alvo? Caso não seja admissível o agrupamento, é permitido apresentar o mesmo objeto e plano de trabalho para emendas distintas?

R.: Considerando a resposta da questão 1, pela possibilidade do agrupamento das emendas individuais impositivas, sendo necessário cada parlamentar fazer a sua indicação, para a realização de um único objeto, é possível a apresentação de um único plano de trabalho, que deverá conter, além das exigências para cadastro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, o número, o valor e o nome de cada do parlamentar que está indicando os recursos para a execução do objeto.

3 Considerando o parágrafo único do artigo 4º da Instrução Normativa TCE-PR nº 200/2025, que exige conta bancária específica para cada emenda parlamentar, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas, ou é obrigatória a abertura de uma conta bancária para cada emenda individualmente?

R.: Sim, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas parlamentares que se refiram a um mesmo objeto, desde que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF nº 854, datada de 24 de agosto de 2025.

Além disso, nos termos do artigo 13, *caput,* da Resolução nº 28/2011, deste Tribunal de Contas, é possível a utilização de conta bancária única quando o agrupamento de emendas individuais impositivas resultar em um único registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT.

Ressalva-se, contudo, que eventual irregularidade na aplicação dos recursos poderá ensejar a responsabilização solidária de todos os parlamentares que realizaram as respectivas indicações, caso não seja possível individualizar as condutas e a responsabilidade de cada um.

4 É admissível que o Município limite nos planos de aplicação, despesas diretas com serviços contábeis, assessorias técnicas e serviços correlatos, à luz da legislação vigente e das normas deste Tribunal?

R.: Os recursos das emendas parlamentares devem ser aplicados exclusivamente no objeto específico aprovado, sendo vedado o custeio de despesas administrativas gerais das entidades.

5 À luz do artigo 9°, inciso VIII, da Resolução TCE-PR nº 28/2019, é permitida ou deve ser vedada a destinação de recursos de emendas impositivas para despesas de publicidade nos planos de trabalho apresentados pelas OSCs?

R.: Os recursos das emendas parlamentares só podem ser utilizados para despesas com publicidade estritamente necessária à execução do objeto da emenda, como ação de caráter educativo, informativo ou de orientação social. Exemplos disso ocorrem em campanhas educativas vinculadas diretamente a programas de saúde, assistência social ou educação.

6 O objeto do termo de repasse deve corresponder exatamente à descrição constante da emenda impositiva, especialmente quando redigida de forma genérica (ex.: "fomento à modalidade esportiva"), ou é possível detalhamento técnico posterior no plano de trabalho, sem descaracterização da emenda?

R.: O objeto do termo de repasse deve guardar correspondência com o objeto da despesa aprovado na emenda parlamentar, não sendo admitida sua alteração ou ampliação no plano de trabalho. Nos termos do artigo 2°, III, da Instrução Normativa nº 200/2025, o objeto da despesa deve consistir na descrição detalhada do propósito do gasto aprovado na emenda, incluindo a ação governamental, o projeto ou a atividade a ser executada e sua finalidade específica.

Assim, a indicação de objeto genérico, como "fomento à modalidade esportiva", não atende, por si só, à exigência de descrição detalhada da finalidade da despesa. O plano de trabalho poderá promover o detalhamento técnico necessário à execução do objeto, desde que permaneça adstrito à finalidade, à ação, ao projeto ou à atividade originalmente aprovados na emenda parlamentar, sem descaracterizá-los, alterá-los ou ampliá-los.

7 É juridicamente admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico ou correlato?

R.: Não é admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico, ou seja, que em nada difere de outro.

A captação simultânea para objetos correlatos mostra-se viável somente quando há a segregação clara dos planos de trabalho, principalmente quanto às metas e às despesas, sem sobreposição de financiamento e com a plena rastreabilidade dos recursos públicos.

8 É reconhecida, no âmbito da legislação municipal e do ordenamento jurídico vigente, a figura das chamadas "emendas de bancada", entendidas como aquelas apresentadas de forma coletiva por vereadores, para destinação de recursos orçamentários a determinado objeto ou entidade?

R.: Em razão da decisão liminar, datada de 03/11/2025, na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7807, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal (STF), que suspendeu norma do Estado de Mato Grosso que previa a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e blocos parlamentares da Assembleia Legislativa do estado, entende-se que o quesito resta prejudicado até decisão definitiva, em que a Suprema Corte emitirá entendimento conclusivo sobre a matéria, devendo, até decisão definitiva ou alteração do cenário atual, com base especialmente no princípio da segurança jurídica, deixar de impor a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e blocos parlamentares.

9 Caso seja admitida a existência de emendas de bancada no âmbito municipal, quais são os requisitos formais e materiais que devem ser observados para sua validade, especialmente quanto à autoria, individualização de valores, execução orçamentária, controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos envolvidos?

R.: Item prejudicado pelos mesmos fundamentos do item 8.

Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas e dos registros pertinentes, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho nº 328/26-CGF (peça 21) e, por fim, à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

É o voto.

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 da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pato Branco para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - É juridicamente admissível o agrupamento de emendas parlamentares impositivas, de autoria de diferentes vereadores, para atendimento de um único objeto executado por uma Organização da Sociedade Civil?

R.: Com o objetivo de não inviabilizar a indicação e a execução das emendas individuais impositivas, considerando os princípios da racionalidade e da eficiência administrativa, é possível o seu agrupamento, com cada parlamentar fazendo sua indicação, desde que se refiram a um mesmo objeto, que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF nº 854, datada de 24 de agosto de 2025;

Além disso, deverá ser observada, para cada um dos parlamentares, a determinação contida na decisão de 16 de janeiro de 2026 do Ministro Flávio Dino, da mesma ADPF nº 854, que proíbe a destinação e execução de recursos oriundos de emendas parlamentares em favor de entidades do terceiro setor que:

a) tenham, em seus quadros diretivos e administrativos, cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de parlamentar responsável pela indicação da emenda ou de assessor parlamentar a ele vinculado, à vista da proibição de nepotismo (Súmula Vinculante nº 13 do STF) e da configuração de ato de improbidade administrativa (art. 11, XI, da Lei nº 8.429/1992);

b) ainda que formalmente autônomas, realizem contratação, subcontratação ou intermediação de pessoas físicas ou jurídicas das quais participem, como sócios ou dirigentes, prestadores de serviço ou fornecedores de bens que se enquadrem na condição descrita na alínea anterior, na qualidade de beneficiário final do recurso público;

II - Sendo possível o agrupamento de emendas, pode ser adotado um único plano de trabalho, desde que haja identidade de objeto, finalidade e público-alvo? Caso não seja admissível o agrupamento, é permitido apresentar o mesmo objeto e plano de trabalho para emendas distintas?

R.: Considerando a resposta da questão 1, pela possibilidade do agrupamento das emendas individuais impositivas, sendo necessário cada parlamentar fazer a sua indicação, para a realização de um único objeto, é possível a apresentação de um único plano de trabalho, que deverá conter, além das exigências para cadastro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, o número, o valor e o nome de cada do

parlamentar que está indicando os recursos para a execução do objeto;

III - Considerando o parágrafo único do artigo 4º da Instrução Normativa TCE-PR nº 200/2025, que exige conta bancária específica para cada emenda parlamentar, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas, ou é obrigatória a abertura de uma conta bancária para cada emenda individualmente?

R.: Sim, é possível a utilização de conta única quando houver agrupamento de emendas parlamentares que se refiram a um mesmo objeto, desde que sejam observados os deveres da transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, e que o registro de titularidade da conta seja realizado no nome do executor, em conformidade com a decisão proferida pelo Ministro Flavio Dino na ADPF nº 854, datada de 24 de agosto de 2025;

Além disso, nos termos do artigo 13, *caput,* da Resolução nº 28/2011, deste Tribunal de Contas, é possível a utilização de conta bancária única quando o agrupamento de emendas individuais impositivas resultar em um único registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT;

Ressalva-se, contudo, que eventual irregularidade na aplicação dos recursos poderá ensejar a responsabilização solidária de todos os parlamentares que realizaram as respectivas indicações, caso não seja possível individualizar as condutas e a responsabilidade de cada um;

IV - É admissível que o Município limite nos planos de aplicação, despesas diretas com serviços contábeis, assessorias técnicas e serviços correlatos, à luz da legislação vigente e das normas deste Tribunal?

R.: Os recursos das emendas parlamentares devem ser aplicados exclusivamente no objeto específico aprovado, sendo vedado o custeio de despesas administrativas gerais das entidades;

V - À luz do artigo 9º, inciso VIII, da Resolução TCE-PR nº 28/2019, é permitida ou deve ser vedada a destinação de recursos de emendas impositivas para despesas de publicidade nos planos de trabalho apresentados pelas OSCs?

R.: Os recursos das emendas parlamentares só podem ser utilizados para despesas com publicidade estritamente necessária à execução do objeto da emenda, como ação de caráter educativo, informativo ou de orientação social. Exemplos disso ocorrem em campanhas educativas vinculadas diretamente a programas de saúde, assistência social ou educação;

VI - O objeto do termo de repasse deve corresponder exatamente à descrição constante da emenda impositiva, especialmente quando redigida de forma genérica (ex.: "fomento à modalidade esportiva"), ou é possível detalhamento técnico posterior no plano de trabalho, sem descaracterização da emenda?

R.: O objeto do termo de repasse deve guardar correspondência com o objeto

da despesa aprovado na emenda parlamentar, não sendo admitida sua alteração ou ampliação no plano de trabalho. Nos termos do artigo 2°, III, da Instrução Normativa n° 200/2025, o objeto da despesa deve consistir na descrição detalhada do propósito do gasto aprovado na emenda, incluindo a ação governamental, o projeto ou a atividade a ser executada e sua finalidade específica;

Assim, a indicação de objeto genérico, como "fomento à modalidade esportiva", não atende, por si só, à exigência de descrição detalhada da finalidade da despesa. O plano de trabalho poderá promover o detalhamento técnico necessário à execução do objeto, desde que permaneça adstrito à finalidade, à ação, ao projeto ou à atividade originalmente aprovados na emenda parlamentar, sem descaracterizá-los, alterá-los ou ampliá-los;

VII - É juridicamente admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal n° 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico ou correlato?

R.: Não é admissível que uma mesma Organização da Sociedade Civil capte recursos públicos simultaneamente por meio de chamamento público, nos termos da Lei Federal n° 13.019/2014, e por emendas parlamentares impositivas, para execução de objeto idêntico, ou seja, que em nada difere de outro;

A captação simultânea para objetos correlatos mostra-se viável somente quando há a segregação clara dos planos de trabalho, principalmente quanto às metas e às despesas, sem sobreposição de financiamento e com a plena rastreabilidade dos recursos públicos;

VIII - É reconhecida, no âmbito da legislação municipal e do ordenamento jurídico vigente, a figura das chamadas "emendas de bancada", entendidas como aquelas apresentadas de forma coletiva por vereadores, para destinação de recursos orçamentários a determinado objeto ou entidade?

R.: Em razão da decisão liminar, datada de 03/11/2025, na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n° 7807, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal (STF), que suspendeu norma do Estado de Mato Grosso que previa a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e blocos parlamentares da Assembleia Legislativa do estado, entende-se que o quesito resta prejudicado até decisão definitiva, em que a Suprema Corte emitirá entendimento conclusivo sobre a matéria, devendo, até decisão definitiva ou alteração do cenário atual, com base especialmente no princípio da segurança jurídica, deixar de impor a execução orçamentária obrigatória de emendas apresentadas por bancadas e blocos parlamentares;

IX - Caso seja admitida a existência de emendas de bancada no âmbito

municipal, quais são os requisitos formais e materiais que devem ser observados para sua validade, especialmente quanto à autoria, individualização de valores, execução orçamentária, controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos envolvidos?

R.: Item prejudicado pelos mesmos fundamentos do item 8;

X - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) encaminhar os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho nº 328/26-CGF (peça 21);

b) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

c) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, 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, 20 de agosto de 2026 – Sessão Virtual nº 14.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 89/13-TCEPR

ARTIGO 4º - ARTIGO 9º - APLICABILIDADE

PROCESSO Nº	:	417231/25
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
RELATOR	:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1830/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamentos acerca da aplicabilidade dos arts. 4º e 9º da Instrução Normativa nº 89/2013 deste Tribunal. Assinatura de documentos contábeis pelo responsável pelo controle interno. Necessária distinção entre Sistema de Controle Interno e Unidade Central de Controle Interno. Ausência de ato normativo primário que imponha ao controlador interno o dever de subscrever livros e demonstrações contábeis. Responsabilidade técnica contábil atribuída ao profissional habilitado. Função fiscalizatória, avaliativa e orientativa da Unidade Central de Controle Interno. Segregação de funções. Independência funcional. Comunicação ao controle interno de pagamentos realizados por cheque. Revogação da Lei nº 8.666/93. Manutenção do parâmetro de materialidade até atualização normativa.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, representada por seu Presidente, com o objetivo de obter esclarecimentos acerca da aplicabilidade dos artigos 4º e 9º, §2º, da Instrução Normativa nº 89/2013 deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos seguintes termos:

> I) Art. 4º, da Instrução Normativa nº 89/2013 do TCE-PR:
> 1) O responsável pela Unidade de Controle Interno deve assinar as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão, na ausência de legislação local que assim estabeleça?
> 2) A assinatura das demonstrações contábeis, livro diário e livro razão pelo responsável pela Unidade de Controle Interno, prevista na Instrução Normativa nº 89/2013, conflita com o princípio da segregação de funções?
> 3) Ao assinar as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão, o responsável pela Unidade de Controle Interno comprometeria sua independência e imparcialidade?
> 4) O fato do responsável pela Unidade de Controle Interno assinar as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão prejudicaria sua atuação em uma possível auditoria financeira?
> Ressalta-se, que os questionamentos acima não englobam a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), obrigatória conforme art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), mas somente as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão.
> II) Art. 9º, § 2º, da Instrução Normativa nº 89/2013 do TCE-PR:
> 1) Tendo em vista a revogação da Lei nº 8.666/1993 e, por conseguinte, a previsão da modalidade licitatória denominada “convite”, a Unidade de

Controle Interno deve ser comunicada acerca dos pagamentos realizados por meio de cheque?
2) Caso a resposta anterior seja afirmativa, qual o parâmetro a ser utilizado?

A Consulta foi instruída com parecer jurídico da entidade consulente (peça 4).

Por meio do Despacho nº 776/25-GCDA (peça 6), a Consulta foi recebida e encaminhada à Escola de Gestão Pública para verificação da existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, nos termos regimentais.

A unidade, por meio do setor de Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), indicou as decisões encontradas nesta Corte sobre o tema (Informação nº 22/26, peça 8).

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização, razão pela qual solicitou que, após o julgamento, os autos retornem à unidade considerando eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização.

Em manifestação conclusiva (Instrução nº 110/26, peça 13), a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar opinou, em síntese, pela obrigatoriedade da assinatura do responsável pelo Controle Interno nos documentos contábeis indicados, por entender que tal assinatura não se confunde com responsabilidade técnica contábil, mas constitui ato institucional de verificação e integração ao ciclo de controle.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, divergiu parcialmente da unidade técnica quanto ao entendimento sobre o art. 4º, da Instrução Normativa nº 89/2013 do TCE-PR, entendendo que, na ausência de ato normativo primário que imponha tal obrigação, não se mostra adequada a exigência de assinatura do controlador interno nos documentos de escrituração contábil, devendo o acompanhamento ser assegurado mediante ciência formal, disponibilização dos documentos e manifestação própria da unidade de controle interno (Parecer nº 70/26; peça 14).

Quanto ao art. 9º, §2º, da Instrução Normativa nº 89/2013, houve convergência entre a unidade técnica e o Ministério Público de Contas no sentido de que a revogação da Lei nº 8.666/93 não eliminou a obrigação de comunicação ao Controle Interno acerca dos pagamentos por cheque.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cumpre registrar a relevância da matéria submetida à apreciação desta Corte de Contas, por envolver a adequada delimitação das atribuições do controle interno, a responsabilidade técnica pela escrituração contábil, a segregação de funções e a preservação da segurança jurídica dos jurisdicionados diante de norma regulamentar vigente desde 2013.

A Consulta em exame questiona a aplicabilidade de obrigações impostas ao controle interno previstas nos art. 4º e 9º, §2º, da Instrução Normativa nº 89/2013[1], cuja redação estabelece:

> Art. 4º. O Livro Diário e o Livro Razão elaborados em forma digital deverão ser assinados digitalmente pelo gestor da entidade, pelo responsável técnico pela contabilidade, regularmente habilitado, e pelo responsável pelo controle interno.
> (...)
> Art. 9º A realização da receita e da despesa pública das Entidades submetidas a esta Instrução Normativa será efetivada exclusivamente por via bancária.
> (...)
> § 2º Os pagamentos realizados por cheque, obrigatoriamente nominal ao credor e cruzado, deverão conter no verso do cheque o número do empenho da despesa respectiva, devendo o Controle Interno ser comunicado sempre que o valor do cheque ultrapassar a importância de 10% (dez por cento) do valor estabelecido na alínea «a» do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A controvérsia exige, antes de tudo, a adequada distinção entre Sistema de Controle Interno e Unidade Central de Controle Interno.

Cumpre registrar, nesse ponto, que essa distinção não decorre apenas de construção doutrinária, mas encontra respaldo nas próprias diretrizes registradas por este Tribunal no documento "Diretrizes e Orientações de Controle Interno"[2], de 2024, documento orientativo que busca uniformizar a compreensão dos jurisdicionados acerca da estrutura, das funções e dos limites de atuação do controle interno na Administração Pública.

De acordo com essas diretrizes, o Sistema de Controle Interno[3] deve ser compreendido, em síntese, como o conjunto coordenado de mecanismos de controle, avaliação e acompanhamento da gestão pública, exercido de forma integrada por toda a estrutura administrativa, destinado a assegurar a legalidade, a eficiência, o controle de riscos, a proteção do patrimônio público, a regularidade da gestão.

Por sua vez, a Unidade Central de Controle Interno corresponde à estrutura especializada responsável por coordenar, orientar, avaliar, auditar e monitorar o funcionamento desse sistema de controle interno, devendo preservar autonomia técnica, independência funcional e segregação de funções, de modo a não se confundir com as áreas executoras da Administração nem assumir atribuições próprias dos setores responsáveis pela prática dos atos de gestão.

Essa distinção é essencial para a adequada solução da presente Consulta, pois

1 Dispõe sobre definições e procedimentos técnicos básicos com vistas à padronização de critérios para o adequado e uniforme exercício dos controles interno, externo e social.
2 https://www.tce.pr.gov.br/para-o-fiscalizado/biblioteca/publicacoes/manuais/diretrizes-e-orientacoes-de-controle-interno.htm
3 O documento "Diretrizes e Orientações de Controle Interno" traz a seguinte definição: O Sistema de Controle Interno - SCI é um processo conduzido pela estrutura de governança e executado pela administração e por todo o corpo funcional da entidade, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e em todos os níveis de órgãos da entidade.

evidencia que o dever constitucional de acompanhamento, fiscalização e avaliação atribuído ao controle interno não autoriza, por si só, a transferência à Unidade Central de Controle Interno de funções executivas ou técnico-contábeis próprias do gestor e do profissional da contabilidade regularmente habilitado.

A Constituição Federal, nos arts. 31, 70 e 74, atribui ao controle interno relevante função de fiscalização, acompanhamento e avaliação da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Confira-se:

> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
> [...]
> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
> [...]
> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
> § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Essa função, contudo, deve ser compreendida no âmbito do sistema de controle interno, e não como autorização para que a Unidade Central de Controle Interno execute atividades próprias das unidades gestoras, da contabilidade ou da administração financeira. Ou seja, o dever constitucional de acompanhar e fiscalizar não se confunde com a execução da contabilidade, nem com a elaboração técnica dos documentos de escrituração.

A responsabilidade técnica pela escrituração contábil e pela elaboração das demonstrações contábeis permanece atribuída ao profissional da contabilidade regularmente habilitado. Ao gestor compete a responsabilidade administrativa pela condução da entidade, pela prestação de contas e pela fidedignidade das informações submetidas ao controle. Já à Unidade Central de Controle Interno compete acompanhar, fiscalizar, avaliar, orientar, emitir manifestações, registrar ressalvas e comunicar irregularidades, quando identificadas.

Sob esse prisma merece acolhimento a ponderação do Ministério Público de Contas no sentido de que inexiste ato normativo que imponha ao responsável

pela Unidade Central de Controle Interno o dever de subscrever documentos de escrituração contábil. Assim, a exigência de assinatura direta do controlador interno nos livros e demonstrações contábeis, "*desbordou do poder regulamentar conferido pelo art. 2º, inc. I da Lei Orgânica desta Corte*[4]".

Ainda nesse ponto, cumpre mencionar que a ausência de vedação expressa, em normas do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), à aposição de assinatura pelo controlador não é suficiente, por si só, para legitimar a imposição da obrigação por ato regulamentar. A questão não se resume a saber se o CFC proíbe ou não a assinatura, mas, sim, em verificar se há base legal adequada para impor ao controlador interno o dever de subscrever documentos contábeis cuja elaboração não lhe compete.

Tecidas tais considerações, observa-se que a finalidade do art. 4º da Instrução Normativa nº 89/2013 é compreensível, uma vez que busca assegurar o controle institucional, padronizar procedimentos e permitir que informações contábeis passem pelo fluxo de controle antes de sua utilização para fins de prestação de contas e controle externo.

Todavia, a forma prevista na norma – assinatura direta do responsável pelo controle interno nos próprios livros e demonstrações contábeis - pode gerar dúvidas relevantes quanto ao alcance da responsabilidade assumida, especialmente porque tais documentos são elaborados pela área contábil da entidade, sob responsabilidade técnica do profissional da contabilidade regularmente habilitado, e não pela Unidade Central de Controle Interno.

Ainda que se reconheça que a assinatura do controlador interno não transfere, em tese, responsabilidade técnica contábil, sua aposição nos próprios documentos de escrituração pode ser interpretada como aprovação, validação ou chancela institucional do conteúdo contábil, o que não se harmoniza integralmente com a natureza fiscalizatória, avaliativa e independente da Unidade Central de Controle Interno.

A função do controle interno pressupõe acompanhamento contínuo da gestão, mas não exige que o controlador interno figure como subscritor dos documentos contábeis cuja elaboração não lhe compete. Assim, o acompanhamento deve ser realizado por instrumentos próprios, tais como ciência formal, termo de disponibilização, manifestação de conformidade, nota técnica, registro de ressalvas ou comunicação de inconsistências ao gestor e, quando cabível, ao Tribunal de Contas.

Tal solução preserva a finalidade da Instrução Normativa sem transformar o controlador interno em signatário de documentos cuja responsabilidade técnica pertence ao contador habilitado. Também evita dúvida quanto à segregação de funções e assegura maior clareza quanto à independência e imparcialidade da Unidade de Controle Interno em auditorias futuras.

4 Art. 2º Ao Tribunal de Contas é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, competindo-lhe, especialmente: I – elaborar e aprovar o Regimento Interno e normas de procedimento administrativo;

É importante destacar que a segregação de funções não se limita à vedação de que o mesmo agente pratique materialmente todas as etapas de determinado ato administrativo. Ela também exige adequada separação entre as funções de execução, registro, aprovação, fiscalização e avaliação. Assim, a Unidade Central de Controle Interno não deve ser posicionada como agente executor, subscritor técnico ou responsável por validar documentos que posteriormente poderá examinar, questionar ou auditar.

Também não se pode confundir o dever de apoio ao controle externo, previsto no art. 74, IV, da Constituição Federal, com a obrigação de subscrever documentos de escrituração contábil, uma vez que aquele se concretiza por meio da atuação fiscalizatória, da emissão de relatórios, da comunicação de irregularidades, do fornecimento de informações, do acompanhamento da gestão e da avaliação dos controles internos, e não necessariamente pela assinatura de documentos técnicos produzidos por outros setores da Administração.

Cumpre destacar, ainda, que o afastamento da obrigatoriedade de assinatura direta nos livros e demonstrações contábeis não significa dispensa do acompanhamento pelo Controle Interno. Ao contrário, permanece íntegro o dever constitucional e legal de fiscalizar, avaliar, acompanhar a gestão contábil, financeira e patrimonial, bem como comunicar irregularidades quando identificadas. A diferença reside apenas na forma de materialização dessa atuação, já que, em vez de assinatura nos próprios documentos contábeis, mostra-se mais adequada a adoção de documento próprio de ciência, análise, com possibilidade expressa de ressalvas.

Essa solução melhor compatibiliza a finalidade da Instrução Normativa nº 89/2013 com as diretrizes e orientações de controle interno deste Tribunal, preservando a independência funcional da Unidade Central de Controle Interno.

Cumpre observar, ainda, que a Instrução Normativa nº 89/2013 está em vigor há mais de uma década, motivo pelo qual eventual revisão interpretativa não deve invalidar atos anteriormente praticados em conformidade com a redação então vigente da norma. Assim, a presente orientação quanto ao art. 4º, por razões de segurança jurídica, deve ter caráter prospectivo, preservando-se os atos anteriormente praticados.

Recomenda-se, ainda, que este Tribunal, caso entenda necessário, promova atualização do art. 4º da Instrução, a fim de substituir a exigência de assinatura do responsável pelo controle interno nos documentos contábeis por mecanismo próprio de ciência, acompanhamento e manifestação formal da Unidade Central de Controle Interno.

Em relação ao art. 9º, §2º, da Instrução Normativa nº 89/2013, a revogação da Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 14.133/21 não tem o efeito de eliminar automaticamente a obrigação de comunicação ao Controle Interno acerca de pagamentos por cheque.

O referido dispositivo utiliza o antigo limite previsto no art. 23[5], II, a, da revogada Lei nº 8.666/1993 como parâmetro monetário de relevância econômica, e não como vinculação à modalidade licitatória convite.

A finalidade da norma permanece atual, consistente em reforçar o controle institucional sobre pagamentos realizados por cheque, meio excepcional em relação à movimentação bancária eletrônica e que, justamente por isso, demanda cautelas adicionais de acompanhamento e controle.

Logo, a superveniência da Lei nº 14.133/2021 não eliminou a finalidade da comunicação ao Controle Interno. Com isso, enquanto não houver atualização formal da Instrução Normativa nº 89/2013, deve ser mantido o valor de referência nela incorporado como parâmetro de materialidade financeira, sem prejuízo de futura revisão normativa pelo Tribunal, caso se entenda necessário, para substituir a remissão à Lei nº 8.666/93 por critério atual e expresso.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da Consulta formulada pela Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, por meio de seu representante legal, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta dos questionamentos nos seguintes termos:

I) Art. 4º, da Instrução Normativa nº 89/2013 do TCE-PR:

1) O responsável pela Unidade de Controle Interno deve assinar as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão, na ausência de legislação local que assim estabeleça?

Não. Inexistindo ato normativo primário que imponha ao responsável pela Unidade Central de Controle Interno o dever de assinar as demonstrações contábeis, Livro Diário e Livro Razão, a exigência prevista no art. 4º da Instrução Normativa nº 89/2013 extrapola o poder regulamentar deste Tribunal, conferido pelo art. 2º, inc. I, da Lei Orgânica desta Corte.

2) A assinatura das demonstrações contábeis, livro diário e livro razão pelo responsável pela Unidade de Controle Interno, prevista na Instrução Normativa nº 89/2013, conflita com o princípio da segregação de funções?

3) Ao assinar as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão, o responsável pela Unidade de Controle Interno comprometeria sua independência e imparcialidade?

4) O fato do responsável pela Unidade de Controle Interno assinar as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão prejudicaria sua atuação em

5 Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:
[...]
II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior: a) convite - até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

uma possível auditoria financeira? Ressalta-se, que os questionamentos acima não englobam a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), obrigatória conforme art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), mas somente as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão.

Sim. O dever de assinatura das demonstrações contábeis, Livro Diário e Livro Razão pelo responsável pela Unidade Central de Controle Interno pode caracterizar incompatibilidade com o princípio da segregação de funções, comprometer a independência e imparcialidade e prejudicar o exercício de suas funções legais, por não se harmonizar com as atribuições constitucionais (arts. 31, 70 e 74 da CF/88) de acompanhamento, fiscalização e avaliação próprias dos sistemas de controle interno.

II) Art. 9º, § 2º, da Instrução Normativa nº 89/2013 do TCE-PR:

1) Tendo em vista a revogação da Lei nº 8.666/1993 e, por conseguinte, a previsão da modalidade licitatória denominada "convite", a Unidade de Controle Interno deve ser comunicada acerca dos pagamentos realizados por meio de cheque?

Sim. A revogação da Lei nº 8.666/1993 não esvaziou o comando inserto no art. 9º, §2º, da Instrução Normativa nº 89/2013 deste TCEPR, pois referido dispositivo não depende da modalidade "convite" em si, mas, sim, utiliza seu limite como parâmetro monetário para definir critério de materialidade. Nesse contexto, com a superveniência da Lei nº 14.133/2021, a norma deve ser interpretada de forma sistemática, preservando-se sua finalidade de controle, consistente na comunicação ao Controle Interno acerca da ocorrência de pagamentos por cheque acima de determinado patamar considerado materialmente relevante.

2) Caso a resposta anterior seja afirmativa, qual o parâmetro a ser utilizado?

Deve ser mantido o valor de referência originalmente previsto na Instrução Normativa nº 89/2013 deste TCE-PR, haja vista que a revogação da Lei nº 8.666/1993 não eliminou o critério numérico incorporado à norma, que subsiste como parâmetro de materialidade financeira aplicável aos pagamentos excepcionalmente efetuados por meio de cheques.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes.

Na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho nº 60/26 (peça 12) e, em seguida, ao Gabinete da Presidência para ciência e medidas que entender cabíveis quanto à eventual atualização normativa.

Por fim, à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

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 da Consulta formulada pela Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, por meio de seu representante legal, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder os questionamentos nos seguintes termos:

ART. 4º, DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 89/2013 DO TCE-PR:

I - O responsável pela Unidade de Controle Interno deve assinar as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão, na ausência de legislação local que assim estabeleça?

Não. Inexistindo ato normativo primário que imponha ao responsável pela Unidade Central de Controle Interno o dever de assinar as demonstrações contábeis, Livro Diário e Livro Razão, a exigência prevista no art. 4º da Instrução Normativa nº 89/2013 extrapola o poder regulamentar deste Tribunal, conferido pelo art. 2º, inc. I, da Lei Orgânica desta Corte;

II - A assinatura das demonstrações contábeis, livro diário e livro razão pelo responsável pela Unidade de Controle Interno, prevista na Instrução Normativa nº 89/2013, conflita com o princípio da segregação de funções?

III - Ao assinar as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão, o responsável pela Unidade de Controle Interno comprometeria sua independência e imparcialidade?

IV - O fato do responsável pela Unidade de Controle Interno assinar as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão prejudicaria sua atuação em uma possível auditoria financeira? Ressalta-se, que os questionamentos acima não englobam a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), obrigatória conforme art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), mas somente as demonstrações contábeis, livro diário e livro razão.

Sim. O dever de assinatura das demonstrações contábeis, Livro Diário e Livro Razão pelo responsável pela Unidade Central de Controle Interno pode caracterizar incompatibilidade com o princípio da segregação de funções, comprometer a independência e imparcialidade e prejudicar o exercício de suas funções legais, por não se harmonizar com as atribuições constitucionais (arts. 31, 70 e 74 da CF/88) de acompanhamento, fiscalização e avaliação próprias dos sistemas de controle interno.

ART. 9º, § 2º, DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 89/2013 DO TCE-PR:

I - Tendo em vista a revogação da Lei nº 8.666/1993 e, por conseguinte, a previsão da modalidade licitatória denominada “convite”, a Unidade de Controle Interno deve ser comunicada acerca dos pagamentos realizados por meio de cheque?

Sim. A revogação da Lei nº 8.666/1993 não esvaziou o comando inserto no art. 9º, §2º, da Instrução Normativa nº 89/2013 deste TCEPR, pois referido dispositivo

não depende da modalidade "convite" em si, mas, sim, utiliza seu limite como parâmetro monetário para definir critério de materialidade. Nesse contexto, com a superveniência da Lei nº 14.133/2021, a norma deve ser interpretada de forma sistemática, preservando-se sua finalidade de controle, consistente na comunicação ao Controle Interno acerca da ocorrência de pagamentos por cheque acima de determinado patamar considerado materialmente relevante;

II - Caso a resposta anterior seja afirmativa, qual o parâmetro a ser utilizado?

Deve ser mantido o valor de referência originalmente previsto na Instrução Normativa nº 89/2013 deste TCE-PR, haja vista que a revogação da Lei nº 8.666/1993 não eliminou o critério numérico incorporado à norma, que subsiste como parâmetro de materialidade financeira aplicável aos pagamentos excepcionalmente efetuados por meio de cheques;

III - Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

IV - Na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho nº 60/26 (peça 12) e, em seguida, ao Gabinete da Presidência para ciência e medidas que entender cabíveis quanto à eventual atualização normativa;

V - Por fim, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, 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, 23 de julho de 2026 – Sessão Virtual nº 12.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

PRÊMIO DE PRODUTIVIDADE FISCAL

PAGAMENTO – TETO CONSTITUCIONAL - INCIDÊNCIA

PROCESSO Nº	:	124234/25
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO	:	JOAQUIM SILVA E LUNA
RELATOR	:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1681/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Foz do Iguaçu. Questionamentos relacionados ao pagamento de Prêmio de Produtividade Fiscal. Consulta fundada em situação fática concreta. Pelo conhecimento parcial da consulta, apenas quanto às questões passíveis de apreciação em tese. Quanto às questões abstratamente apreciáveis, resposta em tese acerca da incidência do teto constitucional remuneratório, da restituição de valores recebidos de boa-fé por servidores e da necessidade de lei específica para instituição de vantagens remuneratórias.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Foz do Iguaçu, por seu Prefeito, senhor Joaquim Silva e Luna, em que apresenta a este Tribunal os seguintes questionamentos envolvendo pagamento de prêmio de produtividade fiscal a servidores da administração tributária:

> Regularidade dos Pagamentos Retroativos: Os pagamentos realizados a título de Prêmio de Produtividade Fiscal nos exercícios de 2018 a 2024 estão em conformidade com a legislação vigente? Caso haja irregularidades, quais medidas devem ser adotadas para mitigar eventuais danos ao erário?
> Efeitos da Revogação do Decreto Regulamentador: Com a revogação do Decreto nº 32.415/2024 pelo Decreto nº 33.403/2025, a administração pública tem a obrigatoriedade de efetuar os pagamentos do prêmio referentes às competências de janeiro e fevereiro de 2025?
> Impacto no Teto Constitucional: O pagamento do Prêmio de Produtividade deve ser considerado para fins de cálculo do teto remuneratório constitucional dos servidores municipais? Em caso afirmativo, quais providências devem ser adotadas em relação aos valores pagos que tenham excedido esse limite?
> Obrigação de Restituição ao Erário: Há necessidade de restituição de valores pagos indevidamente a título de Prêmio de Produtividade, considerando o princípio da boa-fé dos servidores que os receberam? Caso afirmativo, qual o procedimento adequado para a realização dessa restituição?
> Forma Adequada de Implementação: Para a eventual continuidade do pagamento do Prêmio de Produtividade Fiscal, é necessária a edição de uma Lei Específica pelo Legislativo Municipal, em conformidade com o Estatuto dos Servidores do Município?

Por ocasião do juízo de admissibilidade, observei que, embora o expediente estivesse instruído com parecer jurídico, o aludido documento não teria abordado todos os questionamentos de modo individualizado e em sua completude, o que me levou a intimar a municipalidade para apresentar parecer complementar (Despacho nº 207/25-GCDA, peça 10).

Atendida a diligência acima (peças 14 e 15), a Consulta foi recebida (Despacho nº 254/25-GCDA, peça 16).

Os autos foram, então, remetidos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que apresentou a Informação nº 42/26-SJB (peça 18), elencando as decisões que abordam parcialmente o tema.

Antes da análise técnica, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização consignou que a matéria em análise poderá impactar na atividade de fiscalização, devendo os autos serem recambiados à aludida unidade após o julgamento do feito (Despacho nº 98/26-CGF, peça 22).

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar manifestou-se pelo não conhecimento da consulta, considerando que os questionamentos não apenas envolvem caso concreto, mas também não podem ser respondidos em tese, sendo inaplicável a exceção prevista no artigo 311, V, §1º do Regimento Interno, que prevê que "havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese" (Instrução nº 151/26-CAIS, peça 23).

O Ministério Público de Contas (Parecer nº 99/26-PGC, peça 24), por sua vez, embora tenha endossado o entendimento de que os questionamentos estão vinculados a caso concreto, defendeu que, ao menos parte deles, "envolve matérias de índole constitucional e legal com potencial repercussão geral, sendo, portanto, passíveis de apreciação em tese por esta Corte de Contas".

Deste modo, propõe que sejam respondidos, em tese, os três últimos questionamentos, nos seguintes termos:

> a) parcelas remuneratórias vinculadas ao desempenho funcional, tais como prêmios de produtividade ou incentivos por cumprimento de metas, possuem natureza remuneratória e submetem-se ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, devendo ser consideradas para fins de cálculo do limite remuneratório aplicável ao servidor público, observando-se, obrigatoriamente, os desdobramentos da Reclamação 88319 – STF, que em sede liminar suspendeu o pagamento das verbas que atualmente não possuem expressa previsão legal;
> b) Conforme tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 531, valores recebidos indevidamente por servidores públicos, não estão sujeitos à restituição quando percebidos de boa-fé em decorrência de interpretação administrativa da legislação, conforme, ressalvadas as hipóteses de comprovada má-fé do beneficiário ou de erro material evidente;

> c) A instituição ou manutenção de vantagens remuneratórias no âmbito da Administração Pública exige previsão em lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, sendo vedada sua criação ou ampliação exclusivamente por meio de atos infralegais.

Era o que cabia relatar.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, revejo a admissibilidade da presente Consulta, devendo ser recebida apenas parcialmente, conforme defendido pelo Ministério Público de Contas.

Embora este relator tenha defendido, em caráter inicial, que os questionamentos poderiam ser respondidos em tese, é forçoso concluir que, ao menos parte deles, não possui condições de ser dissociado da situação fática apresentada, e o seu enfrentamento culminará, inevitavelmente, na análise do caso concreto, o que não pode ser admitido.

Conforme se extrai das normas legais e regimentais sobre esta espécie processual, as consultas devem ser formuladas em tese, sendo esta a regra geral. Excepcionalmente, na hipótese de versarem sobre caso concreto, só serão admitidas se possuírem relevante interesse público e se puderem ser respondidas em tese.

Nesse contexto, deixo de receber a presente consulta quanto aos dois primeiros questionamentos, por meio dos quais o Município pretende que este Tribunal (i) analise a regularidade dos pagamentos realizados nos exercícios de 2018 a 2024 e (ii) defina os efeitos da revogação do Decreto nº 32.415/2024, considerando não se enquadrarem na exceção regimental que admite o processamento de Consulta que verse sobre caso concreto.

Como bem destacou a Coordenadoria instrutiva, o consulente está a buscar uma "orientação específica quanto à regularidade de atos administrativos já praticados sob a égide de decretos determinados e em períodos claramente definidos", sendo que tais dúvidas práticas deveriam ser tratadas em âmbito interno do próprio Município, ou até mesmo perante a Procuradoria-Geral do Estado, por força do artigo 124, V da Constituição Estadual[1], não cabendo a este Tribunal de Contas prestar tal espécie de assessoria aos seus jurisdicionados.

De outro giro, quanto aos demais quesitos apresentados, acompanho o opinativo exarado pelo *parquet* de Contas de que podem ser respondidos em tese. Além disso, me coaduno com as respostas por ele propostas.

Conforme destacou o órgão ministerial, no que se refere à incidência do teto constitucional, o artigo 37, XI, da Constituição Federal estabelece que a

1 Art. 124. Compete à Procuradoria-Geral do Estado, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei: [...] V- a orientação jurídica aos Municípios, em caráter complementar ou supletivo.

remuneração dos agentes públicos não poderá exceder o limite constitucional aplicável. Tal dispositivo possui eficácia plena e alcança todas as parcelas de natureza remuneratória, independentemente da denominação adotada.

Dito isto e considerando que, segundo a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, as gratificações e prêmios por produtividade possuem natureza remuneratória por estarem vinculados ao desempenho do cargo, devem se submeter ao teto constitucional.

Quanto à restituição de valores, assiste razão ao Ministério Público quando defende a aplicação da orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 531, segundo o qual não é exigível a devolução de valores recebidos indevidamente por servidores públicos quando decorrentes de erro de interpretação da Administração e percebidos de boa-fé. Tal entendimento fundamenta-se nos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção da confiança legítima. A restituição, pelo servidor beneficiado, somente se mostra cabível nas hipóteses de comprovada má-fé ou de erro material evidente.

Por fim, no tocante à instituição ou alteração de vantagens remuneratórias, também me coaduno com a conclusão ministerial de que o artigo 37, X, da Constituição Federal estabelece que deverá ser realizada mediante lei específica, vedada a criação ou majoração de vantagens por meio de atos infralegais. Trata-se de expressão do princípio da legalidade estrita em matéria remuneratória.

Diante do exposto, concluo pela possibilidade de conhecimento parcial da consulta, com resposta em tese apenas quanto às questões de natureza abstrata, nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas.

2.1 VOTO

Diante do exposto, acompanhando o parecer ministerial, VOTO pelo conhecimento parcial da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Foz do Iguaçu para, no mérito, respondê-la, na parte em que conhecida, nos seguintes termos:

a) Parcelas remuneratórias vinculadas ao desempenho funcional, tais como prêmios de produtividade ou incentivos por cumprimento de metas, possuem natureza remuneratória e submetem-se ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, devendo ser consideradas para fins de cálculo do limite remuneratório aplicável ao servidor público, observando-se, obrigatoriamente, os desdobramentos da Reclamação 88319 – STF, que em sede liminar suspendeu o pagamento das verbas que atualmente não possuem expressa previsão legal;

b) Conforme tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 531, valores recebidos indevidamente por servidores públicos, não estão sujeitos à restituição quando percebidos de boa-fé em decorrência de interpretação administrativa da

legislação, conforme, ressalvadas as hipóteses de comprovada má-fé do beneficiário ou de erro material evidente;

c) A instituição ou manutenção de vantagens remuneratórias no âmbito da Administração Pública exige previsão em lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, sendo vedada sua criação ou ampliação exclusivamente por meio de atos infralegais.

Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas e dos registros pertinentes, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho nº 98/26-CGF (peça 22) e, por fim, à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

É o voto.

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 parcialmente da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Foz do Iguaçu para, no mérito, respondê-la, na parte em que conhecida, nos seguintes termos:

I - Parcelas remuneratórias vinculadas ao desempenho funcional, tais como prêmios de produtividade ou incentivos por cumprimento de metas, possuem natureza remuneratória e submetem-se ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, devendo ser consideradas para fins de cálculo do limite remuneratório aplicável ao servidor público, observando-se, obrigatoriamente, os desdobramentos da Reclamação 88319 – STF, que em sede liminar suspendeu o pagamento das verbas que atualmente não possuem expressa previsão legal;

II - Conforme tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 531, valores recebidos indevidamente por servidores públicos, não estão sujeitos à restituição quando percebidos de boa-fé em decorrência de interpretação administrativa da legislação, conforme, ressalvadas as hipóteses de comprovada má-fé do beneficiário ou de erro material evidente;

III - A instituição ou manutenção de vantagens remuneratórias no âmbito da Administração Pública exige previsão em lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, sendo vedada sua criação ou ampliação exclusivamente por meio de atos infralegais;

IV - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) encaminhar os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho nº 98/26-CGF (peça 22);

b) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

c) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCH, e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 9 de julho de 2026 – Sessão Virtual nº 11.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

REPASSE FUNDO A FUNDO

SIT – REGISTRO – DESOBRIGATORIEDADE

PROCESSO N°	:	182580/26
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
INTERESSADO	:	LUCIANA CASAGRANDE PEREIRA
RELATOR	:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO N° 1727/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Secretaria de Estado da Cultura. Transferência de fundo a fundo. Desnecessidade de cadastro no SIT. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta (peças 3) formulada pela Secretaria da Cultura do Estado do Paraná (SEEC), que recebi por meio do Despacho 348/26 (peças 7) e determinei a sua regular tramitação.

Manifestaram-se a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) por meio da Informação 75/26 (peças 8), a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), por meio da Instrução 370/26 (peças 14), a 2ª Inspetoria de Controle Externo (2ª ICE), por meio da Instrução 46/26 (peças 16) e o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer 153/26 (peças 17).

É o breve relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

No mérito, o consulente indaga:

> questiona-se se está correto o entendimento de que a modalidade de repasse fundo a fundo, por prescindir de convênio ou instrumento congênere, desobriga o registro no SIT por não se enquadrar no escopo do Art. 1° da Resolução n° 28/2011.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) por meio da Instrução 370/26 (peças 14) respondeu afirmativamente à consulta:

> Sim. As transferências realizadas na modalidade fundo a fundo caracterizam-se como forma específica de descentralização financeira prevista em legislação própria, prescindindo da celebração de convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou instrumento congênere, razão pela qual não se enquadram no escopo delimitado pelo art. 1° da Resolução n° 28/2011, circunstância que, em tese, afasta a obrigatoriedade de registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT.

A 2ª ICE e o Ministério Público de Contas endossaram o opinativo da CAIS no sentido de que está correto o entendimento de que as transferências realizadas

na modalidade fundo a fundo, por prescindirem de convênio ou instrumento congênere, não se enquadram no art. 1º da Resolução nº 28/2011, afastando, em tese, a obrigatoriedade de registro no Sistema Integrado de Transferências (SIT).

Com efeito, acolho integralmente o posicionamento técnico da CAIS levando em conta que há inúmeros exemplos de fundos que podem operar nessa modalidade de transferência, quais sejam: o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), o Fundo Nacional da Cultura (FNC) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS), vinculados a políticas públicas específicas e previamente estruturadas, tendo como pressuposto: 1) a adesão do ente federado ao respectivo sistema; 2) a existência do fundo constituído por lei; 3) o cumprimento de requisitos cadastrais e, 4) a execução descentralizada das ações, prescindindo, como regra, da celebração de convênio ou instrumento congênere e de análise discricionária caso a caso.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA nos seguintes termos:

Questiona-se se está correto o entendimento de que a modalidade de repasse fundo a fundo, por prescindir de convênio ou instrumento congênere, desobriga o registro no SIT por não se enquadrar no escopo do Art. 1º da Resolução nº 28/2011.

Resposta: Sim, as transferências realizadas na modalidade fundo a fundo caracterizam-se como forma específica de descentralização financeira prevista em legislação própria, prescindindo da celebração de convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou instrumento congênere, razão pela qual não se enquadram no escopo delimitado pelo art. 1º da Resolução 28/2011, circunstância que, em tese, afasta a obrigatoriedade de registro no Sistema Integrado de Transferências (SIT).

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, 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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, pela RESPOSTA nos seguintes termos:

I - Questiona-se se está correto o entendimento de que a modalidade de repasse fundo a fundo, por prescindir de convênio ou instrumento congênere, desobriga o registro no SIT por não se enquadrar no escopo do Art. 1º da Resolução nº 28/2011.

Resposta: Sim, as transferências realizadas na modalidade fundo a fundo caracterizam-se como forma específica de descentralização financeira prevista em legislação própria, prescindindo da celebração de convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou instrumento congênere, razão pela qual não se enquadram no escopo delimitado pelo art. 1º da Resolução 28/2011, circunstância que, em tese, afasta a obrigatoriedade de registro no Sistema Integrado de Transferências (SIT);

II - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, 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, 9 de julho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

TERCEIRIZAÇÃO

LRF - ATIVIDADE-MEIO - CONCEITUAÇÃO

PROCESSO Nº : 635522/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1844/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Lei de Responsabilidade Fiscal. Terceirização de serviços. Conceito de atividade-meio. Cargos efetivos extintos. Possibilidade de execução indireta. Despesa com pessoal. Art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000. Não incidência. Terceirização não substitutiva. Classificação orçamentária. Outros serviços de terceiros. Pessoa física e pessoa jurídica. Precedentes. Acórdãos nº 1476/19 e nº 1885/22. Prejulgado nº 6. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Campina Grande do Sul, por meio do Prefeito Municipal, nos seguintes termos (peça 3, fl. 5):

> 1 Quais atividades são reconhecidas como "atividade-meio" para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas específicas deste Tribunal?
> 2 Considerando a extinção dos cargos efetivos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, tais funções enquadram-se como atividades-meio, passíveis de terceirização sem integração no limite de despesa com pessoal?
> 3 Confirmando que tais atividades se enquadram como atividades-meio e inexistindo cargos correlatos, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite de despesa com pessoal previsto nos artigos 18 e 19 da LRF?
> 4 Qual a classificação orçamentária mais adequada (elemento de despesa e grupo de natureza da despesa) para o registro dessas despesas, em observância às orientações do Tesouro Nacional e do TCE-PR?

A Consulta foi admitida, nos termos do art. 313 do Regimento Interno, tendo sido encaminhada à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para verificação da existência de precedentes sobre a matéria, bem como submetida à instrução da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e à manifestação do Ministério Público de Contas.

Assim, após a Informação nº 36/26 – SJB, elaborada pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, por meio da Instrução nº 198/26 – CAIS (peça 17), concluiu pela possibilidade de execução indireta das referidas atividades, desde que caracterizadas como

atividades-meio e não substitutivas, afastando-se, nesse caso, a repercussão no limite de despesa com pessoal, além de indicar a adequada classificação orçamentária das despesas – apresentando resposta, em caráter geral e abstrato, nos seguintes termos (peça 17, fls. 25 a 27):

> 1 Quais atividades são reconhecidas como "atividade-meio" para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas específicas deste Tribunal?
> Reposta: Consideram-se atividades-meio aquelas i) de natureza acessória, instrumental ou complementar aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática - quando esta não for atividade-fim do órgão ou entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações; ii) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar 26 ou parcialmente; e iii) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.
> 2 Considerando a extinção dos cargos efetivos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, tais funções enquadram-se como atividades-meio, passíveis de terceirização sem integração no limite de despesa com pessoal?
> Resposta: Sim. Considerando que os cargos extintos não integram mais as categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, a despesa correspondente a terceirização não integrará a despesa total com pessoal.
> 3 Confirmando que tais atividades se enquadram como atividades-meio e inexistindo cargos correlatos, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite de despesa com pessoal previsto nos artigos 18 e 19 da LRF?".
> Resposta: Sim. Considerando que os cargos extintos não integram mais as categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite da despesa total com pessoal.
> 4 Qual a classificação orçamentária mais adequada (elemento de despesa e grupo de natureza da despesa) para o registro dessas despesas, em observância às orientações do Tesouro Nacional e do TCE-PR?".
> Resposta: A classificação orçamentária mais adequada da despesa com a terceirização dos cargos extintos de auxiliar de serviços gerais, 27 guardião e operário pelo Município, (contendo, pela ordem: categoria econômica, grupo de natureza, modalidade de aplicação e elemento) é 3.3.90.36.00.00, quando o contrato for com pessoa física, e 3.3.90.39.00.00, quando o contrato for com pessoa jurídica.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 105/26 – PGC, manifestou-se pela integral concordância com a instrução técnica, sugerindo apenas ajuste redacional consistente na resposta conjunta aos quesitos 2 e 3 e no reforço da aderência das conclusões aos precedentes deste Tribunal, nos seguintes termos (peça 18, fl. 8):

> 2. Considerando a extinção dos cargos efetivos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, tais funções enquadram-se como

atividades-meio, passíveis de terceirização sem integração no limite de despesa com pessoal?
3. Confirmando que tais atividades se enquadram como atividades meio e inexistindo cargos correlatos, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite de despesa com pessoal previsto nos artigos 18 e 19 da LRF?".
Resposta conjunta: Considerando que os cargos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário foram formalmente extintos e não mais integram as categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Município, e estando as respectivas atribuições, em tese, enquadradas como atividades-meio, a sua execução indireta configura terceirização de natureza não substitutiva.
Nesse caso, à luz do entendimento consolidado por esta Corte nos Acórdãos nº 1476/2019 e n.º1885/2022, os dispêndios decorrentes da execução indireta de atividades-meio, desde que não guardem similaridade com carreiras do quadro funcional, não se incorporam ao cômputo da despesa com pessoal, por não se enquadrarem na hipótese prevista no art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 313 do Regimento Interno[1], conheço da Consulta.

Cumpre, de início, registrar que as consultas dirigidas a este Tribunal são apreciadas em tese, em caráter geral e abstrato, não comportando o exame de situações fáticas específicas nem a análise individualizada de legislação local, limitando-se à interpretação das normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis à matéria, conforme reiteradamente assentado por esta Corte.

Assim, a resposta ora apresentada deverá ser compreendida como diretriz interpretativa, cuja aplicação concreta permanece condicionada à observância, pelo gestor, dos pressupostos jurídicos e fáticos delineados no ordenamento vigente.

Com isso, passo ao exame do mérito.

A terceirização de atividades na Administração Pública deve ser analisada, primordialmente, à luz do regime constitucional que disciplina o provimento de

1 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.
§ 1º O Relator não conhecerá a consulta que não atenda aos requisitos previstos neste Regimento, devendo o processo ser devolvido à origem.
§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)
§ 3º Na hipótese de consulta concernente a matéria sujeita ao controle externo das Inspetorias, após a informação prestada pela Escola de Gestão Pública, os autos seguirão à Inspetoria de Controle Externo competente para instrução. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)
§ 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo. (Incluído pela Resolução n.º 24/2010)
§ 5º Após o exame de admissibilidade, é facultado ao relator, nos casos em que entender conveniente à instrução do processo, solicitar manifestação prévia da Procuradoria-Geral do Estado acerca do objeto da consulta. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

cargos e empregos públicos, cujo fundamento central se encontra no art. 37, inciso II, da Constituição Federal[2], que consagra o concurso público como regra para o ingresso no serviço público.

Tal comando constitucional não veda, de forma absoluta, a execução indireta de atividades pela Administração, mas impede que a terceirização seja utilizada como mecanismo de evasão do regime jurídico próprio da investidura estatal, especialmente no que se refere a funções típicas, permanentes ou estratégicas do Poder Público.

Nesse contexto, a terceirização configura técnica de organização administrativa admissível apenas quando restrita a atividades de natureza acessória, instrumental ou complementar, desde que não implique a delegação de atribuições indelegáveis, nem comprometa o modelo constitucional de provimento e estruturação das funções estatais.

Com base no contexto geral, passo a análise de cada indagação.

O primeiro quesito da Consulta versa sobre a delimitação do conceito de atividade-meio para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas específicas deste Tribunal de Contas, matéria que se revela central para o adequado controle da despesa pública.

Com efeito, a correta qualificação da atividade desenvolvida, se finalística ou meramente instrumental, condiciona não apenas a possibilidade jurídica de sua execução indireta, mas também a repercussão fiscal da contratação, especialmente no que se refere à apuração dos limites de despesa com pessoal.

Cumpre reconhecer, de início, que nem a Lei Complementar nº 101/2000, nem a Constituição Federal apresentam definição expressa e exaustiva do termo "atividade-meio". A legislação fiscal limita-se a estabelecer, em seu art. 18, § 1º[3], que apenas os contratos de terceirização de mão de obra relativos à substituição de servidores ou empregados públicos devem ser considerados para fins de despesa de pessoal, sem delimitar, contudo, as características materiais das atividades passíveis de execução indireta.

ACÓRDÃOS

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:
[...]
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 livre00 nomeação e exoneração;

3 Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como «Outras Despesas de Pessoal».

Diante dessa lacuna normativa, a definição do conceito deve ser construída por meio de interpretação sistemática do ordenamento jurídico, conjugando normas constitucionais, infraconstitucionais, parâmetros regulamentares e a jurisprudência consolidada deste Tribunal.

No plano constitucional, a análise da atividade-meio encontra fundamento no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que consagra o concurso público como regra para o provimento de cargos e empregos públicos. Nesse contexto, a terceirização não configura modelo alternativo irrestrito de gestão de pessoal, mas técnica organizacional excepcional, admissível apenas quando não comprometer o núcleo do regime constitucional de investidura nem importar delegação indevida de funções típicas de Estado.

Por essa razão, consolidou-se, sob a perspectiva do Direito Administrativo, o entendimento de que atividades-meio são aquelas de natureza acessória, instrumental ou complementar às atribuições que constituem a área de competência legal do órgão, do ente ou da entidade, não se confundindo com suas funções finalísticas, típicas ou estratégicas.

A legislação infraconstitucional reforça essa compreensão. O art. 48 da Lei nº 14.133/2021[4] autoriza a execução indireta de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, ao mesmo tempo em que estabelece vedações destinadas a impedir o desvirtuamento da contratação, tais como a proibição de indicação nominada de pessoas, a vedação de subordinação direta e a impossibilidade de interferência na gestão interna do contratado. Essas limitações evidenciam que a caracterização da atividade-meio não depende apenas do conteúdo material do serviço, mas também da forma como a contratação é estruturada.

No mesmo sentido, embora não aplicável diretamente aos Municípios, o Decreto Federal nº 9.507/2018 constitui importante parâmetro interpretativo, ao explicitar limites objetivos à execução indireta, vedando a terceirização de atividades que envolvam tomada de decisão ou posicionamento institucional, funções estratégicas, exercício de poder de polícia, regulação, outorga ou aplicação de sanções, bem como aquelas inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos,

4 Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:
I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.
Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

ressalvada disposição legal em contrário ou a hipótese de cargos extintos. Trata-se de regramento que reforça a necessidade de delimitação da atividade-meio a partir de critérios materiais e funcionais, e não da simples nomenclatura atribuída à atividade.

No âmbito deste Tribunal, a matéria encontra-se consolidada em sua jurisprudência. No julgamento dos autos de Consulta nº 562019/2018 (Acórdão nº 1476/2019), o Tribunal Pleno reconheceu que serviços de natureza operacional, como limpeza e conservação, enquadram-se como atividades-meio, admitindo-se sua execução indireta, desde que não haja afronta ao regime constitucional do concurso público. De forma convergente, nos autos de Consulta nº 517371/2021 (Acórdão nº 1885/2022), firmou-se entendimento no sentido de que atividades-meio correspondem a serviços auxiliares, de apoio, instrumentais ou acessórios às atividades finalísticas da Administração, cuja terceirização, desde que não caracterize substituição de servidores ou empregados públicos nem guarde similaridade com carreiras do quadro funcional, não implica repercussão no limite de despesa com pessoal.

A partir dessas premissas, é possível extrair critérios objetivos para a caracterização das atividades-meio, considerando-se como tais aquelas que, cumulativamente: (i) tenham natureza acessória, instrumental ou complementar às competências legais do órgão ou entidade; (ii) não constituam atribuições típicas, finalísticas, estratégicas ou indelegáveis do Poder Público; (iii) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos vigente, ressalvada a hipótese de cargos extintos; (iv) não envolvam exercício de poder de decisão institucional; e (v) não se desenvolvam sob regime de pessoalidade e subordinação direta.

Em sentido oposto, não se qualificam como atividades-meio aquelas que integram o núcleo essencial da atuação estatal, impliquem exercício de poder de polícia ou regulação, estejam estruturalmente vinculadas à identidade institucional do órgão ou cuja terceirização conduza, ainda que formalmente, à substituição de servidores ou empregados públicos.

Conclui-se, portanto, que, para fins de aplicação da Constituição da República, da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas deste Tribunal, consideram-se atividades-meio aquelas de natureza acessória, instrumental ou complementar às atribuições legais do órgão ou entidade, desde que não se confundam com funções típicas, estratégicas ou indelegáveis do Poder Público, nem se mostrem inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos vigente, salvo quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente.

A identificação dessas atividades não pressupõe rol exaustivo, devendo ser realizada à luz da essência das atribuições exercidas e do regime jurídico-administrativo aplicável, em consonância com o entendimento jurisprudencial consolidado deste Tribunal.

A adequada delimitação do conceito de atividade-meio, portanto, constitui pressuposto indispensável para a análise dos quesitos subsequentes, notadamente no que se refere à possibilidade de terceirização de funções vinculadas a cargos extintos e à verificação de sua repercussão no limite de despesa com pessoal.

Superada a primeira questão. Passo ao enfrentamento dos quesitos 2 e 3 conjuntamente, porquanto versam, sob perspectivas complementares, sobre (i) a possibilidade de terceirização de funções anteriormente desempenhadas por servidores ocupantes de cargos efetivos posteriormente extintos e (ii) os efeitos dessa contratação no cômputo do limite de despesa total com pessoal previsto na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Conforme já delineado, a terceirização na Administração Pública não pode ser compreendida como solução livre de condicionantes, porque o regime constitucional brasileiro consagra o concurso público como regra de acesso a cargos e empregos públicos, vedando mecanismos indiretos de provimento que, na prática, esvaziem o modelo constitucional de profissionalização e impessoalidade administrativa. Assim, qualquer modelagem de execução indireta deve preservar: (i) a vedação de transferência de atos administrativos e tomada de decisão ao particular e (ii) a impossibilidade de terceirização de funções típicas, estratégicas ou indelegáveis.

Conforme já indicado, o art. 48 da Lei nº 14.133/2021 explicita que poderão ser objeto de execução por terceiros atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, e, de modo especialmente relevante para o caso, estabelece vedações aptas a impedir a "captura" do trabalhador pela Administração, tais como a proibição de indicação nominada de pessoas, a vedação de vínculo de subordinação e a vedação de intervenções indevidas na gestão interna do contratado. Trata-se de moldura normativa que, para além de autorizar a execução indireta de atividades-meio, busca impedir o desvirtuamento da terceirização em mera disponibilização continuada de mão de obra com feição de vínculo direto.

Em igual direção, embora voltado à Administração Pública Federal, o art. 3º do Decreto nº 9.507/2018[5] pode ser adotado como parâmetro interpretativo, por explicitar vedações objetivas à execução indireta, afastando do campo

5 Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:
I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.
§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

de terceirização os serviços que envolvam tomada de decisão institucional, atividades estratégicas, exercício de poder de polícia, regulação, outorga, sanção e, especialmente, as atividades inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos, ressalvada a hipótese de cargo extinto total ou parcialmente. Ainda que não vinculante aos Municípios, esse parâmetro é útil para evidenciar o núcleo do controle: o que não pode ser terceirizado não é definido apenas pelo nome do cargo, mas pelo conteúdo da função e por seu grau de tipicidade, estratégia e indelegabilidade.

Superado o marco administrativo-constitucional, impõe-se enfrentar a dimensão fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao disciplinar a despesa total com pessoal, não pretendeu vedar a contratação de terceiros em sentido amplo; seu objetivo foi impedir que a Administração deslocasse gastos com força de trabalho para rubricas contratuais, artificialmente reduzindo o percentual de despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida e frustrando os limites do art. 19.[6] Por isso, o art. 18, § 1º[7], foi redigido de forma seletiva: somente os valores de contratos de

6 Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
I - União: 50% (cinquenta por cento);
II - Estados: 60% (sessenta por cento);
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:
I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição;
IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2o do art. 18;
V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;
VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 178, de 2021)
a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
b) da compensação financeira de que trata o § 9o do art. 201 da Constituição;
c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 178, de 2021)
§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1o, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.
§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

7 Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como «Outras Despesas de Pessoal». § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 178, de 2021) § 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar n.º 178, de 2021)

terceirização de mão de obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Esse desenho normativo é reiterado nas orientações técnicas da Secretaria do Tesouro Nacional[8], ao afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal não trata de "toda terceirização", mas apenas daquela relacionada à substituição de servidor ou empregado; e que, por conseguinte, não se incluem no bojo das despesas com pessoal as terceirizações destinadas à execução indireta de atividades-meio, desde que simultaneamente: (1) sejam acessórias, instrumentais/complementares; (2) não sejam inerentes a categorias funcionais do plano de cargos, salvo cargo ou categoria extinto total ou parcialmente; e (3) não caracterizem relação direta de emprego.

No âmbito deste Tribunal, a metodologia de apuração reforça o critério material. A Instrução Normativa nº 174/2022 dispõe que a caracterização da despesa para fins de apuração do limite privilegiará a essência sobre a forma, com primazia do art. 169 da Constituição[9] e da Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 3º, parágrafo único[10] –, prevendo, além disso, que deve ser somada à despesa com pessoal a mão de obra terceirizada (ou equiparada) empregada em atividade-fim ou inerente a categorias abrangidas pelo plano de cargos, bem como outras hipóteses destinadas a evitar "fuga" do limite por arranjos formais. Assim, o foco deixa de ser o rótulo do ajuste e passa a ser o que está sendo contratado e com que grau de substituição da força de trabalho típica do órgão ou ente.

A extinção formal de cargos efetivos, por si só, não funciona como "salvo-conduto" fiscal. Ela é elemento relevante porque afasta a ideia de manutenção deliberada de carreira ou estrutura típica e, em tese, reduz o risco de substituição de servidores em exercício; entretanto, o controle permanece exigindo a verificação de requisitos materiais: (i) se as atribuições contratadas são realmente de apoio (atividade-meio); (ii) se não há correspondência com carreiras remanescentes no quadro funcional; (iii) se o modelo contratual não configura mera locação de mão de obra subordinada; e (iv) se não se está, de modo indireto, reconstituindo uma estrutura permanente de pessoal fora do regime do concurso. Esses elementos se

8 Indicadas na sequência desta fundamentação.

9 Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
[...]

10 Art. 3º A caracterização da despesa para fins de apuração do limite da despesa de pessoal privilegiará a essência sobre a forma e tem por primazia o caput do art. 169 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.
Parágrafo único. Na aferição do limite disposto neste artigo será somada a despesa com mão de obra terceirizada ou a esta equiparada, que se refira à contratação de forma indireta empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, a serem contabilizadas no grupo de natureza "Outras Despesas de Pessoal" e, ainda:
I - as contratações de mão de obra/serviços de pessoa física, jurídica ou por meio de interposta pessoa que, embora se enquadrem nas características definidas no § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não tenham sido contabilizadas como "Outras Despesas de Pessoal";
II – as contratações por prazo determinado, fundadas na excepcional necessidade pública em urgências, emergências, situações calamitosas ou outras previstas na legislação própria da localidade."

alinham tanto à moldura do art. 48 da Lei 14.133/2021[11] (vedações de pessoalidade e subordinação) quanto aos parâmetros do Decreto nº 9.507/2018 (vedação de terceirização de funções estratégicas e típicas e de categorias do plano, salvo cargo extinto).

À luz dessas premissas, a jurisprudência deste Tribunal Pleno consolidou orientação segundo a qual a terceirização de atividades-meio é admissível e, quando não substitutiva, não integra o limite de despesa com pessoal. Em linha com essa compreensão, os precedentes referidos nos autos firmaram que dispêndios com execução indireta de atividades-meio, sem similaridade com carreiras do quadro funcional e sem caracterizar substituição de servidores ou empregados, não se enquadram na hipótese do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal — razão pela qual não compõem o cálculo da despesa total com pessoal. Destaco, em primeiro lugar, o Acórdão nº 1476/19 – Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2019, proferido em sede de Consulta com força normativa:

> 1 – Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, responder as questões nos seguintes termos:
> i) Tendo em vista a regra de realização de concurso público insculpida no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e considerando que os Municípios necessitam ver satisfeitas, além das atividades-fim, desempenháveis por servidores efetivos e que são implementadas no interesse da coletividade, a realização de atividades-meio, como por exemplo serviços de limpeza e conservação, poderiam ser objeto de terceirização através da realização de procedimento licitatório respectivo?
> Sim. Tratando-se de atividade meio, tal como é a prestação de serviços de limpeza e manutenção, admite-se a terceirização.
> ii) Em sendo afirmativa a resposta anterior, seria possível que essa terceirização fosse implementada simultaneamente à adequação e/ou reformulação da Lei de Plano de Cargos e Carreiras do ente municipal tendente à supressão de tais funções (limpeza e conservação) das atribuições de cargos públicos eventualmente já existentes ou à declaração de extinção dos mesmos?
> Sim, pois não existe óbice para que a terceirização ocorra simultaneamente com a reformulação das carreiras municipais, desde que a supressão se dê em cargos referentes à atividade meio.
> iii) Em sendo afirmativas as respostas anteriores, os gastos relativos à terceirização dos serviços de limpeza e conservação deverão ser incluídos

11 Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:
I - Indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
II - Fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
IV - Definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
V - Demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
VI - Prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.
Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

> como despesas de pessoal previstas no caput do artigo 169 da Constituição Federal e artigo 19 da Lei Complementar nº 101/2000?
> Não. Se os cargos ou empregos públicos forem extintos e as atividades até então desempenhadas por profissionais efetivos forem passíveis de terceirização (não incidência do regime constitucional de cargos/empregos públicos), os contratos administrativos correspondentes não integrarão o conceito de substituição de servidores/empregados e, por conseguinte, não comporão o cálculo da despesa total com pessoal. O art. 18 § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que apenas os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Tal entendimento foi ratificado por este Tribunal no Acórdão nº 1885/2022 – Tribunal Pleno, Rel. Ivens Zschoerper Linhares, julgado em 21/09/2022, o qual reafirmou a orientação, destacando que

> os dispêndios realizados com a execução indireta de atividades pela via terceirizada, quando desempenhadas como atividades meio (estas entendidas como serviços auxiliares, de apoio, instrumentais ou acessórios em relação às atividades finalísticas da Administração), desde que não encontrem similaridade com as de qualquer carreira do quadro funcional e que, portanto, não caracterizem substituição de servidores ou de empregados públicos, não são considerados no limite de 'despesas com pessoal', em consonância com o disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De igual modo, o Prejulgado nº 6[12] deste Tribunal de Contas admite a terceirização quando, devidamente motivado, o cargo estiver em extinção ou inexistir no quadro do respectivo ente, reforçando a necessidade de compatibilidade entre a estrutura administrativa formal e o modelo de execução indireta adotado. No mesmo sentido, dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais, 15ª edição, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda[13], que estipula:

> A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente: a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações; b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; c)não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.

Assim, acompanho a unidade técnica, no sentido de que,

12 Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/conteudo/prejulgado-n-6/82361/area/242/.
13 Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf (fl. 492).

> à luz dos parâmetros normativos e jurisprudenciais delineados, a verificação da possibilidade de execução indireta dessas funções deve observar critérios objetivos: a inexistência de cargos correlatos no plano de cargos vigente, a ausência de vinculação das atribuições a funções típicas, finalísticas ou indelegáveis do Município e a não caracterização de substituição de servidores ativos em exercício (peça 17, fl. 11).

Presentes tais pressupostos, admite-se a execução indireta, hipótese em que os custos correspondentes não se enquadram no conceito de despesa total com pessoal previsto nos arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/2000.

Consideradas as balizas expostas e respeitado o caráter abstrato da consulta, as funções indicadas (auxiliar de serviços gerais, guardião/vigia e operário) apresentam, em regra, feição operacional e de apoio, usualmente enquadrada como atividade-meio, especialmente quando não se vinculem a poder de polícia, regulação, outorga ou aplicação de sanção, nem envolvam tomada de decisão institucional. Nesse cenário, e na hipótese de inexistência de cargos correlatos no plano vigente, a execução indireta tende a configurar terceirização não substitutiva, de modo que os gastos correspondentes não se incorporam ao limite de despesa com pessoal, por ausência de aderência à hipótese do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, é indispensável registrar que a conclusão acima pressupõe a conformação correta da contratação. Caso o ajuste venha a revelar, na prática, fornecimento de mão de obra com pessoalidade e subordinação, ou a recompor estrutura permanente equivalente à de carreira existente (mesmo sob outra nomenclatura), incidirá o postulado da essência sobre a forma, com potencial repercussão no cômputo fiscal, nos termos da Instrução Normativa nº 174/2022 e do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O quarto quesito da Consulta versa sobre a classificação orçamentária mais adequada, grupo de natureza da despesa e elemento de despesa, para o registro das despesas decorrentes da execução indireta das atividades em análise, em observância às orientações do Tesouro Nacional e às regras deste Tribunal.

A adequada resposta à indagação exige, inicialmente, a distinção entre dois planos normativos que, embora inter-relacionados, têm finalidades próprias: (i) o plano contábil-orçamentário, voltado à correta classificação da despesa segundo sua natureza; e (ii) o plano fiscal, destinado à apuração do limite de despesa com pessoal, nos termos dos arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/2000.

No plano fiscal, a disciplina é estabelecida pelo art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual somente serão computados como “Outras Despesas de Pessoal” os valores relativos a contratos de terceirização de mão de obra que se destinem à substituição de servidores ou empregados públicos. Tal disposição evidencia que a legislação fiscal não alcança indiscriminadamente toda e qualquer forma de terceirização, mas apenas aquela que, na prática, represente substituição de força de trabalho típica da Administração.

Essa diretriz é reiterada pelas orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, notadamente no Manual de Demonstrativos Fiscais, ao estabelecer que não integram o cômputo da despesa com pessoal os gastos com terceirização de atividades que, cumulativamente, sejam de natureza acessória, instrumental ou complementar, não sejam inerentes a categorias funcionais do plano de cargos e não caracterizem relação direta de emprego.

No âmbito deste Tribunal, a matéria é igualmente disciplinada sob a óptica da primazia da essência sobre a forma, sendo expressamente determinado que a caracterização da despesa deve considerar o conteúdo material da contratação, especialmente para fins de apuração do limite de pessoal, evitando-se a utilização de classificações formais que ocultem a natureza efetiva do dispêndio.

À luz dessas premissas, a classificação orçamentária da despesa decorrente da terceirização deve refletir a natureza material da contratação. Assim, impõe-se distinguir duas hipóteses:

(i) Terceirização substitutiva: quando a contratação se destinar à substituição de servidores ou empregados públicos, hipótese em que incide o art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo a despesa ser classificada no elemento 34 – "Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização", com repercussão direta no limite de despesa com pessoal.

(ii) Terceirização não substitutiva (caso em análise): quando a contratação tenha por objeto a execução indireta de atividades-meio, sem correspondência com carreiras do plano de cargos e sem caracterização de vínculo direto de emprego, hipótese em que não há enquadramento na regra do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, afastando-se sua inclusão no cômputo da despesa com pessoal.

Na situação examinada nesta Consulta, parte-se da premissa — formulada em tese — de que as atividades anteriormente desempenhadas pelos cargos extintos tenham natureza operacional e de apoio, não se inserem no núcleo de atribuições típicas do respectivo ente e não encontram correspondência no plano de cargos vigente.

Nesse contexto, a execução indireta dessas atividades configura terceirização não substitutiva, razão pela qual os dispêndios dela decorrentes devem ser classificados no grupo "Outras Despesas Correntes", adotando-se os elementos próprios de contratação de serviços de terceiros, conforme o tipo de credor.

Tal enquadramento encontra respaldo no modelo de classificação previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, segundo o qual despesas com prestação de serviços por terceiros, sem vínculo empregatício, devem ser registradas nos elementos correspondentes à natureza do contratado, distinguindo-se entre pessoa física e pessoa jurídica.

Dessa forma, a classificação orçamentária adequada das despesas em análise pode ser sintetizada da seguinte maneira, segundo o manual e conforme indicado pela unidade técnica (peça 17, fl. 18):

Quadro 1

CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	CÓDIGO / DESCRIÇÃO
Categoria Econômica	3 – Despesas Correntes
Grupo de Natureza da Despesa	3 – Outras Despesas Correntes
Modalidade de Aplicação	90 – Aplicações Diretas
Elemento (Pessoa Física)	3.3.90.36.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física
Elemento (Pessoa Jurídica)	3.3.90.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, cumpre enfatizar que a adequação da classificação orçamentária está necessariamente condicionada à correta conformação da contratação. Caso, na hipótese concreta, se verifique que o ajuste traduz, em realidade, mera disponibilização de mão de obra com pessoalidade e subordinação, ou reproduz estrutura funcional típica sob outra denominação, deverá prevalecer a análise substancial da despesa, com eventual reenquadramento no elemento correspondente a "Outras Despesas de Pessoal", nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e das orientações deste Tribunal.

Dessa forma, reitero que a classificação orçamentária das despesas decorrentes da execução indireta das atividades em questão somente será adequada se houver estrita correspondência entre o enquadramento contábil adotado e a realidade material da contratação, não sendo suficiente a mera indicação formal do elemento de despesa.

Em outras palavras, a correta utilização dos elementos 3.3.90.36 ou 3.3.90.39 pressupõe, necessariamente, que a contratação se caracterize como prestação de serviços autônoma, sem vínculo de subordinação, pessoalidade ou habitualidade típicas da relação de trabalho, bem como que não haja equivalência funcional com cargos ou empregos públicos integrantes do quadro do órgão ou ente.

Por conseguinte, sempre que a execução contratual revelar, ainda que de forma indireta, a substituição de servidores públicos ou a recomposição de estrutura permanente de pessoal sob regime diverso do estatutário ou celetista, deverá ser afastada a classificação como "Outros Serviços de Terceiros", impondo-se o enquadramento como "Outras Despesas de Pessoal", com a correspondente repercussão no limite de despesa com pessoal.

Assim, a resposta ao quesito deve ser compreendida não apenas sob o aspecto formal da codificação orçamentária, mas sobretudo sob o prisma da aderência entre a natureza da despesa e a modelagem concreta da contratação, em observância às diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, à jurisprudência deste Tribunal e, no que couber, às orientações do Tesouro Nacional.

2.1 VOTO

Ante o exposto, acompanhando as conclusões da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e do Ministério Público de Contas, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta, e, no mérito, para que seja apresentada resposta, em caráter geral e abstrato, nos seguintes termos:

1 Quais atividades são reconhecidas como "atividade-meio" para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas específicas deste Tribunal?

Reposta: Consideram-se atividades-meio aquelas i) de natureza acessória, instrumental ou complementar aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, na forma do regramento local, tais como conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, entre outros; ii) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e iii) não caracterizem relação direta de emprego.

2 Considerando a extinção dos cargos efetivos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, tais funções enquadram-se como atividades-meio, passíveis de terceirização sem integração no limite de despesa com pessoal?

3 Confirmando que tais atividades se enquadram como atividades-meio e inexistindo cargos correlatos, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite de despesa com pessoal previsto nos artigos 18 e 19 da LRF?

Resposta conjunta: Considerando que os cargos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário foram formalmente extintos e não mais integram as categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Município, e estando as respectivas atribuições, em tese, enquadradas como atividades-meio, a sua execução indireta configura terceirização de natureza não substitutiva. Nesse caso, à luz do entendimento consolidado por este Tribunal nos Acórdãos nº 1476/2019 e nº 1885/2022, os dispêndios decorrentes da execução indireta de atividades-meio, desde que não guardem similaridade com carreiras do quadro funcional, não se incorporam ao cômputo da despesa com pessoal, por não se enquadrarem na hipótese prevista no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

4 Qual a classificação orçamentária mais adequada (elemento de despesa e grupo de natureza da despesa) para o registro dessas despesas, em observância às orientações do Tesouro Nacional e do TCE-PR?"

Reposta: A classificação orçamentária mais adequada da despesa com a terceirização dos cargos extintos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, (contendo, pela ordem: categoria econômica, grupo de natureza, modalidade de aplicação e elemento) é 3.3.90.36.00.00, quando o contrato for com pessoa física, e 3.3.90.39.00.00, quando o contrato for com pessoa jurídica.

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 a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, acompanhando as conclusões da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e do Ministério Público de Contas, RESPONDÊ-LA em caráter geral e abstrato, nos seguintes termos:

I - Quais atividades são reconhecidas como "atividade-meio" para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas específicas deste Tribunal?

Reposta: Consideram-se atividades-meio aquelas i) de natureza acessória, instrumental ou complementar aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, na forma do regramento local, tais como conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, entre outros; ii) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e iii) não caracterizem relação direta de emprego;

II - Considerando a extinção dos cargos efetivos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, tais funções enquadram-se como atividades-meio, passíveis de terceirização sem integração no limite de despesa com pessoal?

III - Confirmando que tais atividades se enquadram como atividades-meio e inexistindo cargos correlatos, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite de despesa com pessoal previsto nos artigos 18 e 19 da LRF?

Resposta conjunta: Considerando que os cargos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário foram formalmente extintos e não mais integram as

categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Município, e estando as respectivas atribuições, em tese, enquadradas como atividades-meio, a sua execução indireta configura terceirização de natureza não substitutiva. Nesse caso, à luz do entendimento consolidado por este Tribunal nos Acórdãos nº 1476/2019 e nº 1885/2022, os dispêndios decorrentes da execução indireta de atividades-meio, desde que não guardem similaridade com carreiras do quadro funcional, não se incorporam ao cômputo da despesa com pessoal, por não se enquadrarem na hipótese prevista no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000;

IV - Qual a classificação orçamentária mais adequada (elemento de despesa e grupo de natureza da despesa) para o registro dessas despesas, em observância às orientações do Tesouro Nacional e do TCE-PR?

Reposta: A classificação orçamentária mais adequada da despesa com a terceirização dos cargos extintos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, (contendo, pela ordem: categoria econômica, grupo de natureza, modalidade de aplicação e elemento) é 3.3.90.36.00.00, quando o contrato for com pessoa física, e 3.3.90.39.00.00, quando o contrato for com pessoa jurídica.

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, 23 de julho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

TÍTULO DE UTILIDADE PÚBLICA

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS – OSCIP - EXIGIBILIDADE

PROCESSO Nº : 551140/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO
INTERESSADO : MARCIO FERNANDO NUNES
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1714/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Organizações da Sociedade Civil. Repasses de recursos públicos estaduais. Termos de fomento e de colaboração. Título de Utilidade Pública. Lei Estadual nº 16.244/2009 (redação dada pela Lei nº 19.134/2017) e Decreto Estadual nº 4.189/2016. Alteração legislativa. Supressão da exigência. Adequação ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014). Incompatibilidade de exigência não prevista na legislação vigente. Consulta respondida.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo secretário de Estado da Agricultura e do Abastecimento, Márcio Fernando Nunes, por meio do Ofício nº 505/2025 – GS, na qual indaga se, diante das alterações promovidas na Lei Estadual nº 16.244/2009, especialmente pela Lei nº 19.134/2017, bem como das modificações introduzidas em 2024 no Decreto Estadual nº 4.189/2016, permanece exigível o Título de Utilidade Pública como requisito para a transferência de recursos a Organizações da Sociedade Civil no âmbito do estado do Paraná.

A consulente informa que a Secretaria realiza repasses a Organizações da Sociedade Civil, em especial entidades da agricultura familiar, por meio de Termos de Fomento, com fundamento na Lei Federal nº 13.019/2014 e na legislação estadual correlata, sustentando que a exigência do Título de Utilidade Pública teria sido suprimida do ordenamento jurídico estadual, tanto na lei quanto no decreto regulamentar. Registra, contudo, que a Instrução Normativa nº 61/2011 e a Resolução nº 28/2011 deste Tribunal de Contas ainda mantêm a referida exigência, o que, em sua ótica, geraria divergência normativa e insegurança jurídica na execução das parcerias.

Consta dos autos o Parecer Jurídico (peça 03), no qual a Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento conclui pela inexistência de obrigatoriedade de apresentação do Título de Utilidade Pública como condição para a celebração de parcerias entre a Administração Pública estadual e as Organizações da Sociedade Civil.

Admiti a Consulta por meio do Despacho nº 1.597/25 (peça 5). A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação nº 40/26 – SJB (peça 7), apontou precedentes desta Corte de Contas relacionados ao tema, com e sem força normativa.

Por meio do Despacho nº 27/26 (peça 8), determinei o encaminhamento dos autos para instrução. A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, no Despacho nº 338/26-CGF (peça 11), destacou que a matéria possui impacto direto na atividade fiscalizatória, requerendo o retorno dos autos após o julgamento para ciência e eventual atualização de orientações.

A 1ª Inspetoria de Controle Externo, por meio da Instrução nº 15/26-1ICE (peça 12), procedeu à análise cronológica e sistemática da evolução normativa, concluindo que a alteração legislativa teve por finalidade a redução de exigências para a celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil, em consonância com o regime estabelecido pela Lei Federal nº 13.019/2014.

Assentou, ainda, que a supressão da exigência na legislação estadual deve produzir reflexos também nos atos normativos deste Tribunal, especialmente quanto aos requisitos de prestação de contas.

Ao final, propôs resposta negativa ao questionamento, no sentido de que, a partir da vigência da Lei Estadual nº 19.134/2017, não é exigível o Título de Utilidade Pública para repasses e transferências no âmbito do Poder Executivo estadual nem para a prestação de contas perante esta Corte.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 149/26 (peça 13), da lavra do Procurador-Geral Gabriel Guy Léger, manifestou-se no sentido de acompanhar integralmente a Instrução nº 15/26-1ICE.

É o breve relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A consulta submetida à apreciação consiste em definir se, à luz das alterações promovidas na Lei Estadual nº 16.244/2009 pela Lei Estadual nº 19.134/2017, bem como das modificações introduzidas, em 2024, no Decreto Estadual nº 4.189/2016, permanece exigível a apresentação do Título de Utilidade Pública como requisito para a celebração de parcerias e para a transferência de recursos públicos a Organizações da Sociedade Civil no âmbito do estado do Paraná.

A matéria deve ser examinada à luz do regime jurídico inaugurado pela Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que estabeleceu disciplina própria para as parcerias celebradas entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos, estruturada em critérios objetivos de seleção, habilitação, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas.

No plano estadual, verifica-se que a Lei nº 16.244/2009, em sua redação originária, condicionava a realização de repasses a entidades sem fins lucrativos à prévia declaração de utilidade pública.

Contudo, a Lei Estadual nº 19.134/2017 promoveu alteração substancial nesse regime, suprimindo a exigência de reconhecimento de utilidade pública e adequando a legislação estadual ao modelo instituído pela Lei Federal nº 13.019/2014, mediante a previsão de parcerias formalizadas por termos de colaboração e termos de fomento.

No mesmo sentido, o Decreto Estadual nº 4.189/2016, após as alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 7.578/2024, deixou de exigir a comprovação de utilidade pública nos pedidos de concessão de auxílios, contribuições e subvenções perante as Secretarias de Estado, sem prejuízo da observância dos requisitos próprios previstos na Lei Federal nº 13.019/2014 e em seu regulamento estadual.

A análise sistemática do arcabouço normativo evidencia, portanto, a superação do modelo baseado na qualificação formal de utilidade pública como condição obrigatória para acesso às parcerias, substituindo-o por regime jurídico fundado na avaliação da capacidade técnica e operacional da entidade, da regularidade institucional, da compatibilidade de suas finalidades estatutárias e da aderência do plano de trabalho ao interesse público.

Nesse contexto, não subsiste fundamento jurídico para a exigência do Título de Utilidade Pública como condição para a celebração de termos de colaboração ou de fomento, tampouco para a liberação de recursos públicos no âmbito do Poder Executivo estadual, uma vez que tal requisito foi afastado pela legislação superveniente, não podendo norma infralegal, ato administrativo pretérito ou prática administrativa restabelecer exigência não mais prevista no regime legal aplicável.

Ressalte-se, ainda, que a manutenção de exigência incompatível com o atual regime jurídico das parcerias poderia implicar indevida restrição à participação das Organizações da Sociedade Civil nos chamamentos públicos, com potencial redução da competitividade e afronta aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da eficiência e da supremacia do interesse público.

No que concerne às normas internas deste Tribunal de Contas, especialmente a Instrução Normativa nº 61/2011 e a Resolução nº 28/2011, verifica-se que foram editadas sob contexto normativo anterior à plena vigência do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e à alteração legislativa estadual promovida pela Lei nº 19.134/2017.

Por essa razão, eventual previsão de apresentação de Título de Utilidade Pública deve ser interpretada de forma sistemática e conforme a legislação superveniente, não podendo prevalecer, nesse ponto específico, quando em conflito com o regime legal atualmente vigente.

Diante desse cenário, impõe-se reconhecer a necessidade de harmonização dos atos normativos desta Corte com o atual regime jurídico das parcerias, de modo a assegurar coerência normativa, segurança jurídica e observância ao princípio da legalidade.

Assim, à vista da convergência entre a legislação estadual vigente, o regime jurídico federal aplicável e as manifestações constantes dos autos, conclui-se que não é exigível a apresentação do Título de Utilidade Pública pelas Organizações da Sociedade Civil como requisito para a celebração de termos de fomento ou de colaboração no âmbito do Estado do Paraná nem como condição autônoma para a prestação de contas perante este Tribunal de Contas.

2.1 VOTO

Diante do exposto, acompanhando a Instrução nº 15/26 – 1ICE e o Parecer nº 149/26 do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que esta Corte de Contas conheça da presente Consulta e, no mérito, apresente a seguinte resposta:

PERGUNTA: Considerando as alterações legislativas promovidas pela Lei Estadual nº 16.244/2009 (com a redação dada pela Lei nº 19.134/2017) e pelo Decreto Estadual nº 4.189/2016 (com alterações de 2024), permanece exigível a apresentação do Título de Utilidade Pública pelas Organizações da Sociedade Civil como requisito para o repasse de recursos públicos no âmbito do Estado do Paraná, ou deverá prevalecer a dispensa desse requisito, conforme a legislação estadual atualizada?

RESPOSTA: Não é exigível a apresentação de Título de Utilidade Pública pelas Organizações da Sociedade Civil como requisito para a celebração de termos de colaboração, termos de fomento ou para a realização de repasses de recursos públicos no âmbito do estado do Paraná, uma vez que tal exigência foi expressamente afastada pela Lei Estadual nº 19.134/2017 e pelas alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 7.578/2024 no Decreto Estadual nº 4.189/2016, em conformidade com o regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 13.019/2014.

Determino, ainda, a comunicação da presente decisão à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência e adoção das providências cabíveis.

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, acompanhando a Instrução nº 15/26 – 1ICE e o Parecer nº 149/26 do Ministério Público de Contas, responder à presente Consulta nos termos a seguir:

I - PERGUNTA: Considerando as alterações legislativas promovidas pela Lei Estadual nº 16.244/2009 (com a redação dada pela Lei nº 19.134/2017) e pelo Decreto Estadual nº 4.189/2016 (com alterações de 2024), permanece exigível a apresentação do Título de Utilidade Pública pelas Organizações da Sociedade Civil como requisito para o repasse de recursos públicos no âmbito do Estado do Paraná, ou deverá prevalecer a dispensa desse requisito, conforme a legislação estadual atualizada?

RESPOSTA: Não é exigível a apresentação de Título de Utilidade Pública pelas Organizações da Sociedade Civil como requisito para a celebração de termos de colaboração, termos de fomento ou para a realização de repasses de recursos públicos no âmbito do estado do Paraná, uma vez que tal exigência foi expressamente afastada pela Lei Estadual nº 19.134/2017 e pelas alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 7.578/2024 no Decreto Estadual nº 4.189/2016, em conformidade com o regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 13.019/2014;

II – determinar a comunicação da presente decisão à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência e adoção das providências cabíveis.

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 julho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

VALE-ALIMENTAÇÃO

PAGAMENTO – PECÚNIA - RGPS

PROCESSO N° : 578871/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DO PARAÍSO
INTERESSADO : LUIZ MOURA
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 1843/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Servidores e empregados públicos municipais vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. Auxílio-alimentação. Pagamento em pecúnia. Possibilidade. Autonomia municipal. Previsão em lei local. Observância dos requisitos legais e orçamentários. Contribuição previdenciária. Incidência patronal sobre empregados públicos submetidos ao regime celetista. Natureza remuneratória. Tema 1.164 do Superior Tribunal de Justiça. Art. 457, § 2°, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Não incidência de contribuição previdenciária sobre os servidores públicos não submetidos ao regime celetista. Rubrica própria. Princípios da transparência e da publicidade. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Santo Antônio do Paraíso, na pessoa de seu representante legal, buscando esclarecimentos acerca da possibilidade de pagamento do auxílio-alimentação em pecúnia aos seus servidores, nos seguintes termos (peça 3, fl. 3):

> 1) Considerando que o Acórdão n. 2.797/19 foi realizado por município que detinha Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Municípios com servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) podem realizar o pagamento do valor do vale alimentação em pecúnia, ou seja, diretamente na conta do servidor?
> 2) Caso positivo a pergunta anterior, em face desse pagamento incidirá alguma contribuição previdenciária do empregado ou do empregador?
> 3) Caso positivo a primeira pergunta, o vale alimentação será incluído na folha de pagamento sendo discriminado como “vale alimentação”?

Presentes os requisitos de admissibilidade, pelo Despacho n° 1203/25 – GCFSC (peça 7) recebi o presente expediente.

Seguindo o trâmite regimental, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, na Informação n° 28/26 – SJB (peça 9), indicou a existência de acórdãos com força normativa que abordam o tema destes autos.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, pela Instrução n° 171/26 – CAIS (peça 13), recomendou o apensamento dos autos à Consulta n° 300695/25, formulada pela Câmara Municipal de Jardim Alegre, a qual apresentava questionamentos semelhantes.

Contudo, nos termos do Despacho nº 339/26 – GCFSC (peça 14), deixei de acolher a sugestão da unidade técnica, por observar que, embora a Consulta nº 300695/25 trate do mesmo instituto legal, os destinatários do benefício são vereadores, agentes políticos pagos por via de subsídio, diferentemente do caso aqui discutido, que são agentes públicos pagos via vencimento.

Com o retorno do processo à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, esta, pela Instrução nº 325/26 – CAIS (peça 15), apresentou sugestão de resposta nos seguintes termos (fls. 6 e 7):

> a) Considerando que o acordão n. 2.797/19 foi realizado por município que detinha Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Municípios com servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) podem realizar o pagamento do valor do vale alimentação em pecúnia, ou seja, diretamente na conta do servidor?
> Sim. O Acórdão nº 2.797/19 – Tribunal Pleno não restringiu a possibilidade de pagamento do vale-alimentação em pecúnia apenas a Municípios com servidores vinculados a Regime Próprio de Previdência Social. Inexiste, portanto, vedação para que Municípios cujos servidores estejam vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS realizem o pagamento do benefício diretamente na conta do servidor, desde que haja autorização expressa em lei local e que seja preservado o caráter indenizatório da verba, nos termos da jurisprudência desta Corte.
> b) Caso positivo a pergunta anterior, em face desse pagamento incidirá alguma contribuição previdenciária do empregado ou do empregador?
> Não. Nos termos da legislação aplicável e da jurisprudência consolidada desta Corte, o pagamento do vale-alimentação em pecúnia não atrai a incidência de contribuição previdenciária, haja vista a sua natureza indenizatória, voltada ao ressarcimento de despesas efetivamente suportadas pelo servidor ou empregado no exercício da sua função.
> c) Caso positivo a primeira pergunta, o vale alimentação será incluído na folha de pagamento sendo discriminado como "vale alimentação"?
> Sim. O vale-alimentação pago em pecúnia, desde que expressamente previsto em lei local, deve constar na folha de pagamento, devidamente discriminado em rubrica própria como "vale-alimentação", de modo a atender aos princípios da transparência e da publicidade, além da adequada evidenciação contábil.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 137/26 – PGC (peça 16, fl. 13), manifestou-se pelas seguintes respostas:

> 1. É possível o pagamento do auxílio-alimentação em pecúnia aos servidores públicos municipais vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), desde que haja previsão em lei local e seja preservada a finalidade indenizatória da verba, não constituindo o regime previdenciário fator impeditivo para a adoção dessa forma de concessão.
> 2. O pagamento do auxílio-alimentação em pecúnia pode ensejar a incidência de contribuição previdenciária patronal, notadamente em razão da habitualidade e da livre disponibilidade dos valores, nos termos do entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema nº 1.164.
> 3. O auxílio-alimentação, quando pago em pecúnia, deve ser registrado em folha de pagamento, em rubrica própria e devidamente identificada, de modo a assegurar a transparência, o controle administrativo e a correta qualificação jurídica da verba.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, na medida em que restaram satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos artigos 311 e 312, inciso II, do Regimento Interno[1].

Em relação ao primeiro questionamento, que versa sobre a possibilidade de pagamento do auxílio-alimentação em pecúnia aos servidores públicos municipais vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), entendo que não há impedimento jurídico.

Isso porque, como bem destacado na Instrução nº 325/26 da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e no Parecer do Ministério Público de Contas nº 137/26 – PGC, a regulação do auxílio-alimentação para os servidores da Câmara Municipal integra a competência normativa do Poder Legislativo, que detém autonomia para instituir o benefício e, no âmbito da sua organização administrativa, definir as condições para sua concessão e forma de pagamento – independentemente do regime previdenciário dos seus servidores –, desde que haja previsão em lei local e observância dos requisitos legais e orçamentários aplicáveis.

No tocante ao segundo questionamento, relativo à incidência da contribuição previdenciária sobre o pagamento em pecúnia feito a agentes públicos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cumpre distinguir as situações jurídicas abrangidas por esse regime previdenciário.

Exclusivamente em relação aos empregados públicos submetidos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Tema 1.164, no Recurso Especial nº 1.995.437 – CE, fixou entendimento vinculante de que "Incide a contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre o auxílio-alimentação pago em pecúnia".

Na fundamentação de tal entendimento[2], o Superior Tribunal de Justiça destacou que o auxílio-alimentação pago em dinheiro, no âmbito das relações regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho, tem caráter suficiente de

---

1 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.
Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: (...):
II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

2 Disponívelem:<https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=188149754&registro_numero=202200969743&peticao_numero=&publicacao_data=20230512&formato=PDF>. Acesso em 19/05/2026.

contraprestação para justificar sua inclusão na base de cálculo da contribuição previdenciária patronal, especialmente em razão da habitualidade do pagamento e da livre disponibilidade dos valores pelo empregado.

Ademais, da leitura do artigo 457, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)[3] fica claro, neste regime, que o auxílio-alimentação não tem natureza remuneratória, a menos se for concedido em dinheiro, o que reforça a necessidade de incidência da contribuição previdenciária quando pago em pecúnia.

Portanto, aos empregados vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que estejam submetidos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o auxílio-alimentação pago em pecúnia integra a base de cálculo da contribuição previdenciária, incidindo sobre ele a contribuição patronal.

Contudo, não se pode equiparar, de forma automática, a vinculação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) à submissão ao regime celetista, pois, embora todo empregado celetista esteja vinculado ao RGPS, nem todos os segurados desse regime ostentam vínculo regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Com efeito, a Constituição Federal, em seu artigo 37, incisos I e II[4] distingue expressamente cargo público, emprego público e função pública. Essa distinção repercute diretamente na diferenciação entre empregado público e servidor público.

O empregado público é aquele investido em emprego público e submetido ao regime celetista, razão pela qual sua relação funcional é regida, em regra, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Já o servidor público, em sentido estrito, é a pessoa legalmente investida em cargo público, submetida a regime jurídico de direito público, estatutário ou administrativo, e não à disciplina celetista.

Além disso, a Constituição Federal, em seu artigo 40, § 13[5], deixa claro que o RGPS não abrange apenas os empregados públicos celetistas, ao estabelecer que se aplica

3 Art. 457 - Compreendem-se na remuneração do empregado, para todos os efeitos legais, além do salário devido e pago diretamente pelo empregador, como contraprestação do serviço, as gorjetas que receber.
(...)
§ 2º As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário.

4 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:
I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
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;

5 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.
§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social.

o Regime Geral de Previdência Social ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público. Portanto, o fato de determinado agente público estar vinculado ao RGPS não significa, por si só, que ele seja empregado público ou que sua relação jurídica seja regida pela CLT.

Neste contexto, em se tratando de empregado público submetido ao regime celetista, incide contribuição previdenciária do empregador, conforme entendimento vinculante do Tema 1.164 do Superior Tribunal de Justiça, bem como nos termos do artigo 457, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho.

Diversamente, tratando-se de servidor público não submetido ao regime celetista, o auxílio-alimentação pago em pecúnia, quando expressamente previsto em lei local como verba indenizatória, não integra a base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor nem da contribuição previdenciária devida pelo ente público, por não ter natureza remuneratória.

Por isso, embora tenha razão o Ministério Público de Contas ao destacar que "a incidência tributária demanda a análise concreta da finalidade da parcela, a fim de verificar se esta se destina ao ressarcimento de despesas suportadas pelo servidor" (peça 16, fl. 9), é preciso observar os fundamentos aplicados pelo Superior Tribunal de Justiça na matéria, ao enfrentar o Tema Repetitivo nº 1164, registrado especificamente no item "4" da Ementa de referido julgado: "4. A interpretação sistemática dos arts. 22, I, 28, I, da Lei n. 8.212/1991 e 458, § 2º, da CLT revela que o auxílio-alimentação pago em dinheiro ao empregado possui natureza salarial.": Se a conclusão pela necessidade de "contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre o auxílio-alimentação pago em pecúnia" decorre de interpretação da Consolidação das Leis do Trabalho, fica claro que tal obrigação, na hipótese, incide somente sobre as relações celetistas – uma vez que a CLT, por coerência lógica, não se aplica a situações reguladas expressamente por outros regimes.

Isto é, como o fundamento do Tema 1.164/STJ extrai a natureza salarial do auxílio-alimentação pago em pecúnia de dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (arts. 457, § 2º, e 458, § 2º[6]), seu alcance limita-se às relações jurídicas

6 Art. 458 - Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações "in natura" que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado. Em caso algum será permitido o pagamento com bebidas alcoólicas ou drogas nocivas.
[...]
§ 2º Para os efeitos previstos neste artigo, não serão consideradas como salário as seguintes utilidades concedidas pelo empregador: (Redação dada pela Lei nº 10.243, de 19.6.2001)
I – vestuários, equipamentos e outros acessórios fornecidos aos empregados e utilizados no local de trabalho, para a prestação do serviço; (Incluído pela Lei nº 10.243, de 19.6.2001)
II – educação, em estabelecimento de ensino próprio ou de terceiros, compreendendo os valores relativos a matrícula, mensalidade, anuidade, livros e material didático; (Incluído pela Lei nº 10.243, de 19.6.2001)
III – transporte destinado ao deslocamento para o trabalho e retorno, em percurso servido ou não por transporte público; (Incluído pela Lei nº 10.243, de 19.6.2001)
IV – assistência médica, hospitalar e odontológica, prestada diretamente ou mediante seguro-saúde; (Incluído pela Lei nº 10.243, de 19.6.2001)

regidas pela própria CLT. Não há, portanto, como estender automaticamente esse precedente a servidores submetidos a outros regimes, alheios ao critério celetista que fundamentou o precedente repetitivo.

Em relação ao terceiro questionamento, relativo à inclusão do auxílio-alimentação na folha de pagamento dos servidores, com rubrica própria, a resposta é positiva.

O auxílio-alimentação pago em pecúnia deve ser incluído na folha de pagamento do empregado/servidor, com rubrica própria e expressamente identificada como "auxílio-alimentação" ou "vale-alimentação", em respeito aos princípios da transparência e da publicidade, permitindo, assim, o controle da Administração Pública.

Isso permite a adequada identificação da natureza jurídica da verba recebida pelo empregado e servidor público, assim como a correta escrituração contábil e financeira da despesa pública.

Assim, a resposta ao questionamento formulado deve ter resposta positiva.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, pela resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

1) Considerando que o Acordão nº 2.797/19 foi realizado por município que detinha Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Municípios com servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) podem realizar o pagamento do valor do vale alimentação em pecúnia, ou seja, diretamente na conta do servidor?

Resposta: Sim. Municípios cujos servidores e empregados públicos estejam vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) podem efetuar o pagamento do auxílio-alimentação em pecúnia, diretamente na conta do servidor, desde que haja previsão em lei local e observância dos requisitos legais, orçamentários e financeiros, sendo irrelevante, para esse fim, o regime previdenciário adotado.

2) Caso positivo a pergunta anterior, em face desse pagamento incidirá alguma contribuição previdenciária do empregado ou do empregador?

Resposta: Sobre o auxílio-alimentação pago em pecúnia aos empregados públicos submetidos ao regime celetista incide contribuição previdenciária patronal, conforme entendimento vinculante do Tema 1.164 do Superior Tribunal de Justiça, bem como nos termos do artigo 457, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Tratando-se de servidor público não submetido ao regime celetista, o auxílio-alimentação pago em pecúnia, quando expressamente previsto em lei local como

V – seguros de vida e de acidentes pessoais; (Incluído pela Lei nº 10.243, de 19.6.2001)
VI – previdência privada;

verba indenizatória, não integra a base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor nem da contribuição previdenciária devida pelo ente público, por não ter natureza remuneratória.

3) Caso positivo a primeira pergunta, o vale alimentação será incluído na folha de pagamento sendo discriminado como "vale alimentação"?

Resposta: Sim. O auxílio-alimentação pago em pecúnia deve ser incluído na folha de pagamento, com rubrica própria, expressamente identificada como "auxílio-alimentação" ou "vale-alimentação", em observância aos princípios da transparência e da publicidade, bem como para possibilitar o adequado controle administrativo, contábil, fiscal e previdenciário.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua atribuição definida no art. 175-D, § 2°, do Regimento Interno.

Após, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 12.

Na sequência, com fundamento no art. 398, § 1° do Regimento Interno[7], determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

3 DA DECISÂO

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 da Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, pela RESPOSTA aos quesitos formulados nos seguintes termos:

I - Considerando que o Acordão n° 2.797/19 foi realizado por município que detinha Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Municípios com servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) podem realizar o pagamento do valor do vale alimentação em pecúnia, ou seja, diretamente na conta do servidor?

Resposta: Sim. Municípios cujos servidores e empregados públicos estejam vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) podem efetuar o pagamento do auxílio-alimentação em pecúnia, diretamente na conta do servidor, desde que haja previsão em lei local e observância dos requisitos legais, orçamentários e financeiros, sendo irrelevante, para esse fim, o regime previdenciário adotado;

II - Caso positivo a pergunta anterior, em face desse pagamento incidirá alguma contribuição previdenciária do empregado ou do empregador?

7 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 n° 24/2010)
§ 1° 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.

Resposta: Sobre o auxílio-alimentação pago em pecúnia aos empregados públicos submetidos ao regime celetista incide contribuição previdenciária patronal, conforme entendimento vinculante do Tema 1.164 do Superior Tribunal de Justiça, bem como nos termos do artigo 457, § 2°, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);

Tratando-se de servidor público não submetido ao regime celetista, o auxílio-alimentação pago em pecúnia, quando expressamente previsto em lei local como verba indenizatória, não integra a base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor nem da contribuição previdenciária devida pelo ente público, por não ter natureza remuneratória;

III - Caso positivo a primeira pergunta, o vale alimentação será incluído na folha de pagamento sendo discriminado como "vale alimentação"?

Resposta: Sim. O auxílio-alimentação pago em pecúnia deve ser incluído na folha de pagamento, com rubrica própria, expressamente identificada como "auxílio-alimentação" ou "vale-alimentação", em observância aos princípios da transparência e da publicidade, bem como para possibilitar o adequado controle administrativo, contábil, fiscal e previdenciário;

IV – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua atribuição definida no art. 175-D, § 2°, do Regimento Interno;

V – encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 12;

VI – determinar com fundamento no art. 398, § 1° do Regimento Interno[8], o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

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, 23 de julho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual n° 12.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

8 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 n° 24/2010)
§ 1° 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.

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 15.455, de 1 de julho de 2026. Publicada no DOU de 2 jul. 2026	Estabelece medidas de proteção e acolhimento de trabalhadoras e trabalhadores resgatados de condição análoga à de escravo; vincula o poder público e os empregadores à obrigação de efetivar a proteção de trabalhadores no ambiente doméstico; e altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), as Leis n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e a Lei Complementar n. 150, de 1 de junho de 2015, para incluir disposições referentes ao combate ao trabalho em condição análoga à de escravo.
Lei nº 15.459, de 7 de julho de 2026 Publicada no DOU de 8 jul. 2026	Altera a Lei n. 7.405, de 12 de novembro de 1985, para estabelecer a utilização do Símbolo Internacional de Acessibilidade.
Lei nº 15.462, de 8 de julho de 2026. Publicada no DOU de 9 jul. 2026	Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para especificar as atividades a serem consideradas no aperfeiçoamento profissional continuado dos profissionais da educação básica pública.
Lei nº 15.465, de 9 de julho de 2026. Publicada no DOU de 10 jul. 2026	Altera a Lei n. 12.136, de 18 de dezembro de 2009, para instituir o Mês Nacional de Conscientização e Divulgação da Fibrose Cística – Setembro Roxo.
Lei nº 15.466, de 9 de julho de 2026. Publicada no DOU de 10 jul. 2026	Cria o Banco Nacional de Boas Práticas na Prevenção e no Combate à Violência contra a Mulher.
Lei nº 15.468, de 13 de julho de 2026. Publicada no DOU de 14 jul. 2026	Altera o art. 26 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir educação política e direitos da cidadania como componente curricular obrigatório da educação básica.
Lei nº 15.471, de 20 de julho de 2026. Publicada no DOU de 21 jul. 2026	Institui a Estratégia Nacional de Saúde do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Ensceis); e altera a Lei n. 6.360, de 23 de setembro de 1976, a Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde).
Lei nº 15.473, de 22 de julho de 2026. Publicada no DOU de 22 jul. 2026	Altera as Leis n. 9.818, de 23 de agosto de 1999, e 12.712, de 30 de agosto de 2012, para fortalecer e modernizar o sistema brasileiro de apoio oficial ao crédito à exportação.
Lei nº 15.474, de 23 de julho de 2026. Publicada no DOU de 24 jul. 2026	Dispõe sobre a comercialização, a aquisição e a posse de aerossol de extratos vegetais para fins de defesa pessoal da mulher; estabelece penalidades pelo uso indevido do aerossol de extratos vegetais; e altera a Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento).
Lei nº 15.475, de 23 de julho de 2026. Publicada no DOU de 24 jul. 2026	Proíbe a produção e a comercialização de qualquer produto alimentício obtido por meio de método de alimentação forçada de animais.
Lei nº 15.476, de 23 de julho de 2026. Publicada no DOU de 24 jul. 2026	Fica criado o título Cidade Amiga do Idoso, a ser conferido às cidades que se destacarem na adoção de políticas e iniciativas que visem a assegurar tratamento mais digno às pessoas idosas.

Lei nº 15.478, de 29 de julho de 2026. Publicada no DOU de 30 jul. 2026	Acrescenta dispositivo à Lei n. 10.714, de 13 de agosto de 2003, para dispor sobre a divulgação do serviço telefônico de denúncias relacionadas a violência contra a mulher.
Lei nº 15.479, de 29 de julho de 2026. Publicada no DOU de 30 jul. 2026	Altera a Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para dispor sobre a transferência automática do montante da prestação alimentícia.
Lei nº 15.480, de 30 de julho de 2026. Publicada no DOU de 31 jul. 2026	Altera a Lei Complementar n. 89, de 18 de fevereiro de 1997, para dispor sobre as receitas e a destinação de recursos do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol) e sobre o auxílio-saúde dos servidores das polícias federais; e a Lei n. 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para ajustar a destinação do produto da arrecadação das apostas de quota fixa.
Lei nº 15.481, de 31 de julho de 2026. Publicada no DOU de 1 ago. 2026	Altera o § 4 do art. 4 da Lei n. 13.018, de 22 de julho de 2014, que institui a Política Nacional de Cultura Viva, a fim de estabelecer requisitos para parceria e intercâmbio dos pontos e pontões de cultura com os estabelecimentos de ensino da educação básica.
Lei nº 15.484, de 4 de agosto de 2026 Publicada no DOU de 4 ago. 2026	Regulamenta o regime de relevância das questões de direito federal infraconstitucional para admissão dos recursos especiais no Superior Tribunal de Justiça e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).
Lei nº 15.485, de 5 de agosto de 2026. Publicada no DOU de 6 ago. 2026	Altera a Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018, para dispor sobre a obrigatoriedade de cadastramento da operação de transporte e a geração do Código Identificador da Operação de Transporte (CIOT) e sobre medidas administrativas para o cumprimento da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, a Lei nº 13.103, de 2 de março de 2015, e a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro); e dá outras providências.
Lei nº 15.486, de 6 de agosto de 2026. Publicada no DOU de 7 ago. 2026	Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para prorrogar o prazo de aplicação de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas e às instituições sem fins lucrativos; e dispõe sobre a aplicação do § 2º do art. 38 da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021.
Lei nº 15.487, de 6 de agosto de 2026. Publicada no DOU de 7 ago. 2026	Institui medidas de enfrentamento e repressão ao crime de violência sexual contra criança ou adolescente, inclusive no ambiente digital e com uso de inteligência artificial; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), e a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013 (Lei de Combate ao Crime Organizado), para recrudescer o tratamento penal aos criminosos sexuais.
Lei nº 15.490, de 17 de agosto de 2026. Publicada no DOU de 18 ago. 2026	Altera a Lei nº 14.293, de 4 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o Programa de Venda em Balcão (ProVB); e a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, para dispor sobre a realização de leilões públicos destinados à formação de estoques.
Lei nº 15.491, de 24 de agosto de 2026. Publicada no DOU de 25 ago. 2026	Institui a campanha de saúde pública Junho Vermelho, para estimular o desenvolvimento pelo poder público de ações de incentivo à doação de sangue.
Lei nº 15.492, de 2 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 3 set. 2026	Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Síndrome de Tourette.

Lei nº 15.493, de 2 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 3 set. 2026	Dispõe sobre ações para avaliação médica completa e periódica da saúde da mulher no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre a conscientização acerca da importância da prevenção de doenças e de agravos à saúde.
Lei nº 15.494, de 2 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 3 set. 2026	Altera a Lei nº 14.747, de 5 de dezembro de 2023, para prever a criação de protocolos de atendimento para urgências cardiovasculares no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), incluídas medidas trombolíticas em Unidade de Pronto Atendimento (UPA).
Lei nº 15.496, de 3 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 3 set. 2026	Institui o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes (Profert); e dá outras providências.
Lei nº 15.497, de 4 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 8 set. 2026	Altera a Lei nº 15.201, de 9 de setembro de 2025, para reduzir o prazo de análise dos processos e dos serviços administrativos no âmbito do Programa de Gerenciamento de Benefícios (PGB).
Lei nº 15.498, de 4 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 4 set. 2026	Altera as Leis nºs 9.289, de 4 de julho de 1996, e 11.636, de 28 de dezembro de 2007, para dispor sobre a atualização dos valores das custas judiciais no âmbito da Justiça Federal e do Superior Tribunal de Justiça, cria o Fundo Especial da Justiça Federal (Fejufe) e o Fundo Especial do Superior Tribunal de Justiça (FESTJ) e destina receitas para o Fundo de Modernização do Conselho Nacional de Justiça, o Fundo de Fortalecimento da Cidadania e Aperfeiçoamento do Ministério Público da União e o Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União.
Lei nº 15.499, de 4 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 4 set. 2026	Cria e estrutura o Fundo de Fortalecimento da Cidadania e Aperfeiçoamento do Ministério Público da União (FMPU).
Lei nº 15.500, de 4 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 4 set. 2026	Cria e estrutura o Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União.
Lei nº 15.501, de 9 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 10 set. 2026	Autoriza a criação do Fundo de Crédito à Exportação (FCE), e altera a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, para autorizar a constituição de subsidiárias e controladas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, para adequar normas operacionais de garantia para operações de Seguro de Crédito à Exportação.
Lei nº 15.502, de 10 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 10 set. 2026	Altera o Decreto-Lei nº 1.804, de 3 de setembro de 1980, que dispõe sobre tributação simplificada das remessas postais internacionais.
Lei nº 15.503, de 14 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 14 set. 2026	Destina recursos para disponibilizar linhas de financiamento reembolsável a profissionais de transporte escolar, profissionais de transporte remunerado privado individual de passageiros, taxistas e cooperativas de taxistas, para aquisição de veículos automotores novos que atendam a critérios de sustentabilidade ambiental, social ou econômica; e altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000 (Lei do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações), a Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, a Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007 (Lei de Incentivo à Indústria de TV Digital), a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, a Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, e a Lei nº 14.947, de 2 de agosto de 2024.

Lei nº 15.504, de 15 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 15 set. 2026	Altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para instituir o Regime Especial de Tributação para Serviços de Datacenter (Redata), e a Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025 (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente).
Lei nº 15.505, de 15 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 15 set. 2026	Institui a Política Nacional de Conscientização e Orientação sobre a Linfangioleiomiomatose.
Lei nº 15.506, de 16 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 16 set. 2026	Institui a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE) e o Conselho Nacional para Industrialização de Minerais Críticos e Estratégicos (CIMCE); altera a Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, e a Lei nº 14.801, de 9 de janeiro de 2024; e dá outras providências.
Lei nº 15.509, de 21 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 22 set. 2026	Altera a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para dispor sobre o prazo prescricional da ação para aplicação de sanções administrativas aos notários e registradores.
Lei nº 15.512, de 22 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 23 set. 2026	Dispõe sobre princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a efetivação, com absoluta prioridade, do direito da criança e do adolescente à natureza; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.
Lei nº 15.513, de 22 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 23 set. 2026	Altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para prorrogar a faculdade de dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios destinados ao Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e ao Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD).
Lei nº 15.516, de 22 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 23 set. 2026	Institui o Protocolo Intersetorial de Atendimento e Resposta Integrada em Situações de Violência, destinado a orientar a atuação das autoridades competentes nos casos de estupro e de outras formas de violência física contra mulher, criança, adolescente e pessoas em situação de vulnerabilidade; e altera a Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013.
Lei nº 15.517, de 22 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 23 set. 2026	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e a Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991, para dispor sobre os crimes de furto e roubo de petróleo e derivados, gás natural e suas frações recuperáveis, álcool etílico hidratado carburante e demais combustíveis fluidos carburantes, inclusive biocombustíveis, e óleos lubrificantes, bem como para tipificar novos crimes contra a ordem econômica.
Lei nº 15.518, de 22 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 23 set. 2026	Institui o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid).
Lei nº 15.519, de 22 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 23 set. 2026	Dispõe sobre o exercício da atividade de psicopedagogia.
Lei nº 15.522, de 28 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 29 set. 2026	Dispõe sobre as diretrizes para o desenvolvimento do futebol feminino no País; e altera as Leis nºs 14.193, de 6 de agosto de 2021, 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte), e 15.421, de 1º de junho de 2026.
Lei nº 15.523, de 28 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 29 set. 2026	Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para definir percentual de arrecadação da loteria de prognósticos numéricos a ser destinado ao Comitê Brasileiro de Clubes (CBC)

Lei nº 15.524, de 28 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 29 set. 2026	Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Controle e Avaliação da Qualidade da Assistência à Saúde prestada pela Iniciativa Privada; e altera a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.
Lei nº 15.525, de 28 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 29 set. 2026	Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para fixar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das sociedades resseguradoras locais e para afastar a incidência do adicional do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) sobre essas sociedades, e dispõe sobre a compensação de prejuízos fiscais e de bases de cálculo negativas da CSLL por elas apurados.
Lei nº 15.526, de 29 de setembro de 2026. Publicada no DOU de 30 set. 2026	Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, e a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, para aperfeiçoar o marco legal do seguro rural.

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar nº 233, de 1 de julho de 2026. Publicado no DOU de 2 jul. 2026	Altera a Lei Complementar n. 79, de 7 de janeiro de 1994, para destinar recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) à formação, ao aperfeiçoamento, à especialização e à capacitação continuada dos servidores do sistema penitenciário nacional e dos policiais penais.
Lei Complementar nº 235, de 27 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 28 ago. 2026	Dispõe sobre regras para renúncias de receita com o objetivo de mitigar os impactos econômicos causados pelo choque no mercado internacional de energia decorrente do conflito no Oriente Médio e excepcionaliza os benefícios tributários destinados à Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos, ao Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes e à realização da Copa do Mundo Feminina, e dá outras providências.
Lei Complementar nº 236, de 4 de setembro de 2026. Publicado no DOU de 4 set. 2026	Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para dispor sobre normas gerais para solução de controvérsias, consensualidade e processo administrativo em matéria tributária e aduaneira, e revoga dispositivo da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.
Lei Complementar nº 237, de 15 de setembro de 2026. Publicado no DOU de 4 set. 2026	Altera a Lei Complementar nº 229, de 30 de março de 2026, para incluir o regime especial de tributação para serviços de datacenter, os programas federais de financiamento de ações de apoio às pessoas com câncer e às pessoas com deficiência, bem como a desoneração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das sociedades resseguradoras locais, entre as exceções às regras aplicáveis à concessão de benefícios tributários; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para desobrigar os Municípios com até 65.000 (sessenta e cinco mil) habitantes de comprovar, para fins de realização de transferências voluntárias, o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor e a prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos.

1.3 DECRETOS

Decreto nº 13.048, de 3 de julho de 2026 Publicado no DOU de 3 jul. 2026	Estabelece os critérios e os procedimentos para a concessão do Reconhecimento de Saberes e Competências aos servidores ocupantes dos cargos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação.

Decreto nº 13.049, de 3 de julho de 2026. Publicado no DOU de 3 jul. 2026	Regulamenta a Lei n. 12.855, de 2 de setembro de 2013, que institui a indenização devida a ocupante de cargo efetivo das Carreiras e Planos Especiais de Cargos que especifica, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, quanto às Carreiras e aos Planos de Cargos que especifica.
Decreto nº 13.050, de 3 de julho de 2026. Publicado no DOU de 3 jul. 2026	Altera o Decreto n. 9.226, de 6 de dezembro de 2017, que regulamenta a Lei n. 12.855, de 2 de setembro de 2013, que institui a indenização devida a ocupante de cargo efetivo das Carreiras e Planos Especiais de Cargos que especifica, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços.
Decreto nº 13.051, de 3 de julho de 2026. Publicado no DOU de 3 jul. 2026	Dispõe sobre a distribuição do quantitativo de Gratificação Temporária de Execução e Apoio a Atividades Técnicas e Administrativas – GTATA.
Decreto nº 13.054, de 3 de julho de 2026. Publicado no DOU de 3 jul. 2026	Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, para dispor sobre a condição de segurado especial dos associados em cooperativas.
Decreto nº 13.055, de 3 de julho de 2026. Publicado no DOU de 6 jul. 2026	Altera o Decreto n. 11.712, de 20 de setembro de 2023, que qualifica organizações militares da Marinha como Organizações Militares Prestadoras de Serviços, com autonomia de gestão.
Decreto nº 13.056, de 6 de julho de 2026. Publicado no DOU de 6 jul. 2026	Altera o Decreto n. 12.301, de 9 de dezembro de 2024, que dispõe sobre a aprovação de diretrizes e de estratégias relativas à governança corporativa nas empresas estatais federais e à administração das participações societárias da União.
Decreto nº 13.057, de 7 de julho de 2026. Publicado no DOU de 8 jul. 2026	Altera o Decreto n. 2.338, de 7 de outubro de 1997, que aprova o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.
Decreto nº 13.075, de 21 de julho de 2026. Publicado no DOU de 22 jul. 2026	Altera o Decreto n. 12.955, de 29 de abril de 2026, que regulamenta a Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS.
Decreto nº 13.081, de 27 de julho de 2026. Publicado no DOU de 28 jul. 2026	Promulga o Acordo de Livre Comércio entre o Mercado Comum do Sul – Mercosul e a República de Singapura, firmado pela República Federativa do Brasil, no Rio de Janeiro, em 7 de dezembro de 2023.
Decreto nº 13.082, de 27 de julho de 2026. Publicado no DOU de 28 jul. 2026	Promulga o Tratado entre a República Federativa do Brasil e a Austrália sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal, firmado em Brisbane, em 15 de novembro de 2014.
Decreto nº 13.083, de 29 de julho de 2026. Publicado no DOU de 30 jul. 2026	Institui o Sistema Integrado Mulher Segura e o seu Painel Público de Monitoramento da Integração de Dados.
Decreto nº 13.084, de 29 de julho de 2026. Publicado no DOU de 30 jul. 2026	Institui o Programa Alerta Mulher Segura e regulamenta o art. 22, caput, inciso VIII, da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre a monitoração eletrônica como medida protetiva de urgência.
Decreto n. 13.086, de 30 de julho de 2026. Publicado no DOU de 31 jul. 2026	Altera o Decreto n. 12.066, de 18 de junho de 2024, que regulamenta a Lei n. 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027.
Decreto nº 13.088, de 30 de julho de 2026. Publicado no DOU de 31 jul. 2026	Promulga o texto do Ato Constitutivo do Instituto Pan-Americano de Geografia e História – IPGH, aprovado na VI Conferência Internacional Americana, concluída em Havana, em 20 de fevereiro de 1928.

Decreto nº 13.092, de 10 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 11 ago. 2026	Regulamenta os art. 1º a art. 3º da Medida Provisória nº 1.374, de 30 de junho de 2026, que autorizam a concessão de subvenção econômica aos produtores independentes de cana-de-açúcar da Região Nordeste que sofreram prejuízos econômicos decorrentes da tributação adicional sobre exportações brasileiras impostas pelos Estados Unidos da América ou de eventos climáticos extremos na safra 2025/2026.
Decreto nº 13.093, de 11 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 12 ago. 2026	Revoga o Decreto nº 59.417, de 26 de outubro de 1966, que dispõe sobre a realização dos seguros de órgãos do Poder Público.
Decreto nº 13.094, de 12 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 13 ago. 2026	Regulamenta o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação, de que trata a Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024.
Decreto nº 13.095, de 12 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 13 ago. 2026	Regulamenta os art. 26 a art. 29 da Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024, quanto às condições para o exercício das atividades de captura, de transporte por meio de dutos e de estocagem geológica de dióxido de carbono.
Decreto nº 13.096, de 12 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 13 ago. 2026	Regulamenta a Lei nº 14.948, de 2 de agosto de 2024, que institui o marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono, dispõe sobre a Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono, institui incentivos para a indústria do hidrogênio de baixa emissão de carbono, e institui o Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono – Rehidro, e a Lei nº 14.990, de 27 de setembro de 2024, que institui o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono – PHBC.
Decreto nº 13.097, de 12 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 13 ago. 2026	Regulamenta a abertura do mercado de energia elétrica para os consumidores atendidos em tensão inferior a 2,3 kV e o suprimento de última instância, de que tratam o art. 4º, o art. 15, o art. 15-C e o art. 15-D da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e dá outras providências.
Decreto nº 13.099, de 12 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 17 ago. 2026	Altera o Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.
Decreto nº 13.103, de 21 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 24 ago. 2026	Promulga a Emenda ao Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do Mercosul, firmada pela República Federativa do Brasil, em Bento Gonçalves, em 5 de dezembro de 2019.
Decreto nº 13.104, de 21 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 24 ago. 2026	Promulga o Acordo sobre Comércio Eletrônico do Mercosul, firmado pela República Federativa do Brasil, em Montevidéu, em 29 de abril de 2021.
Decreto nº 13.106, de 24 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 25 ago. 2026	Regulamenta o art. 79, caput, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o Sistema de Compras Expressas.
Decreto nº 13.108, de 31 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 1 set. 2026	Regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, quanto a medidas de proteção do consumidor na comercialização de ingressos para eventos no território nacional.
Decreto nº 13.109, de 31 de agosto de 2026. Publicado no DOU de 1 set. 2026	Estabelece medidas destinadas a garantir o acesso à água potável e a proteção da saúde dos consumidores em eventos abertos ao público.

Decreto nº 13.116, de 9 de setembro de 2026. Publicado no DOU de 10 set. 2026	Reduz as 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 no mercado interno de gasolina e suas correntes, exceto gasolina de aviação, e de etanol hidratado combustível.
Decreto nº 13.119, de 16 de setembro de 2026. Publicado no DOU de 16 set. 2026	Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica aos produtores e às cooperativas de produtores de biocombustíveis destinados ao consumo final, nos termos do disposto no art. 2º, § 5º e § 6º, da Lei Complementar nº 235, de 27 de agosto de 2026.
Decreto nº 13.120, de 17 de setembro de 2026. Publicado no DOU de 17 set. 2026	Dispõe sobre a correção do valor dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC entre março de 2023 e agosto de 2026.
Decreto nº 13.121, de 21 de setembro de 2026. Publicado no DOU de 22 set. 2026	Regulamenta a Medida Provisória nº 1.391, de 11 de setembro de 2026, que autoriza a concessão de subvenção econômica aos produtores e importadores de óleo diesel e suas correntes, com a finalidade de garantir o fornecimento de óleo diesel e suas correntes em todo o território nacional, enquanto houver instabilidade na oferta de combustíveis decorrentes de conflitos geopolíticos.
Decreto nº 13.122, de 21 de setembro de 2026. Publicado no DOU de 22 set. 2026	Promulga o Acordo Constituinte do Centro para os Serviços de Informação e Assessoramento sobre a Comercialização dos Produtos Pesqueiros na América Latina e no Caribe, firmado pela República Federativa do Brasil, em Roma, em 28 de outubro de 1994.
Decreto nº 13.126, de 23 de setembro de 2026. Publicado no DOU de 23 set. 2026	Promulga o Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e os Estados da EFTA, firmado pela República Federativa do Brasil, no Rio de Janeiro, em 16 de setembro de 2025.
Decreto nº 13.127, de 23 de setembro de 2026. Publicado no DOU de 23 set. 2026	Altera o Decreto nº 13.119, de 16 de setembro de 2026, e institui subvenção econômica extraordinária, nos termos do disposto no art. 2º, § 7º, da Lei Complementar nº 235, de 27 de agosto de 2026.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 23.321, de 13 de julho de 2026 Publicada no D.O.E. de 13 jul. 2026	Institui a Campanha Estadual de Prevenção, Diagnóstico Precoce, Tratamento e Reabilitação das Pessoas com Linfedema.
Lei nº 23.329, de 14 de julho de 2026. Publicada no D.O.E. de 14 jul. 2026	Institui a Rota do Antigomobilismo no Estado do Paraná.
Lei nº 23.330, de 14 de julho de 2026. Publicada no D.O.E. de 14 jul. 2026	Institui, no âmbito do Estado do Paraná, a campanha Doação de Sangue Animal.
Lei nº 23.339, de 14 de julho de 2026. Publicada no D.O.E. de 23 jul. 2026	Acresce a Seção XIV ao Capítulo VI da Lei n. 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 23.334, de 23 de julho de 2026. Publicada no D.O.E. de 23 jul. 2026	Altera a Lei n. 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 23.351, de 23 de julho de 2026. Publicada no D.O.E. de 13 jul. 2026	Institui o Dia Estadual do Instrutor do PROERD Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, a ser comemorado anualmente em 28 de julho.
Lei nº 23.363, de 27 de julho de 2026. Publicada no D.O.E. de 27 jul. 2026	Altera a Lei n. 18.381, de 15 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a instituição do serviço social autônomo PALCOPARANÁ.
Lei nº 23.364, de 27 de julho de 2026. Publicada no D.O.E. de 13 jul. 2026	Dispõe sobre a Campanha Permanente de Aconselhamento Genético no Estado do Paraná.
Lei nº 23.391, de 10 de agosto de 2026. Publicada no D.O.E. de 10 ago. 2026	Concede, para revisão geral anual do ano de 2026, o índice geral de 4,39% (quatro vírgula trinta e nove por cento) nas tabelas de vencimento básico das carreiras de servidores (efetivos e comissionados) da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
Lei nº 23.392, de 11 de agosto de 2026. Publicada no D.O.E. de 11 ago. 2026	Institui a Semana Estadual de Conscientização sobre a Síndrome de Walkwer-Warburg, denominada Lei Geovana Cristina Malaquias, e dá outras providências.
Lei nº 23.393, de 11 de agosto de 2026. Publicada no D.O.E. de 11 ago. 2026	Institui o Dia Estadual de Conscientização sobre a Osteogênese Imperfeita a ser realizado anualmente em 6 de maio.
Lei nº 23.395, de 11 de agosto de 2026. Publicada no D.O.E. de 11 ago. 2026	Dispõe sobre a instrução pública para a prevenção e o combate ao engasgo.
Lei nº 23.397, de 11 de agosto de 2026. Publicada no D.O.E. de 11 ago. 2026	Altera a Lei nº 18.975, de 3 de abril de 2017, que institui o Alerta para Resgate de Pessoas no Paraná estabelecendo a política de Estado de contingência nas hipóteses de desaparecimento, rapto ou sequestro de crianças e adolescentes.
Lei nº 23.409, de 18 de agosto de 2026. Publicada no D.O.E. de 18 ago. 2026	Dispõe sobre o apoio à preservação da fertilidade de pacientes oncológicos e à promoção da saúde reprodutiva - oncofertilidade no Estado do Paraná.
Lei nº 23.411, de 18 de agosto de 2026. Publicada no D.O.E. de 18 ago. 2026	Estabelece diretrizes para a valorização das atividades econômicas e sociais relacionadas à reutilização e à circulação de bens no Estado do Paraná, tais como brechós, bazares, lojas de revenda e similares.
Lei nº 23.412, de 18 de agosto de 2026. Publicada no D.O.E. de 18 ago. 2026	Altera a Lei nº 9.275, de 28 de maio de 1990, que dispõe sobre a execução dos Hinos Nacionais e do Paraná nas festividades cívicas ou esportivas e nos estabelecimentos de ensino.
Lei nº 23.414, de 20 de agosto de 2026. Publicada no D.O.E. de 20 ago. 2026	Dispõe sobre os valores dos vencimentos básicos dos servidores ativos e inativos do quadro efetivo, da remuneração dos cargos em comissão e das gratificações no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em observância ao inciso X do art. 37 da Constituição Federal.
Lei nº 23.415, de 21 de agosto de 2026. Publicada no D.O.E. de 21 ago. 2026	Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito externo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, com garantia da União, para financiamento do Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Paraná.
Lei nº 23.439, de 1 de setembro de 2026. Publicada no D.O.E. de 1 set. 2026	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2027.

Lei nº 23.440, de 1 de setembro de 2026. Publicada no D.O.E. de 1 set. 2026	Autoriza a realização de atividades pedagógicas supervisionadas com máquinas, implementos, equipamentos e veículos automotores a estudantes regularmente matriculados em cursos técnicos de nível médio da rede pública estadual.
Lei nº 23.443, de 2 de setembro de 2026. Publicada no D.O.E. de 2 set. 2026	Dispõe sobre a garantia de acesso e permanência de ambos os pais ou responsável no acompanhamento de pacientes menores de idade em consultas nas unidades de saúde das redes pública e privada do Estado do Paraná.
Lei nº 23.444, de 2 de setembro de 2026. Publicada no D.O.E. de 2 set. 2026	Dispõe sobre a juventude e a sucessão rural no Estado do Paraná, em consonância com a Lei Federal nº 15.178, de 23 de julho de 2025, e dá outras providências.
Lei nº 23.445, de 2 de setembro de 2026. Publicada no D.O.E. de 2 set. 2026	Institui a campanha permanente denominada "Minha Escola, Nossa Escola: aprendendo a preservar" nas instituições de ensino do Estado do Paraná.
Lei nº 23.448, de 9 de setembro de 2026. Publicada no D.O.E. de 9 set. 2026	Dispõe sobre a distribuição de quaisquer animais vivos, a título de brinde, promoção ou sorteio, em eventos públicos, privados e congêneres.

2.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar nº 296, de 1 de setembro de 2026. Publicada no D.O.E. de 1 set. 2026	Altera a Lei Complementar nº 250, de 1º de janeiro de 2023, que autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação de Apoio à Atividade de Segurança Pública do Paraná.

2.3 DECRETOS

Decreto nº 14.303, de 6 de julho de 2026. Publicado no D.O.E. de 6 jul. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto n. 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar o Convênio ICMS n. 28/2026, que autoriza, até 31 de dezembro de 2026, o reconhecimento do cumprimento de condicionantes de fruição de benefícios fiscais relativas à desoneração ou à redução da carga de tributos federais previstas em convênios ICMS.
Decreto nº 14.304, de 6 de julho de 2026. Publicado no D.O.E. de 6 jul. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto n. 7.871, de 29 de setembro de 2017 para internalizar o Convênio ICMS 176/25, que trata da isenção em operações destinadas ao Programa de Segurança Alimentar e Nutricional.
Decreto nº 14.305, de 6 de julho de 2026. Publicado no D.O.E. de 6 jul. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto n. 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar os Convênios ICMS 129/2025, 135/2025, 143/2025 e 170/2025, que atualizam disposições sobre a isenção e a redução da base de cálculo do imposto nas operações com ônibus, micro-ônibus e embarcações do Programa Caminho da Escola, na construção e ampliação de Terminais Portuários marítimos no Estado, nas operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública Direta Federal, Estadual e Municipal, e nas saídas de veículos e equipamentos de uso militar.
Decreto nº 14.315, de 9 de julho de 2026. Publicado no D.O.E. de 9 jul. 2026	Regulamenta as condições para a celebração de transação individual resolutiva de litígio por empresas instaladas no território paranaense que realizem operações de exportação e que tenham sido impactadas pelo aumento tarifário promovido pelo Governo dos Estados Unidos da América, com fundamento no art. 1 da Lei n. 23.230, de 27 de maio de 2026.
Decreto nº 14.316, de 9 de julho de 2026. Publicado no D.O.E. de 9 jul. 2026	Prorroga, por mais 150 dias, o prazo previsto no art. 3º do Decreto nº 2.893, de 25 de julho de 2023, que Decreta Emergência Zoosanitária em razão da Influenza Aviária H5N1 de alta patogenicidade em aves silvestres migratórias no Estado do Paraná.

Decreto nº 14.362, de 9 de julho de 2026. Publicado no D.O.E. de 6 jul. 2026	Regulamenta a Lei n. 23.259, de 12 de junho de 2026, que 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 regulamenta os critérios de distribuição dos atendimentos entre clínicas credenciadas, os retornos, as remarcações, os subsídios aplicáveis à Junta Médica Especial e à garantia de acessibilidade comunicacional por meio de intérprete de Libras.
Decreto nº 14.476, de 22 de julho de 2026. Publicado no D.O.E. de 22 jul. 2026	Aprova o Plano de Investimentos da Reserva de Investimento Estratégico do Fundo Estratégico do Paraná para o triênio 2026-2029.
Decreto nº 14.477, de 22 de julho de 2026. Publicado no D.O.E. de 22 jul. 2026	Altera o Decreto n. 6.040, de 5 de junho de 2024, que reconhece as espécies da fauna ameaçada de extinção no Estado do Paraná.
Decreto nº 14.479, de 22 de julho de 2026. Publicado no D.O.E. de 22 jul. 2026	Retifica o Decreto n. 14.454, de 17 de julho de 2026.
Decreto nº 14.556, de 28 de julho de 2026. Publicado no D.O.E. de 28 jul. 2026	Cumprimento de ordem judicial para suspender os efeitos do Decreto n. 950, de 15 de março de 2023, restabelecendo a eficácia do Decreto nº 7.492, de 28 de abril de 2021, em razão de decisão judicial revogatória de liminar.
Decreto nº 14.617, de 3 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 3 ago. 2026	Regulamenta a Lei nº 22.277, de 17 de dezembro de 2024, institui a Área de Interesse Especial Regional da Colônia Santa Gabriela — AIERC, no Município de Almirante Tamandaré, estabelece diretrizes para ocupação e dá outras providências.
Decreto nº 14.669, de 7 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 7 ago. 2026	Altera o Decreto nº 7.855, de 6 de novembro de 2024, que regulamenta a Lei nº 21.860, de 15 de dezembro de 2023, para ajustar a base de incidência dos descontos para o valor total consolidado dos créditos e dá outras providências.
Decreto nº 14.706, de 11 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 11 ago. 2026	Dispõe sobre a Operação Verão Paraná 2026/2027, a ser realizada no período de 19 de dezembro de 2026 a 12 de fevereiro 2027, sob Coordenação-Geral do Secretário de Estado do Esporte.
Decreto nº 14.714, de 12 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 12 ago. 2026	Altera o Anexo Único do Decreto nº 3.001, de 3 de agosto de 2023.
Decreto nº 14.715, de 12 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 12 ago. 2026	Altera o Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, que regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências.
Decreto nº 14.761, de 17 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 17 ago. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar os Ajustes SINIEF 21/2019, 36/2022, 24/2025, 27/2025, 32/2025, 33/2025, 34/2025, 36/2025, 40/2025, 41/2025, 47/2025, 49/2025, 50/2025, 4/2026, 5/2026, 10/2026, 11/2026, 12/2026, 13/2026 e 15/2026, que atualizam normas sobre documentos fiscais eletrônicos e escrituração digital, e dá outras providências.
Decreto nº 14.762, de 17 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 17 ago. 2026	Altera o Decreto nº 1.933, de 17 de julho de 2015, que regulamenta a Lei nº 18.466, de 24 de abril de 2015, a qual dispõe sobre o Cadastro Informativo Estadual – Cadin Estadual.

Decreto nº 14.763, de 17 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 17 ago. 2026	Altera o §1º do art. 639 do Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, que regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública Estadual.
Decreto nº 14.764, de 17 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 17 ago. 2026	Institui a Unidade Técnica de Estudos sobre Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Passageiros – UTET, na Secretaria de Estado do Planejamento, e altera o Anexo ao Decreto nº 11.241, de 16 de setembro de 2025, que aprovou o Regulamento da Pasta.
Decreto nº 14.765, de 17 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 17 ago. 2026	Altera dispositivo do Decreto nº 12.455, de 23 de outubro de 2014, que trata da Rede Estadual de Pesquisa, Ensino, Extensão e Inovação Tecnológica, voltada à redução de riscos de desastres no Estado do Paraná – REDESASTRE e o Anexo II do Regimento Interno anexo ao Decreto nº 12.801, de 26 de fevereiro de 2026, que dispõe sobre a organização territorial dos Núcleos de Atuação Regional da Coordenadoria Estadual da Defesa Civil.
Decreto nº 14.766, de 17 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 17 ago. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para ajustar procedimentos relacionados ao parcelamento de crédito tributário.
Decreto nº 14.846, de 24 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 24 ago. 2026	Reajusta o auxílio-alimentação instituído pela Lei nº 11.034, de 30 de dezembro de 1994.
Decreto nº 14.847, de 24 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 24 ago. 2026	Reajusta o auxílio-alimentação instituído pela Lei nº 11.034, de 30 de dezembro de 1994.
Decreto nº 14.867, de 26 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 26 ago. 2026	Altera o Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, quanto às hipóteses de cancelamento do registro de preços do fornecedor.
Decreto nº 14.923, de 31 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 31 ago. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar o Ajuste SINIEF 25/2026, o qual atualiza disposições relativas à Nota Fiscal Eletrônica – NF-e e dá outras providências.
Decreto nº 14.930, de 31 de agosto de 2026. Publicado no D.O.E. de 31 ago. 2026	Reproduz na legislação paranaense disposição constante no Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, aprovado pelo Decreto nº 2.870, de 27 de agosto de 2001, publicado pelo Estado de Santa Catarina – RICMS/SC, que estabelece o diferimento do ICMS relativo ao diferencial de alíquotas nas entradas interestaduais de bens destinados a integrar o ativo permanente de concessionária de serviço público de transmissão de energia elétrica.
Decreto nº 14.977, de 1 de setembro de 2026. Publicado no D.O.E. de 1 set. 2026	Regulamenta a Lei nº 22.231, de 6 de dezembro de 2024, que institui a campanha permanente de monitoramento digital contínuo de glicemia no Estado do Paraná.
Decreto nº 15.010, de 9 de setembro de 2026. Publicado no D.O.E. de 9 set. 2026	Altera o Decreto nº 10.163, de 3 de fevereiro de 2022, para reabrir, em caráter excepcional, o prazo para contratação de operações de crédito com subvenção econômica de que trata o art. 40-A, e adota outras providências.
Decreto nº 15.011, de 9 de setembro de 2026. Publicado no D.O.E. de 9 set. 2026	Regulamenta a Lei nº 22.130, de 9 de setembro de 2024, que dispõe sobre a Consolidação das Leis de Defesa do Consumidor do Estado do Paraná e dá outras providências.

Decreto nº 15.104, de 15 de setembro de 2026. Publicado no D.O.E. de 15 set. 2026	Regulamenta o inciso II do Parágrafo único do art. 1º, o parágrafo único do art. 3º, o §2º do art. 9º e o art. 12 da Lei nº 21.720, de 31 de outubro de 2023, para dispor sobre a concessão de apoio financeiro às famílias atingidas por desastres.
Decreto nº 15.108, de 15 de setembro de 2026. Publicado no D.O.E. de 15 set. 2026	Regulamenta a Lei nº 22.130, de 9 de setembro de 2024, que dispõe sobre a Consolidação das Leis de Defesa do Consumidor do Estado do Paraná e dá outras providências.
Decreto nº 15.144, de 23 de setembro de 2026. Publicado no D.O.E. de 23 set. 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 - Programa Regulariza Paraná, para adequá-lo às disposições da Lei nº 23.318, de 9 de julho de 2026.
Decreto nº 15.145, de 23 de setembro de 2026. Publicado no D.O.E. de 23 set. 2026	Regulamenta o procedimento auxiliar de credenciamento para contratação de bens e serviços comuns padronizados por meio de comércio eletrônico no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução nº 140, de 18 de agosto de 2026. Publicada no D.E.T.C. de 21 ago. 2026	Dispõe sobre a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto às transferências voluntárias de recursos públicos no âmbito estadual e municipal, a prestação de informações por meio do Sistema Integrado de Transferências SIT, e dá outras providências.

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa nº 209, de 13 de julho de 2026. Publicada no D.E.T.C. de 20 jul. 2026	Institui procedimento para o compartilhamento orientativo de decisões e resultados de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Paraná com conselhos municipais cadastrados no Canal de Comunicação e com os respectivos órgãos de controle interno municipal.

3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

Instrução de Serviço nº 198, de 23 de julho de 2026. Publicada no D.E.T.C. de 27 jul. 2026	Dispõe sobre os procedimentos e fluxos de trabalho relativos à pré-seleção e encaminhamento às unidades de estagiários de ensino médio, graduação e pós-graduação, pela Diretoria de Gestão de Pessoas - DGP.
Instrução de Serviço nº 199, de 24 de julho de 2026. Publicada no D.E.T.C. de 28 jul. 2026	Institui, no âmbito deste Tribunal, o VALORIZA – Programa de Valorização dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

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 APRECIAÇÃO 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.

3 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; recensões, 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