

ISSN 2675-6765



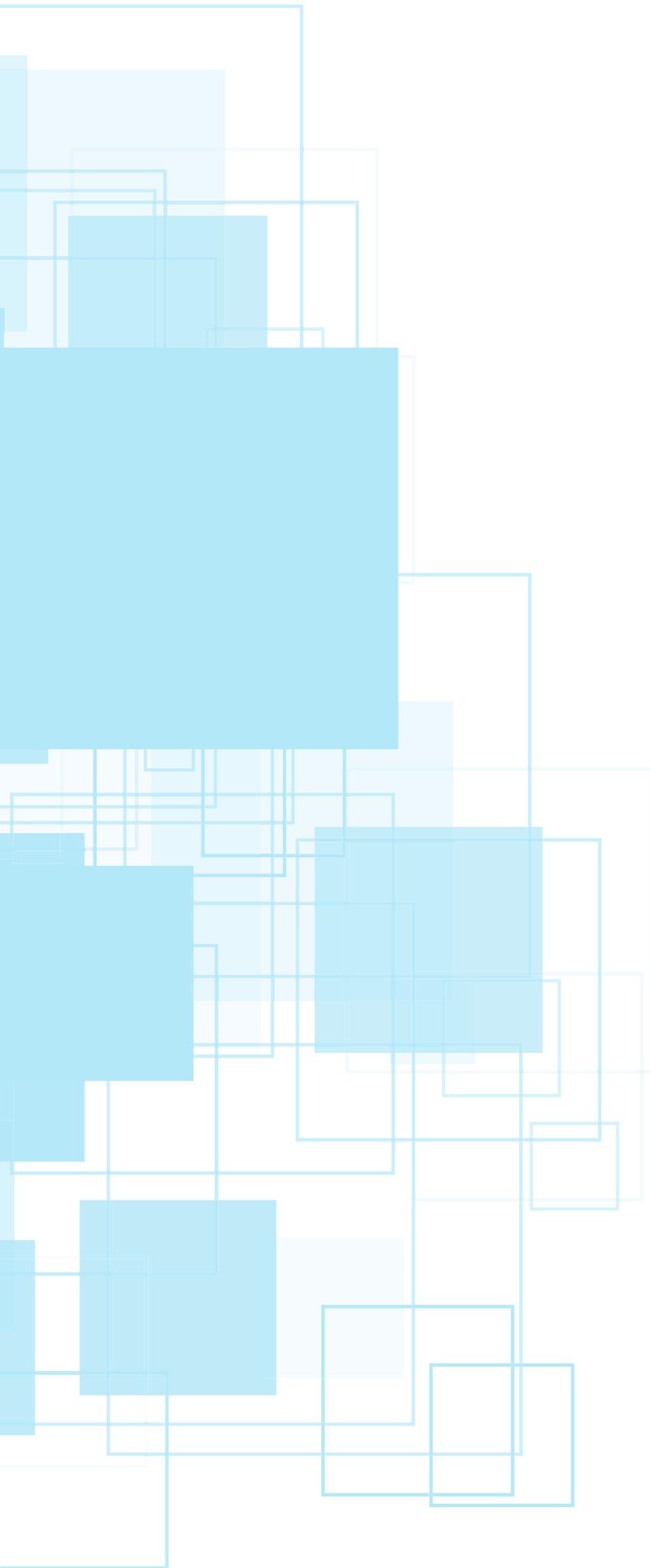
TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

REVISTA **DIGITAL**
DO **TCE-PR**

NÚMERO 29
JULHO/SETEMBRO 2020

www.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.

CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

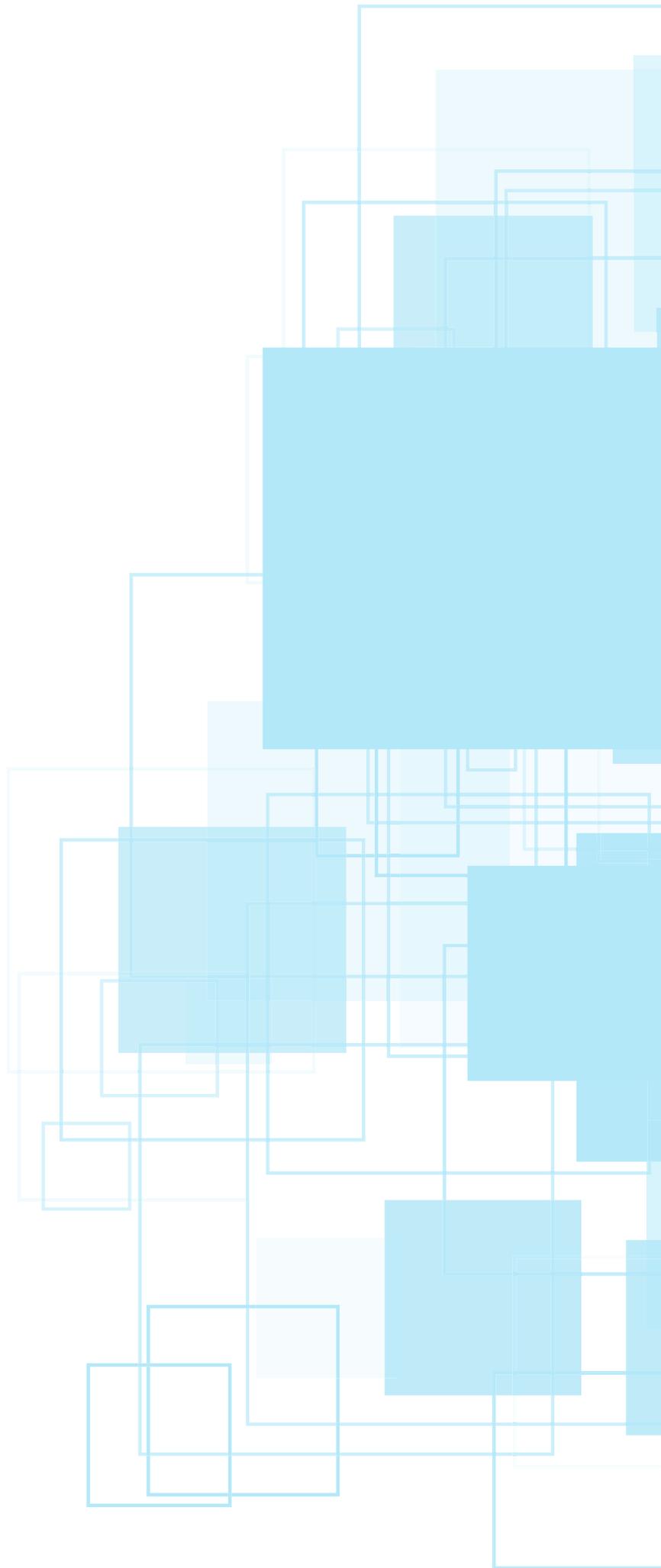
Conselho Editorial

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

Presidente
Secretária

Organização: CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN
Normalização bibliográfica: YARUSYA ROHRICH DA FONSECA
Projeto gráfico: Núcleo de Imagem – TCE-PR
Diagramação: Núcleo de Imagem – TCE-PR
Capa: Núcleo de Imagem – TCE-PR

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
Tel: (41) 3054-7555



SUMÁRIO

EDITORIAL	8
ARTIGOS	10
A amplitude da sanção de suspensão temporária de participação em licitação	10
Claudio Henrique de Castro	
A implantação de gestão de riscos nos tribunais de contas sob as perspectivas de gestão de pessoas, capacitação e motivação	22
Gildiley Antonio de Almeida; Jerusa Helena Piaz Klock; Paola Carolina Canuto Brandao; Rogério Oliveira de Souza	
O compliance e a expectativa do consensualismo na atuação sancionatória da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)	34
Jesse Geraldo Arriola Junior; Marcondes Almeida Correia; Franklin Felipe Wagner; Daltoni Urague	
Compliance público: uma análise da maturidade dos programas de integridade dos municípios paranaenses	50
Marcio José Assumpção; Elizandro Natal Brollo; Marcus Vinicius Machado; Mykaella Ribeiro Mello; Cesar Henrique Pignaton Ravani	
ACÓRDÃOS	66
Défict atuarial	66
Cobertura – Recursos – Utilização – Prazo regulamentar (TCE-PR, Proc. nº 740360/19, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 08/07/20, DETC 2348 - 28/07/20)	
Emprego Público	78
Transposição – Cargo estatutário (TCE-PR, Proc. nº 223293/19, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 16/07/20, DETC 2349 - 29/07/20)	
Iluminação Pública	87
Contrato de locação – Pregão (TCE-PR, Proc. nº 81466/20, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/08/20, DETC 2374 - 02/09/20)	
Licitação compartilhada	94
Consórcios públicos – Regramento (TCE-PR, Proc. nº 821513/16, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 16/07/20, DETC 2350 - 30/07/20)	
Poder Legislativo	107
Contas municipais – Análise – Competências (TCE-PR, Proc. nº 409717/18, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 08/07/20, DETC 2348 - 28/07/20)	

Poder Legislativo	130
Contas municipais – Prazo de análise (TCE-PR, Proc. nº 816509/18, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/08/20, DETC 2374 - 02/09/20)	
Publicidade	136
Média de gastos – Cálculo (TCE-PR, Proc. nº 88894/20, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 16/07/20, DETC 2349 - 29/07/20)	
Secretário municipal	142
13º salário – Concessão (TCE-PR, Proc. nº 903750/17, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 19/08/20, DETC 2372 - 31/08/20)	
Serviços de divulgação	160
Contratação – Radiodifusão – Empresa jornalística (TCE-PR, Proc. nº 390300/19, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 16/07/20, DETC 2350 - 7/07/20)	
Sociedade de economia mista	166
Recursos – Repasse – Autarquia – Execução das despesas (TCE-PR, Proc. nº 332920/19, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 02/07/20, DETC 2347 - 27/07/20)	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	172
LINKS DE INTERESSE	188
NORMAS EDITORIAIS	190



EDITORIAL

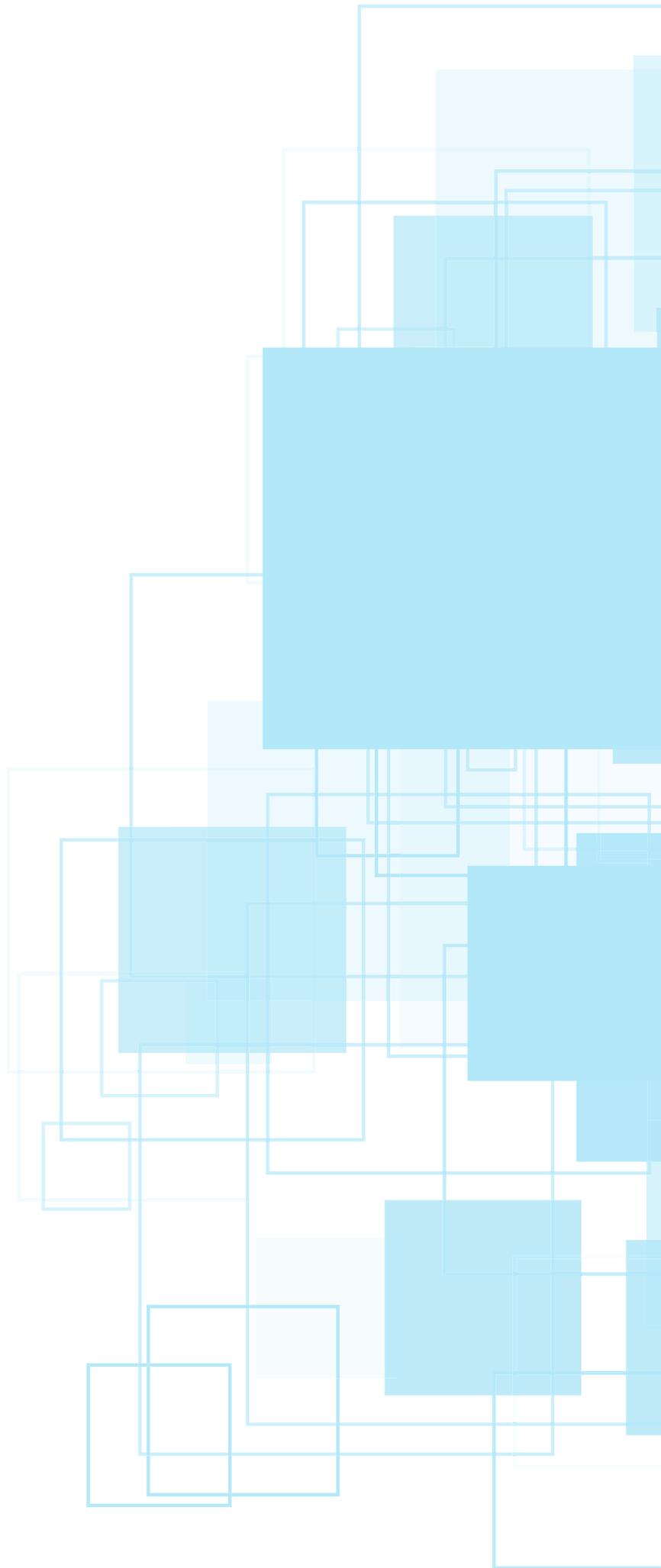
A 29ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná representa a continuidade de uma publicação que possui o objetivo de disseminar as melhores práticas de gestão pública e de controle externo, mais especificamente discutir tópicos como contratações públicas, controle interno, contabilidade, transferências, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirizações e capacitação de servidores.

Esta revista traz questões referentes à suspensão temporária de participação em licitações, que repercute fortemente na rotina administrativa da Administração Pública, assim como aborda novos temas que surgem em meio às mudanças na própria forma de se observar a gestão pública, como a implantação da gestão de riscos nos Tribunais de Contas e o *compliance* para relações de direito público. Dessa forma, busca-se apresentar ao leitor novas formas de se observar a atividade pública, com ênfase em possibilidade de modernização e revisão das mais variadas perspectivas da atividade administrativa.

Dessa forma, a Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná busca continuar como referência na capacitação de nosso público interno, dos jurisdicionados e de toda a população paranaense. Temas de relevante interesse científico, expressiva coletânea jurisprudencial e acurada seleção normativa fazem da presente publicação um importante instrumento de estudo, reforçando a missão pedagógica do TCE/PR e promovendo o contínuo aperfeiçoamento das nossas instituições.

Boa leitura a todos.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Presidente



ARTIGO

A AMPLITUDE DA SANÇÃO DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO *THE EXTENT OF THE SANCTION OF TEMPORARY SUSPENSION OF PARTICIPATION IN BIDDING*

Claudio Henrique de Castro¹

Doutor em Direito - UFSC

Professor Adjunto – UTP

Pós doutorando - FDUL/Portugal e PUCPR

RESUMO

O artigo analisa a amplitude da sanção de suspensão temporária de participação em licitação, isto é, se é possível empresa com sanção em ente municipal participar de licitação estadual ou da União. Analisa-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Conclui que as normas gerais prevalecem sobre as normas municipais ou estaduais que não podem ampliar ou reduzir a sanção de suspensão.

PALAVRAS-CHAVE

Suspensão. Temporária. Licitações. Norma geral.

ABSTRACT

The article analyzes the breadth of the sanction of temporary suspension of participation in bidding, that is, if it is possible for a company with a sanction in a municipal entity to participate in a state or Union bidding process. The case law of the Federal Audit Court, the Superior Court is analyzed Justice and the Supreme Federal Court on the subject. It concludes that the general norms prevail over the municipal or state norms that cannot extend or reduce the suspension penalty.

KEY-WORDS

Suspension. Temporary. Bidding. General rule.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da interpretação do art. 87 da Lei 8.666/1993 que trata da inexecução total ou parcial do contrato na qual a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado a sanção do inciso III, da suspensão temporária de participação em licitação e do impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

¹ Contato: claudio15dedezembro@gmail.com

2 VISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Como o Tribunal de Contas da União (TCU) interpreta este tema quanto as leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 13.303/2016.

No Acórdão 2081/2014 – Plenário o TCU assim decidiu:²

Enunciado: A sanção de impedimento de licitar e contratar pautada no art. 7º da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) produz efeitos não apenas no âmbito do órgão/entidade aplicador da penalidade, mas em toda a esfera do respectivo ente federativo (União ou estado ou município ou Distrito Federal).

Recentemente, o Acórdão 269/2019 de 13/02/2019 do TCU confirmou a interpretação, citando outras decisões a respeito do tema:³

Enunciado: Os efeitos da sanção de impedimento de licitar e contratar prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 **restringem-se ao âmbito do ente federativo sancionador** (União ou estado ou município ou Distrito Federal). (...) a interpretação dada ao art. 7º da Lei 10.520/2002 afronta a jurisprudência do TCU, **a qual é no sentido de que as sanções previstas nesse dispositivo se limitam ao ente federado sancionador** (Acórdãos 2.242/2013, 2.081/2014 e 2.530/2015, todos do Plenário deste Tribunal, entre outros);

(...)12. Realmente, há interpretação distinta entre o TCU e o STJ quanto à abrangência dos efeitos da pena de suspensão temporária disciplinada pelo art. 87, III, da Lei 8.666/93. **Para o TCU, a sanção produz efeitos apenas em relação ao órgão ou entidade sancionador. Para o STJ, a sanção aplica-se a toda Administração Pública.**

(...)14. Por oportuno, quanto à abrangência dos efeitos de sanções a licitantes, trago excerto que proferi quando do Acórdão 2.530/2015-TCU- Plenário, que bem sintetiza a questão:

O impedimento de contratar e licitar com o ente federativo que promove o pregão e fiscaliza o contrato (art. 7º da Lei 10.520/2002) é pena mais rígida do que a suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento de contratar com um órgão da Administração (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993), e mais branda do que a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com toda a Administração Pública (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (grifamos)

Prevê o art. 7º da Lei 10.520/2002:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. (grifamos)

2 BRASIL. TCU. **Acórdão 2081/2014 – Plenário**. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO:2081%20ANOACORDAO:2014%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20 Acesso em 08 de nov. 2020.

3 BRASIL. TCU. **Acórdão 269/2019 – Plenário**. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO:269%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20 Acesso em 08 de nov. 2020.

A motivação da interpretação do TCU seria a interjeição “ou” ou invés de “e”.

Esta visão do TCU alcança também o art. 87, III da Lei 8.666/1993 nos termos do Acórdão 2081/2014,⁴ dentre outros:⁵

Em jurisprudência predominante, mais recentemente o TCU tem conferido abrangência limitada às suspensões temporárias de licitar, coerentemente com as definições insculpidas no próprio texto legal (Acórdãos 1.457/2014, 2.556/2013, 2.242/2013, 1.017/2013, 3.243/2012, todos do Plenário): “Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;

Segundo os julgados relacionados, quando se aplica a punição baseada no art. 87, inciso III, da Lei de Licitações, a proibição de contratar adstringe-se à entidade sancionadora. (grifamos)

Interessante que o TCU afirma em suas decisões que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem interpretação mais ampla, nos termos do citado Acórdão 269/2019 – Plenário.

No STJ o REsp 1.382.362-PR⁶ afirma a interpretação dos efeitos amplos das sanções previstas no art. 87, III e IV da Lei 8.666/93 e assim se estendem a toda à Administração Pública e não apenas ao órgão ou ente federado que a aplicou.

E quanto à lei 13.303/2016, no art. 38, incisos I a III:

Art. 38. Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa: (Vide Lei nº 14.002, de 2020)

I - cujo administrador ou sócio detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital social seja diretor ou empregado da empresa pública ou sociedade de economia mista contratante;

II - suspensa pela empresa pública ou sociedade de economia mista;

III - declarada inidônea pela União, por Estado, pelo Distrito Federal ou pela unidade federativa a que está vinculada a empresa pública ou sociedade de economia mista, enquanto perdurarem os efeitos da sanção;

O TCU no recente Acórdão 2.757/2020⁷ tem a interpretação de acatar o inciso III do art. 38 da Lei 13.303/2016 assinalando inclusive a questão do sócio da empresa penalizada:

4 BRASIL. TCU. **Acórdão 281/2014 – Plenário**. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2081%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 Acesso em 08 de nov. 2020.

5 BRASIL. TCU. **Acórdão 269/2019 – Plenário**. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:269%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20 Acesso em 08 de nov. 2020.

6 BRASIL. **JUSBRASIL**. Disponível em <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/467302246/recurso-especial-resp-1382362-pr-2013-0134522-6> Acesso em 08 de nov. 2020.

7 BRASIL. TCU. **Acórdão 2757/2020**. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=718517> Acesso em 08 de nov. de 2020.

Os novos critérios disciplinados pela Lei 13.303/2016 (art. 38) dizem respeito a impedimento de a ECT contratar franqueado: (i) cujo administrador ou sócio detentor de mais de 5% do capital social seja diretor ou empregado da ECT; (ii) que recebeu penalidade de suspensão pela ECT ou foi declarado inidôneo, enquanto perdurarem os efeitos da sanção; (iv) constituído por sócio de empresa que estiver suspensa, impedida ou declarada inidônea; (v) cujo administrador seja sócio de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea; (vi) constituído por sócio que tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção; (vii) cujo administrador tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção; e (viii) que tiver, nos seus quadros de diretoria, pessoa que participou, em razão de vínculo de mesma natureza, de empresa declarada inidônea.

Nesta decisão percebe-se uma análise mais acurada dos impedimentos da lei das estatais, o que conflita, em certa monta, com a interpretação restritiva dada pelo TCU à lei do pregão.

3 A INTERPRETAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

A Controladoria-Geral da União aplica as penalidades do art. 87 de forma ampla em todos os entes da federação, vejamos decisão de 2016:⁸

MTFC nega pedido de reconsideração e mantém Mendes Júnior inidônea
Decisão assegura efeitos da penalidade aplicada em abril por práticas ilícitas para obter contratos com a Petrobras Publicado em 08/06/2016 12h25
O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), antiga Controladoria-Geral da União (CGU), negou o pedido de reconsideração apresentado pela construtora Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A, que havia sido declarada inidônea para contratar com a Administração Pública no último dia 27 de abril. A decisão, assinada pelo ministro Torquato Jardim, foi publicada nesta quarta-feira (8) no Diário Oficial da União.

O pedido de reconsideração apresentado pela Mendes Júnior reiterou os mesmos argumentos utilizados por sua defesa durante o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em virtude da operação Lava Jato.

A análise feita pela Assessoria Jurídica do MTFC concluiu que não há qualquer questão de mérito, nem mesmo fato novo que justificasse a reconsideração da decisão de declarar a inidoneidade da Mendes Júnior e recomendou a negativa ao pedido. A decisão mantém integralmente os efeitos da punição aplicada à empresa, impedindo-a de licitar e contratar com a administração pública.

Processo de Responsabilização

O PAR utilizou informações compartilhadas pela Justiça Federal e outras colhidas junto a diversos órgãos, notadamente o Ministério Público Federal (MPF), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Petrobrás. Além disso, também foram realizadas oitivas dos colaboradores que firmaram acordo de delação premiada Alberto Youssef, Paulo Roberto Costa, Pedro José Barusco Filho e Mario Goes. Todo o processo permitiu o direito à ampla defesa e ao contraditório.

8 BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2016/06/mtfc-nega-pedido-de-reconsideracao-e-mantem-mendes-junior-inidonea> e <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2016/04/cgu-conclui-processo-e-declara-construtora-mendes-junior-inidonea> Acessos em 08 de nov. de 2020.

A acusação contra a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A foi formulada com base em duas tipificações de irregularidades previstas na Lei 8.666/93, nos artigos 87, inciso IV, e 88, inciso III. A ocorrência de ambas foi verificada entre os anos de 2004 e 2012.

A primeira consiste na prática de atos lesivos visando a frustrar os objetivos da licitação (art. 88, II, da Lei 8.666/93), caracterizada pelo conluio entre empresas que prestavam serviços à Petrobrás. A segunda tipificação foi a demonstração de não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados (art. 88, III, da Lei 8.666/93). Essa irregularidade foi caracterizada pelo pagamento de propinas a agentes públicos com a finalidade de garantir a continuidade de ajustes anticompetitivos.

A declaração de inidoneidade, prevista na Lei nº 8.666/93, impede que a empresa participe de novas licitações ou que seja contratada pela administração pública nos âmbitos federal, estadual e municipal.

A Mendes Junior foi a primeira empresa envolvida na operação Lava Jato a ser punida em um Processo Administrativo de Responsabilização. (grifamos)

As declarações expedidas pela União constam o impedimento de licitar ou contratar com toda a Administração Pública Federal,⁹ não citam a estadual, nem a municipal, deveras pois não possuem esta competência, mas o impedimento, na prática, é para todos os entes.

4 AS NORMAS GERAIS E SUA APLICAÇÃO

Há lógica numa regra que imponha sanção para licitante que pode descumprir contratos em uma determinada esfera pública, mas jurar ser fiel à contratação e cumprir de seus deveres em outro ente?

Evidentemente que não tem qualquer sentido tal premissa jurídica.

Imaginemos um licitante que punido na esfera federal e estadual, participa, fagueiro e impune, de certame municipal ou vice-versa, com tal argumento hermenêutico.

Em verdade, a *quaestio* é se a norma da lei federal é norma geral, e, portanto, não haveria espaços normativos ou de discordância em outros estados, municípios ou empresas estatais, para tratarem de forma particularizada a suspensão temporária e a desconsiderarem ou não a punição, pelo fato de que seus ordenamentos preveem tratamento diversos ou pelo fato de que ente específico penalizou o licitante.

Em resumo, um licitante penalizado pela União poderia participar de certame municipal, de outro ente federativo ou de empresa estatal, e assim reciprocamente.

Se, a norma não for geral, mas específica da União poder-se-á permitir tratamentos diferenciados em normas diversas que admitam a participação em certames com outros entes, desconsiderando a suspensão temporária de outros órgãos ou entes do estado que não o que o declarou suspenso.

9 BRASIL. CGU. **Planilha de penalidades ativas (suspensão e impedimento)**. Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/@@search?SearchableText=impedido+de+licitar+art.+87> Acesso em 08 de nov. de 2020.

Para responder tal indagação vamos à coluna dorsal do ordenamento jurídico que é a Constituição, que prevê:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXVII - **normas gerais de licitação e contratação**, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifamos)

Portanto, se esta norma é geral, não é possível norma diversa de outros entes do Estado e nem a disciplina diferente para tal penalidade administrativa em sede de licitação.

Contudo, se a norma vale apenas para a União, tem-se que examinar cada ordenamento regional, local ou de empresa pública para se extrair a conclusão impeditiva.

A resposta é que a norma é geral.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou a respeito, garantindo a interpretação que se trata de norma de caráter geral, e, portanto, não se admitiria tergiversações regionais, locais ou de ente estatal:¹⁰

A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. **Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade.** Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar nesse particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a administração local. Ao dispor nesse sentido, a Lei estadual 3.041/2005 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF/1988). [ADI 3.735, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-9-2016, P, DJE de 1º-8-2017.] (grifamos)

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-2-artigo-22> Acesso em 25 de set. de 2020.

Os fundamentos jurídicos da CGU e do STJ rechaçam a hermenêutica do TCU mesmo não se referindo à decisão do Supremo. Com efeito esta é a interpretação constitucional adequada e, hierarquicamente, superior.

5 A BOA-FÉ ADMINISTRATIVA

A fortiori, tem-se no ordenamento jurídico a boa-fé administrativa que exige a atuação da Administração Pública segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé (Lei 9.784/99, art. 2º, IV).

Cria-se uma situação contraditória com a boa-fé de a empresa estar punida por um ente e poder participar em outras esferas.

Podemos relembrar o exemplo do Direito Romano inscrito no Digesto (D. 19.2.51.1) no qual há uma casa mal construída e daí exsurge o dever de o construtor indenizar o contratante.¹¹

E se pensarmos nos interesses da Administração Pública, como pessoa e a *bona-fides* dos contratados, veremos que o nascedouro do instituto da restrição de contratar está também baseado na lealdade das relações, o *fit quod dicitur* ciceroniano¹² que se traduz na reputação,¹³ que se irradia para todos os negócios.

Interpretar de forma diversa a que se manifestou, objetivamente, o Supremo Tribunal Federal (STF) poderia ser considerada frustração ou fraude à licitação?

A interpretação restritiva, que não aplica o entendimento de norma geral, geraria uma participação irregular em licitação pelo fato de que desconsidera decisão jurisprudencial consolidada, mormente pelo STF, não obstante estatutos regionais, locais ou estatais preverem de forma diversa da norma geral para agasalhar licitantes punidos.

Enquadra-se, neste caso, a Lei 12.846/2013:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) **frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;** (grifamos)

No caso de leis estaduais ou municipais que permitam a participação em suas licitações, não obstante, a empresa estar penalizada por outros entes?

11 GARRIDO, Manuel J. García. **Derecho Privado Romano: II. Casos y decisiones jurisprudenciales**. Madrid: Distribuidora Dykinson, S.A., 1980, p. 248.

12 CASTRESANA, Amelia. **Fides, bona fides**: un concepto para la creación del derecho. Madrid: Tecnos, 1991, p. 97.

13 SCHULZ, Fritz. **Principios del derecho romano**. Madrid: Cívitas, 1990. p. 255

A lei deve ser considerada inconstitucional pela Administração Pública, em face da norma geral da Lei 8.666/96.

A boa-fé administrativa não vale apenas em uma esfera administrativa.

6 PREVISÃO EM EDITAL DE LICITAÇÃO E EVENTOS FUTUROS

O edital pode prever que o licitante deve não possuir nenhum impedimento de licitar na União, nos Estados, nos Municípios e estaduais?

Se a interpretação for de que a penalidade se restringe a um só ente, a cláusula é nula, se a interpretação for na linha do STF e do STJ, é possível esta previsão.

Se nenhum dos licitantes levantar o referido impedimento, por desconhecer a sanção dos outros licitantes, e o objeto é adjudicado e, posteriormente, a Administração souber ou denúncia revelar o impedimento?

Se o impedimento é anterior ao certame, o licitante tinha o dever de revelá-lo, se ocorrer no curso do contrato, o licitante tem o dever de informar à Administração este fato novo.

No primeiro caso o contrato deve ser declarado nulo e aberta nova licitação.

No caso de impedimento no curso do contrato os efeitos da suspensão abrangem os contratos em curso, idêntico procedimento deve ocorrer.

Em todos os dois casos, deve ser realizado processo com direito a contraditório e ampla defesa.

7 PROCEDIMENTO PARA A PENALIDADE

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes possui regras do procedimento para a aplicação das penalidades consubstanciadas na Instrução Normativa 06/2019¹⁴.

Após a análise de justificativas é elaborada Nota Técnica com os seguintes elementos¹⁵:

- I - relato dos fatos e análise da manifestação do interessado, se houver, bem como enquadramento da improbidade a ser apurada;
- II - exposição de motivos que deram causa à solicitação de abertura do procedimento administrativo;
- III - consequências para Administração Pública advindas do ato infracional, com relação ao andamento do certame e/ou contrato; e
- IV - memória de cálculo, nos casos de eventual aplicação de multa.

Tais procedimentos podem ser adotados para a decretação das penalidades previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993:

14 BRASIL. DNIT. **Instrução Normativa 06/2019**. Disponível em <file:///C:/Users/Claudio/Downloads/instrucao-normativa-06-2019-colegiada-aplicacao.pdf> Acesso em 08 de nov. de 2020.

15 BRASIL. DNIT. **Instrução Normativa 06/2019**. Disponível em <file:///C:/Users/Claudio/Downloads/instrucao-normativa-06-2019-colegiada-aplicacao.pdf> Acesso em 08 de nov. de 2020.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação. (Vide art 109 inciso III)

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

As penalidades podem ocorrer mesmo na fase do certame se houver a tentativa de frustrar os objetivos da licitação, nos termos do art. II do art. 88 supracitado.

8 CONCLUSÕES

Diante do exposto, podemos concluir que:

O TCU por diversas decisões firmou o entendimento de que as sanções do art. 87, III da Lei 8.666/1993, do art. 7º da 10.520/2002 e art. 38, incisos I a III da lei 13.303/2016, aplicam-se apenas ao ente que declarou a penalidade.

O STJ de modo diverso firmou entendimento no qual o inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 abrange todas as esferas da federação.

A lei 10.520/2002 a nosso ver abrange a proibição de todos os entes, não é convincente o “ou” ser interpretado como alternância ou exclusão, pois também se pode entender como ênfase,¹⁶ sentido que é mais consentâneo com a norma geral da lei 8.666/1993 que não foi revogada pela lei do pregão neste particular.

¹⁶ HOUAISS, **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2091.

Quanto a lei 13.303/2016 que é um microsistema dentro do sistema da lei 8.666/1993 adotou a interpretação de que penalidades em outros entes repercutem em certames da estatal e assim entendeu a recente decisão do TCU.

O STF entende que a lei 8.666/93 é norma geral quanto a estabelecer desigualdades entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade razão pela qual leis estaduais ou municipais não podem transbordar este mandamento geral, se o fizerem são inconstitucionais.

Com efeito, também o governo federal reconhece o impedimento de forma geral, isto é, em todos os entes por meio da AGU e CGU.

Deve-se considerar o enquadramento da Lei 12.846/2013 no seu art. 5º que prevê:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) **frustrar** ou fraudar, mediante ajuste, combinação **ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;** (grifamos)

Podendo perfeitamente enquadrar no caso de o licitante possuir impedimento e mesmo assim participar de certame, sem revelá-lo ou da Administração permitir o desatino conhecendo-o.

O edital pode e deve prever que o licitante não possua nenhum impedimento de licitar com a União, com os Estados, com os Municípios e estatais.

Se nenhum dos licitantes levantar o referido impedimento, por desconhecer a sanção dos outros licitantes, e o objeto for adjudicado, mas posteriormente, a Administração souber por denúncia o impedimento, o contrato deve ser declarado nulo e ser aberta nova licitação.

No caso de impedimento no curso do contrato os efeitos da suspensão abrangem os contratos vigentes, e idêntico procedimento deve ocorrer.

Em todos os dois casos, deve ser realizado processo com direito a contraditório e ampla defesa.

Por fim, nas decisões nas quais se afasta o impedimento em todos os entes não se cogita da boa-fé administrativa que é altaneira no Direito Administrativo e não pode ser afastada neste particular.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CGU. **Planilha de penalidades ativas (suspensão e impedimento)**. Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/@@search?SearchableText=impedido+de+licitar+art.+87>. Acesso em 08 de nov. de 2020.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2016/06/mtfc-nega-pedido-de-reconsideracao-e-mantem-mendes-junior-inidonea> e <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2016/04/cgu-conclui-processo-e-declara-construtora-mendes-junior-inidonea>. Acessos em 08 de nov. de 2020.

BRASIL. DNIT. **Instrução Normativa 06/2019**. Disponível em <file:///C:/Users/Claudio/Downloads/instrucao-normativa-06-2019-colegiada-aplicacao.pdf>. Acesso em 08 de nov. de 2020.

BRASIL. DNIT. **Instrução Normativa 06/2019**. Disponível em <file:///C:/Users/Claudio/Downloads/instrucao-normativa-06-2019-colegiada-aplicacao.pdf>. Acesso em 08 de nov. de 2020.

BRASIL. **JUSBRASIL**. Disponível em <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/467302246/recurso-especial-resp-1382362-pr-2013-0134522-6>. Acesso em 08 de nov. de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-2-artigo-22>. Acesso em 25 de set. de 2020.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2081/2014 – Plenário**. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2081%20ANOACORDAO:2014%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20. Acesso em 08 de nov. de 2020.

BRASIL. TCU. **Acórdão 269/2019 – Plenário**. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:269%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20. Acesso em 08 de nov. de 2020.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2757/2020**. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/sagas/Sv/VisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultadaPagina=S&item0=718517>. Acesso em 08 de nov. de 2020.

BRASIL. TCU. **Acórdão 281/2014 – Plenário**. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2081%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em 08 de nov. de 2020.

CASTRESANA, Amelia. **Fides, bona fides**: un concepto para la creación del derecho. Madrid: Tecnos, 1991, p. 97.

GARRIDO, Manuel J. Garcia. **Derecho Privado Romano: II. Casos y decisiones jurisprudenciales**. Madrid: Distribuidora Dykinson, S.A., 1980, p. 248.

HOUAISS, **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2091.

SCHULZ, Fritz. **Principios del derecho romano**. Madrid: Cívitas, 1990. p. 255.

ARTIGO

A IMPLANTAÇÃO DE GESTÃO DE RISCOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOB AS PERSPECTIVAS DE GESTÃO DE PESSOAS, CAPACITAÇÃO E MOTIVAÇÃO

Gildiley Antonio de Almeida¹

Bacharel em Direito - PUC/PR
Especialista em Direito Público - UNIASSELVI
Especialista em Direito das Famílias e Sucessões - UniDOM
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Analista de Controle - TCEPR

Jerusa Helena Piaz Klock²

Bacharel em Direito - FURB
Especialista em Direito Aplicado - EMAP
MBA em Gestão Pública - FAE
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Analista de Controle - TCEPR

Paola Carolina Canuto Brandao³

Engenheira Industrial Mecânica - CEFET
Bacharel em Ciências Contábeis - FAFIPA
Especialista em Gestão Pública - FAE
Professora da Escola de Gestão Pública - TCEPR
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Diretora de Planejamento - TCEPR

Rogério Oliveira de Souza⁴

Bacharel em Direito - UFPR
Especialista em Direito Penal e Criminologia - UFPR
Mestre em Planejamento e Governança Pública - UTFPR
MBA em Gestão Pública - FAE
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Analista de Controle - TCEPR

RESUMO

Os Tribunais de Contas, com adoção dos modelos internacionais de gestão e legislação pátria, estabeleceram a Política de Gestão de Riscos, observando o planejamento estratégico. Como consequência dessa política, criou-se o Sistema de Gestão de Riscos para fazer a identificação, a avaliação, o monitoramento e o tratamento dos riscos, agregando valores diretamente para sociedade, com o uso adequado dos recursos públicos e demonstração do referencial para as boas práticas na Administração Pública. Identificou-se que os processos de gestão de riscos nos Tribunais de Contas

1 Contato: Gildiley.Almeida@tce.pr.gov.br

2 Contato: jerusa@tce.pr.gov.br

3 Contato: paola.canuto@tce.pr.gov.br

4 Contato: rogeriosouza@tce.pr.gov.br

sob as perspectivas de gestão de pessoas, capacitação e motivação mostraram-se indispensáveis, considerando que a eficácia dos resultados decorrentes das atividades de fiscalização demanda desenvolvimento de competências, adequada alocação de servidores, reconhecimento profissional e melhorias na gestão de desempenho. Verificou-se que se faz necessário priorizar o processo de gestão de riscos nos Tribunais de Contas sob as perspectivas da gestão de pessoas, capacitação e motivação, considerando que os colaboradores estão principalmente na primeira e segunda linhas de defesa e que são aqueles que influenciam de forma direta ou indiretamente nos demais processos de gerenciamento de riscos. Concluiu-se que a implantação de gestão de riscos sob as perspectivas de gestão de pessoas, capacitação e motivação deve ser prioridade no Sistema de Gestão de Riscos nos Tribunais de Contas para não macular os demais processos de gestão de riscos e não mitigar cumprimento dos objetivos estratégicos previamente estabelecidos.

PALAVRAS-CHAVE

Tribunais de Contas. Modelos internacionais de gestão. Legislação Pátria. Política de Gestão de Riscos. Sistema de Gestão de Riscos. Processos de gestão riscos. Plano Estratégico. Objetivos Estratégicos. Gestão de pessoas. Capacitação. Motivação. Prioridades.

ABSTRACT

The Courts of Accounts, with the adoption of international management models and national legislation, established the Risk Management Policy, observing the strategic planning. Because of this policy, the Risk Management System was created to perform the identification, assessment, monitoring and treatment of risks, adding values directly to society, with the appropriate use of public resources and demonstrating the reference for good practices. practices in Public Administration. It was identified that the risk management processes in the Courts of Accounts from the perspective of people management, training and motivation proved to be indispensable, considering that the effectiveness of the results resulting from the inspection activities demands the development of skills, adequate allocation of employees, professional recognition and improvements in performance management. It was found that it is necessary to prioritize the risk management process in the Courts of Accounts from the perspective of people management, training and motivation, considering that employees are mainly in the first and second lines of defense and are those who influence directly or indirectly in other risk management processes. It was concluded that the implementation of risk management from the perspectives of people management, training and motivation must be a priority in the Risk Management System in the Courts of Accounts in order not to tarnish the other risk management processes and not to mitigate compliance with the objectives previously established strategic objectives.

KEYWORDS

Courts of Accounts. International management models. Homeland Legislation. Risk Management Policy. Risk Management System. Risk management processes. Strategic plan. Strategic objectives. People management. Training. Motivation. Priorities.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como tema a implantação de Gestão de Riscos nos Tribunais de Contas sob as perspectivas de Gestão de Pessoas, Capacitação e Motivação. Como toda organização, os Tribunais de Contas têm as pessoas, que compõem os seus quadros, como principal recurso para o atingimento de seus objetivos estratégicos.

A Política de Gestão de Riscos declara as diretrizes, a metodologia, as intenções, as responsabilidades de uma organização relacionados à gestão de riscos. Dessa forma, a identificação, a avaliação e o tratamento de possíveis ameaças decorrentes das atividades da organização têm como premissas os princípios que norteiam a Administração Pública.

O Sistema de Gestão de Riscos nos Tribunais de Contas, estabelecido pela Política de Gestão de Riscos, compreende as três linhas de defesa, corpo administrativo, prestadores externos de avaliação e um conjunto de instrumentos (planejamento estratégico, mapeamento de processos etc.) que dão suporte para implantação, monitoramento e melhoria contínua da gestão de riscos. Dentre esses instrumentos, o planejamento estratégico aborda os aspectos da Gestão de Pessoas, da Capacitação e da Motivação. Diante disso, para a prestação do serviço público de qualidade, os Tribunais de Contas devem preparar os seus colaboradores no contexto da visão, missão e objetivos estratégicos. A análise dessas perspectivas nos faz refletir sobre a necessidade de implantação de um processo de gestão de riscos e as prioridades estabelecidas pelo Sistema de Gestão de Riscos, com foco na identificação, tratamento e monitoramento de eventuais falhas decorrentes gestão inadequada de pessoas, de falta de capacitação profissional e de motivação.

Considerando que a Política de Gestão de Riscos contempla também o planejamento estratégico, a implantação de Gestão de Riscos sob as perspectivas de gestão de pessoas, capacitação e motivação deve ser prioridade no Sistema de Gestão de Riscos nos Tribunais de Contas?

Nesse contexto, observado o planejamento estratégico e a Política de Gestão de Riscos, o presente artigo tem como objetivo principal verificar se a implantação de gestão de riscos sob as perspectivas de gestão de pessoas, capacitação e motivação deve ser prioridade no Sistema de Gestão de Riscos dos Tribunais de Contas; e consentâneo ao objetivo principal, identificar como deve ser implantado a gestão de riscos sob as perspectivas de gestão de pessoas, capacitação e motivação, verificar a importância da gestão por processos relativamente à aplicação da

gestão de riscos no gerenciamento de alocação de pessoas nos Tribunais de Contas e se há melhorias no Sistema de Gestão de Riscos do Tribunais de Contas com a implantação do processo de gestão de riscos sob as perspectivas de gestão de pessoas, capacitação e motivação.

Para o desenvolvimento desse artigo, foi realizado levantamento bibliográfico e documental acerca do tema, sendo descritiva e explicativa e pesquisa aplicada, discussões em grupo, tendo como bases teóricas artigos e livros publicados.

2 A IMPLANTAÇÃO DE GESTÃO DE RISCOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A gestão de riscos tem sido uma boa prática adotada pelos Órgãos de Controle externo no Brasil. Diante das dificuldades de se implementar controles efetivos da gestão dos gastos dos recursos públicos, os Tribunais de Contas adotaram, ao longo do tempo, modelos (padrões ou *frameworks*) internacionais de controles com a finalidade de melhorar a técnica de gestão de riscos e controle.

Nesse sentido, pode-se observar que as práticas de gestão de riscos inseridas nos modelos da COSO – Comitê das Organizações Patrocinadoras (Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), da norma ABNT NBR ISO 31000, da INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) e da COSO - ERM (Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance) são “modelos de referências (Souza, Santos, 2019, p.39)” para o estabelecimento dos controles internos e externos no ambiente das Cortes de Contas.

Os Órgãos de Controle detectaram que seria um problema a falta de gestão de riscos numa organização ou órgão público, pois a gestão de riscos assegura ao gestor o controle de grande parte dos problemas, com a identificação, análise, tratamento e monitoramento dos riscos e possibilita também a identificação das ameaças ou oportunidades que podem influenciar no atingimento dos objetivos estratégicos delineados cuidadosamente no planejamento estratégico das Cortes de Contas.

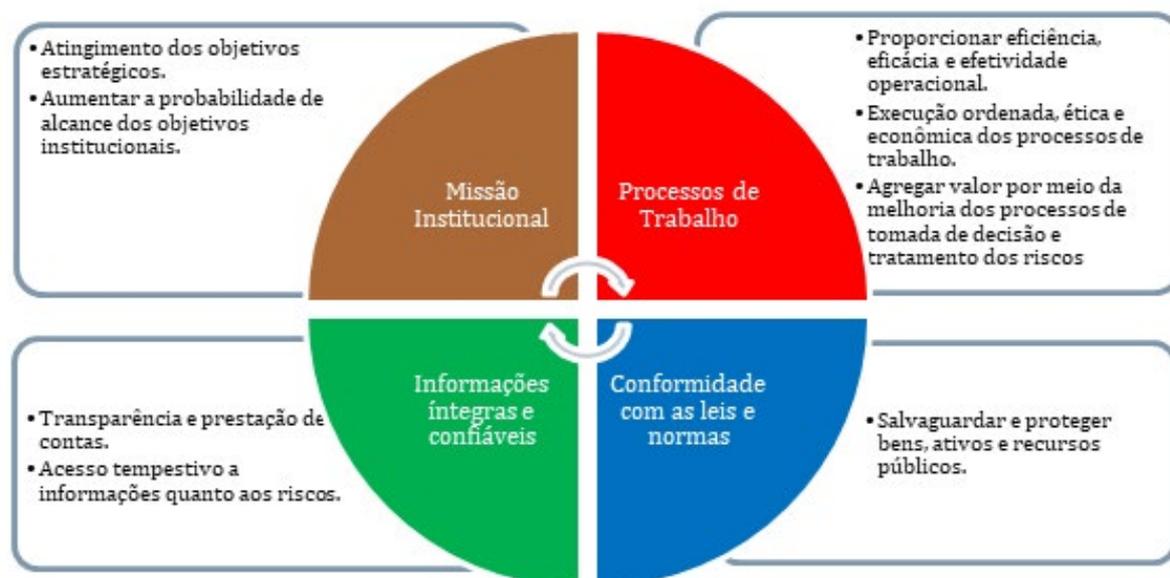
Nesse sentido, a Lei nº 13.303/2016 (Brasil, 2016) reforçou a importância do estabelecimento de regras de governança corporativa e práticas de *compliance* (Castro, Gonçalves, 2019, p. 9); a Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013 (Brasil, 2013), implementou o combate à corrupção; a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 dispôs sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal; e o Decreto Federal nº 9.203/2017, estabeleceu a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para melhoria e aumento da eficiência do setor público, com foco na capacidade de resposta, na integridade, na confiabilidade, na prestação de contas e responsabilidade.

Em consonância com a legislação nacional e com os padrões internacionais de gestão de riscos, incorporados pelos Tribunais de Contas no Brasil, a Associação

dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON aprovou as Diretrizes de Controle Externo -Atricon nº 3303/2018 - relacionadas à temática “Governança nos Tribunais de Contas”.

Diante disso, segundo a norma ABNT NBR ISO 31000, o instrumento que formaliza o processo de gerenciamento de riscos é a Política de Gestão de Riscos -PGR. A Política de Gestão de Riscos dos Tribunais de Contas é a “declaração de intenções e diretrizes gerais para a efetivação de forma eficiente e eficaz dos processos de gestão de riscos (Souza, Santos, 2019, p.60) “.

FIGURA 1



Fonte - <https://legado.justica.gov.br/Acesso/governanca/gestao-de-riscos/Modelo%20Gestao%20Riscos%20MJ>

A Política de Gestão de Riscos, conforme quadro acima, contribui para o alcance dos objetivos estratégicos e cumprimento do propósito institucional, tendo como foco assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis dos Tribunais de Contas tenham acesso tempestivo às informações quanto aos riscos identificados e providências a serem tomadas; alocar recursos para o tratamento e acompanhamento dos riscos; aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos estratégicos e indicar instrumentos para a melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes da sua materialização. A partir da PGR será possível implantar o Sistema de Gestão de Riscos nos Tribunais de Contas - SGR.

2.1 SISTEMA DE GESTÃO DE RISCOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas do Brasil, tendo em vista a internalização de modelos (padrões ou frameworks) internacionais de controles e de fiscalização e as leis relativas ao combate à corrupção e às leis com “sugestões” de implantação de um

sistema de *compliance*, têm estabelecido Políticas de Gestão de Riscos com foco na fiscalização do uso de recursos públicos, com avaliação de riscos operacionais, de conformidade, financeiros e de integridade, e no atingimento das metas e objetivos estabelecidos no plano estratégico.

Estabelecida a PGR, é criado o Sistema de Gestão de Riscos nos Tribunais de Contas – SGR, devendo ter como objetivos principais a observância das normas legais e regulatórias; o estabelecimento dos níveis de riscos; o tratamento adequado das informações disponíveis; o cumprimento das diretrizes da PGR acerca da gestão de pessoas, capacitação e motivação dos colaboradores dos Órgãos de Controle.

O SGR é formado pela primeira linha de defesa (provisão de produtos/serviços aos clientes; gerenciamento de riscos), segunda linha de defesa (expertise, apoio, monitoramento e questionamento sobre questões relacionadas a riscos), terceira linha de defesa (avaliação e assessoria independentes e objetivas sobre questões relativas ao atingimento dos objetivos), pelo corpo administrativo e pelos prestadores externos de avaliação.

FIGURA 2

O Modelo das Três Linhas do The IIA



Fonte - <https://iibrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf>

Conforme se verifica na figura acima, a gestão de riscos está diretamente ligada, dentro da cultura organizacional das Cortes de Contas, à gestão de pessoas, à capacitação e à motivação, pois os servidores/colaboradores estão, além de comporem as demais instâncias do SGR, na primeira e segunda linhas de defesa e precisam estar alinhados, de forma técnica e culturalmente, com os processos e procedimentos e motivados para o cumprimento das metas e objetivos organizacional previamente estabelecidas no plano estratégico dos órgãos de controle.

As pessoas são alicerces da organização e utilizam suas habilidades, capacidades, experiências e conhecimentos como ferramentas para conseguir novos recursos e alcançar os resultados esperados pela empresa. O homem coloca à disposição destas diversas habilidades, como executar tarefas e atividades, influenciar e modificar o comportamento dos outros e ter idéias baseadas em seus conceitos e em suas experiências (KNAPIK, 2008, p. 15). Diante disso, o SGR inerente aos Tribunais de Contas é permeado por colaboradores responsáveis direta ou indiretamente pelo correto emprego de metodologias e boas práticas nacional e internacionalmente reconhecidas, com o objetivo de efetivar a gestão de riscos preconizada na PGR.

2.2 A IMPLANTAÇÃO DE GESTÃO DE RISCOS SOB A PERSPECTIVA DE GESTÃO DE PESSOAS

Na perspectiva da gestão de pessoas, com o foco voltado para o atingimento dos objetivos estratégicos, vem como modelo gerencial alternativo a Gestão por Competências. Esse modelo se propõe a identificar, desenvolver e mobilizar as competências necessárias, nos diferentes níveis da organização, visando à consecução dos objetivos estratégicos da entidade.

A competência é composta pelo conhecimento, habilidade e atitude (CHA). O conhecimento se refere ao referencial teórico, já habilidade é a vivência da teoria é a teoria em prática. A atitude se manifesta pelos comportamentos humanos, se refere a emoções, valores e sentimentos. O conhecimento em conjunto com a habilidade forma a chamada competência técnica, enquanto a atitude provém da competência comportamental.

Repensar as práticas de gestão de pessoas como agentes estratégicos para obtenção de resultados e do alcance dos objetivos organizacionais tem sido alvo de reflexão e tem acarretado mudanças nos modelos de gestão. Essas transformações estão proporcionando uma aproximação das pessoas com a empresa por meio de uma gestão mais participativa e colaborativa, propiciando que as pessoas interajam mais com a alta direção. (GUBMAN, 1999, p. 38).

O primeiro passo para implantação do referido modelo de gestão é a identificação das competências essenciais da organização que, alinhadas com a missão, visão e valores organizacionais, se tornam suficientes para o atingimento dos objetivos estratégicos. Nesse sentido, analisar eventuais riscos sem considerar

os aspectos diretamente relacionados aos colaboradores seria colocar em risco a própria gestão de riscos.

Fala-se em processos de gestão de riscos, no entanto é necessário que haja o desdobramento da identificação das competências essenciais nos processos existentes de cada competência relativamente a cada setor da entidade, para depois inventariar essas competências já existentes na organização e realizar a sua mensuração, identificando eventuais riscos ou oportunidades.

A gestão de pessoas deve considerar a organização como um sistema vital, que gerencia as competências técnicas e comportamentais de seus colaboradores, porque são as **pessoas que definem o rumo da organização** e lhe dão alma (GUBMAN, 1999, p. 40) (grifo nosso)

Portanto, com a gestão de riscos sob perspectiva da gestão de pessoas será possível a identificação de inúmeros riscos ligados a outros processos de gerenciamento de riscos e que afetem diretamente os objetivos estratégicos da organização.

2.3 A IMPLANTAÇÃO DE GESTÃO DE RISCOS SOB A PERSPECTIVA DA CAPACITAÇÃO

É competência da administração dos Tribunais de Contas capacitar seus colaboradores para que possam desempenhar as funções designadas de forma efetiva e com objetivos alinhados às metas estratégicas previamente preconizadas. As competências individuais devem estar atreladas às competências essenciais para organização. (DUTRA, TATIANA, GRABRIELA, 2017, p. 35).

Aprimorar as capacidades profissionais é fundamental para que o planejamento estratégico seja eficaz, uma vez que desenvolver conhecimentos e habilidades técnicas nos Órgãos de Controles diminui as probabilidades de erros nos processos internos e externos voltados para as atividades meios e fins das Cortes de Contas.

Os processos de desenvolvimento envolvem três estratos que se superpõem: treinamentos, desenvolvimento de pessoas e desenvolvimento organizacional. Os estratos menores – como treinamento e desenvolvimento (T&D) de pessoal – tratam da aprendizagem no nível individual e como as pessoas aprendem e se desenvolvem. **O desenvolvimento organizacional é o estrato mais amplo e abrangente e se refere a como as organizações aprendem e se desenvolvem pela mudança e inovação.** Chiavenato, 2014, p. 308. (grifo nosso).

Nesse cenário, considerando o modelo adotado, os Órgãos de Controles precisam de políticas objetivas e formalizadas acerca das capacitações por cargos ou por competências. O treinamento por competência mostra-se o modelo ideal para a realidade dos tribunais e a adoção desses modelos precisa estar clara e objetivada na estrutura da organização, sob pena de as confusões e trocas de conceitos gerar riscos para os demais processos de gerenciamento.

A análise das necessidades de treinamento requer o diagnóstico da organização quanto à missão, aos valores, à visão e aos objetivos estratégicos da organização. A compreensão equivocada sobre os processos e modelos de treinamento e capacitação pode gerar riscos para a organização e, por esses motivos, a identificação da fragilidade técnica dos colaboradores é medida que se impõe, sob pena de contaminação dos demais processos de gerenciamento.

Portanto, os erros na detecção de possíveis fraquezas e fragilidades ligadas aos trabalhos executados pelos colaboradores são riscos que podem ser identificados, analisados, tratados e monitorados com o processo de gestão de riscos sob a perspectiva da capacitação.

2.4 A IMPLANTAÇÃO DE GESTÃO DE RISCOS SOB A PERSPECTIVA DA MOTIVAÇÃO

Na perspectiva da motivação, sob o enfoque da Pirâmide de Maslow adaptada, entende-se que o ser humano é motivado por necessidades organizadas em uma divisão hierárquica, agrupadas em duas categorias: as necessidades desmotivadoras e as necessidades motivadoras.

FIGURA 3 - PIRÂMIDE DE MASLOW



Fonte - Robbins, 2002, p. 152

Na base da pirâmide, como o maior grupo de necessidades desmotivadoras, está a necessidade de higiene (fisiológica) denominada de operação básica. No âmbito da gestão de pessoas, se refere a contraprestação financeira pelo seu labor, as condições de trabalho, conforto físico, e são consideradas necessidades desmotivadoras uma vez que a falta de alguma dessas necessidades é fator desmotivador para o colaborador.

No grupo de necessidades desmotivadoras, encontra-se a necessidade de segurança do ser humano, relativamente a existência de algum perigo. Sob o enfoque

de gestão de pessoas, todos os benefícios fornecidos pelas organizações (auxílio saúde, auxílio alimentação etc.), bem como a estabilidade do emprego, um ambiente de trabalho seguro, entre outros. Também nesse caso, tem-se que a falta do sentimento de segurança é fator desmotivador para o colaborador, podendo ser um fator de risco para o desempenho de suas atividades. Nesse sentido, define-se “motivação como o processo responsável pela intensidade, direção e persistência dos esforços de uma pessoa para o alcance de uma determinada meta. (ROBBINS, 1943, p. 132).”

Ainda, como fator relevante para a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, tem-se a necessidade de identificação do trabalhador com a sua organização, buscando o alinhamento com a cultura organizacional.

CLIMA ORGANIZACIONAL é o ambiente psicológico que existe dentro de um departamento ou empresa, é aquela condição interna percebida pelas pessoas e que influencia seus comportamentos. Está ligado à motivação da equipe, aos aspectos internos da organização que conduzem a diferentes níveis ou tipos de motivação e dão origem a comportamentos que podem ser favoráveis e benéficos ou desfavoráveis e prejudiciais ao trabalho. (KNAPIK, 2008, p. 23)

Portanto, a análise da Pirâmide de Maslow nos permite afirmar que a falta de motivação pode gerar riscos e influenciar diretamente na gestão dos processos de gerenciamento de riscos, tendo como consequência a mitigação da eficiência e qualidade do SGR.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, o Sistema de Gestão de Riscos nos Tribunais de Contas, estabelecido pela PGR, dá suporte para que os Órgãos de Controle possam atingir os seus objetivos estratégicos por meio da identificação, da análise, da avaliação e do tratamento dos riscos, agregando valores diretamente para sociedade, com o uso adequado dos recursos públicos, tornando-se um referencial para as boas práticas na Administração Pública e para a atuação dos servidores e gestores públicos.

A existência do processo de gestão de riscos nos Tribunais de Contas sob as perspectivas de gestão de pessoas, capacitação e motivação mostra-se indispensável, considerando que a eficácia dos resultados decorrentes das atividades de fiscalização demanda desenvolvimento de competências, adequada alocação de servidores, reconhecimento profissional e melhorias na gestão de desempenho, permitindo reduzir ou eliminar os impactos negativos sob a ótica dos resultados esperados previamente estabelecidos no planejamento estratégico das Cortes de Contas.

A Política de Gestão de Riscos deve ser trabalhada sob as perspectivas do planejamento estratégico para que o Sistema de Gestão de Riscos dos Tribunais de Contas seja pautado também nas metas, nos indicadores e nos objetivos estratégicos e tenha como finalidade direta seguir a missão, a visão e os valores dos Órgãos de Controle.

A implementação da gestão por processos nos tribunais segue as diretrizes dos modelos de referência para o controle, onde se fundamenta a necessidade do planejamento organizacional. Nesse sentido, a adequada gestão de pessoas, a compreensão correta sobre os processos e modelos de treinamento e capacitação e a constante motivação geram melhorias para a instituição, influenciando também direta e positivamente nos demais processos de gerenciamento de riscos.

Diante disso, verificamos que seria necessário priorizar o processo de gestão de riscos nos Tribunais de Contas sob as perspectivas da gestão de pessoas, capacitação e motivação, considerando que os colaboradores estão nas duas primeiras linhas de defesa e que são aqueles que influenciarão de forma direta ou indiretamente nos demais processos de gerenciamento de riscos, com foco nos objetivos estratégicos das Cortes de Contas.

Portanto, a implantação de gestão de riscos sob as perspectivas de gestão de pessoas, capacitação e motivação deve ser prioridade no Sistema de Gestão de Riscos nos Tribunais de Contas, sob pena de macular os demais processos de gestão de riscos e mitigar o cumprimento dos objetivos estratégicos previamente estabelecidos.

REFERÊNCIAS

ABNT (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS). NBR ISO 31000: Gestão de Riscos: Princípios e diretrizes. 1. Ed. 2018.

ATRICON. Resolução nº 12 de 30 de novembro de 2018. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2019/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-12-2018-Diretrizes-3303-Governan%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/DefaultDocumento.action?id=132863>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.846 de 01 agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. **Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de recursos humanos: fundamentos básicos**. São Paulo: Atlas, 2014.

COSO.COSO ERM. Controle Interno: Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura. Tradução: PriceWaterhouseCoopers e Instituto dos Auditores Internos do Brasil, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/new/2013/downs/coso/COSO_ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2019.

DUTRA, Joel Souza, DUTRA, Tatiana Almendra e DUTRA, Gabriela Almendra, **Gestão de pessoas: realidade atual e desafios futuros**. São Paulo: Atlas, 2017.

GUBMAN, E. **Talento: desenvolvendo pessoas e estratégias para obter resultados extraordinários**. Tradução de Ricardo Inojosa. Rio de Janeiro: Campus, 1999

KNAPIK, Janete. **Gestão de pessoas e talentos**. 2ª ed. Curitiba: Ibpex, 2008.

INTOSAI, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management. 2007.

ROBBINS, Stephen P. 1943 – **Comportamento organizacional**. Trad. Reynaldo Marcondes. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

SOUZA, Kleberon Roberto de; SANTOS, Franklin Brasil. **Como combater o desperdício no setor público: gestão de riscos na prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ROBBINS, Stephen P. 1943 – **Comportamento organizacional**. Trad. Reynaldo Marcondes. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002. <https://global.theiia.org/translations/PublicDocuments/3LOD-IIA-Exposure-ocument-Portuguese.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

ARTIGO

O COMPLIANCE E A EXPECTATIVA DO CONSENSUALISMO NA ATUAÇÃO SANCIONATÓRIA DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD)

Jesse Geraldo Arriola Junior¹

Bacharel em Direito - Unicuritiba
Bacharel em Informática - UP
Especialista em Desenvolvimento em Ambiente Web - PUCPR
Mestre em Ciência e Tecnologia Ambiental - Univali
Pesquisador - Gedai/UFPR
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Analista de Controle - TCEPR

Marcondes Almeida Correia²

Graduado em Análise e Desenvolvimento de Sistemas - FAESA
Especialista em Engenharia de Software - ESTÁCIO
MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal - UNINTER/PR
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Analista de Controle - TCEPR

Franklin Felipe Wagner³

Graduado em Tele-informática - UTFPR
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Técnico de Controle - TCEPR

Daltoni Urague⁴

Bacharel em Informática - UNIOESTE
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Analista de Controle - TCEPR

RESUMO

A Lei Federal nº. 13.709, de 14 de agosto de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), estabeleceu normas obrigatórias para o tratamento de dados pessoais e sanções administrativas a serem aplicadas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) nos casos de violação. De acordo com a reinterpretação de princípios que regem as relações entre Estado e pessoas naturais e jurídicas de direito privado, a aplicação de sanções administrativas pode ser mitigada por meio de instrumentos jurídicos consensuais. O acordo de leniência é exemplo de instrumento jurídico consensual e está vinculado, segundo o regime jurídico anticorrupção brasileiro, à adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade. Entendendo os programas de integridade como especializações dos programas de *compliance*, o

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

2 Contato: Marcondes.Correia@tce.pr.gov.br

3 Contato: ffwagner@tce.pr.gov.br

4 Contato: daltoni.urague@tce.pr.gov.br

presente trabalho buscou determinar o papel dos programas de *compliance* na eventual composição consensual entre ANPD e agentes de tratamento, em face de violações de normas de tratamento de dados pessoais. Para isto, por meio do método dedutivo empregado a partir de pesquisa bibliográfica, analisou-se o advento das soluções consensuais nas relações entre o Estado e seus administrados, identificou-se a relação entre o *compliance* e o acordo de leniência, bem como as relações de correspondência entre elementos da LGPD e características de programas de integridade. Por conclusão, entendeu-se que a ANPD deve instituir, por meio dos seus regulamentos, instrumentos jurídicos que garantam soluções consensuais negociadas, nas quais os programas de *compliance* terão papel condicionante, além de garantirem a existência de elementos para a mitigação das sanções e o aperfeiçoamento de práticas que induzem o cumprimento dos requisitos exigidos pela LGPD.

PALAVRAS-CHAVE

Administração pública. Consensualismo. *Compliance*. LGPD. ANPD.

ABSTRACT

The Federal Law no. 13,709, of August 14th, 2018, known as the General Data Protection Law (LGPD), established mandatory rules for the treatment of personal data and administrative sanctions to be applied by the National Data Protection Authority (ANPD) in cases of violation. According to the reinterpretation of principles that govern the relationship between the State and private entities, the application of administrative sanctions can be mitigated through consensual legal instruments. The leniency agreement is an example of a consensual legal instrument and is linked, according to the Brazilian anti-corruption legal regime, to the adoption, application or improvement of an integrity program. Understanding the integrity programs as specializations of the compliance programs, the present work sought to determine the role of the compliance programs in the eventual consensual composition between ANPD and data processing agents in the face of violations of personal data processing rules. For this, through the deductive method used from bibliographic research, the advent of consensual solutions in the relations between the State and its administrators was analyzed, the relationship between compliance and the leniency agreement was identified, as well as the relationships of correspondence between elements of the LGPD and characteristics of integrity programs. In conclusion, it was understood that the ANPD should institute, through its regulations, legal instruments that will guarantee negotiated consensual solutions, in which compliance programs will have a conditioning role, in addition to guaranteeing the existence of conditions to mitigate sanctions and improve practices that induce the fulfillment of the requirements demanded by the LGPD.

KEYWORDS

Public administration. Consensualism. *Compliance*. LGPD. ANPD.

1 INTRODUÇÃO

Em 14 de agosto de 2018 foi sancionada a Lei Federal nº. 13.709, também conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), para dispor sobre o tratamento de dados pessoais, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade, bem como o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (BRASIL, 2018).

De acordo com a definições trazidas pela LGPD, dado pessoal é a informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável, e tratamento corresponde a toda operação que se realize com ele, tais como a coleta, processamento e arquivamento.

Duas figuras, consideradas agentes de tratamento, foram criadas pela LGPD: controlador e operador. De acordo com a lei, ambas podem ser atribuídas tanto a pessoas naturais quanto a jurídicas, de direito público ou privado.

O controlador identifica-se em razão da sua competência sobre as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais. O operador, por sua vez, é quem realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador.

Os agentes de tratamento de dados estão sujeitos a sanções administrativas em consequência de eventuais infrações cometidas aos preceitos da LGPD.

A competência para a aplicação das sanções administrativas é da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão da administração pública federal também criado pela LGPD, integrante da Presidência da República.

Como órgão da administração pública de competência fiscalizatória e sancionatória, parte da atuação da ANPD será regida por normas que são objeto de observação do direito administrativo sancionador.

Tradicionalmente, o direito administrativo cuida do exame das relações entre a administração pública e administrados. De maneira específica, quando a administração pública se manifesta com o intuito de aplicar sanções aos administrados, sem se valer do Poder Judiciário, tem-se o direito administrativo sancionador (CARDOSO, 2019).

O direito administrativo sancionador brasileiro vem observando o desenvolvimento de instrumentos jurídicos que permitem às partes substituir a aplicação das sanções previstas em lei por soluções de consenso. Busca-se assim maior eficácia nas ações de poder de polícia, regulatórias e de controle.

O acordo de leniência é um instrumento de natureza consensual criado pela Lei Federal nº 12.846 de agosto de 2013, também conhecida como Lei Anticorrupção.

De acordo com o Decreto Federal nº 8.420 de 18 de março de 2015, o qual regulamentou a Lei Anticorrupção, o acordo de leniência conterá, entre outras disposições, cláusulas sobre a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade.

No âmbito da Lei 12.846/2013, entende-se o programa de integridade como uma especialização do *compliance*, através da qual se pretende a implementação de medidas voltadas à prevenção, detecção e remediação de atos lesivos, de fraudes nos processos de licitação e execução de contratos com o setor público (BRASIL, 2015).

Assim, verifica-se que já há uma relação direta entre a composição consensual nos casos de corrupção e o *compliance*.

A partir desta constatação, a questão que se coloca no presente trabalho é: qual é o papel a ser cumprido pelos programas de *compliance* na eventual composição consensual entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados e agentes de tratamento que infringem normas da LGPD?

Tem-se, portanto, como objetivo principal identificar o papel do *compliance* nas organizações para se garantir soluções sancionatórias consensuais junto à Autoridade Nacional de Proteção de Dados.

De maneira subsidiária, através do método dedutivo que se aplica a partir de pesquisa bibliográfica, busca-se primeiramente compreender o advento das soluções consensuais nas relações entre o Estado e seus administrados. Passa-se à identificação da relação entre o *compliance* e o acordo de leniência, entendido como instrumento legal consensual que mitiga a aplicação de sanções administrativas. Por fim, estabelece-se relações de correspondência entre elementos da LGPD e características de programas de integridade, capazes de embasar à criação de instrumentos jurídicos consensuais pela ANPD vinculados a programas de *compliance*.

2 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS, CONSENSUALISMO E COMPLIANCE

As relações entre a administração pública e a sociedade vêm experimentando uma revolução, representada pela reinterpretação dos princípios que regem a atuação do Estado.

Tradicionalmente, o poder administrativo sempre foi exercido através das prerrogativas, entendidas como privilégios que o Estado possui nas relações com seus administrados. Através das prerrogativas se evidenciou uma “posição especial de superioridade, ou exorbitância” (CRETELLA JUNIOR, 1971) da administração pública diante de pessoas naturais ou jurídicas de direito privado. Assim afirma Palma (2020, p.28):

As prerrogativas públicas listadas pela doutrina administrativista denotam o poder administrativo. Diversos são os exemplos de prerrogativas públicas apresentados pelos administrativistas: auto executoriedade dos atos administrativos, poder de tutela, poder hierárquico, poder de expropriar, poder de requisitar bens e serviços, prerrogativa imperativa, poder de polícia, prerrogativa sancionatória, poder de instituir servidões, poder de modificação e de rescisão unilateral dos contratos administrativos, poder disciplinar,

presunção de legitimidade e de veracidade dos atos administrativos. Todas, invariavelmente, encerram a autoridade do estado, quer pela nota da coação, quer pela criação de procedimentos extremamente vantajosos ao ente público. Como traço comum, todas as prerrogativas públicas marcam a superioridade da Administração em relação aos administrados.

A relação de superioridade entre a administração pública e o administrado era pautada, dentre outras características, pela unilateralidade e imperatividade (FERREIRA FILHO; NEVES, 2018). A justificativa para a atuação unilateral do Estado, de maneira imperativa, baseava-se na ideia da supremacia e indisponibilidade do interesse público, e que este estaria cristalizado na lei. Assim, caberia à administração pública somente o cumprimento da lei, entendendo-se que é dela que emana a vontade do Estado. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (1967):

[a] atividade administrativa é subordinada à lei, e firmando que a Administração, assim como as pessoas administrativas (autarquias), não tem disponibilidade sobre os interesses públicos, mas apenas o dever de curá-los nos termos das finalidades predeterminadas legalmente.

Esta percepção sobre a atuação pública por muito tempo dificultou a concretização de soluções consensuais nos conflitos entre o Estado e seus administrados. Fez-se necessário uma releitura do conceito de interesse público, adequando-o a uma nova realidade social e econômica, com base nos princípios constitucionais da eficiência e da efetividade social (FERREIRA FILHO; NEVES, 2018). Entende-se que, a partir deste reenquadramento, o Estado pode, em determinados momentos, abrir mão de parcelas das suas prerrogativas, em busca de maior grau de cumprimento de suas sanções (PALMA, 2010. p.15), efetividade do seu poder regulador, agilidade e qualidade no atendimento das necessidades públicas, maior transparência na sua atuação, maior participação (BAPTISTA, 2003, p. 262) e desejo de colaboração por parte do administrado (FERREIRA FILHO; NEVES, 2018). Substituiu-se, portanto, a subordinação invariável pela possibilidade de acordos entre o ente público e o particular.

Consequentemente, a compreensão da prerrogativa sancionatória do Estado evoluiu.

Através do exercício da prerrogativa sancionatória se dá aplicação da sanção administrativa, que para Daniel Ferreira (2017), é a

direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo, a ser imposta no exercício da função administrativa, em virtude da incursão de uma pessoa física ou jurídica num ilícito regularmente sindicável nesse âmbito.

Em contraposição a obrigatória aplicação da sanção administrativa, conforme a ultrapassada filosofia da indisponibilidade do interesse público, Ferreira Filho e Neves (2018) entendem haver um dever de atuação consensual da administração pública, nos seguintes termos:

(...) em situações nas quais existe a possibilidade de adoção da consensualidade com a diminuição de riscos e com a maximização do interesse público (especialmente pelo cumprimento espontâneo do direito material pelo administrado), o dever da atuação consensual, pelo menos com uma proposta de tentativa perante o interessado, existe com base numa interpretação do ordenamento jurídico brasileiro atual, notadamente dos arts. 3º, § 2º, 15 e 174, II, do CPC (...).

O dever de busca da consensualidade existe pelos diversos motivos já apontados (exigência de legitimidade, reinterpretação do interesse público, nova sistemática processualística etc.). Pode-se falar, então, num dever de consensualidade a que todos os administradores públicos e, em especial, os advogados públicos estão vinculados.

Para Palma e Guerra (2018), a competência consensual do poder público independe de lei expressa autorizadora e possui caráter geral, ou seja, serve a qualquer órgão do Estado. Tal entendimento faz-se possível a partir da análise do art. 26 da Lei Federal nº 13.655/18, responsável pelo texto atual da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB):

Alinhando-se a outros sistemas jurídicos que dispõe de leis autorizativas genéricas à celebração de acordos pela Administração Pública, a Lei n. 13.655/18 expressamente confere competência consensual de ordem geral ao Poder Público brasileiro. Isso significa que qualquer órgão ou ente administrativo encontra-se imediatamente autorizado a celebrar compromisso, nos termos do art. 26 da Lei, não se fazendo necessária a edição de qualquer outra lei específica, decreto ou regulamentação interna

Barros e Silva (2019, p.135) entende que a autorização genérica para que a administração pública possa fazer acordos vale também para suplantar a sua prerrogativa sancionatória:

No entanto, por mais que a redação sancionada do artigo 26 não mencione, expressamente, o vocábulo “sanção”, seria possível interpretar o dispositivo referido em seu sentido amplo, e, por conseguinte, estaria pacificado o supedâneo específico para a utilização de qualquer compromisso que vise os fins normatizados, a saber: eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. Note-se que o legislador não limitou o objeto do compromisso passível de ser celebrado pela Administração Pública, como também não vedou sua utilização para a resolução de sanções administrativas. Em outras palavras, qualquer prerrogativa estatal pode ser transacionada, como a sancionatória, fiscalizatória, adjudicatória, tributária etc. Não se pode, portanto, obstaculizar a adoção dos acordos administrativos substitutivos de sanção com base na ausência de previsão normativa específica.

Acordos que afastam a aplicação de sanções na esfera administrativa pressupõem o reconhecimento de que os entes particulares têm responsabilidade na gestão de riscos e controles capazes de prevenir e detectar a prática de atos ilícitos, bem como de mitigar os danos causados por estes. Deriva-se desta compreensão também a advento dos sistemas de conformidade, ou *compliance*.

O termo *compliance* tem origem na língua inglesa (*to comply*), e remete à condição de estar em conformidade com a lei, normas ou regramentos.

No entanto, o significado literal do vocábulo não resume o seu sentido. É através da sua natureza sistêmica (BARTOCCELLI, 2020) este se explica, entendida como um conjunto de procedimentos voltados à mitigação de riscos, preservação dos valores éticos e de sustentabilidade, e à garantia da continuidade dos negócios. Dentre os procedimentos, podem ser citados a análise e gestão de riscos, o desenvolvimento de controles, de mecanismos de identificação de desvios de conduta (canal de denúncias), monitoramentos e auditorias internas e externas (BARTOCCELLI, 2020).

Rocha (2018, p. 4) reforça a premissa da conformidade poder ser abrangente, quando aduz que “*compliance*, em sua tradução literal, trata-se de cumprimento de regras, normas e regulamentações”. Além de pressupor a adequação normativa, a autora vislumbra a complexidade que o tema representa, nos seguintes termos:

Além de sua simples definição, advinda da tradução inglesa, é um sistema complexo, estruturado, que interage com diversos processos e temas de uma organização. Para isso, investe no aprimoramento e atualização constante de processos, revisão de documentos, softwares, treinamentos, comportamentos e inúmeras outras frentes. Implementar um “sistema” de *compliance* dependerá, portanto, do desenvolvimento e aplicação de instrumentos formais, mas também de intervenções comportamentais (ou culturais).

No mesmo sentido, Diniz e Ribeiro (2015) afirmam que o *compliance* não pode ser confundido com o mero cumprimento de regras. Entendem o *compliance* como um conjunto composto também por padrões e procedimentos éticos e legais que orientam o comportamento da organização e a atitude dos seus funcionários. (*apud* CANDELORO; RIZZO; PINHO, 2012). O controle e a prevenção de riscos seguindo a legislação, e a garantia de cumprimento de normas e processos internos seriam as funções principais do *compliance* para Castella e Gabardo (2015, p.134).

Sistemas de *compliance* também podem ser chamados de sistemas de integridade (BARTOCCELLI, 2020).

Castro e Ziliotto (2020) observam que o tema *compliance* consolidou-se no Brasil com a publicação da Lei Federal nº. 12.846/2013, a chamada Lei Anticorrupção, e posteriormente, através do seu Decreto Regulamentador nº. 8.420/2015, os quais fizeram menção expressa aos termos *procedimentos internos de integridade* e *programa de integridade*.

Especificidades dos sistemas de integridade demandadas pela Lei Anticorrupção e sua relação com o acordo de leniência, enquanto solução consensual substitutiva ou mitigadora de sanção administrativa, são abordadas no tópico a seguir.

3 ACORDO DE LENIÊNCIA E A RELAÇÃO COM O COMPLIANCE

O acordo de leniência é uma solução consensual que envolve a autoridade máxima de um órgão ou entidade pública e a pessoa jurídica que cometeu atos lesivos à administração pública.

O administrador público, antes preso a um sistema punitivo que não permitia disposição ou maleabilidade, pode transacionar e negociar sanções como se agente privado fosse (CASTELLA E GABARDO, 2015, p.141).

Neste tipo de composição, a pessoa jurídica infratora compromete-se a colaborar na identificação de outros agentes envolvidos na infração, e na obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (BRASIL, 2013).

Também se exige que ela seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito, que cesse completamente seu envolvimento na infração investigada, que admita sua participação no ilícito, que coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, e que compareça, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento (BRASIL, 2013).

Como bônus, no âmbito das condutas lesivas previstas na Lei Anticorrupção, a organização privada se vê isenta de duas sanções: da publicação extraordinária da decisão condenatória, e da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público. Obterá também uma redução de até 2/3 (dois terços) da multa aplicável.

A Lei Anticorrupção também prevê a celebração de acordo de leniência com pessoas jurídicas que praticam ilícitos previstos na Lei Federal 8.666/93, a qual versa sobre licitações e contratos administrativos. Nestes casos, considerou a possibilidade de isenção ou atenuação na aplicação de penas de multa, advertência, suspensão temporária de participação em licitação, impedimento de contratar com a Administração, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (BRASIL, 1993.).

A relação expressa entre os acordos de leniência e o *compliance* foi dada pelo decreto regulamentador da Lei Anticorrupção (Decreto nº 8.420/2015). No seu art. 37, inciso IV, o referido decreto determinou a existência, nos acordos de leniência, de cláusulas que versem sobre a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade. Cuidou também o Decreto da definição de programa de integridade, entendendo-o como o

conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. (BRASIL, 2015)

Vincular a celebração de acordos de leniência à adoção de práticas de *compliance* reforça a intenção do Estado de não apenas garantir a colaboração, mas também de reabilitar empresas que incorreram em práticas de corrupção.

Trata-se do exercício de uma nova visão do interesse público, que por certo reconhece mais vantagens no “bom comportamento empresarial, com regulamentações efetivas” (CASTELLA; GABARDO apud GALBRAIT 2015, p.141), do que na aplicação de multas e restrição de direitos.

Assim, valoriza-se a função social das sociedades empresárias, enquanto “entidades indispensáveis à ordem econômica” (CORDEIRO, 2019), buscando-se evitar que sejam extirpadas do mercado, e que suas atividades sirvam às finalidades espúrias (MARÇAL; PEREIRA JUNIOR, 2017).

4 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS DA LGPD E A CORRELAÇÃO COM PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais estabeleceu normas gerais que versam sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (BRASIL, 2018). Monteiro (2018) resume sua aplicação e conteúdo nos seguintes termos:

A LGPD tem aplicação transversal e multissetorial, tanto no âmbito público e privado, online e offline. Ela versa sobre o conceito de dados pessoais, lista as bases legais que autorizam o seu uso – e o consentimento é apenas uma delas, dando destaque para a permissão do uso de dados com base no legítimo interesse do controlador do dados -, além de tratar de princípios gerais, direitos básicos do titular – como acesso, exclusão dos dados e explicação sobre uso – obrigações e limites que devem ser aplicadas a toda entidade que se vale do uso de dados pessoais, seja como insumo do seu modelo de negócio, seja para a atividade de seus colaboradores.

As sanções administrativas previstas pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais estão dispostas nos seu artigo 52, entre os incisos I e XII:

Art. 52. Os agentes de tratamento de dados, em razão das infrações cometidas às normas previstas nesta Lei, ficam sujeitos às seguintes sanções administrativas aplicáveis pela autoridade nacional:

- I - advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas;
- II - multa simples, de até 2% (dois por cento) do faturamento da pessoa jurídica de direito privado, grupo ou conglomerado no Brasil no seu último exercício, excluídos os tributos, limitada, no total, a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) por infração;
- III - multa diária, observado o limite total a que se refere o inciso II;
- IV - publicização da infração após devidamente apurada e confirmada a sua ocorrência;
- V - bloqueio dos dados pessoais a que se refere a infração até a sua regularização;
- VI - eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração;

- VII - (VETADO);
- VIII - (VETADO);
- IX - (VETADO).
- X - suspensão parcial do funcionamento do banco de dados a que se refere a infração pelo período máximo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até a regularização da atividade de tratamento pelo controlador;
- XI - suspensão do exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais a que se refere a infração pelo período máximo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período;
- XII - proibição parcial ou total do exercício de atividades relacionadas a tratamento de dados.

O parágrafo primeiro do art. 52 estabelece parâmetros e critérios de aplicação das sanções previstas. É a partir deles que se pode identificar relações de correspondência entre as condições balizadoras do poder punitivo do Estado nos casos de violação da LGPD e os parâmetros de avaliação da existência e aplicação de programas de integridade, tal como previstos pelo Decreto nº. 8.420/2015.

O quadro que segue demonstra estas relações de correspondência. Deve-se considerar que os elementos destacados na coluna A também são, em verdade, evidências colhidas junto ao infrator, a serem sopesadas positivamente pelo Estado, quando da aplicação das sanções.. Em paralelo, na coluna B, tem-se a expectativa correlata do Decreto Anticorrupção. Por tal simetria constata-se que a aplicação de sanção mais benéfica poderá ser alcançada se o infrator se encontrar em uma estrutura de conformidade de proteção de dados, construída de maneira análoga à do *compliance* de integridade previsto pelo regime jurídico brasileiro de anticorrupção.

TABELA 1 - RELAÇÕES ENTRE OS PARÂMETROS E CRITÉRIOS DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES PREVISTAS PELA LGPD (ART. 52) E PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO DA EXISTÊNCIA E APLICAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Coluna A: Parâmetros e critérios a serem considerados na aplicação de sanções previstas pela LGPD (art. 52)	Coluna B: Parâmetros de avaliação da existência e aplicação de programas de integridade (Decreto 8.420/2015 – art. 42)
II - a boa-fé do infrator; e VII - a cooperação do infrator;	I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
VIII - a adoção reiterada e demonstrada de mecanismos e procedimentos internos capazes de minimizar o dano, voltados ao tratamento seguro e adequado de dados (...); e X - a pronta adoção de medidas corretivas;	XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
IX - a adoção de política de boas práticas e governança;	II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

Fonte - Decreto 8.420/2015 – art. 42

A aproximação do regime de proteção de dados estabelecido pela LGPD e dos elementos dos sistemas de *compliance* se verifica não só nos quesitos relacionados a aplicação das sanções, mas também em outros aspectos regulamentados pela lei. Nota-se as correspondências identificadas entre a sugestão de conteúdo de para um programa de governança em privacidade, feita pela LGPD, e os parâmetros de avaliação de um programa de integridade do Decreto 8.420/2015 (tabela 2).

TABELA 2 - RELAÇÕES ENTRE ELEMENTOS DO CONTEÚDO MÍNIMO DE UM PROGRAMA DE GOVERNANÇA EM PRIVACIDADE (LGPD – ART. 50, § 2º, I) E PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO DA EXISTÊNCIA E APLICAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Conteúdo mínimo de um programa de governança em privacidade (LGPD – art. 50, § 2º, I)	Parâmetros de avaliação da existência e aplicação de programas de integridade (Decreto 8.420/2015 – art. 42)
a) demonstre o comprometimento do controlador em adotar processos e políticas internas que assegurem o cumprimento, de forma abrangente, de normas e boas práticas relativas à proteção de dados pessoais;	I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
d) estabeleça políticas e salvaguardas adequadas com base em processo de avaliação sistemática de impactos e riscos à privacidade; e h) seja atualizado constantemente com base em informações obtidas a partir de monitoramento contínuo e avaliações periódicas	V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
g) conte com planos de resposta a incidentes e remediação;	XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

Fonte - Decreto 8.420/2015 – art. 42

A competência para aplicação das sanções previstas pela LGPD é da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), tal como previsto no caput do já citado art. 52.

Caberá também à ANPD reconhecer e divulgar regras de boas práticas e de governança formuladas por controladores e operadores de dados pessoais, conforme dita o art. 50, § 3º. De maneira especial sobre esta competência, verifica-se o que Vainzof (2020) chama de auto regulação regulada (*enforced self-regulation*), ou seja, tem-se a expectativa de que as organizações estabeleçam normas próprias de conduta visando determinada conformidade (no caso, a proteção de dados pessoais), mas se determina que estas normas passem pelo crivo do órgão regulamentador.

A auto-regulamentação regulada ocorre também com programas de integridade anticorrupção, vez que estes são avaliados por órgão competente, qual seja, a Controladoria-Geral da União, nos casos de apuração de responsabilidade administrativa. Natural, portanto, que as organizações pautem a implementação e

execução dos seus programas de integridade pelos critérios de avaliação previstos no Decreto 8.420/2015.

Apesar da sua criação ter sido determinada pelo art. 55-A da LGPD, a sua implantação efetiva ainda carece da edição de normas regulamentares de iniciativa do poder executivo.

Vainzof (2020), argumentando sobre sua expectativa quanto a forma de atuação da ANPD, sugere que se adote um engajamento envolto por práticas comuns aos programas de *compliance*, tais como a utilização de códigos de conduta e o gerenciamento de risco. Antecipando-se a um posicionamento que busque soluções consensuais diante de infrações à regras de proteção de dados, orienta que a aplicação das sanções devem ser a última medida a ser considerada:

Ademais, um cuidado que se deve ter é que a futura ANPD, sob pena de ausência de confiança do mercado, priorize um engajamento construtivo com a iniciativa privada, no seguinte sentido:

(...)

Encorajar empresas que se esforcem em agir de forma responsável a demonstrar seus programas de privacidade, segurança da informação, códigos de conduta e gerenciamento de risco, visando a gerar o reconhecimento do mercado por suas boas práticas, incluindo certificações, entre outros padrões de accountability;

(...)

As sanções devem ser a ultima ratio, principalmente e somente quando houver alguma violação dolosa, ou práticas exponencialmente negligentes, condutas reiteradas ou extremamente graves.

À ANPD caberia também suprir soluções às preocupações externadas por Neves e Ferreira Filho (2018), quando escreveram sobre o dever de consensualidade do poder administrativo, tais como a edição de normas que regulamentem criteriosamente a eventual atuação consensual do órgão e a criação de câmaras para o julgamento e negociação destas medidas:

Esse dever, no entanto, enfrenta alguns problemas de concretização, tais como a importância da existência de regulamentação com critérios sobre a atuação consensual (seja por lei, seja por ato normativo infralegal); a criação de estruturas administrativas (órgãos, câmaras etc.); uma delimitação do controle a ser exercido diante da consensualidade pelos diversos órgãos (Poder Judiciário, Ministério Público, órgãos de controle interno etc.). Tudo isso com vistas a viabilizar uma cultura jurídica mais efetiva no âmbito do Estado-administração na lida com conflitos intersubjetivos de interesses que o alcancem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma nova visão sobre o interesse público, em detrimento àquela que identificava pessoas naturais e jurídicas de direito privado em uma condição de subordinação inflexível à lei, permite que o Estado envide soluções consensuais negociadas com

os seus administrados. Busca-se, assim, a realização dos princípios constitucionais da efetividade social e da eficiência.

Tal fenômeno repercute na prerrogativa sancionadora da administração pública, onde se vislumbra a criação de instrumentos jurídicos como o acordo de leniência.

Reconhece-se também que é do interesse da sociedade que as organizações reflitam sobre seus valores éticos, para que estes inspirem a implementação de políticas de conduta de integridade. Que planejem medidas baseadas nos riscos inerentes às suas atividades, a fim de evitar, detectar e reagir a práticas ilegais. E que a conformidade a estas práticas passe a integrar sua a cultura.

Os programas de *compliance* têm por missão a satisfação desta expectativa.

Natural, portanto, que os acordos que visem a negociação da aplicação de sanções administrativas de combate a corrupção sejam condicionados à adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de *compliance*. Com isso, tanto o Estado, quanto a sociedade almejam o aperfeiçoamento das empresas, para que cumpram com a sua função social e não voltem a delinquir.

O papel dos programas de *compliance* na busca por soluções consensuais negociadas em função de violações de normas de tratamento de dados pessoais deve ser análogo ao previsto pelo regime jurídico de anticorrupção. Ou seja, devem garantir a existência de condições para a mitigação das sanções e o aperfeiçoamento de práticas que induzem o cumprimento dos requisitos exigidos pela LGPD.

Tal como demonstrado, já existe correspondência entre as condições de aplicação de sanções previstas na LGPD e o que os programas de integridade podem oferecer, dado o entendimento dos critérios de avaliação estipulados pelo Decreto anticorrupção. Ou seja, as circunstâncias a serem valoradas de forma positiva na aplicação das sanções administrativas da LGPD podem ser garantidas por meio de um programa de *compliance* efetivo.

Quanto à formulação de regras de boas práticas e de governança em aspectos relacionados ao tratamento de dados pessoais, pode-se afirmar que os programas de *compliance* tem papel fundamental na composição do conteúdo mínimo de um programa de governança em privacidade, também em razão das correspondências demonstradas.

Portanto, há de se reconhecer pronta a estrutura hermenêutica necessária para que a ANPD institua, através dos seus regulamentos, instrumentos que garantam soluções consensuais negociadas para casos de violação de normas de tratamento de dados pessoais, e que estes estejam vinculados a existência de programas de *compliance*.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Programa de Integridade. Diretrizes para empresas privadas.** Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em 06 jul. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 8.420 de 18 de março de 2015. **Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em 28 ago. 2020.

BRASIL. LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso em 22 out. 2019.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROS E SILVA, Victor Carvalho Pessoa de. **Acordos administrativos substitutivos de sanção.** 2019. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

BARTOTTELLI, Rodrigo de Pinho. *Compliance. Manual do Compliance* coord. André Castro Carvalho et al. 2ª ed. Rio de Janeiro. Forense, 2020.

CARDOSO, Rafkaella. **Racionalidade penal e o direito administrativo sancionador.** Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/racionalidade-penal-e-o-direito-administrativo-sancionador/>>. Acesso em 24/02/2019.

CORDEIRO, André Luiz Bonat. Acordo de leniência e programas de *compliance*. **Gazeta do Povo.** 7 jul. 2019. Versão digital, disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/acordo-de-leniencia-e-programas-de-compliance/>>. Acesso em: 08 jul. 2020.

CASTELLA, Gabriel Morittini e; GABARDO, Emerson. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional.** Ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). Belo Horizonte: Fórum, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. Prerrogativas e sujeições da administração pública. **Revista da Faculdade de Direito.** Universidade de São Paulo, v. 66, p. 175-199, 1 jan. 1971.

DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. *Compliance* e a lei anticorrupção nas empresas. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 205, p. 87-105, jan./mar. 2015. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509944>>. Acesso em 27 jul. 2020.

FERREIRA, Daniel. Infrações e sanções administrativas. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-1/infracoes-e-sancoes-administrativas>>. Acesso em 24 jul. 2020.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, p. 135-169, nov. 2018. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653/74316>>. Acesso em: 09 jul. 2020.

MARÇAL, Thaís Boia; PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Compliance* e acordo de leniência são convergência necessária para Brasil crescer. **Revista Consultor Jurídico**. 28 jan. 2017. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-28/compliance-acordo-leniencia-sao-convergencia-necessaria>>. Acesso em 7 jul. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 89, p. 8-33, jul. 1967. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30088>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MONTEIRO, Leite Renato. **Lei Geral de Proteção de Dados do Brasil: análise contextual detalhada**. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/agenda-da-privacidade-e-da-protecao-de-dados/lgpd-analise-detalhada-14072018>>. Acessado em 18 ago. 2020.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa**. v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63>.

SILVA, Rafael L.M. et al Efeitos da comunicação alternativa na interação professor-aluno com paralisia cerebral não-falante. **Revista Brasileira de Educação Especial**. Marília/SP, vol.19, n.1, p. 25, p.25-42. Jan/2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbee/v19n1/03.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2016.

ROCHA, Letícia Sugai. **Desmistificando a Implementação de um Sistema de Compliance**. E-book. Disponível em <<http://veritaz.com.br/wp-content/uploads/2018/08/ebook-compliance.pdf>>. Acessado em 26 ago. 2020.

VAINZOF, Rony. A prorrogação das sanções da LGPD e a relevância da ANPD. **Revista Consultor Jurídico**. 12 jun. 2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-jun-12/rony-vainzof-lgpd-relevancia-anpd>>. Acesso em 09 jul. 2020.

ARTIGO

COMPLIANCE PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA MATURIDADE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Marcio José Assumpção¹

Mestre em Administração - UNEX/Espanha
Especialista em Auditoria Interna e Controladoria de Gestão – ISPG/SPEI
Graduado em Ciências Contábeis – UEPG
Professor do Curso de Ciências Contábeis - FESP
Inspetor de Controle Externo - TCEPR

Elizandro Natal Brollo²

Bacharel em Direito – UNIFACEAR
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Coordenador de Fiscalização - 4ª ICE - TCEPR

Marcus Vinicius Machado³

Bacharel em Direito - UFPR
Bacharel em Economia – FAE BUSINESS SCHOOL
Legal Law Master em Direito corporativo - IBMEC
Especialista em Recuperação Judicial e Falência – EMAP
Pós-graduando em direito societário avançado – ALLEZ- Y Escola de Direito e Negócios
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Analista de Controle - TCEPR

Mykaella Ribeiro Mello⁴

Bacharel em Direito - UP
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Assessora Jurídica do Ministério Público - TCEPR

Cesar Henrique Pignaton Ravani⁵

Bacharel em Ciências Contábeis – FAACZ
Bacharel em Direito – UNIOPET
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas
Analista de Controle - TCEPR

RESUMO

O presente artigo objetivou analisar o nível de maturidade do *compliance* nos municípios Paranaenses. Para tanto realizou-se uma pesquisa qualitativa e quantitativa através de questionários enviados a cinquenta municípios conforme critérios estabelecidos de amostragem e, posteriormente, por meio de pesquisa feita nos portais de transparência dos 399 municípios do Estado. A escolha do tema

1 Contato: mja@tce.pr.gov.br
2 Contato: elizandro.brollo@tce.pr.gov.br
3 Contato: marcus.machado@tce.pr.gov.br
4 Contato: mykaella.mello@tce.pr.gov.br
5 Contato: Cesar.Ravani@tce.pr.gov.br

justificou-se em face da grande prospecção de não integridade do setor público, sendo necessárias medidas de *compliance* com o fim de melhorar tal panorama. Identificou-se da temática do *compliance* uma série de pressupostos e pilares, os quais contribuem para a integridade do setor público. De forma geral, em termos de resultados da pesquisa destacam-se aspectos positivos, vulnerabilidades e oportunidades relacionadas a maturidade do *compliance* municipal. Como aspecto positivo destaca-se a utilização de medidas de *compliance* nos instrumentos das contratações. Em termos de vulnerabilidades, identifica-se uma baixa maturidade dos programas de integridade e não padronização entre os entes municipais. Como oportunidade de melhoria destaca-se a oportunidade de implementação de programa de integridade nos municípios.

PALAVRAS-CHAVE

Compliance Público. Municípios. Integridade. Fraude e corrupção.

ABSTRACT

This article aims to analyze the level of maturity of compliance in the municipalities of Paraná state. For the research a qualitative and quantitative methodology was used. Questionnaires were sent to fifty municipalities chosen by sampling and, after that, analysis of transparency portals of 399 municipalities. The theme choice was justified because of the prospect of non-integrity in the public sector, so that the implementation of compliance measures will be beneficial to change this scenario. From the analysis a series of assumptions were identified, as the results represent contributions to the integrity in public sector. After that we highlight the positive aspects, vulnerabilities and opportunities related to the maturity of municipal compliance. As a positive aspect, we verified that is possible to use compliance measures as contracting instruments. However, the low maturity of integrity programs and non-standardization among municipalities represents a vulnerability, a fact that allows us to explore and improve the implement integrity program in the Municipalities.

KEYWORDS

Public Compliance. Counties. Integrity. Fraud and corruption.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a transparência internacional, o Brasil é considerado um país pouco eficaz em termos de freios e contrapesos contra a corrupção, tendo elevada percepção da corrupção. Em 2019 a entidade afirmou que o Brasil alcançou apenas 35 pontos na escala IPC, considerando que a pontuação “0” indica que o país é percebido como altamente corrupto e “100” seria um País muito íntegro.

Contudo, há alguns anos estão sendo desenvolvidas mundialmente medidas de combate à corrupção e não conformidade em empresas e no setor público, como

é o caso do *compliance*, cuja definição consiste numa série de ferramentas, sistemas, políticas e ações que tem o objetivo de manter uma entidade em conformidade com ordenamento jurídico e preceitos éticos.

Desta forma, fica claro o quão importantes são os mecanismos de controle trazidos por este instituto, uma vez que sua aplicação não se limita a determinado seguimento, mas representa um universo de iniciativas que vão além do ordenamento jurídico e de formalidades, ao estimular o comportamento ético dos indivíduos e promover o aumento da transparência, da gestão adequada dos recursos públicos, da prestação de serviços à sociedade, do fomento aos controles de riscos de corrupção e dos mecanismos de punição a agentes públicos.

Igualmente relevante foi o avanço da legislação brasileira com a edição da Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 e seu Decreto regulamentador nº 8.420/2015, o qual dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e parâmetros específicos para os Programas de Integridade, respectivamente.

Contudo, existe a necessidade de regulamentar no setor público os institutos do *compliance* e dos Programas de Integridade, o que depende da discricionariedade de cada ente federativo. Neste sentido o Estado do Paraná publicou a Lei Estadual nº 19.857/2019⁶.

Em que pese a Lei não possua caráter obrigatório, existe uma problemática que recai sobre os municípios, uma vez que, voluntariamente, podem ou não implementar na gestão as diretrizes sobre *compliance* e integridade, bem como as dificuldades que municípios de “pequeno porte”⁷ podem apresentar sobre assimilação do tema e aplicação das medidas de controle e conformidade.

Logo, é nesse sentido que o presente estudo tem como problema de pesquisa “Analisar o nível de maturidade que os municípios do Estado do Paraná possuem a respeito dos Programas de Integridade”, o qual se justifica pela importância da existência dos Programas não somente no âmbito do governo federal, mas também no âmbito dos municípios do Estado do Paraná.

A metodologia utilizada consiste, quanto aos objetivos, em pesquisa descritiva e qualitativa e quantitativa no que concerne à abordagem do problema. No tocante aos procedimentos, o presente estudo utilizou-se de questionários e em relação aos procedimentos, caracteriza-se como levantamento e documental, a qual ocorreu em duas etapas: 1ª) pelo envio de um questionário ao Controlador Interno de cada Município, dentre os 50 escolhidos, para que respondessem perguntas sobre os parâmetros de integridade contidos no artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015; 2ª) análise

6 Que instituiu o Programa de Integridade e Compliance no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo.

7 Para este estudo considerou-se como Município de pequeno porte aqueles que possuem menos de 25 mil habitantes.

formal dos 399 municípios do Estado do Paraná para verificar a aplicação ou não de cláusulas anticorrupção nos editais de licitação.

Os resultados da pesquisa foram traduzidos em gráficos e tabelas para análise quantitativa e qualitativa, sendo que, posteriormente, estabeleceram-se parâmetros de nível de maturidade aplicados aos municípios por meio de uma metodologia de notas e porcentagens.

Nos tópicos seguintes serão abordados conceitos do *compliance* e seus pilares, tecendo-se as considerações relativas ao objeto pesquisado. Em seguida, aborda-se a análise dos dados pesquisados e promovem-se as discussões em face dos objetivos deste trabalho. Por fim, revelam-se as considerações finais.

2 COMPLIANCE NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

A Administração Pública é pautada por princípios que emanam da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), mais especificamente em seu artigo 37⁸. Em relação ao princípio basilar da Legalidade, este determina de forma expressa que no âmbito da Administração Pública somente se faça aquilo que a lei determina.

Contudo, a Administração Pública tem sido colocada a prova diante de inúmeros envolvimento de órgãos e agentes públicos em escândalos de corrupção. Nesse cenário, a atuação na mitigação de riscos (fraude, corrupção, imagem da organização, cultura dos colaboradores e etc.), é medida que se impõe. Nessa toada, demonstra-se a seguir aspectos relevantes relacionados ao instituto do *Compliance* aos municípios paranaenses.

2.1 COMPLIANCE: PILARES E CONCEITOS

Com a edição da Lei Federal 12.846/2013 (Brasil, 2013), regulamentada pelo Decreto 8.420/2015 (Brasil, 2015) e atuação da CGU⁹, o Brasil entrou em uma nova era de prevenção e combate à corrupção, envolvendo não somente o setor público, mas todos aqueles da iniciativa privada que mantenham relações comerciais com a administração pública.

A definição de *compliance* abrange uma série de ferramentas, sistemas, políticas e ações que têm o objetivo de manter a entidade em conformidade com a legislação e com os preceitos éticos. Nessa linha, Bertocelli (2018, pg. 38-39) preceitua que “estar em *compliance* é estar em conformidade com as regras internas da empresa, de acordo com procedimentos éticos e as normas jurídicas vigentes”.

8 O qual determina que “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”.

9 Controladoria-Geral da União (CGU, 2015) com o “Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas”, e o guia de Compliance Concorrencial do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência – CADE (CADE, 2016).

Por conseguinte, a implementação de uma estrutura de *compliance* e/ou de um programa de integridade favorecerá no combate corrupção e na atuação Estatal alinhada com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O comprometimento da Alta Administração¹⁰ é essencial para que a governança de uma organização possa atingir seus objetivos, pois caracteriza um referencial da organização e deve assumir responsabilidade pela promoção da integridade. Sobre isso Matos salienta que:

se o programa de integridade for visto apenas como uma obrigação, então não existe suporte da alta Administração. Mas se, por outro lado, o programa for visto como um mecanismo necessário para auxiliar a empresa a operar de maneira ética, em respeito às leis aplicáveis, minimizando os riscos de envolvimento com a corrupção, então pode-se dizer que existe um efetivo suporte dos dirigentes (Serpa, 2016, apud Matos, 2019, p. 50)

Isso, pois, é pressuposto a boa governança, que os gestores e a alta administração se comprometam com valores éticos, integridades e à observância dos preceitos legais. Neste sentido, a IFAC (2013) e a OCDE (2004) *apud* o Tribunal de Contas da União (2014, p. 43), aduzem que:

A IFAC (2013) orienta que um dos princípios da boa governança consiste no comprometimento da alta administração com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei. Portanto, é papel dos dirigentes exercer a liderança na promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento (OCDE, 2004).

Ao dar independência ao setor ou órgão interno responsável pela efetividade das ações de *compliance* a alta administração deixa transparecer o seu nível de empenho com o programa. Nesta linha Chamorro (2018, p. 107) leciona que:

Outro parâmetro relevante é a exigência de independência da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento. **Este elemento está estritamente relacionado ao nível de comprometimento da alta administração com os objetivos da governança corporativa**, conferindo o amparo necessário à concretização da gestão de um programa de integridade. (g.n.)

A Lei das Estatais¹¹ (Brasil, 2016) também elenca a necessidade de implementação de um programa de integridade em que o estatuto da empresa deverá observar as regras de governança corporativa, devendo existir uma área responsável pelo *compliance* dentro da companhia, que atue com independência, arrolando a participação da alta administração.

Todavia, afigura-se importante o escólio de Nohara (2020, p. 90) quando destaca que “nem tudo o que advêm da governança corporativa deve ser copiado

10 O chamado *tone at the top*.

11 Lei 13.303/2016.

ipsis literis, isto é, transplantado sem adaptações à esfera de atuação pública, pois esta apresenta as suas peculiaridades.”

O código e políticas de conduta estabelece as diretrizes da instituição aos seus colaboradores, ao traduzir seus valores e as suas regras, em comandos simples e diretos, alinhados à realidade operacional de uma organização. Deve detalha os comportamentos esperados e vedados e prever os procedimentos de aplicação da punição à violação das regras, a ser aplicado a todos, independentemente do cargo que ocupe.

Os valores e regras devem ser compreendidos e internalizados no âmbito da organização, daí a importância repassá-los aos empregados e terceirizados periodicamente e veiculá-los à canais internos e externos de comunicação.

Em que pese o Código deva ser aplicável a todos os integrantes daquela entidade, de modo a criar a cultura de conformidade e transparência, de igual modo é importante que se estabeleçam mecanismos de treinamento e capacitação, principalmente no que diz respeito aos novos servidores, instruindo-os com treinamentos que aliem elementos teóricos com questões cotidianas do órgão ou entidade, orientando os servidores sobre qual caminho se deve seguir diante de situações sensíveis.

Carli (2016, p. 232) ressalta a necessidade dos treinamentos e o dever da Administração de deixar claras as regras a todos os colaborados, senão vejamos:

O primeiro passo é comunicar ao conjunto de empregados a existência e o conteúdo do código de ética da empresa. As especificações do *compliance* devem ficar claras para todos, de forma que cada um saiba qual é o comportamento legal e ético que lhe cabe, no desempenho de suas tarefas. **Para que esse objetivo seja alcançado, utilizam-se treinamentos e cursos.** (g.n.)

Exemplo disso é estabelecer políticas de recebimento de brindes, hospitalidades e presentes, entre outros, visto que imprescindível que os servidores/empregados estejam instruídos sobre a necessidade de se manterem imparciais a situações que possam provocar um desvio de conduta e ferir os preceitos éticos daquela organização.

O questionário de autoavaliação (ou, autoconhecimento) apresenta-se como ferramenta importante no mapeamento dos riscos e na estruturação e aperfeiçoamento do Código de Conduta. Em um primeiro momento, é aplicado para mapear as atividades, processos e procedimentos existentes dentro da entidade, revelando o perfil da organização e contribuindo para a construção das diretrizes e normas a que se sujeitará.

Em um segundo momento, compreenderá a etapa de avaliação periódica para que, quando necessário, sejam realizadas adaptações no programa de integridade,

por exemplo: (i) se os resultados pretendidos ainda são válidos ou devem ser revistos; (ii) se o contexto, interno e externo, oferece riscos à consecução desses resultados; e (iii) se a organização possui capacidade operacional de alcançar esses resultados de forma eficiente, eficaz e, sobretudo, íntegra.

O estabelecimento de uma estrutura interna para gestão de risco, bem como a relação deste com as linhas de defesa agregarão muito à Administração Pública, de modo a atender aos seus objetivos. Souza e Santos lecionam que:

todas as organizações gerenciam o risco em maior ou menor grau, mesmo que ainda não o façam de modo estruturado, sistematizado e oportuno. Isso acontece quando a organização identifica, avalia e trata os riscos, adotando controle internos da gestão ou simplesmente “controle internos”. A implantação, o efetivo funcionamento e avaliação dos controles internos decorrem do mandamento constitucional. (2019, p. 19)

Afirmam, ainda, que “a finalidade desses controles é garantir que o poder público atue em estrita observância aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência, almejando a conformidade dos atos de gestão”. (2019, p. 19)

Deve-se, pois, em face dos pontos alegados pela organização, mapear os riscos e implementar medidas de controle, bem como os aspectos aqui propostos para mitigar os mesmos.

O canal de denúncias tem por finalidade receber delações provenientes de qualquer origem que digam respeito a qualquer conduta nociva e em desacordo com os valores éticos e legais vinculados a uma organização.

SERPA (2016, p.74) menciona que “Denúncias são a melhor fonte de informação para identificação de fraudes internas – dados do RTTN 2014 da ACFE nos mostram que 42% das fraudes são detectadas por meio de denúncias”.

É de suma importância assegurar a proteção do denunciante contra potenciais represálias. A possibilidade de anonimato e a garantia de confidencialidade são iniciativas que demonstram a preocupação em proteger os denunciantes de boa-fé e contribuem para a construção de uma cultura de confiança e integridade que incentiva a realização de denúncias.

A Lei das Estatais¹² deixa explícita a necessidade de implementação de mecanismos que impeçam a retaliação de eventuais denunciantes¹³. O artigo 126-A da Lei nº 8.112/1990 impede que o servidor seja responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade competente de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento em decorrência do exercício de seu cargo, emprego ou função pública.

Além do mais, para evitar o direcionamento das denúncias dentro da organização, orienta-se a contratação de empresa terceirizada independente para

12 Lei 13.303/16, art. 9º, §1º, III.

13 A mesma determinação está expressa na Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011.

operar e hospedar o canal de denúncias, bem como outros elementos para que se possa ter a maior credibilidade, efetividade e proteção a que se requer tal temática.

Por fim, o monitoramento contínuo contempla uma atividade que assegure a efetividade do programa de integridade, estabelecendo mecanismos de coordenação que possibilitem uma gestão de riscos eficaz e operacionalização de controles internos eficientes.

A estrutura de controle da entidade deve possuir o que conhecemos por “três linhas de defesa”¹⁴, em que a interação de diferentes grupos de trabalho integrantes destas linhas possam conduzir procedimentos de gestão de riscos buscando melhorias na frente de atuação.

Frisa-se que a realização de due diligence na contratação ou na manutenção de contratos com fornecedores ou com prestadores de serviço fortalece expressivamente a qualidade e efetividade da atividade de monitoramento.

A Controladoria Geral da União – GCU¹⁵ afirma que para a redução das chances de envolvimento de empresas em casos de corrupção ou fraude em licitações e contratos, devido a atuação de terceiros, é importante, ao realizar a contratação do terceiro, averiguar se a pessoa física ou jurídica possui histórico de envolvimento em atos lesivos contra a administração pública. Caso seja pessoa jurídica, é aconselhável ainda investigar se esta possui Programa de Integridade.

2.2 ANÁLISE E DISCUSSÕES

Em face do arcabouço teórico do item anterior, aborda-se neste tópico o delineamento da pesquisa a que se propôs este trabalho, a qual foi dividida em duas partes.

A primeira parte da pesquisa científica teve como intuito visualizar a realidade dos municípios paranaenses quanto ao entendimento e assimilação dos conceitos sobre Programas de Integridade. A coletânea de informações ocorreu por meio do envio de questionário aos Controladores Internos de 50 municípios do Estado, então escolhidos por meio de amostra não probabilística por conveniência, abrangendo as 10 mesorregiões¹⁶ do Estado e considerando o nível populacional (com mais ou menos de 50 mil habitantes).

14 Guidance on the 8th EU Company Law Directive da ECIIA/FERMA. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/palestras-e-apresentacoes/2-complemento-papeis-das-areas-de-gestao-de-riscos-controles-internos-e-auditoria-interna.pdf>.

15 Guia Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União.

16 Mesorregião é uma subdivisão dos estados brasileiros que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais.

QUADRO 1 - MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Mesorregião	Municípios selecionados
Noroeste	Paranavaí, Umuarama, Amaporã, Nova Aurora e Pérola.
Norte-Central	Apucarana, Londrina, Porecatu, Ivaiporã e Maringá.
Norte-Pioneiro	Cornélio Procópio, Wenceslau Braz, Sapopema, Barra do Jacaré e Jacarezinho.
Sudoeste	Capanema, Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Pato Branco e Salto do Lontra
Sudeste	Prudentópolis, São Mateus do Sul, Rio Azul, Porto Vitória e Guamiranga
Centro-Sul	Guarapuava, Pitanga, Foz do Jordão, Coronel Domingos Soares e Palmas.
Centro-Oriental	Tibagi, Castro, Ortigueira, Palmeira e Carambeí.
Centro-Ocidental	Goioerê, Campo Mourão, Rancho Alegre D'Oeste, Roncador e Quinta do Sol.
Oeste	Foz do Iguaçu, Entre Rios do Oeste, Toledo, Cascavel e Guaíra.
Metropolitana	Lapa, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Tijucas do Sul e Bocaiuva do Sul.

Fonte - autores da pesquisa

As perguntas inseridas no questionário foram divididas em dois grupos: as primeiras perguntas (4) tratam da identificação do gestor¹⁷, enquanto as demais (26) referem-se a perguntas específicas sobre alguns dos parâmetros de integridade contidos no artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015¹⁸, então elaboradas da seguinte maneira:

(...)

- 5) O Controle Interno do Município possui conhecimento sobre a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 e o Decreto nº 8.420/2015?
- 6) O Controle Interno do Município possui conhecimento a respeito dos Programas de Integridade pública?
- 7) Considerando que os Programas de Integridade estão regulados pelo Decreto nº 8.420/2015, o Município aplica algumas das diretrizes previstas no artigo 42 do respectivo ato normativo?
- 8) Caso afirmativo, quais?
- 9) O Controle Interno do Município possui ou aplica algum Código de Ética e Conduta próprio?
- 10) Caso afirmativo, o Código está disponibilizado no portal de transparência do Município?
- 11) O Município possui Comissão de Ética instituída?
- 12) Os novos servidores públicos e empregados do Município recebem capacitação/treinamento sobre ética e integridade no serviço público?
- 13) O Controle Interno possui conhecimento a respeito da Lei de Conflito de Interesses nº 12.813/2013?
- 14) Os servidores públicos do Município são orientados a respeito da Lei nº 12.813/2013?
- 15) Os integrantes da comissão de licitação do Município prestam informações sobre declaração anual de bens?

¹⁷ Para fins de organização e tabelamento das respostas.

¹⁸ Neste caso específico sobre: códigos de ética e de conduta, interação público-privada, fraudes e ilícitos no âmbito dos processos licitatórios, canais de denúncia e ouvidoria e transparência pública.

- 16) Existe algum tipo de orientação do Controle Interno sobre patrocínios ou doações feitas pelo setor privado em face do Município?
- 17) Nos editais de licitação promovidos pelo Município, existe algum tipo de cláusula sobre práticas anticorrupção, mencionando a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 8.420/2015?
- 18) Antes de formalizar o contrato com o vencedor da licitação, é realizado pelo Município algum tipo de solicitação prévia sobre o quadro societário da empresa (representantes, sócios e administradores)?
- 19) O Município possui Ouvidoria devidamente instituída e em funcionamento?
- 20) No Município existe canal de comunicação específico para o recebimento de denúncias ou reclamações?
- 21) Caso afirmativo, o canal de denúncias é administrado por terceiro independente?
- 22) O Município apura todo e qualquer tipo de manifestação (denúncia, elogio, sugestões ou reclamações)?
- 23) Os demandantes recebem respostas às suas manifestações?
- 24) Na eventualidade de serem detectadas irregularidades, seja por meio da Ouvidoria ou do canal de denúncias, o Controle Interno comunica essas irregularidades ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná?
- 25) O Município possibilita que sejam feitas denúncias anônimas?
- 26) O Controle Interno do Município oferece alguma orientação aos servidores sobre o que fazer quando tiverem conhecimento de conduta irregular, fraude ou corrupção?
- 27) A Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 foi devidamente implementada no Município?
- 28) Existe no Município o Serviço de Informação ao Cidadão - SIC?
- 29) As informações fornecidas proativamente pelo Município estão disponíveis sem que haja necessidade de registro ou identificação?
- 30) As informações sobre procedimentos licitatórios estão disponibilizadas na íntegra, contemplando todas as fases do processo?.

Para determinar o nível de maturidade dos municípios, foi utilizado um sistema de notas para aferir a situação de cada ente, oportunidade em que se atribuiu 1 ponto para cada resposta positiva e 0 para respostas negativas. Considerando que a nota máxima possível de se obter é 26 pontos, visto que esta é quantidade de perguntas específicas objeto de análise, o *ranking* de notas foi o seguinte:

QUADRO 2 - RANKING DE NOTAS DOS MUNICÍPIOS

Nota obtida	Municípios
21 pontos	Guaira, Paranaiva e Toledo.
20 pontos	Coronel Domingo Soares, Foz do Iguacu e Maringa.
19 pontos	Jacarezinho, Lapa e Ortigueira.
18 pontos	Guamiranga, Palmas, Rio Azul e Sapopema.
17 pontos	Guarapuava, Nova Aurora, Prudentopolis e Umuarama.
16 pontos	Dois Vizinhos, Ivaipora, Palmeira, Perola e Roncador.
15 pontos	Pitanga e Rancho Alegre D'Oeste.
14 pontos	Amapora, Campo Mourao, Carambei, Foz do Jordao, Francisco Beltrao e Tibagi.

Nota obtida	Municípios
13 pontos	Apucarana, Castro, Entre Rios Do Oeste, Goioerê, Londrina, Salto do Lontra e São Mateus do Sul.
12 pontos	Doutor Ulysses, Pato Branco e Porto Vitória.
11 pontos	Cascavel, Cornélio Procópio e Tijucas do Sul.
10 pontos	Wenceslau-Braz.
9 pontos	Barra do Jacaré e Porecatu.
8 pontos	Bocaiúva do Sul.
6 pontos	Quinta do Sol.
5 pontos	Capanema.

Fonte - autores da pesquisa

Em que pese a atribuição de notas individuais, a análise geral das respostas revelaram que 60% dos municípios têm conhecimento sobre os programas de integridade pública; 74% dos municípios inserem nos Editais de Licitação cláusulas específicas sobre práticas anticorrupção; 78% dos municípios, durante o andamento das licitações, solicitam informações prévias sobre quadro societário da empresa¹⁹; 84% dos municípios possuem canal de comunicação para recebimento de denúncias de irregularidades e reclamações; e 84% dos municípios orientam seus servidores a respeito do procedimento/atitude a ser adotado diante de uma conduta irregular, fraudulenta ou corrupta.

Na sequência, a fim de propiciar análise mais precisa sobreveio a segunda fase da pesquisa, a qual teve como objetivo verificar a existência (ou não) das “cláusulas anticorrupção” nos Editais de licitação dos 399 municípios do Estado. Estas cláusulas, assim genericamente denominadas, referem-se a um tipo de prevenção formal que os municípios têm utilizado para cientificar os participantes do certame sobre o padrão ético a ser seguido no processo licitatório e obrigá-lo – contratualmente – a cumpri-lo.

A partir da consulta dos editais via portal de transparência, constatou-se que dos 399 municípios, cerca de (i) 225 municípios utilizam medidas de *compliance* nos instrumentos de contratação, isto é, preveem cláusulas sobre práticas anticorrupção e antifraude nos editais, ainda que descritas com diferentes denominações, tais como: “cláusula do combate à fraude e corrupção”, “cláusula sobre práticas fraudulentas e de corrupção”, “cláusula do padrão ético no processo licitatório” e etc. Além disto, verificou-se que (ii) 122 municípios indicam suscintamente no Edital as sanções e

¹⁹ Investigações sobre o quadro societário constitui um dos aspectos a serem considerados em um procedimento de “Due Diligence”. No âmbito das aquisições pública, por exemplo, a avaliação do quadro societário facilitará a identificação de sócios com restrições em contratar com a administração pública; a existência de sócios em comum entre licitantes concorrentes; parentesco entre proprietários da empresa licitante e servidores que com poder de influência no resultado da certame ou da fiscalização do objeto na fase de execução, etc.

penalidades que poderão ser impostas no caso de cometimento de fraude fiscal e/ou a execução do objeto, como a aplicação de impedido de licitar com a administração pública por 2 a 5 anos, ao passo que (iii) os 53 municípios restantes não possuem nenhum tipo de previsão editalícia sobre fraude e corrupção.

Os resultados obtidos nesta segunda fase de análise permitiram determinar um índice de incidência das cláusulas anticorrupção com base nas 10 mesorregiões do Estado, oportunidade em que se destacaram as regiões Centro-Occidental e Oeste:

QUADRO 3 - PANORAMA DAS MESORREGIÕES

Mesorregião	Índice de incidência da cláusula anticorrupção
Noroeste	61 municípios – 50% aplicam
Norte-Central	79 municípios – 60% aplicam
Norte-Pioneiro	46 municípios – 60% aplicam
Sudoeste	37 municípios – 54% aplicam
Sudeste	21 municípios – 57% aplicam
Centro-Sul	29 municípios – 65% aplicam
Centro-Oriental	14 municípios – 50% aplicam
Centro-Occidental	25 municípios – 68% aplicam
Oeste	50 municípios – 68% aplicam
Metropolitana	37 municípios – 35% aplicam

Fonte - autores da pesquisa

Nada obstante, tendo em vista que grande parte dos municípios compreendidos nas mesorregiões Centro-Occidental e Oeste possuem menos de 10 mil habitantes, conclui-se que o emprego dos mecanismos de integridade não está condicionado ao poder econômico, tamanho populacional ou territorial, mas sim a simples vontade de atuar com conformidade na gestão pública.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral determinar, por meio de um estudo comparado entre municípios de pequeno, médio e grande porte, qual o nível de maturidade que possuem em relação aos Programas de Integridade após a publicação da Lei Estadual nº 19.857/2019, tendo em vista a problemática envolta ao tema no que diz respeito as peculiaridades de cada Município quanto à adaptação, assimilação e aplicação dos parâmetros de integridade previstos, em que pese ainda não possuam caráter obrigatório.

A metodologia utilizada para abordagem do problema ocorreu por meio de pesquisa qualitativa e quantitativa, de maneira que após coletânea dos resultados foi possível determinar um panorama promissor sobre o nível de maturidade dos

municípios do Estado do Paraná quanto ao conhecimento e implementação dos Programas de Integridade, dentre os quais foi possível tecer três considerações importantes para conclusão deste artigo: os aspectos positivos, as vulnerabilidades encontradas e as oportunidades que podem ser exploradas futuramente.

Como aspecto positivo, e principal indicador para a classificação de cenário promissor, foi o movimento conjunto – se assim pudermos chamar de “tendência” – dos municípios do Estado do Paraná ao utilizar medidas de *compliance* nos instrumentos de contratação, inovando no “padrão de editais de licitação” com as cláusulas de combate à fraude e corrupção,. A iniciativa foi própria dos gestores municipais, que atentos à legislação estadual (Lei nº 19.857/2019) colocaram em prática as medidas de prevenção e promoção de integridade e *compliance*, mencionando no próprio conteúdo das cláusulas a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 e demais diretrizes compartilhadas pelo Banco Mundial.

Importante lembrar que atualmente não existe legislação com caráter obrigatório para implementação dos Programas de Integridade no âmbito municipal, logo, os resultados da pesquisa indicam um cenário positivo ao passo que os gestores municipais demonstraram estar dispostos a considerar novas medidas no combate à fraude e corrupção.

Em que pese tais constatações, no decorrer da análise também ficaram evidentes algumas vulnerabilidades, como é o caso da falta de padronização entre os entes, visto que existem diferentes níveis de maturidade sobre o tema integridade e *compliance*. Isto é, de maneira figurada entende-se que os 399 municípios têm o potencial de desempenhar juntos uma “rede de prevenção à fraude e corrupção”, porém, esta rede perde sua eficácia quando não são compartilhadas as mesmas estratégias e ações, bem como enquanto ainda houver falta de instrução adequada vinda do ente federativo hierarquicamente superior²⁰. Nesse sentido é imprescindível que o Estado do Paraná pondere a aplicação do artigo 22 da LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, o qual trata do Princípio da Realidade, em que deverão ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor na prática em frente à interpretação de normas sobre gestão pública.

No entanto, ainda é possível vislumbrar um rol de oportunidades que podem ser exploradas para estimular o amadurecimento dos municípios sobre os conceitos e diretrizes fundamentais dos Programas de Integridade e *Compliance*, como é o caso das inúmeras doutrinas²¹ publicadas que servem para orientar gestores, jurisdicionados e cidadãos sobre o combate à fraude e corrupção, bem como guias

20 Nesse sentido queremos frisar a importância do papel do Estado como membro-federativo hierarquicamente superior capaz fomentar novas políticas públicas e instruir os municípios sobre implementação de Programas de Integridade e medidas de combate à fraude e corrupção, e no que diz respeito ao “instruir” destaca-se a gestão de pessoal capacitado, instrumentos e recursos necessários.

21 Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do Tribunal de Contas da União e os Guias de Implantação de Programa de Integridade e Integridade Pública da Controladoria-Geral da União.

para implementação dos Programas de Integridade no âmbito da Administração Pública. Além disso, entende-se que a publicação da Lei Estadual nº 19.857/2019 abre espaço para que instituições de ensino e escolas de gestão promovam capacitações e especializações sobre o tema, contribuindo para o fortalecimento e disseminação de valores fundamentais pautados na ética e integridade, além de contribuir para a inovação de uma cultura antifraude e anticorrupção.

Por fim, podemos concluir que os objetivos específicos definidos anteriormente foram alcançados, uma vez que foi realizada uma (i) revisão bibliográfica acerca do tema e seus desdobramentos, (ii) houve coletânea de dados sobre os 399 municípios do Estado do Paraná por meio de questionários e análise dos portais de transparência e, de maneira conclusiva, encerrando o presente artigo demonstrando a (iii) comparação dos resultados obtidos e (iv) definição de parâmetros de nível de maturidade dos municípios através da metodologia de aplicação de notas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 19.600: Sistema de Gestão de Compliance: Diretrizes**. Rio de Janeiro: NBR, 2014.

BERTONCELLI, RODRIGO. **OS PROGRAMAS DE COMPLIANCE E A CERTIFICAÇÃO ISO 37001**. Disponível em: <http://www.ibdee.org.br/os-programas-de-compliance-e-a-certificacao-iso-37001/>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio (coord). **Manual de Compliance**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Guia Programas de Compliance**. Disponível em http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf. Acesso em: 11 de maio de 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas**. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

_____. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em: 12 maio. 2020.

..... **ISO 31000: Diretrizes de avaliação e gestão de riscos:** Rio de Janeiro: NBR, 2018.

..... **ISO 37001: Sistema de Gestão de Suborno:** Rio de Janeiro: NBR, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Compliance à luz da governança corporativa.** São Paulo: IBGC, 2017, disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/23486/Publicacao-IBGCOrienta-ComplianceSobaLuzDaGC-2017.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

..... **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 11 de maio de 2020.

..... **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2012.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 12 maio 2020.

MATOS, Amanda P. **Formas de regulação dos programas de integridade no Brasil.** Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC -SP para obtenção do título de mestrado. 2019 <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22973>. Acesso 20 de abril de 2020.

MINISTRY OF JUSTICE OF THE UNITED KINGDOM. **The Bribery Act 2010 – Guidance.** Disponível em <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

NOHARA, Irene P. **O princípio da realidade da LINDB aplicado à exigência de compliance nos municípios brasileiros.** In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo P.A. de (coord.). *Compliance no setor público.* 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance.** Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

SILVA, Rodrigo C. da. **Acordo de leniência e compliance: perspectivas no enfrentamento da corrupção empresarial.** Dissertação (Mestrado - Área Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis) – Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, RS, 2018. Disponível em <https://www.fmp.edu.br/wp-content/uploads/2018/07/Rodrigo-Chamorro-da-silva.pdf>. Acesso 20 de abril de 2020.

SOUZA, klemerson R. de; SANTOS, Franklin B. **Como combater o desperdício no setor público: gestão de riscos na prática.** 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TRIBUNAL DE CONTA DA UNIÃO. **Referencial básico de governança:** aplicável à órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, 2014. Disponível em <https://portal.tcu>.

gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347.

Acesso em: 11 de maio de 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide**. New York, EUA: 2013.

UNITED STATES SENTENCING COMMISSION (USSC). **Guidelines Manual. Chapter eight “Sentencing of Organizations”**. Washington, EUA: 2014; Disponível em <http://www.ussc.gov/guidelines-manual/2014/2014-individual-chapters-and-guidelines.html>. Acesso em: 12 de maio de 2020.

ACÓRDÃOS

DÉFICT ATUARIAL COBERTURA – RECURSOS – UTILIZAÇÃO – PRAZO REGULAMENTAR

PROCESSO Nº : 740360/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : FOZ PREVIDÊNCIA DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO : AUREA CECILIA DA FONSECA
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1483/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Utilização de recursos aportados para cobertura de déficit atuarial de RPPS. Pela resposta nos seguintes termos: Impossibilidade de utilização de recursos destinados à cobertura do déficit atuarial para suprir insuficiência financeira do RPPS antes do prazo mínimo de 5 anos. A utilização antecipada e indevida dos recursos traz desequilíbrio atuarial ao RPPS, sujeitando os responsáveis às sanções previstas na Lei nº 9.717/1998, bem como à apuração de responsabilidades nos diversos âmbitos de fiscalização.

1 DO RELATÓRIO

A autarquia Foz Previdência de Foz do Iguaçu, formulou consulta ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná acerca da possibilidade de utilização de recursos financeiros transferidos pelo respectivo Poder Executivo sob a rubrica de aportes para cobertura de déficit atuarial.

A consulta foi protocolada nesta Corte mediante encaminhamento de parecer jurídico ofertado pela Procuradoria Autárquica Municipal (peças 2 e 3), no qual se contextualiza que, mediante a Lei nº 4.445/2016, o Município aprovou plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial do Fundo Financeiro de seu Regime Próprio de Previdência Social, estruturado sob o regime financeiro de repartição simples. Nesse sentido, a Diretoria Executiva da entidade previdenciária apresentou os seguintes quesitos à ponderação:

- a) Quais as consequências de se utilizar tais recursos [provenientes de aportes para cobertura de déficit atuarial] antes do prazo mínimo de 5 anos de investimentos previstos na Portaria nº 746/2011 [do Ministério da Previdência Social]?
- b) O Município, ao empenhar tais despesas como “aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS” utilizou o elemento de despesa “97”, não

incidindo, portanto, no cálculo de gastos com pessoal. Caso tais valores sejam utilizados antes do prazo mínimo de 5 anos de investimentos, haverá alguma implicação, como por exemplo, a revisão do cálculo do índice de pessoal da época em que houve o repasse?

c) É possível utilizar os recursos transferidos a título de “aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS” antes do prazo mínimo de 5 anos, empenhando as despesas no RPPS com a fonte 001 (recursos do tesouro descentralizados) de maneira a incidir no momento do pagamento do empenho no índice de despesas com pessoal do Município?

As respostas ofertadas pelo órgão de assessoria local consignaram: a) a inexistência de consequências explícitas à inobservância das disposições da Portaria MPS nº 746/2011, a despeito da possibilidade de responsabilização do Prefeito e do Município, nos âmbitos político, administrativo e penal; b) eventuais reflexos no cômputo de tais gastos no índice de despesas com pessoal; e c) a impossibilidade de utilização de tais recursos vinculados antes do prazo estabelecido na norma regulamentar.

Mediante o Despacho nº 1500/19 (peça 7), a consulta foi recebida, ressalvando-se que, apesar de ter sido apresentada para a resolução de caso concreto, o questionamento comportaria resposta em tese, nos termos regimentais.

Assim, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que relacionou os precedentes que mais se aproximam da matéria (Informação nº 143/19, peça 9).

Remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, a unidade encaminhou o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, que registrou o potencial impacto da resposta ofertada em procedimentos, sistemas ou fiscalizações desta Corte (Despacho nº 87/20, peça 11).

Restituído o feito à CGM, foi emitida a Instrução nº 227/20 (peça nº 12), na qual a unidade corroborou em linhas gerais a linha de raciocínio desenvolvida pelo parecerista local, acrescentando a possibilidade de deflagração de tomadas de contas para efetivação do recálculo do índice de despesas com pessoal. Ademais, sugeriu a deflagração imediata de tomada de contas extraordinária para elucidação das alegações de ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias. Em suma, opinou pela resposta nos seguintes termos:

a) As consequências podem tomar diversos contornos, tanto no âmbito administrativo quanto judicial, na medida que cabe a incidência das sanções administrativas previstas na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, bem como da imputação de crime de responsabilidade previsto no art. 1º, IV, do Decreto-Lei nº 201/1967, e até mesmo da configuração de improbidade administrativa nos termos do art. 11 da Lei nº 8.492/1992.

b) Conforme salientado, a utilização dos valores aportados antes do prazo determinado implica uma desnaturalização do elemento de despesa criado para específica finalidade, implicando diretamente na receita corrente líquida. Assim, enseja a instauração de tomadas de contas que culminem no recálculo da despesa com pessoal.

c) Como já exposto, é expressamente vedada a desafetação dos valores antes do tempo de cinco anos, pois, deste modo, a finalidade de constituição de reserva financeira para equacionamento do déficit atuarial estaria prejudicada.

Do mesmo modo, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 346/20 (peça 114), opinou pelo fornecimento de resposta nos seguintes termos:

a) A utilização de recursos aportados para cobertura de déficit atuarial antes do prazo regulamentar estabelecido impõe novo desequilíbrio atuarial ao RPPS, sujeitando os responsáveis às sanções previstas na Lei nº 9.717/1998, bem como à apuração de responsabilidades nos diversos âmbitos de fiscalização – conforme exame a ser realizado no caso concreto.

b) A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 19, § 1º, inciso VI, alínea “c”, ressalva do cômputo de despesas com pessoal os gastos com inativos custeados com recursos provenientes de receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. Impõe-se a este quesito, não obstante, a resposta ofertada ao anterior.

c) Não é possível a utilização de recursos destinados à cobertura do déficit atuarial para suprir insuficiência financeira do RPPS.

Em virtude da juntada da documentação contida nas peças nº 15/17, em que a consulente acrescenta o argumento da excepcionalidade do momento decorrente da pandemia causada pelo COVID-19, que, em tese, no seu entender, em razão da sensível queda de arrecadação por parte dos entes federados, poderia somar-se às justificativas para a flexibilização do prazo de 5 (cinco) anos previsto na Portaria nº 746/2011 do Ministério da Previdência Social, pelo Despacho nº 495/20 (peça 18), retornaram os autos à CGM e ao Ministério Público de Contas.

Na Instrução nº 1310/20 (peça 18), a Coordenadoria, reitera sua manifestação anterior, aduzindo, em relação à indicação da entidade, de que a crise financeira se deve ao não recolhimento de contribuições previdenciárias em governos anteriores, que

Por mais que sua postura proativa seja louvável e demonstre o agir de boa-fé da autarquia previdenciária, esta Unidade crê que o instrumento adequado para avaliar e processar estas informações seja a tomada de contas extraordinária, pois discussão nos autos de consulta dos motivos que ensejaram os questionamentos desnatura o feito (fl. 5).

No mesmo sentido, o Parecer nº 114/20 (peça 21), do Ministério Público de Contas, em que, ao final, salienta não estar

alheio às dificuldades locais relatadas pela consulente, nem ignora a necessidade de se encontrar solução possível ao problema. Apenas, deve-se observar que: (i) não é lícito ao Tribunal de Contas firmar, em sede de consulta, orientação contrária a norma jurídica expressa; (ii) eventuais esclarecimentos jurídicos devem ser supridos pelos órgãos de assessoria local (a Procuradoria Municipal ou, em caráter supletivo, a Procuradoria-Geral do Estado); e (iii) eventuais circunstâncias de fato relacionadas às falhas

indicadas pela própria consulente poderão ser mais bem examinadas em expedientes próprios de fiscalização – dos quais se sugeriu a deflagração de tomada de contas, sem prejuízo de o Colendo Plenário avaliar a pertinência de se adotar outro encaminhamento (fl. 2).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, a despeito de a presente consulta versar sobre uma situação concreta vivenciada pela autarquia Foz Previdência, fato é que os questionamentos formulados envolvem relevante interesse público, o que possibilita a manifestação desta Corte de Contas, nos termos do §1º do art. 38 da Lei Orgânica, razão pela qual, em que pese o entendimento diverso do Ministério Público de Contas (peça nº 13, fls. 2/3), conheço da presente consulta e passa-se à análise meritória, sem, contudo, adentrar em qualquer discussão de fato relativa especificamente à entidade previdenciária consulente.

Em razão disso, as perguntas serão reformuladas e respondidas em caráter mais genérico e objetivo.

De início, destaque-se que desde a Emenda nº 20/1998, é requisito constitucional dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) a observância de critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. Tais vetores fundantes do sistema permanecem até hoje, a despeito das profundas modificações resultantes da reforma operada pela Emenda nº 103/2019.

Nessa senda, a Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009 constitui importante marco regulamentar da organização dos RPPS. Em seu art. 22, o texto normativo evidencia que a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial se dará “em conformidade com a avaliação atuarial inicial e as reavaliações realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios”. Para tanto, o parágrafo único do dispositivo faz referência às normas de atuária definidas na Portaria MPS nº 403/2008 – posteriormente revogada pela Portaria MF nº 464/2018.¹

Assim, é necessário ter-se clara a distinção entre os dois tipos de déficit que podem ocorrer nos Regimes de Previdência. Por um lado, o déficit financeiro ocorre quando as receitas auferidas pelo RPPS são insuficientes para cobrir com inativos e pensionistas em cada exercício financeiro”.² Por outro lado, o déficit atuarial ocorre quando “o valor presente (VP), entre a totalidade dos ativos, avaliados a valor de

1 Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50863383>

2 GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE/GO. Acórdão nº 00015/2019. Relator Conselheiro Substituto Vasco Cícero Azevedo Jambo. Ementa: Consulta. Requisitos de admissibilidade atendidos. RPPS. Plano de amortização. Aporte período de recursos. Contribuição suplementar. Repercussão nas despesas com pessoal. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2019/08/AC-CONS-015-2019-processo-17680-18-Piracanjuba-CONSULTA.-REQUISITOS-DE-ADMISSIBILIDADE-ATENDIDOS.-RPPS.-PLANO-DE-AMORTIZA%C3%87%C3%83O.-APORTE-PER%C3%8DODO-DE-RECURSOS.pdf>> Acesso em: 15/02/2020.

mercado, vinculados ao RPPS, acrescidos do fluxo das receitas estimadas é menor que o montante das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente.³

Para fazer frente a uma situação de *déficit* atuarial, o ente público deverá tomar uma das duas medidas previstas no art. 53 da referida Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda para o equacionamento destes números.

A primeira medida prevista é a instituição, mediante lei, de plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos, para em, no prazo máximo de 35 anos, acumular os recursos necessários à cobertura desse resultado (arts. 54 e 55).

A segunda medida é a manobra de segregação da massa de segurados, previamente aprovada pela entidade fiscalizadora no âmbito da União (art. 20, § 4º), em que parcela dos benefícios seria custeado por um *plano financeiro de repartição simples*, e outra, por um *regime de capitalização* (art. 56).

Destaque-se, a propósito, que o art. 58, IV da Portaria nº 464/2018 trouxe vedação expressa de transferência de recurso entre fundos:

IV - fica vedada transferência de beneficiários, recursos ou obrigações entre os fundos, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro, ressalvada a revisão da segregação de que trata o art. 60;

Finalmente, de modo complementar às duas medidas anteriores também é possível realizar: a) o aporte de bens, direitos e ativos; b) o aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e c) a adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS.

Neste cenário normativo, foi editada a Portaria MPS nº 746/2011,⁴ que definiu os requisitos para a contabilização orçamentária dos recursos correspondentes aos referidos aportes, tendo estabelecido em seu art. 1º, §1º que os “aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS” ficarão sob a responsabilidade da unidade gestora, devendo: I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e II - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos.

Nesse contexto, a consultante indaga, em primeiro lugar, se seria possível utilizar os recursos transferidos à título de “*aporte para a cobertura do déficit atuarial do RPPS*” antes do prazo mínimo de 5 anos.

Observe-se, inicialmente, que a lógica subjacente aos critérios normativos é evidente: na medida em que somente o plano previdenciário se destina à *capitalização de recursos* para o pagamento de benefícios futuros, é inevitável que

3 *Ibidem.*

4 Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/PORTARIA-746.pdf>>

os aportes efetuados pelo ente instituidor sejam destinados a tal finalidade, pois, do contrário, conformariam *mera cobertura de insuficiência financeira*, sem objetivo de acúmulo. Por essa mesma razão, a Portaria previu a necessidade de *controle segregado* dos recursos pertinentes aos aportes, bem como sua *aplicação pelo período mínimo de 5 anos*.

Em verdade, estando todos os recursos previdenciários sujeitos à aplicação financeira conforme o estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (art. 6º, inciso IV da Lei nº 9.717/1998), a norma inscrita no art. 1º, §1º, II da Portaria nº 746/2011 somente define critério temporal balizador do aporte financeiro para que efetivamente tenha os reflexos atuariais esperados.

Nesse sentido, transcrevem-se as seguintes orientações acerca do tema constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional:

Recursos vinculados ao RPPS são os provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive, o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

São também receitas vinculadas ao RPPS as contribuições patronais ao RPPS e **as receitas provenientes do aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS** instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, **devidamente registradas na contabilidade no elemento de despesa 97** – Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS, conforme definido na Portaria Conjunta STN/SOF nº 2, de 19 de agosto de 2010.

No entanto, **deve-se observar as regras contidas na Portaria MPS 746 de 27 de dezembro de 2011**, que determina que os recursos provenientes desses aportes devem ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos e devem permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos.

Consoante o disposto no Art. 40 da Constituição Federal, a Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, que trata das regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, estabelece que os entes federativos devem garantir tanto o equilíbrio financeiro quanto o atuarial dos respectivos regimes próprios. A avaliação financeira do RPPS leva em consideração as receitas e as despesas apuradas no exercício financeiro, podendo haver superávit ou déficit financeiro.

Assim, nos casos em que o RPPS apresente déficit financeiro, ou seja, quando as receitas auferidas não são suficientes para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas em cada exercício, o tesouro do ente deverá arcar com o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro

O equilíbrio atuarial deve ser entendido como a garantia de equivalência, a valor presente, entre a totalidade dos ativos vinculados ao RPPS, acrescidos do fluxo das receitas estimadas comparadas com as obrigações projetadas, apuradas atuarialmente. Para que seja garantido esse equilíbrio, a Lei nº 9.717/1998 determina a necessidade de realização da **avaliação atuarial** para a organização e para a revisão do plano de custeio e das obrigações com os benefícios previdenciários.

Caso essa avaliação indique déficit atuarial, a Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, define formas de se promover o equilíbrio, sendo

uma delas a elaboração de **plano de amortização**, estabelecido em lei, com prazo máximo de 35 anos para a acumulação dos recursos necessários à cobertura total desse déficit.

O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição patronal suplementar ou em **aportes periódicos para cobertura do déficit atuarial**. As alíquotas de contribuição patronal suplementar são classificadas no elemento de despesa 13 – Contribuições Patronais, e os aportes periódicos para cobertura de déficit atuarial no elemento 97– Aportes para cobertura de Déficit Atuarial.

Outra opção para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS é a segregação das massas de seus segurados, ou seja, a separação, a partir de uma data de corte, dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro ou o Plano Previdenciário. Ressalta-se que a segregação das massas será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, acompanhado pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes.

O artigo 2º da Portaria MPS citada apresenta alguns conceitos, entre eles o de Plano Previdenciário e Plano Financeiro (...)

Para os RPPS que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentem déficits financeiros em todos os exercícios, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo tesouro do ente para fazer face ao déficit do exercício (déficit financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal líquida. Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal.

O mesmo acontece com o Plano Financeiro dos regimes que tenham optado pela segregação das massas. Nesse caso, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo ente para a cobertura da insuficiência do Plano Financeiro não poderão ser deduzidas da despesa bruta com pessoal.

Nas situações em que houve a segregação das massas do RPPS, a parte financeira, via de regra deficitária, necessita dos aportes financeiros do tesouro do ente, repassados por meio de interferência financeira ou por alguma forma de aporte. Ao optar pela segregação das massas, de acordo com as regras da previdência, não há de se falar em promover o equilíbrio atuarial do plano financeiro e, portanto, os recursos repassados para esse plano, independente da forma contábil utilizada, são considerados cobertura de déficit financeiro.

Ressalta-se que **os recursos aportados no regime de previdência somente poderão ser considerados recursos próprios do RPPS quando houver a instituição formal de algumas das formas de equilíbrio estabelecidas na Portaria MPS nº 403**. Se não houver a instituição legal de um plano de amortização conforme as regras estabelecidas na citada portaria, qualquer aporte de recursos no RPPS será considerado aporte para cobertura de déficit financeiro ou constituição de reserva para essa mesma finalidade em outro exercício. Nesse caso, as despesas custeadas com esses aportes não poderão ser deduzidas para o cálculo da despesa total com pessoal. (Grifamos e destacamos)

Portanto, a utilização antecipada dos recursos acumulados e oriundos de aportes para cobertura de déficit atuarial caracteriza *irregularidade*, haja vista que contraria a sistemática normativa dos regimes próprios e, especialmente, compromete o *equilíbrio atuarial* do sistema, sujeitando o responsável à apuração de responsabilidades.

No entanto, vale destacar a observação feita pelo Ministério Público de Contas⁵, em atenção ao trecho do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional acima destacado e sublinhado, no sentido de que eventual equívoco na legislação municipal que tenha instituído a capitalização de aportes e repasse ao Fundo Financeiro refoge ao objeto da presente Consulta, por sua natureza teórica, ressaltando-se, no entanto, a possibilidade de a entidade municipal realizar as devidas correções legislativas para adequação às normativas federais, desde que em conformidade com os necessários estudos prévios e o respectivo cálculo atuarial⁶.

Em segundo lugar, quanto ao questionamento relativo às consequências da utilização indevida destes recursos antes do prazo de 5 anos, anote-se que a ausência de sanção expressa ao descumprimento dos preceitos dessa normativa deve-se ao fato de que suas previsões têm caráter pragmático e orientativo, o que não importa dizer que o ato não é passível de aplicação de sanções.

Como regra, a utilização dos recursos aportados ao RPPS para cobertura de déficit atuarial como se fossem destinados à insuficiência financeira configura irregularidade, conforme acima exposto, impondo a apuração das responsabilidades nos diversos âmbitos de fiscalização – Ministério responsável, Poder Judiciário, Tribunal de Contas, dentre outros órgãos de fiscalização, conforme exame a ser realizado no caso concreto.

Em terceiro lugar, a consulente indaga acerca da incidência no cálculo de despesas com pessoal no caso de utilização antecipada destes aportes.

A este respeito, transcreva-se a análise da unidade técnica acerca da forma regular de contabilização dos aportes periódicos para a cobertura do déficit. *Verbis*:

Os aportes periódicos para a cobertura do déficit devem ser implementados com repasses em prazos definidos, além das prestações previdenciárias devidas pelo ente. Neste caso, por não se tratar de valores resultantes da quota patronal, não deverão ser contabilizados para fins de limite com despesa de pessoal. No que diz respeito à contabilidade, “o ente deverá registrar uma despesa intraorçamentária (natureza de despesa: 3.3.91.97) e o RPPS uma receita intraorçamentária (natureza de receita: 7940.00.00 ou 7990.01.1.1)”.

5 “É interessante observar que, ao detalhar as soluções já anteriormente previstas, a Portaria nº 464/2018 ressalta a necessidade de realização de estudos prévios à instituição da segregação de massa. Dentre seus requisitos, o art. 57, inciso VI demanda a demonstração de que “os recursos financeiros acumulados devem ser vinculados ao Fundo em Capitalização” – o que tem o condão de reforçar a necessidade de que os aportes para cobertura de déficit atuarial, para serem caracterizados como tal, devem ter por finalidade a multiplicação desses mesmos recursos para a constituição de reservas que suportem as obrigações no período projetado.

Expostos os contornos normativos acerca do tema – e, repise-se, abstraindo-se a existência de eventual legislação local que tenha indevidamente, por qualquer razão, vinculado o repasse de aportes ao plano financeiro do RPPS, cujas consequências não poderão ser abordadas neste opinativo – denota-se que a utilização antecipada dos recursos acumulados é absolutamente irregular, porque contraria toda a sistemática normativa dos regimes próprios e, notoriamente, compromete o equilíbrio atuarial do sistema” (fl. 7 da peça nº 13, grifos no original).

6 Apenas como reforço ao entendimento exarado nesta consulta, com relação às regras de capitalização de aportes em confronto com a legislação local, o art. 3º, II, da Lei Municipal nº 4445, de 24/02/2006, estabelece que os aportes mencionados no art. 1º, destinados ao equacionamento do déficit do Fundo Financeiro deverão “permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes”.

Sugere o Conselheiro-Substituto Vasco C. A. Jambo, do TCE-GO, que, uma vez que os aportes periódicos são registrados sob a rubrica de *Outras Despesas Correntes – grupo 3*, “isso pode gerar um incentivo para que os entes realizem os aportes, pois os recursos impactarão as despesas de pessoal (grupo 1), segundo os critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal, somente quando os benefícios previdenciários forem pagos, por serem pagamento de inativos com recursos vinculados”⁷.

Nesta esteira, a Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/2010 instituiu o elemento de despesa 97 - Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS⁸, e o Ministério da Previdência baixou a Portaria nº 746/2011 impondo balizas de gestão dos recursos aplicados sob esta categoria. O referido diploma exige a aplicação por, no mínimo, cinco anos no fundo previdenciário, a fim de constituir reserva e rendimentos.

Por sua vez, a Portaria MPS nº 746/2011, com o objetivo de excluir os “aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS” do cômputo do índice total de despesas com pessoal (na forma do art. 19, § 1º, VI, “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹), condicionou que tais recursos (i) sejam constituídos como despesa orçamentária vinculada legalmente ao plano de amortização estabelecido pelo ente (art. 1º, I), e (ii) sejam utilizados exclusivamente para o pagamento de benefícios dos segurados vinculados ao plano previdenciário (art. 1º, II).

Em suma, a opção por plano de amortização na modalidade de instituição de alíquotas suplementares exige que sejam incluídos no computo de gasto com pessoal os valores utilizados, o que não ocorre na modalidade de aportes periódicos sob a rubrica “97” - Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS.

No entanto, a utilização dos valores aportados antes do prazo determinado resulta na desnaturação do elemento de despesa criado para específica finalidade, implicando diretamente na receita corrente líquida e, conseqüentemente, no recálculo da despesa com pessoal.

Por outro lado, de acordo com a ponderação do Ministério Público de Contas, sendo indubitoso que a utilização antecipada dos recursos oriundos de aportes para cobertura de déficit atuarial somente poderia ocorrer no âmbito do *plano previdenciário*, segundo o controle contábil previsto no art. 1º, § 1º, I da Portaria MPS

7 GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE/GO. Acórdão nº 00015/2019. Relator Conselheiro Substituto Vasco Cícero Azevedo Jambo. Ementa: Consulta. Requisitos de admissibilidade atendidos. RPPS. Plano de amortização. Aporte período de recursos. Contribuição suplementar. Repercussão nas despesas com pessoal. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2019/08/AC-CONS-015-2019-processo-17680-18-Piracanjuba-CONSULTA.-REQUISITOS-DE-ADMISSIBILIDADE-ATENDIDOS.-RPPS.-PLANO-DE-AMORTIZA%C3%87%C3%83O.-APORTE-PER%C3%8DODO-DE-RECURSOS.pdf>> Acesso em: 15/02/2020.

8 BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. Portaria Conjunta nº 2/2010. Art. 2º Incluir na alínea “D” dos incisos I e II do Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001, os seguintes elementos de despesa: [in omissis] Despesas orçamentárias com aportes periódicos destinados à cobertura do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, conforme plano de amortização estabelecido em lei do respectivo ente Federativo, exceto as decorrentes de alíquota de contribuição suplementar.” (NR)

9 Art. 19 (...) §1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: (...)

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

nº 746/2011, parece-nos que descaberia – nessa específica hipótese – a revisão do cálculo de despesa com pessoal, visto que o gasto ainda se enquadraria na exceção instituída no art. 19, § 1º, VI, “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que ressalva do cômputo de despesas com pessoal os gastos com inativos

Sem embargo, anote-se que tal expediente macularia o equilíbrio atuarial do RPPS e caracterizaria descumprimento de preceito normativo oriundo do órgão regulamentador, sujeitando o responsável, também, às sanções previstas na Lei nº 9.717/1998, dentre outras que possam ser imputadas no exame do caso concreto.

Finalmente, quanto à proposta de instauração de Tomada de Contas Extraordinária para analisar a alegação de que a atual crise financeira da entidade previdenciária decorre do “não recolhimento de contribuições previdenciárias em governos anteriores”, dado o caráter abstrato, em tese, da presente resposta, própria da natureza das decisões tomadas em sede de Consulta, entendo mais apropriada a comunicação desta decisão à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, no âmbito de suas competências, avalie a respeito da necessidade e pertinência da adoção de medidas fiscalizatórias a este respeito.

Ainda por essa mesma natureza meramente teórica da consulta, entendo que os motivos específicos da dificuldade financeira da entidade, atribuídos a gestões anteriores, bem como, a presente situação de pandemia causada pelo COVID-19, por se tratar de particularidades do caso concreto, não autorizam alterar o conteúdo da presente resposta, conforme bem observados pela CGM e pelo Ministério Público de Contas, tratando-se, contudo, de circunstâncias a serem observadas no eventual procedimento fiscalizatório específico que vier a ser deflagrado, nos exatos termos do art. 22 da Lei nº 13.655, de 25/04/2018.¹⁰

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

a) A utilização de recursos aportados para cobertura de déficit atuarial antes do prazo regulamentar estabelecido impõe novo desequilíbrio atuarial ao RPPS, sujeitando os responsáveis às sanções previstas na Lei nº 9.717/1998, bem como à apuração de responsabilidades nos diversos âmbitos de fiscalização – conforme exame a ser realizado no caso concreto.

10 Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”

b) A utilização dos valores aportados antes do prazo determinado implica uma desnaturação do elemento de despesa criado para específica finalidade, implicando diretamente na receita corrente líquida e, conseqüentemente, no recálculo da despesa com pessoal.

c) Não é possível a utilização de recursos destinados à cobertura do déficit atuarial para suprir insuficiência financeira do RPPS, sob prejuízo de desnaturação da finalidade de constituição de reserva financeira para equacionamento do déficit atuarial.

Remetam se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, no âmbito de suas competências, avalie a respeito da adoção de medidas fiscalizatórias em face dos apontamentos feitos nas manifestações da CGM (peças nº 12 e 20) e do Ministério Público de Contas (peças nº 13 e 21).

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado 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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - a utilização de recursos aportados para cobertura de déficit atuarial antes do prazo regulamentar estabelecido impõe novo desequilíbrio atuarial ao RPPS, sujeitando os responsáveis às sanções previstas na Lei nº 9.717/1998, bem como à apuração de responsabilidades nos diversos âmbitos de fiscalização – conforme exame a ser realizado no caso concreto;

II - a utilização dos valores aportados antes do prazo determinado implica uma desnaturação do elemento de despesa criado para específica finalidade, implicando diretamente na receita corrente líquida e, conseqüentemente, no recálculo da despesa com pessoal;

III - não é possível a utilização de recursos destinados à cobertura do déficit atuarial para suprir insuficiência financeira do RPPS, sob prejuízo de desnaturação da finalidade de constituição de reserva financeira para equacionamento do déficit atuarial;

IV - determinar a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, no âmbito de suas competências, avalie a respeito da adoção de medidas fiscalizatórias em face dos apontamentos feitos nas manifestações da CGM (peças nº 12 e 20) e do Ministério Público de Contas (peças nº 13 e 21);

VI - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Tribunal Pleno, 8 de julho de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 18.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

EMPREGO PÚBLICO TRANSPOSIÇÃO – CARGO ESTATUTÁRIO

PROCESSO N° : 223293/19
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
 INTERESSADO : ANTONIO BENEDITO FENELON
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 1607/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta acerca da possibilidade de aproveitamento de empregados públicos concursados ocupantes de empregos em extinção, em cargos estatutários, cuja natureza e complexidade, bem como remuneração, tenha similaridade com aquelas próprias do emprego extinto. Implicações previdenciárias. Questões sobre as quais manifestou-se este Tribunal, com força normativa e efeito vinculante no Acórdão n° 3219/17-STP. Ausência de modificação do entendimento. Extinção do processo sem julgamento. Notificação ao consulente.

1 DO RELATÓRIO

A presente Consulta foi formulada pelo Sr. Antonio Benedito Fenelon, Prefeito de São José dos Pinhais acerca da possibilidade de transposição de empregados públicos ocupantes de empregos públicos extintos para cargos estatutários previamente criados, bem como, em caso de resposta afirmativa, acerca de consequências previdenciárias decorrentes dessa transposição.

Foram formulados os seguintes questionamentos:

- a) Empregados públicos que ocupam, até ulterior vacância, emprego extinto pela via legislativa, podem passar a integrar cargo estatutário já criado?
- b) A transposição de empregados públicos para que ocupem cargo estatutário previamente criado viola o art. 37, II, da Constituição federal e a Súmula vinculante 43 do Supremo Tribunal Federal?
- c) Havendo possibilidade de transposição de cargo público, e existindo regime próprio de previdência social, o fato de o então empregado público passar a ocupar cargo estatutário previamente criado ocasionará ônus a afetar o equilíbrio atuarial? Em caso positivo, como se dará a eventual compensação?

A consulta foi acompanhada de cópia de leis locais (peças 04 e 05), Parecer Jurídico (peça 06, p. 1-6) e cópia de decisões deste Tribunal acerca do tema consultado (peça 06, p. 7-28).

Após discussão tratada quanto à necessidade ou não de se proceder à distribuição do feito por dependência, em razão da prévia manifestação deste Tribunal em autos n° 633428/10 (Despacho n° 446/19 – GCFAMG, peça 08, Despacho n° 604/19 – GCAML, peça 11), recebi a consulta mediante o Despacho n° 564/19 – GCFAMG (peça 14).

Remetidos os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB, receberam a Informação nº 54/19 – SJB (peça 15), apontando a existência de decisões sobre o tema, a saber: Prejulgado nº 17 (Acórdão nº 3302/13 – STP¹; Processo nº 303080/15 – Acórdão nº 3219/17 – Tribunal Pleno², Processo 154662/18 – Acórdão nº 1299/19 – STP³, Processo nº 513351/15 – Acórdão nº 1465/2016 – STP⁴, além das decisões contidas no Acórdão nº 5665/2015 – STP; Acórdão nº 1850/11; Acórdão nº 1792/11 – STP; Acórdão nº 1212/10 – STP; Acórdão nº 1203/10 – STP; Acórdão nº 253/09 – STP; Acórdão nº 101/08 – STP; Acórdão nº 103/07 – STP; Acórdão nº 1369/06 – STP; Acórdão 680/06 – STP); e Uniformização nº 4.

Submetido à apreciação técnica, recebeu a Instrução nº 1147/19 -CGM (peça 18), que apontou falha no Parecer Jurídico acostado à exordial, opinando pela abertura de prazo ao consulente para apresentação de Parecer com resposta a todos os questionamentos formulados, o que foi acolhido e determinado pelo Despacho nº 642/19 – GCFAMG (peça 19).

Em resposta à diligência, tornou a manifestar-se o consulente com a juntada de novo Parecer Jurídico opinando, assim como o inicialmente acostado (peça 06), pela inconstitucionalidade da transposição de empregados públicos para que ocupem cargo estatutário previamente criado, por violação ao art. 37, II, da Constituição federal e a Súmula vinculante 43 do Supremo Tribunal Federal (peças 22-23).

O feito recebeu ainda a manifestação do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São José dos Pinhais (peças 24-31), na qualidade de *amicus curiae* defendendo ser a transposição consultada

lícita, constitucional e materialmente possível, não ofendendo nenhum princípio da administração pública, visando tão apenas ajustar a realidade atual do quadro do agentes públicos do Município de São José dos Pinhais à previsão atual do artigo 39, caput, da CF/88, e ao interesse e demanda dos próprios.

A manifestação do SINSEP foi acolhida pelo Despacho nº 1017/19 – GCFAMG (peça 33).

A unidade técnica acostou então opinativo, na Instrução nº 213/20 – CGM (peça 35), no qual, após avaliar os posicionamentos deste Tribunal, e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, concluiu pela constitucionalidade da transposição de empregos para cargos públicos, desde que atendidos os pressupostos fixados pela Corte Suprema. Sugeriu então as seguintes respostas à consulta:

- 1 Que tratou da transformação de empregos públicos em cargos públicos - Lei 10.219/92
- 2 EMENTA: Consulta. Transposição de empregos em cargos públicos. Pela possibilidade de transformação de empregos públicos contratados para Programas Federais de Saúde da Família (PSF) em cargos públicos, desde que: (i) operada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração; (ii)...
- 3 EMENTA: Consulta formulada em tese. Conhecimento. Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Novo Itacolomi. Sucessão de cargos públicos por servidores públicos efetivos. Definição da data de ingresso no serviço público nos termos consubstanciados no art. 70, da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009.
- 4 Consulta. Conhecimento e resposta. Município. Servidores. Readaptação de empregado público. Possibilidade. Procedimento de competência do INSS.

O aproveitamento de empregados públicos ocupantes de empregos em extinção, para proverem cargos públicos criados em sua substituição, não viola a Súmula Vinculante 43 do Supremo Tribunal Federal, desde que:

- 1) As atribuições do emprego em extinção correspondam às dos cargos criados, em grau de complexidade e feixe de funções conforme a evolução da estrutura administrativa criada por lei;
- 2) Os empregados tiverem sido submetidos a concurso público de provas ou de provas e títulos, compatíveis com o cargo em que serão aproveitados;
- 3) O aproveitamento for previsto em lei.

O cálculo do impacto atuarial do aproveitamento de empregados na ocupação de cargos públicos deve ser realizado pelo próprio RPPS, conforme o caso concreto, sendo certo que a compensação previdenciária entre regimes é prevista na lei 9796/99 e não difere de outras situações usuais em que essa compensação se dá." (peça 35, p. 5-6)

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 85/20-PGC (peça 36), opinou pela emissão das seguintes respostas aos questionamentos formulados:

1. É possível a transformação de empregos em cargos públicos, desde que as atribuições do emprego em extinção correspondam às dos cargos criados, mediante lei específica, desde que sejam mantidos o plexo de atribuições cometidas à função pública e o correspondente padrão remuneratório, assim como resguardada a forma de ingresso mediante concurso público, segundo a natureza e complexidade do cargo;
2. O aproveitamento de empregados públicos ocupantes de empregos em extinção, para proverem cargos públicos criados em sua substituição, não viola a Súmula Vinculante 43 do Supremo Tribunal Federal, desde que observados os critérios acima expostos;
3. Uma vez admitida a migração de regime jurídico dos servidores públicos, de celetistas para estatutários, é lícita a inclusão como segurado do regime próprio de previdência social, considerados os impactos atuariais, bem como a compensação financeira entre os regimes.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, regulamentado pelo art. 311 a 316 do Regimento Interno deste Tribunal, encontram-se satisfeitos os requisitos legais de admissibilidade para que se conheça da consulta formulada.

Contudo, entendo que o feito deve ser encerrado sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 313, § 4º⁵, eis que a matéria objeto da consulta já analisada e respondida por esta Corte no Acórdão nº 3219/17-STP, consoante passo a expor.

5 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§ 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 nº 24/2010)

2.1 EMPREGADOS PÚBLICOS QUE OCUPAM, ATÉ ULTERIOR VACÂNCIA, EMPREGO EXTINTO PELA VIA LEGISLATIVA, PODEM PASSAR A INTEGRAR CARGO ESTATUTÁRIO JÁ CRIADO?

O tema da transposição de empregos em cargos públicos não é novo nem na jurisprudência pátria nem na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e deve ser reconhecido que o posicionamento sobre a matéria evoluiu ao longo do tempo.

Como primeiro e mais importante marco, a matéria recebeu, em 2003, a Súmula 685, a qual em 2015 foi convertida na Súmula Vinculante nº 43, de observância obrigatória por toda Administração pública, com a seguinte e idêntica redação:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Na mesma linha dessas decisões, este Tribunal de Contas, em suas manifestações iniciais acerca da questão, entendia “não ser permitida a migração ou transformação de empregos em cargos públicos, mesmo que prevista esta possibilidade em legislação local, por afronta ao ordenamento jurídico constitucional”, conforme consignado no Acórdão nº 1792/11-STP (Consulta nº 261834/11), e mantido no Acórdão nº 1850/11-STP (Consulta nº 633428/10).

Esse posicionamento inicial negava qualquer possibilidade de transformação de empregos públicos em cargos públicos, acolhendo argumentos nos quais “pesavam as distinções entre os regimes celetista e estatutário, a suposta ausência de autorização constitucional à modificação, bem como o resguardo da norma prevista no art. 37, inciso II da Constituição, a estabelecer o concurso público como requisito ao acesso para cargos e funções públicos”, conforme bem destacado pelo órgão ministerial em sua manifestação (peça 35, p. 04).

Contudo, consoante salientado no Parecer Ministerial, desde o julgamento da ADI 2335/DF⁶, o Supremo Tribunal Federal vinha acolhendo a possibilidade de transformação de empregos públicos em cargos públicos, com as exigências ilustradas na seguinte ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 189, de 17 de janeiro de 2000, do Estado de Santa Catarina, que extinguiu os cargos e as carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e criou, em substituição, a de Auditor Fiscal da Receita Estadual. 3. Aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos nos recém criados. 4. Ausência de violação ao princípio constitucional da exigência de concurso público, haja vista a similitude das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos cargos extintos. 5. Precedentes: ADI

⁶ A ADI 2335 tratou de apreciar a constitucionalidade de lei do Estado de Santa Catarina que extinguiu cargos da área de fiscalização tributária e criou nova carreira com outros cargos, transferindo todos os ocupantes dos cargos extintos para os cargos novos.

1591, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ de 16.6.2000; ADI 2713, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 7.3.2003. 6. Ação julgada improcedente.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por sua vez, destacou a decisão do STF proferida na Rcl 26103AgR, na qual o Ministro Ricardo Lewandowski, lembrando a decisão da ADI 2335, afirmou que o Supremo Tribunal Federal teria entendido não violar a SV 43 as “situações em que se extingue uma carreira e se aproveita seus servidores na nova classificação funcional, desde que haja correspondência e pertinência temática entre aquelas carreiras”.

Como bem pontuado no parecer técnico, ainda que as ponderações dos ministros julgadores no referido julgamento (...) não pareçam constituir propriamente uma posição do Supremo Tribunal Federal a respeito de eventual exceção ao art. 37, II, (...) indicam que (...) não há sentido em impedir o provimento de cargos por servidores ocupantes de cargos em extinção, por aproveitamento, preenchidos certos requisitos, já que, nos termos do art. 41, § 3º da Constituição Federal⁷, ao fim e ao cabo, é, precisamente o que aconteceria. (peça 35, p. 03)

Seguindo essa linha interpretativa, esta Corte de Contas atribuiu novos contornos à matéria a partir da resposta à Consulta nº 459460/09, no Acórdão nº 2958/12 – STP, que entendeu possível a transposição de emprego público em cargo público, desde que existente lei prévia prevendo tal transformação.

De fato, o art. 48, inciso X⁸, da Constituição Federal prevê competência legislativa para a transformação de empregos e de cargos públicos, evidenciando possuir o Estado liberdade para aperfeiçoar sua estrutura administrativa, inclusive mediante transformação de cargos e de empregos públicos, desde que respeitados os demais ditames constitucionais, sobretudo a regra contida no art. 37, II, da Carga Máxima, que trata da exigência do concurso público.

Assim, o Acórdão nº 3219/17, que respondeu à Consulta nº 303080/15, tratou de forma mais detalhada da possibilidade de transformação de emprego em cargo público para contratos realizados para Programas Federais de Saúde da Família, acrescendo à exigência de lei específica e prévia, a obediência às exigências constitucionais quanto ao acesso (prévia aprovação em certame público, similaridade de funções e mesmo padrão remuneratório), apresentando as seguintes premissas sobre os questionamentos formulados:

- 7 Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
(...)
§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.
- 8 Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
(...)
X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b ;

- 1 – É possível a transformação de empregos públicos, contratados para Programas Federais de Saúde da Família em cargos públicos, desde que:
 - a) seja realizada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração;
 - b) sejam devidamente motivadas as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista ao estatutário e disciplinado o regime de transição na respectiva lei local;
- 2 – Inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Em sentido contrário, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como buscada a devida compensação financeira.

Tal decisão, emitida em 2017 com os efeitos vinculante e normativo, cristalizou o entendimento deste Tribunal no sentido de que, inexistindo direito adquirido a regime jurídico, e encontrando-se a alteração de regime pretendida adequadamente motivada pelo gestor público e fundamentada em lei, é legítima a transposição de empregados públicos, que tenham sido admitidos mediante concurso público, para cargos públicos de similar natureza e complexidade de suas funções e da respectiva remuneração.

O Acórdão paradigma deixou claras as premissas da possibilidade de transposição de empregados públicos para cargos públicos, para a partir delas, verticalizar a análise e concluir que, também para os casos de contratos de funcionários vinculados a Programas Federais da área da saúde, tal transposição se apresenta legítima.

Em outras palavras, atendidos os princípios da isonomia e da impessoalidade, o que se satisfaz com a manutenção dos requisitos de ingresso, com a identidade de funções e a adequação remuneratória, este Tribunal entende admissível a regulação da matéria de transposição de empregos para cargos públicos pelo Poder Legislativo local.

Assim, em que pesem as manifestações técnica e ministerial pela resposta ao primeiro questionamento da Consulta, e em que pese as diferenças na redação do questionamento formulado, entendo que o cerne da questão, que é a possibilidade de transposição legítima de empregos públicos para cargos públicos é matéria que já conta com manifestação expressa deste Tribunal.

Não havendo modificações a propor quanto ao posicionamento fixado no Acórdão nº 3219/17-STP, não se faz pertinente a emissão de nova resposta ao primeiro questionamento formulado, sendo suficiente fazer referência ao referido julgado, cujas premissas fixadas estendem-se a todas as situações de contratações de emprego público, e não apenas àquelas feitas para Programas Federais de Saúde da Família.

2.2 A TRANSPOSIÇÃO DE EMPREGADOS PÚBLICOS PARA QUE OCUPEM CARGO ESTATUTÁRIO PREVIAMENTE CRIADO VIOLA O ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A SÚMULA VINCULANTE 43 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL?

O segundo questionamento da presente consulta nada mais é do que um desdobramento do primeiro, havendo sobre o ponto, manifestação inalterada deste Tribunal contida no Acórdão nº 3219/17-STP.

Conforme descrito no item anterior, o entendimento deste Tribunal seguiu a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal que, sem afastar a plena aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 43, posicionou-se pela possibilidade de transformação de empregos em cargos públicos nas situações em que haja previsão legal expressa, desde que observadas estritamente as exigências constitucionais quanto ao acesso ao cargo (prévia aprovação em certame público, para assunção de emprego com funções e padrão remuneratório similar).

Ademais, o Acórdão nº 3219/17-STP, proferido em 2017, é posterior à Súmula vinculante nº 43, de observância obrigatória por toda Administração pública, a qual foi aprovada em 08/04/2015, encontrando-se evidentemente obediente a ela.

2.3 HAVENDO POSSIBILIDADE DE TRANSPOSIÇÃO DE CARGO PÚBLICO, E EXISTINDO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, O FATO DE O ENTÃO EMPREGADO PÚBLICO PASSAR A OCUPAR CARGO ESTATUTÁRIO PREVIAMENTE CRIADO OCASIONARÁ ÔNUS A AFETAR O EQUILÍBRIO ATUARIAL? EM CASO POSITIVO, COMO SE DARÁ A EVENTUAL COMPENSAÇÃO?

Em relação ao terceiro e último questionamento, acerca do impacto previdenciário/atuarial da transposição de funcionários públicos para cargos públicos, a unidade técnica entendeu pela impossibilidade de resposta em abstrato, argumentando:

É que a existência ou não de interferência no equilíbrio atuarial do RPPS no caso de incorporação de servidores advindos de empregos públicos implica em conhecer profundamente não apenas o RPPS em questão, mas a situação individual dos servidores efetivamente aproveitados, e, via de consequência, **responder em concreto**, o que é vedado no âmbito das Consultas propostas perante esta Casa de Contas.

De todo modo, a situação previdenciária de quem ocupava emprego público, e portanto, **estava vinculado ao RGPS**, e passa a ocupar cargo público vinculado a RPPS, não difere de outras inúmeras situações idênticas.

O fato de o provimento do cargo criado ter sido por aproveitamento – e não por concurso público específico – não interfere na situação previdenciária dos servidores.” (peça 35, p. 04)

O Parecer Ministerial, por sua vez, entendeu pela emissão de resposta argumentando que

(...) com a migração de regime jurídico dos servidores públicos, de celetistas para estatutários, é lícita sua inclusão como segurado do regime próprio de previdência social, conforme previsão do art. 40, caput, da Constituição, por certo deverão ser considerados os impactos atuariais no sistema em decorrência da transformação, bem assim efetivados os procedimentos tendentes à devida compensação financeira entre os regimes (art. 201, § 9º) (peça 36, p. 06)

De fato, os servidores egressos de empregos públicos extintos ingressam no cargo público como qualquer outro servidor concursado, sendo devido o cômputo de todo o tempo de contribuição em todos os regimes previdenciários para o qual o servidor tenha contribuído, promovendo-se a compensação previdenciária entre os regimes, conforme previsto no art. 201, § 9º da Constituição Federal e na Lei 9796/99, quando for o caso.

Por isso mesmo, a proposta legislativa de transformação de cargos deve conter os requisitos legais próprios da criação de qualquer cargo público, inclusive aqueles relacionados ao impacto financeiro orçamentário, não apenas nas contas do ente contratante, mas também de seu órgão previdenciário, nos casos em que os cargos estejam vinculados a Regime Próprio de Previdência Social.

Contudo, também quanto a este questionamento entendo que não deve ser emitida nova resposta, eis que já tratada a matéria pelo Acórdão nº 3219/17-STP, nos seguintes termos:

2 – Inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Em sentido contrário, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como buscada a devida compensação financeira.

Não vislumbro modificação ou acréscimo a ser dado à resposta já emitida por este Tribunal com efeitos normativo e vinculante, razão pela qual também quanto a este item o feito deve ser encerrado sem emissão de resposta, tão somente com o encaminhamento de cópia do Acórdão nº 3219/17-STP ao consulente.

Diante do exposto, voto no sentido de que deva esta Corte de Contas conhecer a Consulta formulada pelo Sr. Antonio Benedito Fenelon, Prefeito de São José dos Pinhais, acerca da possibilidade de transposição de empregados públicos ocupantes de empregos públicos extintos para cargos estatutários previamente criados, e, considerando tratar de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito vinculante e normativo, nos termos do Acórdão nº 3219/17-STP, dar ciência da referida decisão ao consulente, extinguindo o processo sem julgamento, nos termos do art. 313, § 4º do RITCE-PR.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento do feito à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subsequente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade conhecer a Consulta formulada pelo Sr. Antonio Benedito Fenelon, Prefeito de São José dos Pinhais, acerca da possibilidade de transposição de empregados públicos ocupantes de empregos públicos extintos para cargos estatutários previamente criados, e,

I - considerando tratar de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito vinculante e normativo, nos termos do Acórdão nº 3219/17-STP, dar ciência da referida decisão ao consulente, extinguindo o processo sem julgamento, nos termos do art. 313, § 4º do RITCE-PR;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento do feito à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subseqüente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 16 de julho de 2020 – Sessão Virtual nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

ILUMINAÇÃO PÚBLICA

CONTRATO DE LOCAÇÃO – PREGÃO

PROCESSO N° : 81466/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO : TAUILLO TEZELLI
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 2150/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Possibilidade da Administração contratar empresa para locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção. Cabimento da modalidade pregão. Manifestações uniformes. Viabilidade da contratação e do uso do pregão, desde que atendidos requisitos.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Campo Mourão, através de seu Prefeito, Sr. Tauillo Tezelli, por meio da qual, em síntese, apresentou os seguintes questionamentos¹:

Pode a Administração realizar a contratação de empresa para locação de luminárias de LED, bem como dos materiais e serviços para instalação e manutenção, visando a implementação e reordenação luminotécnica de pontos do sistema de iluminação pública dos logradouros, praças, monumentos históricos e áreas públicas?

1) Em sendo possível tal contratação, poderá ser aplicada a modalidade pregão ao objeto pretendido?

A Procuradoria Jurídica do Município emitiu parecer² com conclusão no sentido da possibilidade tanto da Administração realizar referida contratação, como de ser utilizada a modalidade pregão.

Por intermédio do Despacho n° 262/20³, foi admitido o processamento da Consulta.

Na Informação n° 24/20⁴, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca relacionou as decisões deste Tribunal que tangenciam o tema.

Através do Despacho n° 268/20⁵, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização afirmou que “não se vislumbram impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão do presente expediente”.

1 Peça 3.
2 Peça 4.
3 Peça 10.
4 Peça 12.
5 Peça 16.

A Coordenadoria de Gestão Municipal assim concluiu (Instrução nº 1146/20⁶):

1) É possível que a administração pública, dentro do seu poder discricionário, opte pela contratação de empresa para prestação dos serviços de iluminação pública, mediante o fornecimento de luminárias de LED por meio de contrato de locação, desde que essa alternativa seja precedida por estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos produtos.

2) É possível a utilização da modalidade pregão para a contratação de bens e serviços de iluminação pública desde que seja possível extrair do edital e de seu termo de referência padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais de mercado, na forma do disposto no artigo 1º, § único da lei nº 10.520/2002.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 108/20⁷, corroborou o opinativo técnico.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais⁸, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

O primeiro questionamento versa acerca da possibilidade de a Administração contratar empresa para locação tanto de luminárias de LED como dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, com o fim de implementar e reordenar a iluminação pública municipal.

Pois bem. A licitação consiste basicamente em um processo administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, num cenário de disputa justa entre os interessados no cumprimento das obrigações que se propõem a assumir com a Administração.

A Constituição Federal dispõe, acerca do tema:

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: (...)

6 Peça 17.

7 Peça 18.

8 Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno. 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 consultante, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

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

A Lei nº 8.666/93, que regulamentou tal dispositivo, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabeleceu:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (...)

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Art. 62, § 3º. Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

Depreende-se, da leitura desses dispositivos, a inexistência de impedimentos para que um Município promova os ajustes pretendidos na sua iluminação pública, através da locação de materiais e serviços.

A locação de coisa afigura-se como o contrato pelo qual uma das partes, mediante remuneração paga pela outra, obriga-se a conceder-lhe, por certo período, o uso e gozo de bem infungível.

Em síntese, o locador torna disponível ao locatário o uso de um bem ou o gozo de um direito, mediante contraprestação financeira. O locatário deve, além de manter a coisa subordinada aos fins locativos, restituir ao locador o mesmo objeto, ao término da locação⁹.

É de conhecimento geral que a durabilidade do LED é bem maior do que a das lâmpadas convencionais, além de que proporciona economia de energia e nível adequado de iluminação; ou seja, o produto é eficiente.

⁹ Código Civil Brasileiro:

Art. 566. O locador é obrigado:

I - a entregar ao locatário a coisa alugada, com suas pertencas, em estado de servir ao uso a que se destina, e a mantê-la nesse estado, pelo tempo do contrato, salvo cláusula expressa em contrário; (...)

Art. 569. O locatário é obrigado:

I - a servir-se da coisa alugada para os usos convencionados ou presumidos, conforme a natureza dela e as circunstâncias, bem como tratá-la com o mesmo cuidado como se sua fosse;

II - a pagar pontualmente o aluguel nos prazos ajustados, e, em falta de ajuste, segundo o costume do lugar; (...)

IV - a restituir a coisa, finda a locação, no estado em que a recebeu, salvas as deteriorações naturais ao uso regular.

Em que pese a margem de discricionariedade que o gestor detém de optar pela celebração de um contrato de compra e venda ou de locação, há a necessidade de que confeccione estudo de viabilidade com análise comparativa, para que demonstre com segurança que a locação seria vantajosa frente à aquisição.

Nesse sentido vem decidindo o Tribunal de Contas da União:

REPRESENTAÇÃO. LOCAÇÃO ANTIECONÔMICA DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA. DIRECIONAMENTO DE LICITAÇÃO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. APENSAMENTO DOS AUTOS.

1. A opção pela locação de equipamentos de informática deve ser precedida de justificativas que demonstrem ser esta opção mais vantajosa em termos financeiros para a Administração, quando comparada à possibilidade de aquisição dos bens.

2. Características atípicas de equipamentos de informática somente podem ser aceitas nos editais de licitação quando tecnicamente justificáveis, a fim de não restringir a competitividade do certame.

(Representação 013.715/2004-1 - Acórdão 481/2007 - Plenário. Relator: Ubiratan Aguiar). (grifo nosso).

As dúvidas trazidas à baila nesta Consulta não fazem qualquer menção quanto ao destino a ser dado aos bens locados, ao final da vigência do contrato. Assim, presumindo-se a aplicação da regra geral dos contratos de locação, tais bens seriam restituídos ao proprietário, circunstância que vem a corroborar o entendimento pela obrigatoriedade de se apresentarem justificativas prévias que demonstrem ser a locação a opção mais vantajosa para a Administração.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em pesquisa por amostragem junto ao PIT - Portal Informação para Todos, averiguou as licitações realizadas por diversos Municípios do Estado do Paraná, tendo por objeto a contratação de serviços semelhantes aos ora questionados. Em todos os certames, as contratações envolveram, além da prestação de serviços, a aquisição das luminárias. Depreende-se, assim, que a celebração de contrato de locação não é algo usual, fato que, também, direciona ao entendimento de que é necessária a elaboração de um estudo comparativo.

Portanto, de acordo com os princípios regentes da Administração Pública, a discricionariedade fica mitigada; deve o gestor adotar, dentre as opções (locação ou aquisição), a mais eficiente e viável economicamente. Afinal, a sua atuação tem que estar sempre orientada ao atendimento do interesse público.

Sendo assim, concluo que há possibilidade de que a Administração opte pela contratação de empresa para locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, com o fim de implementar e reordenar a iluminação pública municipal, desde que tal alternativa seja precedida por detido estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantajosidade dessa locação em detrimento da aquisição dos produtos.

Já o segundo questionamento relaciona-se com a possibilidade de ser utilizada, para referida contratação, a modalidade licitatória denominada pregão.

O pregão deve ser adotado para a aquisição de bens e prestação de serviços considerados comuns. Ou seja, a sua escolha se encontra diretamente vinculada à natureza do objeto.

A definição de bens e serviços comuns está expressa no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002:

Art. 1º, par. único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Bens e serviços comuns são, portanto, os que não detêm qualquer especificidade que os tornem singularizáveis; não reclamam, na sua descrição, nenhuma adequação para o atendimento às necessidades do ente público.

Não são necessariamente singelos ou simples; os objetos podem até apresentar complexidade técnica na sua definição ou execução, mas se a técnica neles envolvida é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado, sendo suficiente ao atendimento da necessidade da Administração, é possível adotar a modalidade pregão.

O Tribunal de Contas da União tem seguidamente manifestado esse entendimento, conforme se extrai, por exemplo, dos excertos a seguir:

Perfilho também o posicionamento de que é mais vantajosa a adoção da modalidade de pregão, pois o objeto do certame em questão pode ser considerado como serviços comuns, não obstante a sua complexidade. A meu ver estão presentes os requisitos da fungibilidade do objeto e da existência de uma padronização de qualidade e desempenho reconhecida no mercado correspondente, como bem demonstrou a Sefti.
(Representação 005.373/2007-3 - Acórdão 2658/2007 - Plenário. Relator: Raimundo Carreiro).

O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão se enquadra no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão. A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns.
(Representação 012.678/2002-5 - Acórdão 313/2004 - Plenário. Relator: Benjamin Zymler).

Nos presentes autos, a indagação referiu-se apenas à locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, visando a implementação e reordenação luminotécnica de pontos do sistema de iluminação pública; ou seja, a descrição foi genérica.

Para se concluir com segurança que há possibilidade de se utilizar o pregão, se faz necessário analisar as circunstâncias concretas, ou seja, o conteúdo do edital e do termo de referência do certame (identificando-se a descrição completa do objeto e as características dos materiais e do serviço de iluminação), o que é inviável nos presentes autos, que tratam de dúvida a ser respondida em tese.

Desse modo, entendo que a solução a ser oferecida é a seguinte: há possibilidade de se utilizar a modalidade pregão para a contratação de bens e serviços de iluminação pública, desde que se possa extrair do edital e do termo de referência, padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado, nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, acompanhando as manifestações uniformes, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1) É possível que a Administração Pública realize contratação de empresa para locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, desde que essa opção seja precedida por estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos produtos;

2) Há possibilidade de se utilizar a modalidade pregão para a contratação de bens e serviços de iluminação pública, desde que se possa extrair do edital e do termo de referência, padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito 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 a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, acompanhando as manifestações uniformes, respondê-la nos seguintes termos:

I - é possível que a Administração Pública realize contratação de empresa para locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, desde que essa opção seja precedida por estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos produtos;

II - há possibilidade de se utilizar a modalidade pregão para a contratação de bens e serviços de iluminação pública, desde que se possa extrair do edital e do termo de referência, padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado;

III - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Tribunal Pleno, 26 de agosto de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 25.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

LICITAÇÃO COMPARTILHADA CONSÓRCIOS PÚBLICOS – REGRAMENTO

PROCESSO N° : 821513/16
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSORCIO INTERMUNICIPAL CAIUA-AMBIENTAL
INTERESSADO : JOSÉ CARLOS DA SILVA MAIA, JOSE LUIZ SANTOS, MAURO LEMOS
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 1624/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL CAIUÁ AMBIENTAL. LICITAÇÃO COMPARTILHADA E CARONA. Admissibilidade e resposta.

1. É lícita a realização de licitação compartilhada por consórcios públicos, em conformidade com o art. 112, §2º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07, admitindo-se a utilização das modalidades e tipos previstos em lei, na forma presencial ou eletrônica.
2. A participação de entes consorciados, no caso do sistema de registro de preço, pode se dar: (i) antes do certame, constituindo-se, no caso, hipótese de licitação compartilhada; ou (ii) depois, caso o referido registro tenha sido realizado sob o RDC, encerrando adesão posterior à ata de registro de preços, em conformidade com o art. 32, §1º, da Lei n. 12.462/11.
3. Homologado o resultado da licitação compartilhada, não estão os participantes obrigados a contratar o objeto licitado, caso queiram, é de sua responsabilidade a celebração dos respectivos contratos e o encaminhamento dos dados do SIM-AM relativos à celebração e execução da avença, competindo ao consórcio o envio dos dados relativos à licitação;
4. É possível a participação do consórcio público apenas como órgão gerenciador do certame.
5. É lícita a participação em licitação compartilhada de entes públicos integrantes da administração indireta dos municípios consorciados.
6. Diante da inexistência de óbice legal, consórcios públicos podem realizar licitação compartilhada de qualquer objeto.

1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Presidente do Consórcio Intermunicipal Caiuá Ambiental (CICA), por meio da qual submete ao crivo desta Corte as seguintes dúvidas:

- 1) É legal a realização de Licitação Compartilhada por Consórcios Públicos? Sendo positiva a resposta, quais modalidades de licitação, forma e tipo podem ser realizadas na licitação compartilhada?
- 2) A participação de Entes Consorciados, no caso do sistema de registro de preço, deve ser antes da realização do certame ou após? Caso seja após o certame, seria licitação compartilhada ou carona?
- 3) Uma vez homologado o resultado da Licitação Compartilhada, estão os participantes obrigados a contratar o objeto licitado? Optando pela contratação, quem é responsável pela formalização do contrato, o Consórcio Público ou o ente interessado em contratar? Neste caso, como os entes consorciados, enviarão os dados do SIM-AM ao TCE-PR?

- 4) Na licitação compartilhada, é possível a participação do Consórcio Público apenas como órgão gerenciador/administrador do certame, ou, necessariamente, precisa estar interessado na aquisição do objeto que será licitado?
- 5) É legal a participação em licitação compartilhada de entes públicos integrantes da administração indireta dos municípios consorciados?
- 6) Os Consórcios Públicos multifacetários podem realizar licitação compartilhada de qualquer objeto?

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou sua Informação n. 148/16 (peça 8), esclarecendo que não foram encontradas decisões sobre o tema.

A unidade técnica (Parecer n. 104/17, peça 14), ao analisar o feito, concluiu:

- 1) É lícita a formação de consórcio público para realização de licitação, nos termos do art. 112 da Lei Federal n. 8.666/93 e do art. 19 do Decreto Federal n. 6.017/07, e que as modalidades possíveis de utilização no sistema de registro de preços são a concorrência e o pregão, sendo o critério de julgamento o menor preço e, excepcionalmente a técnica e preço, desde que motivada a sua escolha nos autos.
- 2) Diante do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da eficiência, o edital de licitação deve prever quais são os participantes interessados no objeto, e que eventualmente poderão vir a firmar contrato com a licitante vencedora, não se admitindo que um município participante que deixou de se manifestar antes do lançamento do edital, adira posteriormente à ata de registro de preços.
- 3) Os participantes do consórcio que manifestaram prévio interesse na licitação não estão obrigados a firmar contrato com a empresa vencedora, conforme previsto no art. 15 §4º da Lei n. 8.666/93. Havendo interesse, caberá ao órgão participante firmar o respectivo contrato-anexo do edital da licitação – assim como encaminhar os dados para o SIM-AM do TCE/PR caso o ente esteja sob sua jurisdição.
- 4) É possível a participação do Consórcio Público apenas na condição de órgão gerenciador.
- 5) Os entes da administração indireta dos municípios consorciados não são partes legítimas para integrarem um Consórcio Público.
- 6) é lícito ao Consórcio Público realizar licitação de qualquer objeto desde que a contratação seja motivada e tenha por finalidade o atendimento aos seus objetivos contratualmente definidos.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n. 173/18, peça 15) endossou o opinativo técnico da unidade.

Por meio do Despacho n. 635/18 (peça 16), foi determinada nova análise do feito, para complementação da resposta à quinta indagação.

Atendendo a determinação, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n. 604/19, peça 19) após ter pontuado os pressupostos legais e teóricos da adesão à ata de registro de preços e procedido a uma ampla pesquisa acerca da sua admissibilidade em todos os entes da federação (além do entendimento do seu respectivo Tribunal de Contas), defendeu a legalidade da adesão, respondendo aos dois questionamentos (segundo e quinto), respectivamente:

O TCE/PR recomenda, à luz do entendimento vigente, que a participação dos entes consorciados seja manifesta em anterioridade ao certame. A hipótese após ao certame trata-se, indubitavelmente, de “carona”, o que se busca encorajar, em especial no presente caso. A similitude com o entendimento desta Corte no acórdão nº 1105/14 induz a crer que em ambas as situações, em última instância, está a se falar de uma entidade que é composta por unidades pelas quais são desenvolvidas as atividades: naquele caso apreciado em 2014 fala-se do Estado membro, neste dum Consórcio Público (fls. 20). É legal a participação da Administração indireta dos entes consorciados em licitações compartilhadas, desde que o protocolo de intenções do Consórcio contemple a hipótese (fls. 21).

O órgão ministerial, por meio do Parecer n. 235/19 (peça 20), retificou seu opinativo anterior (Parecer n.173/18, peça 15), propugnando pelo não conhecimento da consulta, dado o prescrito no art. 313, §4º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (RITCEPR), sob o argumento de que esta Corte já teria se manifestado sobre o tema. Alternativamente, destacou, em apertada síntese, a impossibilidade de adesão do município à ata de registro de preços de outras entidades, diante de ausência de autorização em norma geral federal, entendimento esse que deve ser estendido aos consórcios públicos.

É, naquilo que importa, o conciso relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 312, II, do RITCEPR¹. A dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal. No mais, em atenção aos inc. II, IV e V, do art. 311 do RITCEPR, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído (peça 4) e formulado em tese.

Destarte, conheço da presente consulta.

Diga-se, preliminarmente, que não é caso de aplicação da regra do art. 313, §4º, do RITCEPR², na forma levantada pelo órgão ministerial, eis que embora esta Corte já tenha manifestado seu entendimento sobre a possibilidade de adesão posterior à ata de registro de preços (Acórdãos n. 984/11, rel. Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, n. 1344/11, rel. Cons. Hermas Eurides Brandão, e n. 1105/14, rel. Cons. Durval Amaral), os questionamentos do consulente parecem gozar de maior amplitude, pois

1 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 Art. 313, § 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 nº 24/2010)

se iniciam com dúvida quanto à própria admissibilidade de licitação compartilhada, não aventada nos referidos julgados, a permitir o ingresso no mérito.

Dito isso, passa-se às respostas das indagações.

Em relação ao primeiro questionamento, a Lei n. 11.107/05, que dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, alterou a Lei n. 8.666/93 para incluir, além de outras providências, o §1º no art. 112, permitindo aos consórcios públicos a realização de “licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados”. Na regulamentação federal da citada lei, veiculada pelo Decreto n. 6.017/07, tem-se por cunhada a expressão “licitações compartilhadas”, a intitular seção própria, onde se previu, num único dispositivo (art. 19), que “os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do §1º do art. 112 da Lei n. 8.666/93”. Dito isso, segue-se que, em vista dos dispositivos apresentados, é legal a realização de licitação compartilhada por consórcios públicos.

Positiva a resposta à primeira parte da primeira pergunta, resta pontuar quais modalidades de licitação, formas e tipos podem ser utilizados na licitação compartilhada.

Como a pergunta não restringe o objeto da licitação compartilhada, seriam aplicáveis princípio, todas as modalidades prescritas em lei, desde aquelas tidas por clássicas, previstas na Lei n. 8.666/93, como a concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (art. 45, inc. I a V), como o pregão, cuja regência se encontra na Lei n. 10.520/02, esse, por óbvio, restrito a licitações cujos objetos sejam bens ou serviços comuns, como também o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), na forma instituída pela Lei n. 12.462/11, desde que autorizada a sua utilização em razão dos permissivos constantes em seu art. 1º e respectivos incisos.

Outro ponto merece destaque, diante do escopo para aquilo que uma licitação compartilhada se presta (realização do certame pelo consórcio e celebração dos contratos pelos consorciados), não parecem aplicáveis o concurso e o leilão. Enquanto o primeiro se consubstancia, segundo a própria dicção legal, em “modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores” (art. 22, §4º, da Lei n. 8.666/93); o segundo se trata de “modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance” (art. 22, §5º, da Lei n. 8.666/93). Veja-se que, a princípio, tais modalidades não se mostrariam compatíveis com a licitação compartilhada, eis que, por exemplo, no leilão que, entre outras

finalidades, objetiva a alienação de bens inservíveis, mostra-se difícil vislumbrar a necessidade de venda de bens do município consorciado em licitação aberta pelo consórcio de que faz parte.

Ademais, questiona-se acerca da forma passível de ser utilizada na licitação compartilhada. Ao que parece, tendo em vista o consignado no parecer jurídico que instrui o feito (peça 4, fls. 4), a forma questionada se refere ao ambiente em que a disputa se daria, se presencial ou eletrônico. A resposta a esse questionamento perpassa pela modalidade de licitação ou regime de contratação a ser escolhido e pelas suas respectivas formas admitidas em lei. No caso, a forma eletrônica apenas tem cabimento na modalidade pregão (Lei n. 10.502/02 e regulamentação dada pelo Decreto Federal n. 10.024/19) e no RDC (art. 13 da Lei n. 12.462/11). No caso da licitação compartilhada, escolhida e justificada a eleição da modalidade pregão, restrita a bens e serviços comuns, ou a aplicação do RDC, dentro das suas estritas hipóteses de cabimento (art. 1º, incisos I a X, da Lei n. 12.462/11), seriam admissíveis as duas formas: presencial e eletrônica. Nos demais casos, apenas se autoriza a utilização da forma presencial.

Ainda quanto à forma, há que se atentar acerca da preferência na adoção da eletrônica e presencial. No caso do pregão, não existe um instrumento normativo hábil a obrigar a integralidade dos membros da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) à eleição de uma forma em detrimento da outra, na medida em que a lei de regência da modalidade (Lei n. 10.520/02), consignou apenas que “para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão”, franqueando à Administração verdadeira discricionariedade na sua utilização, caso, por óbvio, o objeto da licitação seja bem ou serviço comum. Ocorre que há atos normativos que adotam orientação diferente, como o Decreto Federal n.10.024/19 e a Lei Estadual n. 15.117/06, os quais, de forma similar e respectivamente, obrigam, quando da utilização de recursos da União ou do Estado do Paraná decorrentes de transferências voluntárias, para a contratação de bens ou serviços comuns, o uso da modalidade pregão, na forma eletrônica (art. 1º, §3º, do Decreto Federal n.10.024/19 e art. 1º, § 1º, da Lei Estadual n. 15.117/06). Mas não apenas isso. Embora essa Corte já tenha ratificado o entendimento de que existe discricionariedade na eleição da forma presencial ou eletrônica do pregão, conforme Acórdão n. 3501/12 do Tribunal Pleno (rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha), emitido em resposta à expediente de consulta, em julgado mais recente, Acórdão n. 2605/18, também do Tribunal Pleno (rel. Cons. Artagão de Mattos Leão), de igual forma expedido em resposta à consulta, houve uma modificação na orientação desta Corte que passou a considerar a realização de pregão na forma eletrônica como regra, destacando que “a opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico sempre deverá ser amparada por justificativa”. Caso utilizado o RDC, por força do art. 13 da Lei n. 12.426/11, “as licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob

a forma eletrônica, admitida a presencial”. Novamente aqui, a regra é a utilização da forma eletrônica, admitindo-se a presencial, desde que expressamente declinados os motivos da sua adoção. Diante das duas observações feitas à predileção da forma eletrônica, seja para o pregão, seja para o RDC, na hipótese da realização de licitação compartilhada, em sendo utilizado o pregão ou o RDC, a regra é a utilização da forma eletrônica, devendo ser justificativa a adoção da presencial.

Quanto ao último questionamento inserido dentro da primeira pergunta acerca do tipo cabível em uma licitação compartilhada, impõe-se aqui o mesmo raciocínio declinado acerca das modalidades de licitação. Ou seja, não existe na indagação formulada qualquer restrição quanto ao objeto da licitação, sendo possível, portanto e a princípio, a utilização de todos os tipos declinados na Lei n. 8.666/93 (art. 45, §1º), quais sejam: menor preço, melhor técnica, técnica e preços e maior lance ou oferta, além, é claro, caso justificada a utilização do RDC, dos critérios de julgamento constantes do art. 18 da Lei n. 12.462/11 (menor preço ou maior desconto, técnica e preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, maior oferta de preço ou maior retorno econômico).

Destarte, é lícita a realização de licitação compartilhada por consórcios públicos, em conformidade com o art. 112, §2º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07, admitindo-se a utilização das modalidades previstas em lei (art. 22, I a III, da Lei n. 8.666/93, art. 1º, *caput*, da Lei n. 10.520/02, e Lei n. 12.462/11), na forma presencial ou eletrônica (essa última apenas para o pregão e RDC), com a utilização dos tipos previstos nas leis de regências das respectivas modalidades (art. 45, §1º, da Lei n. 8.666/93, art. 4º, X, da Lei n. 10.520/02, e art. 18 da Lei n. 12.462/11).

O consulente ainda questiona se participação de entes consorciados, no caso do sistema de registro de preço, pode se dar antes ou após a realização do certame e, caso admitida a possibilidade de ingresso posterior, tal seria licitação compartilhada ou carona.

Uma razoável resposta à indagação exige a correta definição do que seja licitação compartilhada e carona.

Como outrora já referenciado, a expressão “licitação compartilhada” aparece na regulamentação dada pelo Decreto Federal n. 6.017/07 à Lei n. 11.107/05 (com a redação que imprimiu ao art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93), dando título a uma seção própria (Seção V do Capítulo III), que ostenta apenas um único artigo (art. 19). Assim, cumpre abstrair dos diplomas citados os elementos que caracterizam uma licitação compartilhada.

Eisa redação da Lei n. 8.666/93 e do Decreto Federal n. 6.017/07, respectivamente:

Art. 112. § 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados”.

“Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do [§ 1º do art. 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993](#).”

O primeiro ponto a ser destacado, tendo em conta a redação da lei, é a atribuição da responsabilidade pela realização da licitação ao consórcio público (“os consórcios públicos poderão realizar licitação...”). É o consórcio público, pessoa jurídica formada por entes da federação, que será a entidade promotora da licitação, responsável pela realização de todos os atos do procedimento, até a sua ultimação. É na licitação que se exaure a função do consórcio, pois vencida essa, compete aos “órgãos ou entidades dos entes federados consorciados” a celebração dos respectivos contratos. Veja-se que pela literalidade da lei, o consórcio público não se aproveita do resultado da licitação, não se erigindo como parte do contrato derivado da licitação, que foi de sua responsabilidade. É esse entendimento que ressoa da doutrina:

No §1º, trata-se de consórcio, já implicando agregação de pessoas jurídicas públicas, a realizar licitação e executar contrato celebrado por órgão ou ente pertencente a consorciado. Ou seja, aqui uma pessoa jurídica, sem a condição de contratante, realiza licitação e executa o contrato”³

“A licitação compartilhada é aquela que, muito embora promovida pelo consórcio, permite aos entes consorciados ou suas entidades da Administração Indireta celebrar o contrato decorrente da licitação. Assim, os entes consorciados ficam aptos a celebrar contratos decorrentes de licitação realizada pelo consórcio público”⁴.

A redação do decreto não discrepa da lei ao atribuir ao consórcio o papel de ente promotor do certame e aos consorciados, de contratantes, apenas inova a ordem jurídica ao trazer requisito não elencado em lei, qual seja, a necessidade de que sejam os consórcios “constituídos para tal fim”, impondo a necessidade de que seus atos constitutivos (protocolos de intenções) prevejam como um dos seus objetivos a realização de licitações. Ainda, ambos os diplomas, lei e regulamento, condicionam a possibilidade de licitação compartilhada com a celebração de contratos pelos entes consorciados à expressão previsão no instrumento convocatório da licitação. Assim, ou há a explícita regulamentação pelo edital da possibilidade, ou a prática é vedada em razão do silêncio do ato convocatório.

Regresse-se aos questionamentos, em vista do conceito assentado de licitação compartilhada, como aquela realizada pelo consórcio público, cujos termos do edital permitem a celebração de contratos pelos entes consorciados. O consultante indaga se “a participação de entes consorciados, no caso do sistema de registro de preço, deve ser antes da realização do certame ou após?”, o que impende saber o que seria “participação dos entes consorciados”.

É claro que a partir do conceito de licitação compartilhada, poder-se-ia afirmar que a participação dos entes consorciados se daria posteriormente ao certame com

3 MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. P. 129)

4 GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. O processo licitatório nos consórcios públicos instituídos à luz da Lei nº 11.107/05: aspectos controvertidos. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCCGP, Belo Horizonte, ano 8, n. 89, maio 2009.

a efetiva celebração do contrato, aderindo tais atores à ata de registro de preços já formalizada pelo consórcio. Mas a asserção é equivocada. Mesmo numa licitação compartilhada, a participação do ente consorciado há que se dar na fase interna da licitação, ao explicitar o interesse no objeto da licitação, vertendo as características que lhe interessariam, bem como o seu quantitativo. Veja-se se compete ao consórcio a realização da licitação, sem que ele usufrua do objeto da contratação, ele tão só a fará após perquirir junto aos seus membros quais as necessidades a serem satisfeitas com a contratação do referido objeto. Não é razoável afirmar que consórcios realizariam diversas licitações dos mais variados objetos, esperando, *a posteriori*, a adesão dos seus consorciados, eis que atitude malsã ao princípio da eficiência que se impõe indistintamente a toda a Administração Pública, de todas as esferas e de todos os poderes (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Destarte, respondendo objetiva e parcialmente à pergunta, a participação de entes consorciados, no caso do sistema de registro de preço, pode se dar antes da realização do certame, constituindo-se, no caso, hipótese de licitação compartilhada, com o encaminhamento ao consórcio, ainda na fase de planejamento da licitação, das especificações do objeto da futura ata de registro de preços, da qual pretenda fazer parte.

Ocorre que a participação do ente consorciado, no caso do sistema de registro de preço, pode se dar posteriormente, sem que tenha havido sua intervenção nos procedimentos iniciais da licitação, configurando adesão posterior à ata de registro de preços (alinhada de “carona”), na hipótese do referido registro ter se processado por meio do RDC, eis que para esse a lei expressamente permitiu tal possibilidade, afastando uma das principais críticas ao instituto, como outrora (Acórdão n. 1105/14, do Tribunal Pleno) já tivera a oportunidade de explicitar:

Ainda, a Lei n. 12.462/11, que institui o regime diferenciado de contratações públicas (RDC), estatui, no seu art. 32, §1º, que:

Art. 32. O Sistema de Registro de Preços, especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei, reger-se-á pelo disposto em regulamento.

§ 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput deste artigo qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º desta Lei.

Em razão da regra acima epigrafada, editada no exercício da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, da Constituição Federal), admite-se expressamente a possibilidade de adesão ao registro de preços de qualquer órgão responsável pelas atividades sujeitas ao RDC, eis que, como afirmado por Carlos Pinto Coelho Motta e Alécia Paolucci Nogueira Bicalho, ‘se extrai do teor do art. 32 da Lei n.º 12.462/11, a polêmica [acerca da adesão posterior à ata de registro de preços] resta (pelo menos nas licitações sob o RDC) solucionada em favor do órgão ou entidade aderente’.

Em reforço a esse entendimento tem-se o escólio de Marçal Justen Filho: A Lei n. 12.462 expressamente aprovou a solução “carona” superando uma das críticas mais severas à disciplina do tema no âmbito da Lei n. 8.666⁵.

5 https://www.justen.com.br/pdfs/IE61/IE61_Marcal_RDC.pdf. Acessado em 16/04/20.

Nesse sentido, é possível afirmar que a participação de entes consorciados, no caso do sistema de registro de preço realizado sob o RDC, pode se dar antes ou depois, estando admitida a possibilidade de adesão posterior à ata de registro de preços, em conformidade com o art. 32, § 1º, da Lei n. 12.462/11.

A terceira dúvida versa sobre a obrigatoriedade de contratar o objeto fruto da licitação compartilhada, a responsabilidade pela formalização do contrato e pelo envio dos dados do SIM-AM a este Tribunal.

Para responder a primeira parte da pergunta, cumpre explicitar que os já mencionados art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93 e 19 do Decreto Federal n. 6.017/07 se constituem a integralidade do regramento acerca de licitações compartilhadas, ostentando tais dispositivos redações similares. Diante do laconismo legal, várias dúvidas se impõem na tentativa de implementação do instituto delineado nos preceitos citados. A obrigatoriedade na contratação do objeto licitado pelos entes consorciados se afigura uma delas, não havendo regra legal a impor tal obrigação.

Cedendo a palavra a Marçal Justen Filho, tem-se que:

Não ficou definido se o ente consorciado seria obrigado a promover a contratação, mesmo quando discordasse da solução adotada pelo consórcio. Seria possível impor aos consorciados uma determinada contratação, mesmo contra a vontade deles? Parece evidente que a resposta deverá ser negativa. Somente se pode admitir a solução indicada se a definição da competência para promover a licitação tiver sido explicitamente prevista em lei do ente consorciado⁶

Aceito esse entendimento, com uma resposta negativa à primeira parte da indagação, há que se pontuar que inexistente obrigatoriedade de contratação qualquer que seja o seu objeto, notadamente quando tem o certame por escopo a formação de registro de preços, dada a injunção da regra prevista no art. 15, §4º, da Lei n. 8.666/93, que apregoa que “a existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições”.

Assim, uma vez homologado o resultado da licitação compartilhada, não estão os participantes obrigados a contratar o objeto licitado.

O questionamento imediatamente seguinte, contido no mesmo tópico, indaga quem seria responsável, consórcio ou ente consorciado, pela formalização do contrato.

Em razão dos termos vertidos quando da segunda pergunta, que explicitou que o consórcio responde apenas pela realização da licitação, competindo aos entes consorciados a celebração do contrato, tem-se a resposta querida pelo consulente.

Assim, optando pela contratação, a responsabilidade pela formalização do contrato é do ente consorciado.

6 Marçal Justen Filho. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativo*. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2002. P. 1069.

Dito isso, exsurge, de igual forma, a responsabilidade dos membros do consórcio quanto ao encaminhamento de dados do contrato no SIM-AM, a este Tribunal de Contas, eis que assente sua atribuição para a formalização da avença. A princípio, cada ente se responsabilizaria pelo encaminhamento dos dados relativos aos atos que efetivamente residem na sua esfera de atuação. Sendo razoável atribuir ao consórcio a responsabilidade pelo envio dos dados da licitação, dado o seu papel de ente promotor do certame, e dos entes consorciados, dos dados relativos à celebração e execução do contrato. Por óbvio, tal questão é de índole eminentemente administrativa, podendo ser disciplinada, por instrumento normativo próprio a ser emitido por esta Corte de Contas, o qual teria o condão de estatuir regras específicas e diversas das aqui apontadas, quanto à responsabilidade no encaminhamento de dados do SIM-AM em licitações compartilhadas e os respectivos contratos delas decorrentes.

Celebrada a contratação pelo ente consorciado, detém esse a responsabilidade pelo encaminhamento dos dados do SIM-AM relativos à celebração e execução da avença, competindo ao consórcio o envio dos dados relativos à licitação, observada as disposições em contrário veiculadas em instrumento normativo próprio desta Corte de Contas.

Há, ainda, pergunta relacionada à possibilidade de o consórcio público participar “apenas como órgão gerenciador/administrador do certame, ou, necessariamente, precisa estar interessado na aquisição do objeto que será licitado”.

Em vista da resposta dada ao segundo questionamento e do conceito de licitação compartilhada a que se chegou, é possível a participação do consórcio público apenas como órgão gerenciador do certame, dada a literalidade do art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07, que atribuem ao consorciado a celebração de contratos derivados das licitações promovidas pelo consórcio.

O consulente ainda indaga sobre a litude da participação em licitação compartilhada de entes públicos integrantes da administração indireta dos municípios consorciados.

Nesse passo, a literalidade do art. 19 do Decreto n. 6.017/07 deixa claro que “os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”, restando explícita a possibilidade de participação de entes da administração indireta dos municípios consorciados.

Aqui, cumpre explicitar uma impropriedade decorrente da redação do §1º do art. 112 da Lei n. 8.666/93, que apregoa a possibilidade de celebração de contratos “por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados”. Órgão público, na acepção técnica que se deveria emprestar à locução substantiva, não ostenta personalidade jurídica, *conditio sine qua non* para a celebração de contratos. Com isso se quer dizer que, embora a indagação não tenha refletido a impropriedade do texto legal, aos órgãos

dos entes públicos integrantes da administração indireta dos municípios consorciados não é admitida a celebração de contratos, apenas à pessoa jurídica que os engloba.

Destarte, é lícita a participação em licitação compartilhada de entes públicos integrantes da administração indireta dos municípios consorciados, conforme art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07.

Em seu último questionamento, o consulente expõe sua dúvida quanto à possibilidade do que chama de consórcios públicos multifacetários de realizarem licitação compartilhada de qualquer objeto.

Nesta derradeira pergunta, cumpre, de forma preliminar, arguir o que seriam “consórcios públicos multifacetários”. Diga-se que se desconhece a expressão e o seu correlato significado técnico na doutrina ou jurisprudência. Claro que a multifacetado significa aquele que tem muitas facetas, dotado de multiface, aplicável a diversos assuntos, a referir-se, ao que parece, no contexto dos questionamentos, a consórcios públicos atuantes em diversas áreas ou detentores de diversas finalidades.

Os preceitos que regulam a licitação compartilhada (art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07) não limitam a realização de licitação compartilhada a determinado objeto.

Assim, diante da inexistência de restrição nos dispositivos que regulam a licitação compartilhada (art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07), consórcios públicos podem realizar licitação compartilhada de qualquer objeto.

2.2 VOTO

Destarte, VOTO pelo conhecimento da consulta formulada pelo Presidente do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL CAIUÁ AMBIENTAL, para, no mérito, responder:

I - é lícita a realização de licitação compartilhada por consórcios públicos, em conformidade com o art. 112, §2º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07, admitindo-se a utilização das modalidades previstas em lei (art. 22, I a III, da Lei n. 8.666/93, art. 1º, *caput*, da Lei n. 10.520/02, e Lei n. 12.462/11), na forma presencial ou eletrônica (essa última apenas para o pregão e RDC), com a utilização dos tipos previstos nas leis de regências das respectivas modalidades (art. 45, §1º, da Lei n. 8.666/93, art. 4º, X, da Lei n. 10.520/02, e art. 18 da Lei n. 12.462/11);

II - a participação de entes consorciados, no caso do sistema de registro de preço, pode se dar: (i) antes da realização do certame, constituindo-se, no caso, hipótese de licitação compartilhada, com o encaminhamento ao consórcio, ainda na fase de planejamento da licitação, das especificações do objeto da futura ata de registro de preços, da qual pretenda fazer parte; ou (ii) depois da realização do certame, caso o referido registro tenha sido realizado sob o RDC, estando admitida a possibilidade de adesão posterior à ata de registro de preços, em conformidade com o art. 32, §1º, da Lei n. 12.462/11;

III - homologado o resultado da licitação compartilhada, não estão os participantes obrigados a contratar o objeto licitado, caso queiram, é de sua responsabilidade a celebração dos respectivos contratos e o encaminhamento dos dados do SIM-AM relativos à celebração e execução da avença, competindo ao consórcio o envio dos dados relativos à licitação, observada as disposições em contrário veiculadas em instrumento normativo próprio desta Corte de Contas;

IV - é possível a participação do consórcio público apenas como órgão gerenciador do certame, dada a literalidade do art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07, que atribuem ao consorciado a celebração de contratos derivados das licitações promovidas pelo consórcio.

V - é lícita a participação em licitação compartilhada de entes públicos integrantes da administração indireta dos municípios consorciados, conforme art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07;

VI - diante da inexistência de restrição nos dispositivos que regulam a licitação compartilhada (art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07), consórcios públicos podem realizar licitação compartilhada de qualquer objeto;

VII - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

VIII - pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

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 JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer da presente consulta formulada pelo Presidente do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL CAIUÁ AMBIENTAL, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - é lícita a realização de licitação compartilhada por consórcios públicos, em conformidade com o art. 112, §2º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07, admitindo-se a utilização das modalidades previstas em lei (art. 22, I a III, da Lei n. 8.666/93, art. 1º, *caput*, da Lei n. 10.520/02, e Lei n. 12.462/11), na forma presencial ou eletrônica (essa última apenas para o pregão e RDC), com a utilização dos tipos previstos nas leis de regências das respectivas modalidades (art. 45, §1º, da Lei n. 8.666/93, art. 4º, X, da Lei n. 10.520/02, e art. 18 da Lei n. 12.462/11);

II - a participação de entes consorciados, no caso do sistema de registro de preço, pode se dar: (i) antes da realização do certame, constituindo-se, no caso, hipótese de licitação compartilhada, com o encaminhamento ao consórcio, ainda

na fase de planejamento da licitação, das especificações do objeto da futura ata de registro de preços, da qual pretenda fazer parte; ou (ii) depois da realização do certame, caso o referido registro tenha sido realizado sob o RDC, estando admitida a possibilidade de adesão posterior à ata de registro de preços, em conformidade com o art. 32, §1º, da Lei n. 12.462/11;

III - homologado o resultado da licitação compartilhada, não estão os participantes obrigados a contratar o objeto licitado, caso queiram, é de sua responsabilidade a celebração dos respectivos contratos e o encaminhamento dos dados do SIM-AM relativos à celebração e execução da avença, competindo ao consórcio o envio dos dados relativos à licitação, observada as disposições em contrário veiculadas em instrumento normativo próprio desta Corte de Contas;

IV - é possível a participação do consórcio público apenas como órgão gerenciador do certame, dada a literalidade do art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07, que atribuem ao consorciado a celebração de contratos derivados das licitações promovidas pelo consórcio;

V - é lícita a participação em licitação compartilhada de entes públicos integrantes da administração indireta dos municípios consorciados, conforme art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07;

VI - diante da inexistência de restrição nos dispositivos que regulam a licitação compartilhada (art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93, e art. 19 do Decreto n. 6.017/07), consórcios públicos podem realizar licitação compartilhada de qualquer objeto;

VII - determinar, após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, a realização dos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

VIII - determinar, após o trânsito em julgado, o encerramento do processo, feitas as devidas anotações, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 16 de julho de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

PODER LEGISLATIVO

CONTAS MUNICIPAIS – ANÁLISE – COMPETÊNCIAS

PROCESSO N° : 409717/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE ALTO PARANÁ
INTERESSADO : EVERTON VASCONCELOS DA SILVA, VICTOR HUGO RAZENTE NAVARRETE
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 1482/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Alto Paraná. Julgamento das contas do Prefeito Municipal. Inserção pelo Poder Legislativo de novas situações não abrangidas pelo Parecer Prévio do TCE. Pelo conhecimento e resposta nos termos do Voto.

1 DO RELATÓRIO

O Presidente da Câmara Municipal de Alto Paraná, Sr. Victor Hugo Rezende Navarrete, formulou consulta ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (peça 03), mediante a qual apresentou os seguintes questionamentos (peça 03):

Quesito 1. Considerando notícias de fatos trazidas aos vereadores por munícipes (após análise e confirmação da procedência), pergunta-se: O Poder Legislativo tem competência para inserir na análise das contas do município situações não elencadas no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado?

Quesito 2. Considerando a inserção de situações novas e/ou a posição do Poder Legislativo contrária ao Parecer Prévio do TCE-PR, caberá a concessão de direito do contraditório ao prefeito? Este direito deve ser disciplinado no Regimento Interno da Câmara, na Lei Orgânica do Município ou em Lei Ordinária Específica?

Quesito 3. Considerando a hipótese de julgamento de contas, sem a garantia do direito ao contraditório, poderá o Poder Legislativo revogar o Decreto que dispõe da apreciação das contas, retomar o processo para corrigir a falha e após conceder o direito de defesa levar as contas para apreciação plenária?

Instrui a peça inaugural parecer jurídico (peça 03) cuja conclusão, em suma, foi no sentido de que:

Quesito 1. O Tribunal de Contas não julga as contas do Poder Executivo, pois tal função é do Poder Legislativo, mas, no âmbito municipal, o parecer da Corte de Contas, até certo ponto, vincula o Legislativo, na medida em que só poderá ser afastado por maioria qualificada (2/3); na esfera estadual e federal, o parecer é mero opinativo e o julgamento das contas se dá por maioria simples;

Quesito 2. As garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa são indissociáveis, caminhando paralelamente no processo administrativo ou judicial;

Quesito 3. A Administração deve anular seus próprios atos, quando possuírem alguma ilegalidade. Trata-se, portanto, de um poder-dever, ou seja, uma obrigação. Dessa forma, o controle de legalidade, em decorrência da autotutela, pode ser realizado independentemente de provocação, pois se trata de um poder-dever de ofício da Administração.

A consulta foi recebida por meio do Despacho nº 868/18 – GCIZL (peça 06) e a então Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, na Informação nº 60/18 (peça 07), asseverou a inexistência de precedentes com força normativa sobre a matéria, mas colacionou as teses nº 157¹ e nº 835² firmadas pelo STF, bem como trecho do Acórdão nº 1673/20015³ do Tribunal de Contas da União.

Encaminhados os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 201/19 (peça 201/19), concluiu pela resposta ao quesito 1 no seguinte sentido, entendendo prejudicados os quesitos 2 e 3:

Quesito 1. Não. O Poder Legislativo não pode inserir novas situações na análise das contas do Município tendo em vista o caráter obrigatório do parecer do Tribunal de Contas. Toda informação que seja pertinente à análise das contas deverá ser encaminhada ao TCE, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade, haja vista o mandamento constitucional de dever de apreciação pelo TCE.

Na hipótese de conhecimento de fatos supervenientes, a via mais adequada é o pedido de rescisão de acórdão, disciplinado no artigo 494 do regimento interno desta Corte de Contas, (notadamente quando): II - tenha ocorrido a superveniência de novos elementos de prova capazes de desconstituir os anteriormente produzidos. (...)

Nesta esteira, restam prejudicados os demais questionamentos.

O Ministério Público de Contas, no entanto, por entender que a resposta ofertada ao primeiro quesito não seria prejudicial à resolução dos demais temas propugnou, mediante o Requerimento nº 43/19 (peça 10), pelo retorno do expediente à instrução, a fim de que fossem oferecidas respostas aos quesitos 2 e 3, para posterior elaboração de opinativo conclusivo de mérito, o que foi acolhido pelo relator por força do Despacho nº 528/19 (peça 11).

Em atendimento, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 655/19 (peça 12), mediante a qual ratificou o opinativo anterior e complementou o parecer com as seguintes respostas aos quesitos 2 e 3:

1 O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

2 Tema 835 - STF: Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

3 BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA Nº 90/2015 – TCU - Acórdão 1673/2015 - Plenário (Relatório de Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas). Processual. Contraditório e ampla defesa. Requisitos. A natureza dialética do processo e os princípios do contraditório e da lealdade processual obstam condenação baseada em irregularidade cuja descrição genérica, vaga ou omissa não permita o adequado exercício do direito de defesa.

Quesito 2. Caso o Poder Legislativo posicione-se de forma contrária ao Parecer Prévio do Tribunal de Contas, deverá conferir-se a oportunidade de ampla defesa e contraditório ao prefeito, e o rito para garantir estes direitos deverá ser disposto no Regimento Interno da Casa de Leis.

Quesito 3. Com base no princípio da autotutela, o Legislativo deverá declarar a nulidade do ato que não conferiu o direito da ampla defesa e contraditório ao prefeito, devendo retomar o julgamento garantindo tais matrizes constitucionais.

Em análise conclusiva, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 318/19 (peça 13), corroborou parcialmente o opinativo da unidade técnica, e por fundamentos distintos, propôs a resposta à consulta nos seguintes termos:

Quesito 1. O Poder Legislativo tem competência para inserir na análise das contas do Município situações não elencadas no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado?

Sim. A partir do que dispõem os artigos 49 a 52, 58, 70, 72 e 73 da CF/88, o Poder Legislativo detém mecanismos do controle parlamentar que podem ensejar na inserção de novas situações na análise das contas do Município para além do apontado no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

Entretanto, uma vez que a Constituição Federal estabelece no § 2º do seu artigo 31 que o parecer prévio da Corte de Contas só deixará de prevalecer pelo voto de dois terços dos membros da Câmara Municipal, pode-se concluir que o referido parecer prévio e o julgamento das contas realizado pelo Legislativo Municipal compõem um sistema misto em que o parecer técnico prevalece enquanto não houver o julgamento político pelo Poder Legislativo. Somente se forem obtidos os dois terços constitucionais após o julgamento é que o parecer se torna meramente opinativo.

Neste sentido, havendo situações novas constatadas pelo Poder Legislativo, faz-se necessária nova oitiva da Corte de Contas acerca dos itens incluídos na análise das contas a fim de que seja realizado um exame técnico e não apenas político das contas quanto a tais pontos novéis.

Quesito 2. Considerando a inserção de situações novas e/ou a posição do Poder Legislativo contrária ao Parecer Prévio do TCE-PR, caberá a concessão de direito do contraditório ao prefeito? Este direito deve ser disciplinado no Regimento Interno da Câmara, na Lei Orgânica do Município ou em Lei Ordinária Específica?

Seja qual for posicionamento adotado quanto ao julgamento das contas, o Poder Legislativo deverá oportunizar o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa ao Prefeito Municipal, uma vez que tal direito é assegurado no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal aos litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral.

Independentemente, inclusive, desse direito estar disciplinado no Regimento Interno da Câmara, na Lei Orgânica do Município ou em Lei Ordinária Específica, já que decorre de mandamento constitucional.

Quesito 3. Considerando a hipótese de julgamento das contas, sem a garantia do direito ao contraditório, poderá o Poder Legislativo revogar o Decreto que dispõe da apreciação das contas, retomar o processo para corrigir a falha e após conceder o direito de defesa levar as contas para a apreciação plenária?

O Decreto Legislativo que julgar as contas deve apontar as razões pelas quais o Poder Legislativo tomou a decisão tanto de acatar como de rejeitar o parecer prévio da Corte de Contas, uma vez que, assim, garante o direito ao contraditório e à ampla defesa ao Prefeito, já que a motivação do Decreto é essencial para fundamentar os elementos de uma eventual defesa a ser apresentada, sob pena de nulidade do julgamento das contas.

Assim, o Legislativo deverá declarar a nulidade do ato que não conferiu o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa ao Chefe do Poder Executivo, com fulcro no princípio da autotutela - poder que a Administração pública possui de rever seus atos, de forma a revogá-los, conforme a conveniência e oportunidade, ou anulá-los, quando forem ilegais - devendo ser retomado o processo de julgamento, de modo a garantir o devido processo legal.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, verifico que os questionamentos formulados envolvem relevante interesse público, o que possibilita a manifestação desta Corte de Contas, nos termos do §1º do art. 38 da Lei Orgânica, razão pela qual se conhece da presente consulta e passa-se à análise meritória.

2.1 O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO

Preliminarmente, é necessário evidenciar que a Constituição Federal estabeleceu um sistema de Controle Externo das contas públicas a ser exercido a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (art. 71, CF), sempre com o apoio do Controle Interno (art. 75, CF).

Por sua vez, ao tratar das competências dos Tribunais de Contas em seu art. 71, a Constituição estabeleceu uma distinção entre dois tipos de contas, bem como atribuiu competências e procedimentos distintos para sua análise pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas. A saber:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Primeiro, o art. 71, I, da Constituição Federal conferiu aos Tribunais de Contas a competência para apreciar, mediante Parecer Prévio, as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo das três esferas de governo, que, então, serão julgadas pelo respectivo Poder Legislativo (art. 49, IX, CF). No exame destas *contas de governo*, empreende-se uma avaliação “macro” da conduta do Presidente, Governador ou Prefeito no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das finanças e políticas públicas.

Segundo, o art. 71, II, da Constituição Federal conferiu aos Tribunais de Contas a competência exclusiva para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis

por dinheiros, bens e valores públicos, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. No exame destas *contas de gestão*, realiza-se uma avaliação “micro” da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos individuais de administração e gerência de recursos públicos.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 849, reconheceu a clara distinção entre a natureza da competência para apreciar e emitir Parecer Prévio sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, I, CF, e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, II, CF. Conforme ementa:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.
[STF, ADI 849 / MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário do STF, 11.02.1999, D.J. 23.04.1999]

Recentemente, entretanto, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 848826/DF⁴ – Tema de Repercussão Geral nº 835 – o Supremo Tribunal Federal fixou a nova tese de que também competiria à Câmara Municipal o julgamento de contas de gestão de prefeito, mesmo na qualidade de mero ordenador de despesa.

A referida decisão gerou controvérsia acerca do entendimento doutrinário e jurisprudencial vigente de que as contas de gestão, relativas à administração direta de bens, dinheiro ou valores públicos, seriam julgadas técnica e definitivamente pelo Tribunal de Contas, conforme adiante tratado.

Uma vez evidenciadas essas questões preliminares, passa-se à discussão central da presente consulta, que questiona acerca da possibilidade de o Legislativo inserir questões novas no julgamento de contas, de modo que se faz necessário estabelecer as devidas distinções entre a natureza e o regime jurídico de cada um dos tipos de contas.

2.2 DO JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO (ART. 71, I E ART. 31, §2º CF)

A Constituição estabeleceu que o Presidente da República possui o dever de prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário Nº 848.826 – DF. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. R.P/Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília (DF), 10 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>> Acesso em: 01/10/2019.

da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior (art. 84, XXIV, CF). Uma vez prestadas as contas, ou tomadas as contas em caso de descumprimento, o Legislativo encaminha as contas para exame e Parecer Prévio do Tribunal de Contas, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (art. 71, I, CF). Finalmente, as contas são encaminhadas com o Parecer Prévio para o Congresso Nacional, que possui competência exclusiva para julgar as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX, CF).

Por força do princípio da simetria, este mesmo procedimento deverá ser adotado nos Estados e Municípios (art. 75, CF), responsabilizando-se os Governadores e Prefeitos pela prestação de contas anual.

Acrescente-se que para o caso específico do julgamento das contas de governo do Prefeito, a Constituição Federal estabelece uma particularidade, ao definir que o Parecer Prévio do Tribunal de Contas sobre as contas anuais só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, §2º, CF).

De acordo com os dispositivos citados:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)
XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;
Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
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.
(...) §2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.
Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional: (...)
IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo

Neste sentido, e em alinhamento com os dispositivos da Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (LC nº 113/2005) conferiu-lhe a competência para:

Art. 1º (...)
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado nos prazos gerais previstos na Constituição Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos prazos específicos previstos nesta lei;

A apreciação das contas de governo do chefe do Executivo pelo Tribunal de Contas é realizada através da emissão de Parecer Prévio (CF, art. 71, I, c/c 75, caput), que

pode opinar pela aprovação, com ou sem ressalva ou recomendação/determinação, ou ainda pela desaprovação das contas.

Disto depreende-se que as Constituições Federal e Estadual bem como a Lei Orgânica do Tribunal de Contas estabelecem, como requisito formal inafastável para o julgamento das contas, e, conseqüentemente, para julgamento de qualquer questão relativa às contas anuais de chefe de Executivo, o seu exame prévio pelo Tribunal de Contas.

De acordo com Caldas Furtado, o julgamento de contas de governo de chefes do Executivo se enquadraria no que a doutrina administrativa denomina de ato composto. Verbis:

Vê-se que o julgamento das contas de governo dos chefes do Executivo é um ato composto, pois resulta da manifestação de dois órgãos. A vontade do Tribunal de Contas, expressa no parecer prévio, é instrumental em relação à da Casa Legislativa, que edita o ato principal. Importa dizer que a existência do ato decisório da Corte de Contas é condição necessária para o julgamento feito pelo Legislativo. Isso quer dizer que, em caso de atraso do Tribunal, o Parlamento deve cobrar o cumprimento da obrigação, mas não pode julgar sem a apreciação da Casa de Contas.⁵

Este também foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 261-9/SC, que julgou inconstitucional o parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permitia que contas de prefeito fossem julgadas sem Parecer Prévio do Tribunal de Contas, caso este não emitisse parecer até o último dia do exercício financeiro, por entender que o dispositivo caracterizava violação ao art. 31 e seus parágrafos da CF, bem como inobservância do sistema de controle de contas previsto na Lei Maior.⁶

Diante disso, conclui-se que, por força de requisito constitucional inafastável, o Legislativo local não pode inserir fatos não abarcados pelo Parecer Prévio no julgamento das contas de chefe do Executivo, haja vista que este ato importaria em supressão do requisito obrigatório de apreciação técnica, mediante emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, quanto a todas as questões relativas às contas de governo, e seu encaminhamento para o julgamento político do Legislativo.

Outrossim, há uma segunda razão, decorrente da natureza especial do procedimento composto de exame das contas, que inviabiliza a inserção de novas questões para o julgamento das contas de governo pelo Legislativo após a emissão do Parecer Prévio do Tribunal de Contas.

Veja-se que o exame das contas de governo - também denominadas de contas consolidadas, de desempenho ou de resultados -, tem por objetivo central avaliar

5 FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do TCU* 109, mai/ag 2007, p.71.

6 STF, ADI 261-9 / SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário do STF, 14/11/02, D.J. 28/02/03.

o cumprimento das leis orçamentárias, das metas dos planos e programas de governo, bem como o atendimento ao equilíbrio fiscal e demais preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e seus reflexos na gestão do mandatário.

De acordo com o modelo constitucional de controle externo, ao Tribunal de Contas foi atribuída a competência para, previamente, emitir juízo técnico acerca das contas, pautado na análise contábil e jurídica dos demonstrativos, balancetes e outros documentos que integram as contas, apreciando seus macroefeitos quanto à gestão pública. Por sua vez, o Parecer Prévio é encaminhado para o julgamento pelo Legislativo, que ainda que se pautar pela técnica jurídica, emite um juízo político sobre as contas e respectiva gestão.⁷

Em razão disso, o Tribunal de Contas possui a competência e a prerrogativa de definição do escopo da auditoria técnica quanto à situação orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional a ser realizada, em atendimento às diretrizes de análise obrigatórias previstas na Lei nº 4.320/64 (Lei de Finanças Públicas) e Lei nº 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal, para além de outras diretrizes de relevância fixadas no Plano Anual de Fiscalização (PAF).

Para o atendimento deste objetivo, o Regimento Interno desta Corte dispõe em seus arts. 226, §2º e 260, acerca do Plano Anual de Fiscalização – PAF e sobre o envio periódico de informações e documentos contábeis aos sistemas eletrônicos do Tribunal de Contas, que constituem elementos da prestação de contas, de governo e de gestão. Em complementação, Instruções Normativas fixam a forma e composição da prestação de contas de governo e de gestão do Chefe do Executivo Municipal.

Nesse sentido, cite-se como exemplo as Instruções Normativas nº 147/2019 e nº 148/2019 deste Tribunal, que disciplinaram, respectivamente, o escopo de análise e sobre o processo de prestação de contas anuais do exercício financeiro de 2018.

Conforme informação trazida pela unidade técnica, a IN 147/2019 estabeleceu os parâmetros de fiscalização, isto é, o que será considerado ou não para fins de elaboração do Parecer Prévio. Veja abaixo a reprodução dos itens observados, conforme o Anexo 1 da mesma resolução:

7 De acordo com Mileski, este sistema de julgamento das contas de governo através do juízo técnico do Tribunal de Contas, concluído pelo julgamento político do Legislativo não é imune a críticas: “Não raro aparecem críticas sobre o sistema constitucional adotado, com a alegação de que as contas de Chefe de Estado não poderiam ficar submetidas a um julgamento de natureza política. Que estas contas deveriam ter análise e decisão somente de cunho técnico, sendo o órgão capacitado para tanto o Tribunal de Contas. Embora relevantes as razões de conteúdo técnico, não se pode dizer que a estrutura de julgamento adotada para as contas do Presidente da República – com envolvimento de aspectos técnicos e políticos – seja desarrazoada e discrepante com o Estado Democrático de Direito.” (MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. 2. Ed., rev. e atual., Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 311).

Seq.	Escopo	Itens de Análise	Fundamento legal	PE
1	Controle Interno	1.1 – Encaminhamento do Relatório do Controle Interno.	Arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, c/c Arts. 4º a 8º, Capítulo III, da LOTC (LCE nº 113/05)	X
		1.2 - O Relatório do Controle Interno apresenta o conteúdo mínimo prescrito pelo Tribunal.	Arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, c/c Arts. 4º a 7º, Capítulo III, da LOTC (LCE nº 113/05)	X
		1.3 – O Relatório do Controle Interno apresenta irregularidade passível de desaprovação das contas anuais.	Arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, c/c Arts. 4º a 6º, Capítulo III, da LOTC (LCE nº 113/05)	X
2	Resultado Orçamentário/ Financeiro	2.1 – Resultado orçamentário/ financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS. Análise da situação consolidada do Poder Executivo. Obs.: O demonstrativo do resultado deverá conter todas as fontes (livres e vinculadas), porém a restrição será gerada em razão de déficit nas fontes livres.	Art. 1º, § 1º, c/c Arts. 9º e 13 da LC nº 101/00	X
3	Resultado Patrimonial	3.1 – Encaminhamento do Balanço Patrimonial emitido pelo Sistema de Contabilidade da Entidade e de sua respectiva publicação. Considera ainda a hipótese de a publicação não atender às especificações. Obs.: O demonstrativo deverá estar assinado pelo contador responsável.	Art. 105 e 106, Capítulo IV, da Lei 4.320/64	X
		3.2 – Divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo Sistema de Contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo SIM/AM.	Art. 105 e 106 da Lei 4.320/64; Art. 24, § 2º, da LCE nº 113/05, c/c Art. 215, § 4º, do Regimento Interno	X
4	Aplicação no ensino básico municipal	4.1 – Aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal.	Art. 212 da Constituição Federal, c/c Lei Federal nº 11.494/07	X
		4.2 – Aplicação de no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério.	Art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07	X
		4.3 – Aplicação de no mínimo 95% dos recursos do FUNDEB no exercício da arrecadação. Saldo deixado de aplicar no primeiro trimestre do exercício seguinte excede a 5%. Obs.: Item a ser apontado como restrição no caso de não ser atingido o índice mínimo de 25% (4.1) e o índice mínimo de 60% (4.2).	Art. 21, caput, e § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07	X

Seq.	Escopo	Itens de Análise	Fundamento legal	PE
5	Aplicação em ações de saúde municipal	5.1 – Aplicação do índice mínimo de 15% em serviços e ações de saúde pública.	Art. 198 da Constituição Federal, c/c Art. 7º da LC nº 141/2012	X
6	Gestão do Regime Próprio de Previdência Social	6.1 – Encaminhamento do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, emitido pelo Ministério da Previdência Social vigente na data da prestação de contas.	Decreto Federal nº 3.788/01, c/c Lei Federal nº 9.717/98 e Art. 27 da Portaria MPS 402/08	X
		6.2 – Encaminhamento da Lei que formaliza a opção escolhida para equacionamento do déficit, sendo exemplos: o aumento da alíquota ou a criação de alíquota complementar.	Arts. 9º da Lei nº 9.717/98, c/c Art. 19 da Portaria MPS nº 403/2008	X
		6.3 – Pagamento de aportes para cobertura do déficit atuarial na forma apurada no Laudo Atuarial	Arts. 9º da Lei nº 9.717/98, c/c Art. 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008	X
7	Aspectos Fiscais - Lei de Responsabilidade Fiscal	7.1 – Limite de despesas com pessoal – retorno ao limite e/ou redução de 1/3 nos prazos legais. Obs.: O cálculo levará em consideração as terceirizações de serviços nas áreas de saúde e educação – art. 18, § 1º, da LRF.	Art. 23 da Lei Complementar nº 101/00	X
		7.2 – Limite para a Dívida Consolidada – retorno ao limite e/ou redução de 25% nos prazos legais.	Art. 3º, II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, c/c Arts. 30, I, e 31 da Lei Complementar nº 101/00 e Art. 52, VI, da Constituição Federal	X

Resta claro, portanto, que a análise técnica das contas anuais de governo baseia-se em rigorosas diretrizes previstas em leis financeiras e orçamentárias, bem como é realizada mediante extenso processo de coleta e exame de informações e demonstrações contábeis encaminhadas periodicamente, em sua maioria prestadas nos sistemas eletrônicos desta Corte, conforme prazos e compromissos assinalados.

Neste contexto, resta inviável ao Legislativo local inserir novos objetos de análise no julgamento anual de contas que não foram abarcados pelo exame e Parecer Prévio do Tribunal de Contas, tendo em vista que o escopo da análise técnica das contas anuais de governo é previamente definido em normativas e segue um rigoroso e periódico processo de prestação, coleta e análise de dados para fins de avaliação dos resultados orçamentários e fiscais da gestão realizada, realizado na forma de Parecer Prévio, que é encaminhado para julgamento político pelo Legislativo.

Reforce-se que a impossibilidade de o Legislativo inserir novos objetos de análise no julgamento anual de contas é ainda mais evidente no caso de julgamento de contas de prefeitos municipais, tendo em vista o requisito adicional previsto pelo art. 31, §2º, CF, que prescreve que a análise técnica do Parecer Prévio do Tribunal acerca das contas anuais de prefeitos somente deixa de prevalecer em caso de reprovação por maioria de 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

A este respeito, Helio Mileski assevera que:

O terceiro aspecto diferencial diz respeito ao julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal. (...)

Nas contas do Prefeito Municipal, à similitude do que se verifica no julgamento das contas do Presidente da República, o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas, juntamente com o Relatório realizado, é procedimento constitucionalmente obrigatório, devendo conter uma análise aprofundada sobre os reflexos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos atos e fatos jurídicos registrados na peças contábeis de encerramento de exercício (...).

Contudo, enquanto no âmbito federal e estadual o parecer prévio do Tribunal de Contas possui um caráter puramente técnico-opinativo, no âmbito municipal ele se altera para um conteúdo de efeito decisório e quase que vinculativo para o Poder Legislativo (...) (na medida em que) a Constituição determina que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, o que significa dizer que o parecer prévio do Tribunal de Contas nasce com força de decisão e que só deixará de prevalecer por julgamento qualificado, mediante decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

Por este motivo, nas contas de Prefeito Municipal, o parecer prévio do Tribunal de Contas é quase vinculativo. Primeiro que o parecer assume a condição de julgamento, nascendo com força de decisão. Segundo que é de difícil afastamento a sua prevalência em virtude da exigência de votação especialíssima – 2/3 dos membros da Câmara Municipal e não 2/3 dos presentes à sessão de julgamento.⁸

Finalmente, frise-se que apesar de o Parecer Prévio do Tribunal de Contas acerca das contas anuais de governo de prefeitos municipais nascer com eficácia impositiva e ser quase vinculativo, ainda assim o julgamento das contas somente restará completo após a apreciação política pela Câmara Municipal, não existindo a figura do julgamento ficto de contas. Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

(...) o parecer técnico elaborado pelo tribunal de contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à câmara de vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

[STF, RE 729.744, rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-8-2016, P, DJE de 23-8-2017, Tema 157.]

Diante do exposto, considerando que o art. 71, I, da Constituição e dispositivos correlatos da Constituição e legislação estadual, conferem ao Tribunal de Contas

8 MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 2. Ed., rev. e atual., Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 317-318.

a competência para, previamente, emitir *juízo técnico* acerca das contas e, conseqüentemente, para a *definição do escopo* da auditoria quanto à situação orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional, em atendimento às diretrizes de análise obrigatórias previstas nas Leis nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101/2000, bem como àquelas fixadas no Plano Anual de Fiscalização (PAF), realizado mediante um rigoroso e periódico processo de prestação e análise de contas, com o auxílio de sistemas informatizados, resta clara a inviabilidade formal (violação à requisito constitucional obrigatório) quanto material (extrapolação de escopo) de o Legislativo inserir novas matérias para julgamento político das contas anuais de governo.

Isto posto, resta analisar esse questionamento no âmbito das contas de gestão, que possuem natureza jurídica diversa, em que o gestor público tem o dever de comprovar a adequada alocação dos recursos, e que se submetem à procedimento diverso, conforme passa-se a analisar.

2.3 DO JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO (ART. 71, II, CF)

De acordo com o art. 71, II, da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (LC nº 113/2005) conferiu-lhe a competência para:

Art. 1º (...)

II – julgar as contas dos chefes dos órgãos do Poder Legislativo estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público e deste Tribunal;

III – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

No exame destas *contas de gestão*, também chamadas de contas de ordenação de despesas, realiza-se uma avaliação “micro” da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos individuais de administração e gerência de recursos públicos, pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes.

Trata-se de contas que, conforme as normas de regência, não pressupõem a periodicidade anual, podem ser prestadas pelo próprio responsável ou tomadas através de processos fiscalizatórios específicos voltados ao controle da probidade e da lisura da Administração, nos quais o gestor público tem o dever de comprovar a adequada alocação dos recursos.

No âmbito desta Corte de Contas, referem-se a processos de contas assim definidos pelo art. 12 da LO-TCE/PR (LC nº 113/2005):

Art. 12. Os processos de tomada e prestação de contas abrangem os ordenadores de despesa, gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração, nos termos do art. 3º, desta lei, sendo previstos no Regimento Interno os tipos e procedimentos a serem adotados, conforme as regras gerais e princípios ora estabelecidos.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas procederá a apuração, mediante inspeções e exames, quanto à realização das despesas a que se refere o processo de tomada de contas de que trata este artigo, nos termos estabelecidos no Regimento Interno e demais atos normativos deste Tribunal.

De acordo com o entendimento vigente, os Tribunais de Contas têm a competência exclusiva para julgamento, em definitivo, das contas de gestão de ordenadores de despesa, o que é realizado mediante a emissão de *Acórdão* (CF, art. 71, II, c/c 75, *caput*), que terá força de título executivo caso haja imputação de débito ou aplicação de multa (CF, art. 71, § 3º), caracterizando o exercício de uma jurisdição administrativa-sancionatória especializada.

Assim, considerando que nos processos de *contas de gestão* incumbe aos Tribunais de Contas o julgamento definitivo das contas dos ordenadores de despesa, conclui-se de plano que igualmente não há que se falar na possibilidade de o Legislativo inserir novas matérias para julgamento político destas contas, haja vista que não há a apreciação do Legislativo nestes processos, diversamente do que ocorre nas contas de governo.

Neste particular, a atuação e colaboração do Legislativo, e seus membros, remete ao poder de apresentar Representações comunicando irregularidades ou ilegalidades de atos e fatos da Administração Pública ao Tribunal de Contas. Assim prescreve os arts. 30 a 32 da Lei Orgânica TCE/PR, *verbis*:

Art. 30. O Tribunal deverá ser comunicado de quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus Municípios, nos termos constitucionais, através de denúncias e representações.

Art. 31. A denúncia poderá ser oferecida por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Art. 32. A representação será encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas:

I - obrigatoriamente pelos responsáveis dos controles internos dos órgãos da Administração Pública estadual ou municipal, sob pena de serem solidariamente responsabilizados;

II - por comunicação de irregularidades inscritas por qualquer autoridade judiciária estadual ou federal, dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, pelos Poderes Executivo e Legislativo;

III - através de comunicação encaminhada pelo Tribunal de Contas da União ou órgãos da União Federal em relação às atividades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado;

IV - por ato encaminhado pela Assembleia Legislativa do Estado, através de seu Presidente ou comissões permanentes, especiais ou de investigação, em relação à administração pública estadual ou municipal;

V - em função de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito ou Comissão Especial, instauradas e concluídas pelos Poderes Legislativos Municipais, desde que contendo conclusões específicas e a comprovação das medidas efetivamente adotadas ou recomendadas nos respectivos relatórios;

VI - por meio de outras medidas previstas em Regimento Interno ou outros atos normativos do Tribunal de Contas do Estado.

Por sua vez, a Representação protocolada pode ser convertida em processo de Tomada de Contas Extraordinária, que obedecerá o mesmo rito dos processos de prestação de contas, e poderá resultar no julgamento pela desaprovação e irregularidades da contas de gestão. A este respeito, citem-se os arts. 236 e 278, §3º do Regimento Interno:

Art. 278. A denúncia e representação tramitarão em regime de urgência, devendo: (...)

§ 3º O Conselheiro Relator poderá converter a denúncia e a representação em processo de tomada de contas extraordinária. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

Art. 236. Será instaurada Tomada de Contas Extraordinária em caso de: (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)

I - não cumprimento dos prazos fixados em lei, neste Regimento e demais atos normativos do Tribunal, para o encaminhamento de documentos, dados e informações; (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

II - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

III - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico em virtude do qual seja cabível a aplicação de sanção; (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

§ 1º A tomada de contas extraordinária obedecerá ao rito previsto para a prestação de contas, observados o devido processo legal e a garantia ao exercício do direito ao contraditório e, quando for o caso, a previsão do art. 262. (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)

§ 2º Na hipótese de transferência serão incluídos no pólo passivo da Tomada de Contas Extraordinária o gestor do órgão repassador e da entidade beneficiada pelos recursos, bem como os terceiros, pessoa física ou jurídica, que tenham contribuído ou beneficiado da prática de atos irregulares ou danosos ao erário. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

§ 3º Poderão ser incluídos no pólo passivo os responsáveis pelo controle interno quando constatada a omissão das medidas que deveriam ser adotadas. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

Outrossim, é relevante ressaltar que a critério do relator, a depender da gravidade do objeto da Tomada de Contas em questão, a mesma pode ser apensada para apreciação de seus efeitos e impactos sobre a Prestação de Contas Anual daquele gestor.

Diante disso, no caso de julgamento de contas de gestão, a conclusão seria, a princípio, pela negativa ao questionamento da presente consulta.

Entretanto, recentemente ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 848826/DF⁹ – Tema de Repercussão Geral nº 835 – o Supremo Tribunal Federal fixou a nova tese de que competiria à Câmara Municipal o julgamento de contas de gestão de prefeitos, mesmo quando este esteja atuando como mero ordenador de despesa. De acordo com a tese fixada:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“checks and balances”).

III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

IV - TESE ADOTADA PELO PLENÁRIO DA CORTE: “Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”.

V - Recurso extraordinário conhecido e provido.

[STF, RE 848.826, rel. p/o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-8-2016, DJE de 24-8-2017, Tema 835.]

A referida decisão gerou controvérsia interpretativa acerca entendimento doutrinário e jurisprudencial vigente de que as contas de gestão, relativas à administração direta de bens, dinheiro ou valores públicos, seriam julgadas técnica e definitivamente pelo Tribunal de Contas, com eficácia de título executivo quanto aos débitos e/ou multas aplicadas, nos termos do § 3º do art. 71 da Constituição.

Diante disso, a ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil interveio naqueles autos do Supremo Tribunal Federal e obteve melhor esclarecimento e definição quanto à tese fixada, tendo na sequência emitido a seguinte recomendação através da Resolução nº 04/2016. *Verbis*:

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário N° 848.826 – DF. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. R.P/Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília (DF), 10 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>>

1) Os Tribunais de Contas remetam às Câmaras de Vereadores os acórdãos proferidos acerca das CONTAS DE GESTÃO de recursos municipais de prefeito que tenha agido na qualidade de ordenador de despesas, a fim de que tais Casas Legislativas as apreciem exclusivamente em razão do disposto no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, ou seja, apenas para fins de legitimar a possível inelegibilidade do chefe do Poder Executivo, permanecendo intactas as competências dos Tribunais de Contas para a) imputar dano e aplicar sanções com força de título executivo aos mencionados gestores, b) conceder medidas cautelares e também c) fiscalizar os recursos de origem federal ou estadual que foram ou estejam sendo aplicados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres celebrados com os entes federados municipais, podendo a rejeição das contas pelos Tribunais de Contas, nesta última hipótese, que não foi objeto do referido julgamento, gerar a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

2) Os Tribunais de Contas passem a fiscalizar também todos os atos comissivos ou omissivos dos Secretários municipais relacionados às suas respectivas pastas, assim como de outros agentes públicos, da administração direta e indireta, que contribuíram para a consecução de atos de gestão, independentemente da assunção ou não da qualidade de ordenador de despesas, com a aplicação de sanções administrativas e condenação ao ressarcimento do dano ao erário a que tenham dado causa ou para o qual hajam colaborado, rejeitando-lhes as contas, quando for o caso, inclusive para fins da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

Vale dizer que, em conformidade com o esclarecimento apresentado pela ATRICON, a tese fixada no RE nº 848826/DF do STF em nada alterou a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão prefeitos e demais ordenadores de despesa, imputando, quando for o caso, o dever de ressarcimento ao erário, multas e outras sanções administrativas, com força de título executivo.

Portanto, a tese fixada no RE nº 848826/DF do STF prescreve apenas que as Câmaras Municipais possuem a competência para julgar as contas de gestão de prefeito exclusivamente “para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010”, ou seja, tão somente para apreciação da hipótese de inelegibilidade decorrente da “rejeição de contas”, ocasião em que, nos termos do dispositivo supracitado, deverá igualmente ser apurado se o ato inquinado constitui “irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa”.

Diante do exposto, conclui-se que, a despeito da tese fixada no RE nº 848826/DF do STF, a competência para julgamento das contas de gestão de prefeitos municipais incumbe ao Tribunal de Contas. O julgamento destas contas levado a efeito pela Câmara Municipal limita-se, exclusivamente, à apreciação da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei da Ficha Limpa (LC nº 64/90).

Assim, conclui-se igualmente pela resposta negativa à consulta no âmbito das contas de gestão, no sentido de que o Legislativo local não poderá inserir novas

questões não constantes do Acórdão emitido pelo Tribunal de Contas na ocasião de seu julgamento quanto à questão da inelegibilidade.

Finalmente, é importante evidenciar que o processo de julgamento da questão da inelegibilidade pelo Legislativo, todavia carece de padronização nacional e, até mesmo, de regulamentação específica no âmbito dos Legislativos locais, razão pela qual, no presente momento, esses processos possuem uma feição eminentemente casuísta. Sua sistematização, no entanto, demandará um trabalho complexo de normatização que extrapola os limites da presente consulta.

2.4 DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DOS LIMITES DA AUTOTUTELA

No julgamento de contas feito pelo Legislativo é necessária a observância ao princípio do devido processo legal e do contraditório (CF, art. 5º, LIV e LV), que regulará o processo de julgamento de contas. Esta é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da câmara de vereadores, que o exercerá com o auxílio do tribunal de contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela câmara de vereadores, eis que – devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo – está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao prefeito municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório. A deliberação da câmara de vereadores sobre as contas do chefe do Poder Executivo local há de respeitar o princípio constitucional do devido processo legal, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Lei Fundamental da República.

[STF, RE 682.011, rel. min. Celso de Mello, j. 8-6-2012, dec. monocrática, DJE de 13-6-2012.]

No entanto, a regulamentação do devido processo legal a ser observado no processo de julgamento de contas de gestores públicos constitui matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, que determinará os prazos para intimação do gestor interessado previamente ao procedimento de votação.

A título de exemplo, cite-se o processo de prestação de contas previsto no Regimento Interno da Câmara Municipal de Curitiba, o qual, à semelhança do procedimento dos demais Município paranaenses, estabelece um procedimento simplificado para a manifestação e julgamento de contas.¹⁰

10 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 181 Recebidas as contas prestadas pelo Prefeito, pelas entidades da administração indireta e pela Comissão Executiva da Câmara, acompanhadas do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, o Presidente da Câmara:

I - determinará a publicação do parecer prévio, no diário da Câmara;

II - encaminhará o processo à Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, onde permanecerá, por 60 (sessenta) dias, à disposição para exame de qualquer do povo, que poderá questionar-lhe a legitimidade;

III - anunciará o seu recebimento no diário oficial do Município, no diário da Câmara e no sítio eletrônico da

Relembre-se que a *análise técnica*, e respectiva defesa pelo gestor, das “contas anuais de governo” é realizada pelos Tribunais de Contas, mediante processo de contas que se submete a princípios típicos do devido processo legal judicial – tais como juiz natural, tipicidade, culpabilidade, recursos, etc. – e são decididos mediante acórdãos motivados, com aplicação da técnica jurídica, que se tornam definitivos e constituem jurisprudência.

Diversamente, o julgamento, em definitivo, das contas de governo realizado pelo Legislativo, ainda que se pautem pela técnica jurídica, consiste na emissão de um *juízo político* sobre os resultados da execução fiscal-orçamentária da gestão do mandatário.

Entretanto, mesmo nesse julgamento político, é direito do gestor ser intimado para acompanhar e manifestar-se para fins do julgamento de suas contas, de acordo com o procedimento previsto em cada Regimento Interno. Ressalte-se que se trata de um procedimento de julgamento que pode admitir uma forma simplificada para manifestação prévia e votação, especialmente, nas Câmaras Municipais.

Por sua vez, caso o Legislativo esteja realizando o julgamento de contas de gestão “para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010” (conforme tese fixada no RE nº 848826/DF do STF), caberá ao mesmo regulamentar e conduzir um processo administrativo específico para tanto, que observem, também, os princípios do devido processo e do contraditório, tendo em vista que deverá ser apurado se o ato inquinado na desaprovação de contas constitui “*irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa*”.

Isso posto, resta avaliar o questionamento relativo ao exercício do poder-dever de autotutela nos processos de julgamento de contas pelo próprio Poder Legislativo.

Câmara na rede mundial de computadores, contendo a advertência do contido no inciso anterior.

Art. 182. Terminado o prazo do inciso II do artigo anterior, a Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização emitirá parecer, no prazo de 120 (cento e vinte) dias. (NR)

§ 1º Em seu parecer, a Comissão apreciará as contas e as questões suscitadas nos termos do inciso II do artigo anterior.

§ 2º Poderá a Comissão, em face das questões suscitadas, promover diligências, solicitar informações à autoridade competente ou pronunciamento do Tribunal de Contas, se as informações não forem prestadas ou reputadas insuficientes.

§ 3º Por solicitação da Comissão, devidamente fundamentada, poderá o prazo, previsto no caput, ser prorrogado por mais 30 (trinta) dias, a critério do Presidente da Câmara. (NR)

§ 4º Concluirá a Comissão pela apresentação de Projetos de Decreto Legislativo, cuja redação acolherá o entendimento sobre a aprovação ou rejeição, total ou parcial, das contas apresentadas.

§ 5º A Comissão apresentará, separadamente, Projetos de Decreto Legislativo relativamente às contas do Prefeito e de cada entidade da administração indireta.” (NR) Resolução 01/2015.

Art. 183 Se o projeto de decreto legislativo:

I - acolher as conclusões do parecer prévio do Tribunal de Contas:

- a) considerar-se-á rejeitado seu conteúdo, se receber o voto contrário de 2/3, ou mais, dos Vereadores, em qualquer dos turnos de discussão e votação, caso em que a Mesa, acolhendo a posição majoritária indicada pelo resultado da votação, elaborará a redação para o segundo turno ou a final, conforme o caso;
- b) considerar-se-á aprovado o seu conteúdo, se a votação apresentar qualquer outro resultado.

II - não acolher as conclusões do parecer prévio do Tribunal de Contas:

- a) considerar-se-á aprovado o seu conteúdo se receber o voto favorável de 2/3 ou mais dos Vereadores;
- b) considerar-se-á rejeitado o seu conteúdo, se a votação apresentar qualquer outro resultado, devendo a Mesa acolher as conclusões do parecer prévio do Tribunal de Contas na redação para o segundo turno ou no final, conforme o caso.

Neste ponto, divirjo, em parte, dos pareceres instrutórios quanto à extensão do seu exercício, tendo em vista que o processo e julgamento de contas de gestores públicos pelo Legislativo não configura exercício de jurisdição, com as condições a ela inerentes, assim como ocorre nos Tribunais de Contas.

Relembre-se que no julgamento de processos de “contas anuais de governo”, o Legislativo emite juízo político, de modo que esta decisão se torna um ato jurídico perfeito e consumado com base na composição e vontade política que predominou naquele momento decisório. Ademais, o julgamento de hipótese de inelegibilidade quanto a “contas de gestão” desaprovadas pelo Tribunal de Contas também traz consigo um inexorável juízo político, ainda que em grau e forma distintas daquelas.

Nesse contexto, o exercício do poder-dever de autotutela, voltado à anulação de atos irregulares praticados no curso do processo, somente pode ser admitido quando verificada a inobservância de alguma norma procedimental que garanta a regularidade e a legitimidade da conclusão do julgamento de contas a ser emitido, revestindo-se essa infração à norma de tal gravidade, *prima facie*, como, por exemplo, a ausência de intimação do Chefe do Poder Executivo ou alguma manifestação técnica prevista em normativa interna ou de publicidade dos atos.

Por outro lado, é inadmissível que o Legislativo promova a *revogação*, por razões de oportunidade e conveniência, quanto à decisão de contas de processo pretérito, tendo em vista que não pode substituir o juízo político daquela decisão por um novo juízo político. Bem assim, o Legislativo também não pode promover a *anulação* de processos de contas já concluídos, sob pena de violação da garantia da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, viabilizando, de modo transversal e ilegal, que eventual nova composição plenária ou que cada nova legislatura transforme-se em instância revisora, *ad hoc*, de julgamentos de contas já concluídos e encerrados, a menos que se tenha verificado a inobservância de alguma regra procedimental que possa implicar no comprometimento à legitimidade do procedimento.

Em suma, não pode o Legislativo, a pretexto de exercer o poder-dever de autotutela, promover a revogação ou anulação de processos de julgamento de contas concluídas em momento distinto por composição ou legislatura diversa, ou emitir nova decisão política com efeito retroativo quanto a estes julgamentos de contas, sob pena de violação da garantia da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito.

É certo, contudo, que ao interessado restará sempre garantido o controle da legalidade do processo de julgamento pela via judicial, que emitirá juízo técnico e formará coisa julgada sobre os questionamentos, resguardando a segurança jurídica e freios e contrapesos entre os poderes. Nesses casos, o Poder Judiciário apenas declara a nulidade da decisão, não se substituindo à decisão do Legislativo, cujo julgamento deverá ser refeito pelo órgão competente.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

Quesito 1. O Poder Legislativo tem competência para inserir na análise das contas do Município situações não elencadas no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado?

1.1 O Legislativo não tem competência para inserir novas matérias para julgamento político das contas anuais de governo, tendo em vista que o art. 71, I, da Constituição e dispositivos correlatos da Constituição e legislação estadual, estabelecem como requisito obrigatório e indispensável a emissão de juízo técnico acerca destas questões, consolidadas no Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas, a quem compete a definição do escopo da auditoria quanto à situação orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional, em atendimento às diretrizes de análise obrigatórias previstas nas Leis nº 4.320/64 e nº 101/2000, bem como àquelas fixadas no Plano Anual de Fiscalização (PAF), realizado mediante um rigoroso e periódico processo de prestação e análise de contas, com o auxílio de sistemas informatizados, que não pode ser alterado pelo juízo eminentemente político do Legislativo.

1.2 O Legislativo não tem competência para inserir novas matérias para o julgamento de contas de gestão, tendo em vista que compete aos Tribunais de Contas o julgamento das contas de gestão de administradores, inclusive de prefeitos municipais, conforme art. 71, II, da Constituição e normas correlatas. O julgamento levado a efeito pela Câmara Municipal, nesse caso, limita-se exclusivamente à apreciação da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei da Ficha Limpa (LC nº 64/90), nos exatos termos da tese fixada no RE nº 848826/DF do STF.

1.3 Em ambas as hipóteses, fica ressalvada a possibilidade de apresentação de Representação perante esta Corte, ficando a critério do relator, a depender da gravidade do fato suscitado, a apreciação de seus efeitos e impactos sobre a respectiva Prestação de Contas Anual.

Quesito 2. Considerando a inserção de situações novas e/ou a posição do Poder Legislativo contrária ao Parecer Prévio do TCE-PR, caberá a concessão de direito do contraditório ao prefeito? Este direito deve ser disciplinado no Regimento Interno da Câmara, na Lei Orgânica do Município ou em Lei Ordinária Específica?

Quesito 3. Considerando a hipótese de julgamento das contas, sem a garantia do direito ao contraditório, poderá o Poder Legislativo revogar o Decreto que dispõe da apreciação das contas, retomar o processo para corrigir a falha e após conceder o direito de defesa levar as contas para a apreciação plenária?

2. No julgamento de contas feito pelo Legislativo é necessária a observância aos princípios do devido processo legal e do contraditório (CF, art. 5º, LIV e LV), cuja

regulamentação é matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, que pode admitir uma forma simplificada, sendo direito do gestor ser intimado para acompanhar e manifestar-se para fins do julgamento de suas contas, de acordo com o procedimento previsto em cada Regimento Interno.

3. Não pode o Legislativo, a pretexto de exercer o poder-dever de autotutela, promover a revogação ou anulação de processos de julgamento de contas concluídos em momento distinto por composição ou legislatura diversa, ou emitir nova decisão política com efeito retroativo quanto a estes julgamentos de contas, sob pena de violação da garantia da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, ressalvada a hipótese de inobservância de alguma norma procedimental que garanta a regularidade e a legitimidade da conclusão do julgamento de contas, constatada *prima facie*.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado 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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Quesito 1. O Poder Legislativo tem competência para inserir na análise das contas do Município situações não elencadas no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado?

O Legislativo não tem competência para inserir novas matérias para julgamento político das contas anuais de governo, tendo em vista que o art. 71, I, da Constituição e dispositivos correlatos da Constituição e legislação estadual, estabelecem como requisito obrigatório e indispensável a emissão de juízo técnico acerca destas questões, consolidadas no Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas, a quem compete a definição do escopo da auditoria quanto à situação orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional, em atendimento às diretrizes de análise obrigatórias previstas nas Leis nº 4.320/64 e nº 101/2000, bem como àquelas fixadas no Plano Anual de Fiscalização (PAF), realizado mediante um rigoroso e periódico processo de prestação e análise de contas, com o auxílio de sistemas informatizados, que não pode ser alterado pelo juízo eminentemente político do Legislativo;

O Legislativo não tem competência para inserir novas matérias para o julgamento de contas de gestão, tendo em vista que compete aos Tribunais de Contas o julgamento das contas de gestão de administradores, inclusive de prefeitos municipais, conforme art. 71, II, da Constituição e normas correlatas. O julgamento levado a efeito pela Câmara Municipal, nesse caso, limita-se exclusivamente à apreciação da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei da Ficha Limpa (LC nº 64/90), nos exatos termos da tese fixada no RE nº 848826/DF do STF;

Em ambas as hipóteses, fica ressalvada a possibilidade de apresentação de Representação perante esta Corte, ficando a critério do relator, a depender da gravidade do fato suscitado, a apreciação de seus efeitos e impactos sobre a respectiva Prestação de Contas Anual;

II - Quesito 2. Considerando a inserção de situações novas e/ou a posição do Poder Legislativo contrária ao Parecer Prévio do TCE-PR, caberá a concessão de direito do contraditório ao prefeito? Este direito deve ser disciplinado no Regimento Interno da Câmara, na Lei Orgânica do Município ou em Lei Ordinária Específica?

No julgamento de contas feito pelo Legislativo é necessária a observância aos princípios do devido processo legal e do contraditório (CF, art. 5º, LIV e LV), cuja regulamentação é matéria interna corporis do Poder Legislativo, que pode admitir uma forma simplificada, sendo direito do gestor ser intimado para acompanhar e manifestar-se para fins do julgamento de suas contas, de acordo com o procedimento previsto em cada Regimento Interno;

III - Quesito 3. Considerando a hipótese de julgamento das contas, sem a garantia do direito ao contraditório, poderá o Poder Legislativo revogar o Decreto que dispõe da apreciação das contas, retomar o processo para corrigir a falha e após conceder o direito de defesa levar as contas para a apreciação plenária?

Não pode o Legislativo, a pretexto de exercer o poder-dever de autotutela, promover a revogação ou anulação de processos de julgamento de contas concluídos em momento distinto por composição ou legislatura diversa, ou emitir nova decisão política com efeito retroativo quanto a estes julgamentos de contas, sob pena de violação da garantia da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, ressalvada a hipótese de inobservância de alguma norma procedimental que garanta a regularidade e a legitimidade da conclusão do julgamento de contas, constatada *prima facie*;

IV - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Tribunal Pleno, 8 de julho de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 18.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

PODER LEGISLATIVO

CONTAS MUNICIPAIS – PRAZO DE ANÁLISE

PROCESSO N° : 816509/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA ALIANÇA DO IVAÍ
INTERESSADO : JAIR BURDINHAO PICHINI, ROSANGELA MARIA FREIRE COSTA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 2149/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Nova Aliança do Ivaí. O decurso lapso temporal não afasta a competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais do Prefeito. A omissão injustificada em apreciar o parecer prévio das contas do Prefeito poderá configurar infrações de ordem administrativa, criminal ou civil. Impossibilidade de julgamento ficto por decurso de prazo

1 DO RELATÓRIO

Por meio do presente expediente a Presidente da Câmara Municipal de Nova Aliança do Ivaí, Sra. Rosângela Maria Freire Costa, apresentou os seguintes questionamentos a esta Corte:

- 1) Existe lapso temporal que implique na perda da legitimidade, capacidade ou competência para a Câmara Municipal julgar as contas do Prefeito?
- 2) A ausência de julgamento das contas do exercício financeiro do município pelo Poder Legislativo, após envio do Acórdão de Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, poderá implicar algum tipo de responsabilidade?
- 3) Existe julgamento ficto diante de eventual omissão do Poder Legislativo?

O parecer jurídico que instrui o expediente apresentou as seguintes respostas à consulta:

- a) No tocante a questão 1, não existe perda da legitimidade, competência ou outra desautorização para o julgamento das Contas do Prefeito pela Câmara Municipal por se tratar de competência constitucional atribuída à Câmara de Vereadores, sendo o Parecer do Tribunal dotado de caráter opinativo.
- b) Relativo à questão 2, em análise sumária, o não julgamento pelas Câmara pode implicar violação aos princípios da Administração Pública, notadamente, o princípio da Legalidade, em virtude do Poder-Dever ao julgamento, implicando sanções da Lei 8429/92, Lei de Improbidade Administrativa.
- c) Por fim, quanto à questão 3, conforme o julgamento no RE 729744/MG, do STF, não é possível o julgamento ficto.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que não foram encontrados julgados desta Corte de Contas sobre o tema, destacando a existência de tese de repercussão geral fixada pelo STF sobre a matéria no seguinte sentido:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo (Tema 157) (Informação nº 152/18, peça 8).

Prosseguindo com a instrução, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 3055/19, peça 14) sugeriu que a consulta seja respondida no seguinte sentido:

- 1) Existe Lapso temporal que implique a perda da legitimidade, capacidade ou competência para a Câmara Municipal julgar as contas do Município de Responsabilidade do Prefeito? Resposta: O decurso de lapso temporal não implica na perda de legitimidade, capacidade ou competência para julgamento das contas de responsabilidade do Prefeito, haja vista tratar-se de prerrogativa constitucional atribuída exclusivamente à Câmara Municipal, sendo de caráter opinativo o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.
- 2) A ausência de Julgamento das Contas do Exercício Financeiro do Município pelo Poder Legislativo, após envio do Acórdão de Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, poderá implicar algum tipo de responsabilidade? Resposta: A ausência de julgamento das contas pela Câmara Municipal decorrente de conduta omissiva deliberada e injustificada do agente público competente para a prática do ato pode, ao menos em tese, ensejar responsabilização de ordem, administrativa, criminal ou civil.
- 3) Existe julgamento ficto diante de eventual omissão do Poder Legislativo? Resposta. Em virtude do que fora decidido pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral no recurso extraordinário nº 729.744 – MG cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal, não sendo possível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – MPJTC (Parecer nº 269/19, peça 15) manifestou-se pelo conhecimento da consulta e, no mérito, sugeriu que as respostas aos três quesitos enunciados pela consulente sejam negativas, com base na seguinte fundamentação:

Com efeito, na medida em que se insere na competência exclusiva da Câmara Municipal o julgamento das contas prestadas pelo Prefeito, não pode o parecer prévio expedido pelo Tribunal de Contas substituir-lhe o conteúdo, ainda que haja descumprimento do prazo porventura fixado na legislação orgânica municipal. O comando normativo do já referido art. 31, § 2º não abre margens a interpretação diversa, eis que explicita a necessidade de que o parecer prévio seja objeto de deliberação daquele Poder Legislativo, ao determinar que a peça técnica “só deixará de prevalecer *por decisão* de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.

Nessa linha de raciocínio, confirmando-se que eventual fixação de prazo para o exercício dessa competência fiscalizadora conformará prazo impróprio, tem-se por consequência que, assim como sua extrapolação não mitigará a capacidade julgadora do órgão legislativo, também não se pode, via de regra, cogitar de qualquer responsabilização aos agentes políticos por eventual mora em concluir o julgamento das contas depois de iniciado o processo na respectiva Câmara Municipal. Atribuir aos Vereadores, pessoalmente, a responsabilidade *jurídica* por eventual ausência ou atraso em proferir o julgamento das contas do Prefeito equivaleria, *mutatis mutandis*, a imputar aos Conselheiros do Tribunal de Contas a responsabilidade pela falta ou

atraso na emissão de parecer prévio (cujo prazo, para as contas dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, é estabelecido no art. 23 da Lei Orgânica desta Corte) – o que, evidentemente, não se sustenta.

As situações imaginadas pelo parecerista local – ato de improbidade administrativa – e pela unidade técnica desta Corte – prevaricação, além de outras incursões nas searas penal, administrativa e cível – são, obviamente, passíveis de ocorrer e, em sendo o caso, deverão ser coibidas. Entretanto, no contexto em que formalizado o quesito, parece-nos que a dúvida da consulente se relaciona com a tão só inobservância de eventual prazo para o julgamento das contas e a repercussão disso no âmbito de responsabilização dos agentes políticos.

Sendo assim, reputamos necessário esclarecer que a omissão no dever de julgar as contas poderá acarretar a responsabilidade *política* dos Vereadores, que não terão se prestado a um dos encargos da vereança, inexistindo sanção jurídica pessoal pela extrapolação de eventual prazo para a prolação do julgamento. Contudo, como bem alertado pela unidade técnica, eventual conduta omissiva deliberada e injustificada do agente público competente para a prática do ato pode, em tese, atrair sua responsabilização administrativa, criminal e/ou cível.

Finalmente, coerente com a sistemática ora exposta e com a tese explicitada no RE nº 729.744, denota-se a inviabilidade de se conjecturar de julgamento ficto das contas de Prefeitos Municipais, visto que se trata de competência exclusiva e poder-dever da Câmara Municipal, cujo exercício não se sujeita a prazo decadencial.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A consulta merece ser conhecida, pois presentes os pressupostos formais estabelecidos no art. 311¹ do Regimento Interno.

Quanto ao mérito, em conformidade com os opinativos da unidade técnica e do órgão ministerial, entendo que não há possibilidade de afastamento da competência da Câmara Municipal para julgar as contas do Prefeito ou de julgamento ficto por decurso de prazo.

Conforme mencionado na instrução, a questão já foi tema de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, tendo prevalecido a tese pela impossibilidade de julgamento ficto por decurso de prazo [RE 729.744, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10-8-2016, DJe de 23-8-2017, Tema 157].

Com efeito. A matéria relativa à apreciação e julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo é tratada nos arts. 49, IX e 71, I, e, especificamente das contas do Prefeito, no art. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição:

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. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

(...)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

(...)

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.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Como se vê, o texto constitucional é claro ao estabelecer que compete ao Poder Legislativo julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo, após a emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas.

No sistema de controle estabelecido pela Constituição, as contas de governo deverão ser submetidas a um processo político-administrativo a ser realizado em duas etapas: a primeira junto ao Tribunal de Contas, que possui corpo técnico especializado para efetuar a análise quanto aos aspectos contábil, financeiro e orçamentário e a segunda junto ao Poder Legislativo, observados em ambas as etapas os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Neste processo, o Parecer Prévio constitui peça essencial que irá orientar e fornecer subsídios ao Poder Legislativo, conferindo ao julgamento um caráter técnico especializado.

Entretanto, não obstante a importância atribuída pela Constituição a este documento, sobretudo em âmbito municipal, no qual se exige quórum qualificado para a sua rejeição, a supressão da deliberação por parte do Legislativo por decurso de prazo, com a aprovação tácita do Parecer Prévio, subverteria o sistema de controle que prevê que o julgamento das contas do governo seja dotado também de natureza política, além de cercear o direito à defesa do interessado perante o órgão legislativo.

A esse respeito, confira-se o seguinte julgado da Suprema Corte:

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da câmara de vereadores, que o exercerá com o auxílio do tribunal de contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela câmara de vereadores, eis que – devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo – está subordinada à necessária observância,

pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao prefeito municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório. A deliberação da câmara de vereadores sobre as contas do chefe do Poder Executivo local há de respeitar o princípio constitucional do devido processo legal, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Lei Fundamental da República. [RE 682.011, rel. min. Celso de Mello, j. 8-6-2012, dec. monocrática, DJE de 13-6-2012.]

Por fim, em relação à possibilidade de responsabilização pela ausência de julgamento, conforme exposto pelo órgão ministerial, o simples atraso no julgamento das contas não deverá acarretar penalidade pessoal aos vereadores, já que o prazo eventualmente fixado será impróprio.

De outra parte, como bem apontou a unidade técnica, a omissão injustificada em apreciar o parecer do tribunal de contas constitui inobservância à Lei Fundamental, que, em tese, poderá implicar em responsabilização administrativa, criminal ou civil.

Importante registrar que, no âmbito deste Tribunal de Contas, a ausência de julgamento poderá ensejar a desaprovação das contas da Câmara Municipal.

2.1 DO VOTO

Assim, com base no exposto, acompanhando os opinativos técnico e ministerial, VOTO para que a consulta seja respondida da seguinte forma:

1) Existe lapso temporal que implique na perda da legitimidade, capacidade ou competência para a Câmara Municipal julgar as contas do Prefeito?

Resposta: Nos termos dos arts. 31, 49 e 71 da Constituição, é inafastável a competência do Poder Legislativo para julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo.

2) A ausência de julgamento das contas do exercício financeiro do município pelo Poder Legislativo, após envio do Acórdão de Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, poderá implicar algum tipo de responsabilidade?

Resposta: O simples atraso no julgamento das contas não deverá acarretar penalidade pessoal aos vereadores, já que o prazo eventualmente fixado será impróprio.

Já a omissão injustificada da Câmara Municipal em apreciar o parecer do Tribunal de Contas constitui infração grave à Lei Fundamental, que poderá implicar em responsabilização administrativa, criminal ou civil.

3) Existe julgamento ficto diante de eventual omissão do Poder Legislativo?

Resposta: Nos termos dos arts. 31, 49 e 71 da Constituição, não há possibilidade de julgamento ficto das contas do Prefeito por decurso de prazo.

Após o trânsito em julgado, os autos deverão ser encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros.

Não havendo outras providências a serem adotadas, os autos poderão ser encerrados e arquivados 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 a presente Consulta, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, com base no exposto, acompanhando os opinativos, técnico e ministerial, responde-la da seguinte forma:

I - Existe lapso temporal que implique na perda da legitimidade, capacidade ou competência para a Câmara Municipal julgar as contas do Prefeito?

Resposta: Nos termos dos arts. 31, 49 e 71 da Constituição, é inafastável a competência do Poder Legislativo para julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo;

II - A ausência de julgamento das contas do exercício financeiro do município pelo Poder Legislativo, após envio do Acórdão de Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, poderá implicar algum tipo de responsabilidade?

Resposta: O simples atraso no julgamento das contas não deverá acarretar penalidade pessoal aos vereadores, já que o prazo eventualmente fixado será impróprio. Já a omissão injustificada da Câmara Municipal em apreciar o parecer do Tribunal de Contas constitui infração grave à Lei Fundamental, que poderá implicar em responsabilização administrativa, criminal ou civil;

III - Existe julgamento ficto diante de eventual omissão do Poder Legislativo?

Resposta: Nos termos dos arts. 31, 49 e 71 da Constituição, não há possibilidade de julgamento ficto das contas do Prefeito por decurso de prazo;

IV - determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros;

V - determinar o encerramento e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo, não havendo outras providências a serem adotadas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Tribunal Pleno, 26 de agosto de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 25.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

PUBLICIDADE MÉDIA DE GASTOS – CÁLCULO

PROCESSO N° : 88894/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO : BENI RODRIGUES PINTO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 1608/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta – O cálculo da média de gastos com publicidade prevista no inc. VII, do art. 73, da Lei 9.504/97, deverá ser realizado normalmente, mesmo que em um ou mais exercícios o órgão não tenha efetuado gastos com publicidade (hipótese que resultará, por óbvio, na diminuição do valor da média). É possível, porém, que se demonstre *in casu* a imperiosidade das despesas (as quais poderão, então, ser excluídas da comparação com a média), não sendo viável pré-determinar todas as situações em que isso ocorra – Resposta em consonância com o Prejulgado 13-TCE/PR.

1 DO RELATÓRIO

O Sr. Beni Rodrigues, Presidente da Câmara de Foz do Iguaçu, apresenta consulta formulada nos seguintes termos:

- Tratando-se de indeterminado Poder Legislativo Municipal que não tenha despendido gastos com publicidade nos últimos três anos, como formar a média de gastos global que possam ser realizado em ano eleitoral?
- Sendo eventualmente consideradas, para a formação da média, as despesas com publicidade do município como um todo, incluídos os gastos do Poder Executivo Municipal, a média global deve ser compartilhada entre o Poder Executivo e o Legislativo? Ou será possível que cada Poder tenha autonomia para gastar individualmente a média calculada?
- Há outros esclarecimentos sobre o tema que poderiam ser prestados para esta situação hipotética acima exposta?

Em atendimento à previsão do art. 311, do RITCE/PR, as perquirições vieram acompanhadas de parecer jurídico emitido pela assessoria local (Peça 03), cujas conclusões são:

30. Considerando a não assunção de despesas com publicidade pelo Poder Legislativo no triênio que antecede ao ano da realização das eleições, orientamos que se acolha o precedente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme Acórdão 1.334/2008, ao considerar que "... para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504/1997 deverá ser considerado o Município como um todo, e não a Câmara Municipal isoladamente, de modo que a ausência de dispêndio com publicidade por parte do Legislativo Municipal nos três anos que antecedem ao pleito não impedirá a realização de gastos de tal espécie".

31. Quanto ao segundo ponto suscitado, considerando que o Município de Foz do Iguaçu não possui um organismo dedicado à competência/

função coordenadora e fiscalizadora dos assuntos afetos à publicidade institucional de toda a Administração Municipal - Direta e Indireta e Poder Legislativo, e apoiada no princípio da separação dos poderes, entendemos pela possibilidade desta Casa vir a autorizar a realização de despesas com publicidade institucional em valores correspondentes até o limite da média apontada pelo Executivo, apartando o entendimento de que a média apurada deveria ser compartilhada para e utilização em comum acordo entre todos os organismos que compõe a Administração do Município e o Poder Legislativo, em virtude de que a Lei Orçamentária não estabeleceu uma dotação global que se destinaria a atender, indiferentemente, todas as despesas com publicidade que seriam realizadas no âmbito do Município.

32. Por último, atente-se para a observação das diretrizes de ordem fiscal e orçamentária para todos os compromissos financeiros decorrentes de elaboração das peças de publicidade institucional, em virtude de que tal categoria de despesas, ainda que elencadas na Lei Eleitoral, encontram-se abrangidas pelos procedimentos correlatos à apreciação, contábil e financeira, exercida pelo TCE-PR, tal qual exigido pela Constituição do Estado do Paraná e Constituição Federal, sendo que as implicações resultantes da extrapolação de limites de gastos com publicidade previsto na lei eleitoral, serão analisadas contextualmente, consoante salientado no Prejulgado 13/TCE.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 565/20 – Peça 09) manifesta-se nos seguintes termos:

(...) o primeiro questionamento não deve ser conhecido, por tratar-se de assunto outrora enfrentado e sendo consignado no Acórdão n.º 1.334/2008 – TP (...).

(...)

(...) o Regimento Interno impõe, ainda, no art. 311, inc. II e III, como requisito de admissibilidade da consulta a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida e que a dúvida verse sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal (...).

(...)

O terceiro questionamento contraria frontalmente estas normas, pois na indagação “há outros esclarecimentos sobre o tema que poderiam ser prestados para esta situação hipotética acima exposta” inexistiu indicação precisa de dúvida sobre aplicação de dispositivo legal ou regulamentar, tratando esta Corte como sua assessoria jurídica.

Portanto, apenas o segundo item da consulta traz material inexplorado com potencial de processamento.

(...)

Quando não verificada despesa com publicidade institucional do Legislativo no triênio que antecede o pleito eleitoral, deve ser levada em consideração, para a média, a despesa realizada pelo Executivo. Em prestígio aos princípios da separação de poderes e da independência financeira, orçamentária e administrativa de cada poder, não deverá ser compartilhado o limite, isto é, a Câmara Municipal tomará como parâmetro o limite aplicado à Administração, podendo atingi-lo ou não.

O Ministério Público de Contas (Parecer 122/20-PGC – Peça 10) endossou integralmente as conclusões da Unidade Técnica.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Os questionamento ora trazidos dizem respeito à aplicação do disposto no art. 73, VII, da Lei 9.504/97, que possui a seguinte redação:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

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

Não olvido que esta Corte de Contas já respondeu consulta de mesmo teor da presente, havendo fixado, no Acórdão 1334/08-Pleno (do qual, destaque-se, fui relator), a seguinte orientação:

- Responder à consulta no sentido de que para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504/1.997 deverá ser considerado o Município como um todo, e não a Câmara Municipal isoladamente, de modo que a ausência de dispêndios com publicidade por parte do Legislativo Municipal nos três anos que antecederam ao pleito não impedirá a realização de gastos de tal espécie;

Salvo máxima vênia, parece-me que tal posicionamento padece de dois problemas graves.

Primeiramente, acaba por exigir inadequada análise conjunta das contas dos Poderes Executivo e Legislativo (que esta Corte sequer vem realizando), contrariando o princípio da separação dos Poderes, bem como a expressa disposição da Lei 9.504/97, que prevê exame do gasto por órgão ou entidade da administração indireta.

Em segundo lugar, na eventual hipótese de extrapolação da média, acaba criando situação em que resta dificultada a indicação da responsabilidade pela irregularidade, senão vejamos um exemplo:

	Poder Executivo	Poder Legislativo	Total
2017	10.000,00	0,00	10.000,00
2018	12.000,00	0,00	12.000,00
2019	14.000,00	0,00	14.000,00
Média	12.000,00	0,00	12.000,00
2020	12.000,00	500,00	12.500,00

De acordo com o contido no Acórdão 1334/08-Pleno, tanto o Prefeito quanto o Presidente da Câmara devem ser igualmente responsabilizados pela falta, pois se supõe que deve haver planejamento conjunto para os gastos com publicidade. Sem se repisar a ofensa à separação de Poderes, a solução se mostra absolutamente

injusta, pois ensejará a penalização de gestor que ordenou despesas em perfeito atendimento à Lei (*in casu*, o Prefeito).

Uma solução para corrigir tais problemas seria a sistemática alvitrada pela Coordenadoria de Gestão Municipal, que propõe a aplicação da média do Poder Executivo para cada um dos Poderes.

Tal tese, entretanto, pode gerar distorções muito graves. Considerando a grande diferença que, em geral, os Poderes Executivo e Legislativo dispõem com publicidade, a ausência de gastos em um exercício acaba por constituir uma verdadeira carta branca para que a Câmara empregue quantia desarrazoada de recursos em ano eleitoral, senão vejamos um exemplo hipotético:

	Município A	Município B
	Poder Executivo	Poder Executivo
2017	15.000,00	15.000,00
2018	20.000,00	20.000,00
2019	25.000,00	25.000,00
Média	20.000,00	20.000,00
	Poder Legislativo	Poder Legislativo
2017	1.000,00	0,00
2018	2.000,00	750,00
2019	3.000,00	750,00
Média	2.000,00	500,00
2020	2.500,00	15.000,00
Conclusão	Irregular	Regular

Destaco que o intuito da norma não é gerar penalizações, mas, consoante seu próprio texto prevê, coibir condutas “*tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais*”.

Busca-se evitar que, nos meses que antecedem os pleitos, os atos de publicidade de órgãos públicos se revistam de caráter eminentemente eleitoral. E o raciocínio é simples: uma vez que a média de gastos com publicidade nos últimos três anos foi um determinado valor, supõe-se que esse é o montante necessário para cobrir as necessidades com publicidade do órgão no ano das eleições.

Caso uma Câmara não tenha realizado gastos com publicidade em um exercício, parte-se do princípio de que eles não eram necessários, de modo que a média acabará sendo diminuída. Tal ocorrência não deve ser entendida como um prejuízo à gestão da Câmara, mas como indicação de que as necessidades ordinárias da Câmara não reclamam aplicação de muitos recursos em publicidade.

Certamente que situações excepcionais devem ser avaliadas caso a caso. Suponha-se, por exemplo, que determinada região esteja sofrendo com uma epidemia e que o Município implemente campanha urgente de vacinação, com necessidade de ampla campanha publicitária. A singularidade da situação, desde que devidamente comprovada, pode ensejar a retirada dos elevados gastos decorrentes da epidemia do cálculo da média do Município.

A análise de contas anuais não coincide com o exame a ser realizado pela Justiça Eleitoral. Esta Corte de Contas também pode considerar questões como razoabilidade das despesas e eventuais desproporções nos gastos de cada exercício, devendo realizar uma análise individualizada de cada situação. Consoante bem decidido no Prejulgado 13-TCE/PR: *“As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade previstos na lei eleitoral serão ditadas pela análise contextual de cada caso”*.

Aliás, face a todo o exposto, entendo que a melhor resposta à consulta é a simples adoção do entendimento consagrado no próprio Prejulgado 13-TCE/PR:

Para o período que se encerra três meses antes do pleito, ou seja, o primeiro semestre do ano eleitoral, a análise deverá levar em conta a média dos primeiros semestres dos três anos anteriores à eleição, em conformidade com a nova redação dada ao art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997 pela Lei nº 13.165/2015, e com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Ou seja: O cálculo da média de gastos com publicidade prevista no inc. VII, do art. 73, da Lei 9.504/97, deverá ser realizado normalmente, mesmo que em um ou mais exercícios o órgão não tenha efetuado gastos com publicidade (hipótese que resultará, por óbvio, na diminuição do valor da média). É possível, porém, que se demonstre *in casu* a imperiosidade das despesas (as quais poderão, então, ser excluídas da comparação com a média), não sendo viável pré-determinar todas as situações em que isso ocorra.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

responder à consulta no sentido de que “o cálculo da média de gastos com publicidade prevista no inc. VII, do art. 73, da Lei 9.504/97, deverá ser realizado normalmente, mesmo que em um ou mais exercícios o órgão não tenha efetuado gastos com publicidade (hipótese que resultará, por óbvio, na diminuição do valor da média). É possível, porém, que se demonstre *in casu* a imperiosidade das despesas (as quais poderão, então, ser excluídas da comparação com a média), não sendo viável pré-determinar todas as situações em que isso ocorra”;

determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência para conhecimento e eventuais registros e, posteriormente, o encerramento do processo, com 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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, responder à consulta no sentido de que

I - o cálculo da média de gastos com publicidade prevista no inc. VII, do art. 73, da Lei 9.504/97, deverá ser realizado normalmente, mesmo que em um ou mais exercícios o órgão não tenha efetuado gastos com publicidade (hipótese que resultará, por óbvio, na diminuição do valor da média). É possível, porém, que se demonstre *in casu* a imperiosidade das despesas (as quais poderão, então, ser excluídas da comparação com a média), não sendo viável pré-determinar todas as situações em que isso ocorra;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência para conhecimento e eventuais registros e, posteriormente, o encerramento do processo, com arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 16 de julho de 2020 – Sessão Virtual nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

SECRETÁRIO MUNICIPAL 13º SALÁRIO – CONCESSÃO

PROCESSO Nº : 903750/17
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MAMBORÊ
 INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE MAMBORÊ, JAIRO SILVEIRA ARRUDA,
 MAURÍCIO JOTTA MASSANO
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2045/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Secretários municipais. Reconhecimento de permissivo constitucional para a instituição de 13º subsídio. Inexistência de imposição constitucional da aplicação do princípio da anterioridade na fixação dos subsídios de Prefeitos, Vice-prefeitos e Secretários. Divergência na regulamentação constitucional que trata da fixação de subsídios de vereadores da regulamentação quanto aos demais agentes políticos. Complementação ao que foi estabelecido nos Acórdãos nº 4529/17-STP e nº 2989/19-STP, que trataram de tema correlato com força normativa e efeito vinculante.

1 DO RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Mamborê, por seu representante legal, Sr. Jairo Silveira Arruda, formulou Consulta (peça 03), acerca da possibilidade de concessão de gratificação natalina (13º salário) a Secretários Municipais, durante a legislatura vigente. Formulou os seguintes questionamentos:

1. Pode haver concessão de 13º salário aos Secretários Municipais no curso da legislatura (2017-2020), observado o princípio da reserva legal (art. 29, V da CF/88), mesmo que a legislação aprovada na legislatura anterior não os tenha fixado?
2. Qual o entendimento atual do TCE/PR quanto ao pagamento de 13º subsídio aos Secretários Municipais, combinando-se o artigo 11 da Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE/PR com o Acórdão nº 4528/17 do TCE/PR, fazem jus imediatamente ao recebimento, distintamente dos demais agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) ou deve-se observar o princípio da anterioridade?
3. Caso seja permitido o imediato pagamento do 13º subsídio aos Secretários Municipais, esses terão direito somente a partir da publicação de lei permissiva ou poderá ter efeitos retroativos até ser atingida a prescrição do direito?
4. As adequações legislativas que vierem a autorizar os Secretários Municipais a perceberem o 13º subsídio devem estender-se a Lei Orgânica Municipal ou somente via lei ordinária de iniciativa da Câmara Municipal conforme preceitua o art. 29, V da CF/88?
5. Quanto aos Secretários Municipais detentores de cargo efetivo e licenciados, optando pelo subsídio do cargo de Secretário Municipal, a luz do art. 11 c/c 8º da IN 72/2012, terão direito de receber o 13º subsídio? Caso positivo, esse 13º subsídio será o valor monetário dos vencimentos de seu cargo efetivo ou do subsídio do Secretário Municipal?

O Despacho nº 08/18–GCFAMG (peça 05) determinou a intimação do consultante para apresentar parecer jurídico com respostas aos questionamentos, condição do exame da consulta, nos termos do art. 38, IV, da LC/PR 113/05¹.

Foi juntado pelos interessados (peças 08-09) parecer exarado por Hugo Sorrilha, que opinou pela possibilidade de concessão de 13º salário aos Secretários Municipais, mesmo que no curso da legislatura, desde que observados a IN nº 72/2012 e o princípio da reserva legal. Referido parecer também entendeu possível a extensão de efeitos retroativos em razão da supressão ser aplicada tão somente aos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores). Opinou ainda no sentido de que a lei que fixa o referido benefício deveria ser de iniciativa da Câmara Municipal sem necessidade de adequação junto a Lei Orgânica. Por fim, afirmou que o Secretário Municipal detentor de cargo efetivo e que se licencia para exercer o cargo de Secretário tem direito ao 13º salário, e, caso faça opção pelo recebimento do subsídio do cargo de secretariado, o benefício fará jus ao subsídio escolhido.

Recebida pelo Despacho nº 86/18 – GCFAMG (peça 10), foi submetida à apreciação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB, que mediante a Informação nº 24/18 – SJB (peça 11), noticiou não haver encontrado prejudgados e/ou consulta com efeito normativo sobre o tema pagamento de férias e 13º a Secretários Municipais. Indicou, contudo, a existência de manifestação deste Tribunal em matéria correlata no Acórdão nº 4529/17-Tribunal Pleno (j. 26.10.2017, processo nº 508517/17 e 669995/17), e a existência de consulta similar formulada pelo Município de Paula Freitas, autos nº 776228/17.

No Despacho nº 404/19 (peça 13), a Coordenadoria de Geral de Fiscalização asseverou não vislumbrar impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão a ser proferida no expediente.

Submetido à apreciação técnica, recebeu a Instrução nº 4129/19-CGM (peça 14), na qual a unidade técnica manifestou-se pela possibilidade de concessão de décimo terceiro para secretários municipais, com aplicabilidade apenas para a legislatura subsequente e eficácia *ex nunc* (não retroativa). Também destacou a necessidade de previsão através de lei formal. As respostas sugeridas aos questionamentos foram as seguintes:

1. Pode haver concessão de 13º salário aos Secretários Municipais no curso da legislatura (2017-2020), observado o princípio da reserva legal art. 29, V da CF/88), mesmo que a legislação aprovada na legislatura anterior não os tenha fixado?

Não pode haver a concessão na mesma legislatura. A concessão do benefício é incontroversa, no entanto, em respeito à anterioridade, conforme apregoa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e também desta Corte, o benefício deverá ser aplicado à legislatura subsequente.

¹ Após Lei Complementar nº 213, de 19 de dezembro de 2018, exigência constante do art. 311, IV, do Regimento Interno deste Tribunal.

2. Qual o entendimento atual do TCE/PR quanto ao pagamento de 13º subsídio aos Secretários Municipais, combinando-se o artigo 11 da Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE/PR com o Acórdão nº 4528/17 do TCE/PR, fazem jus imediatamente ao recebimento, distintamente dos demais agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) ou deve-se observar o princípio da anterioridade?

A anterioridade deve ser observada, tal qual exposto anteriormente. O art. 11 da IN-TCE/PR nº 72/2012 refere-se àquele servidor que optou pelo regime jurídico de agente público cuja lei não preveja o benefício.

3. Caso seja permitido o imediato pagamento do 13º subsídio aos Secretários Municipais, esses terão direito somente a partir da publicação de lei permissiva ou poderá ter efeitos retroativos até ser atingida a prescrição do direito?

O benefício deverá ser aplicado a partir da legislatura subsequente, sendo inapropriada a retroatividade dos efeitos, de modo enaltecer a anterioridade, como aponta a jurisprudência.

4. As adequações legislativas que vierem a autorizar os Secretários Municipais a perceberem o 13º subsídio devem estender-se a Lei Orgânica Municipal ou somente via lei ordinária de iniciativa da Câmara Municipal conforme preceitua o art. 29, V da CF/88?

É de bom tom que a Lei Orgânica preveja a possibilidade de concessão do benefício, no entanto, inexistente comando que exija tal formalidade, conforme sustenta a doutrina.

5. Quanto aos Secretários Municipais detentores de cargo efetivo e licenciados, optando pelo subsídio do cargo de Secretário Municipal, a luz do art. 11 c/c 8º da IN 72/2012, terão direito de receber o 13º subsídio? Caso positivo, esse 13º subsídio será o valor monetário dos vencimentos de seu cargo efetivo ou do subsídio do Secretário Municipal?

A percepção ou não do benefício está conectada ao regime jurídico. Se estiver previsto em lei formal o direito ao benefício no regime remuneratório escolhido pelo Secretário Municipal, haverá a percepção; por outro lado, inexistindo a previsão do benefício na categoria, não haverá percepção. Vale lembrar que o benefício é calculado com base no valor da remuneração ao qual se conecta, isto é, se optado pelo regime de agente público será calculado sobre o subsídio; se optado pelo regime do cargo efetivo será calculado sobre os vencimentos.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 50/20-PGC (peça 15), apresentou sua proposta de resposta aos questionamentos formulados, nos seguintes termos:

1. Pode haver concessão de 13º salário aos Secretários Municipais no curso da legislatura (2017-2020), observado o princípio da reserva legal art. 29, V da CF/88), mesmo que a legislação aprovada na legislatura anterior não os tenha fixado?

Não. Diante da existência de dispositivo na IN 72/2012 permitindo expressamente o pagamento de 13º e abono de férias aos secretários municipais, conclui-se que o benefício poderia ser pago caso o Município possuísse lei autorizativa nesse sentido.

2. Qual o entendimento atual do TCE/PR quanto ao pagamento de 13º subsídio aos Secretários Municipais, combinando-se o artigo 11 da Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE/PR com o Acórdão nº 4528/17 do TCE/PR, fazem jus imediatamente ao recebimento, distintamente dos demais agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) ou deve-se observar o princípio da anterioridade?

Deve-se observar o princípio da anterioridade. É possível o pagamento de 13º salário aos Secretários Municipais somente baseada em lei municipal

anterior à decisão constante do Acórdão 4529/17-Pleno, tendo em vista a permissão dada pela Instrução Normativa nº 72/2012, conforme decisão² desta Corte.

3. Caso seja permitido o imediato pagamento do 13º subsídio aos Secretários Municipais, esses terão direito somente a partir da publicação de lei permissiva ou poderá ter efeitos retroativos até ser atingida a prescrição do direito?

Com relação ao alcance temporal da tese fixada pelo Supremo, infere-se que ao reconhecer a possibilidade de a lei municipal instituir as aludidas vantagens, não há que se falar em aplicação retroativa da decisão, tampouco em pagamento fundamentado apenas nesse julgamento, pois as razões que fundamentam o 650.898/RS evidenciam que tais vantagens decorrem da lei e, portanto, que sua vigência inaugurará o marco temporal normativo. Assim, o benefício deverá ser aplicado a partir da legislatura subsequente, sendo inapropriada a retroatividade dos efeitos.

4. As adequações legislativas que vierem a autorizar os Secretários Municipais a perceberem o 13º subsídio devem estender-se a Lei Orgânica Municipal ou somente via lei ordinária de iniciativa da Câmara Municipal conforme preceitua o art. 29, V da CF/88?

Como já foi decidido por esta Corte de Contas³, eventual previsão do pagamento do 13º subsídio na lei orgânica municipal não retira a obrigatoriedade de que, para a sua concessão haja previsão expressa na lei que fixar o valor dos subsídios, de modo que a discussão dessa matéria e a avaliação dos requisitos estabelecidos para sua aprovação seja renovada em cada oportunidade em que a proposta de ato fixatório for votada, sempre no final da legislatura anterior. Por se tratar de instituição de direitos e de criação de despesa continuada, não há como se afastar o princípio da reserva legal – o que significa previsão em lei formal em sentido estrito – tampouco a aplicabilidade dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como o princípio da anterioridade, que orienta que qualquer lei municipal que disponha nesse sentido seja aplicada apenas na legislatura subsequente à da sua aprovação.

5. Quanto aos Secretários Municipais detentores de cargo efetivo e licenciados, optando pelo subsídio do cargo de Secretário Municipal, a luz do art. 11 c/c 8º da IN 72/2012, terão direito de receber o 13º subsídio? Caso positivo, esse 13º subsídio será o valor monetário dos vencimentos de seu cargo efetivo ou do subsídio do Secretário Municipal?

Sim, o Secretário Municipal detentor de cargo efetivo e que se licencia para exercer o cargo de Secretário tem direito ao 13º salário, e, caso faça opção pelo recebimento do subsídio do cargo de secretariado, o benefício fará jus ao subsídio escolhido.



2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, regulamentado pelo art. 311 a 316 do Regimento Interno deste Tribunal, encontram-se satisfeitos os requisitos legais de admissibilidade para que se conheça da consulta formulada, que passo a analisar questão a questão.

Preliminarmente à análise específica dos questionamentos formulados neste feito, entendo necessário colacionar o quanto questionado e respondido por este

² Acórdão 2989/19 – Tribunal Pleno.

³ Acórdão 4529/17 – Tribunal Pleno.

Tribunal em sede de Consulta no Acórdão nº 4529/17 – STP, e mais recentemente no Acórdão nº 2989/19 – STP, que trataram de tema correlato.

2.1 ACÓRDÃO Nº 4529/17 - TRIBUNAL PLENO

O Acórdão nº 4529/17 – STP, analisou as consultas formuladas pela Câmara Municipal de Quedas do Iguaçu (processo nº 508517/17) e pela Câmara Municipal de Paiçandu (processo nº 669995/17), que questionaram acerca da possibilidade de pagamento de 13º subsídio a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores.

Tendo em vista o julgamento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 650.898RS, com repercussão geral, que reconheceu inexistência de impeditivo constitucional quanto a instituição de tais pagamentos, este Tribunal manifestou-se pela possibilidade da instituição do benefício, destacando contudo a necessidade de previsão em lei, a qual deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal. A decisão destacou também a obrigatória observância ao princípio da anterioridade.

Os questionamentos e as respectivas respostas emitidas, com efeitos normativos e força vinculante, foram os seguintes:

1. Os Vereadores fazem jus ao pagamento de 13º salário e terço de férias?
Conforme julgamento do Recurso Extraordinário 650.898, no qual do Supremo Tribunal Federal fixou tese em sede de repercussão geral, não há na Constituição Federal um impeditivo para que a lei municipal institua as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias, observados os demais requisitos de validade para tanto, notadamente a Lei Orgânica do Município.
2. O pagamento de décimo terceiro e férias aos vereadores pode ser autorizado pelo gestor do Legislativo meramente com base na aplicação do artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, calcado no entendimento do RE 650898? Não. A tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 650.898 não permite conclusões nesse sentido. A decisão do Supremo Tribunal Federal reconheceu tão-somente a possibilidade de a lei municipal instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.
3. Em caso afirmativo à questão 1, é necessária a regulamentação em lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser regulamentada mediante resolução?
A previsão deve se dar, necessariamente, mediante a edição de lei específica, que fixe o valor dos subsídios. Por se tratar de instituição despesa continuada, deve-se levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal.
4. Se necessária a previsão em lei, o pagamento se legitima através de lei válida para a atual legislatura ou deve-se obedecer o princípio da anterioridade constante no inciso VI, do art. 29, da Constituição Federal?
O princípio da anterioridade é uma extensão dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, os quais impedem a atividade legislativa em

causa própria. Portanto, aplica-se a anterioridade – de uma legislatura para a subsequente – para a produção de efeitos da lei que venha a instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.

5. O pagamento de 13º salário e terço de férias aos prefeitos e vice-prefeitos deve ser feito mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser feita pelo Poder Executivo?

Conforme previsão expressa do art. 29, V, da Constituição Federal, a iniciativa do projeto de lei que disponha sobre remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais é exclusiva da Câmara Municipal.

2.2 ACÓRDÃO Nº 2989/19 - TRIBUNAL PLENO

O processo de consulta nº 776228/17, formulada pelo Município de Paula Freitas, tratou da possibilidade de pagamento de abono de férias e 13º salário a Secretário Municipal, nas situações em que houvesse lei autorizadora anterior, considerando a natureza remuneratória de periodicidade anual do subsídio, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 650.898/RS, decidido em fevereiro de 2017.

O questionamento e a resposta concedida foram:

Considerando a decisão do TCE-PR na consulta nº 508517/17, que permite o pagamento de férias e 13º salários a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores somente por lei específica e a partir do ano de 2021, questiona-se se, mesmo com lei autorizadora do ano de 2017, é possível o pagamento de abono de férias e 13º salários também aos Secretários Municipais já no ano de 2017.

A instrução normativa 72/2012 em seu artigo 11 autoriza o pagamento do 13º e férias aos Secretários, porém considerando que também são agentes políticos, a dúvida é se prevalece o mesmo entendimento de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, ou se os Secretários Municipais poderão continuar a receber abono de férias e 13º salários?"

Resposta: "É possível o pagamento de 13º salário e abono de férias aos Secretários Municipais baseada em lei municipal anterior à decisão constante do Acórdão 4529/17-Pleno, tendo em vista a permissão dada pela Instrução Normativa nº 72/2012.

2.3 APRECIÇÃO DOS QUESTIONAMENTOS FORMULADOS NESTA CONSULTA

Ao iniciar o exame da presente consulta, a unidade técnica pertinentemente tratou de estabelecer como premissa que os Secretários municipais são agentes políticos⁴, nos termos do que preceitua a legislação e a doutrina, e de que, nessa condição, submetem-se ao regime jurídico remuneratório próprio dos subsídios.

Ao diferenciar os agentes políticos dos servidores estatutários, destacou:

⁴ Distinguindo-os das demais categorias, a saber: (ii) os servidores estatutários, (iii) os empregados públicos, (iv) os servidores temporários, (v) os particulares em colaboração com a Administração, e (vi) os agentes militares.

Celso Antônio Bandeira de Mello explica que os agentes políticos “são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País”⁵, entendimento corroborado por Maria Sylvania Zanella Di Pietro quando assevera que “a ideia de agente político liga-se, indissociavelmente, à de governo e à de função política”⁶. Prossegue o mestre paulista, em outros termos, que, ao fim e ao cabo, os agentes políticos “são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder”⁷, e conclui que se encaixam nesta categoria os chefes dos Poderes Executivos e respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários das diversas pastas), os Senadores, os Deputados e os Vereadores.

(...)

Fazer esta distinção entre as categorias é importante na medida que cada uma possui um regime remuneratório distinto: ao passo que ao primeiro aplica-se o regime de subsídios, ao outro [servidores] aplica-se, em regra, o pagamento de vencimentos. É o que se aduz da leitura dos artigos 29, V, 39, §4º e §8º da Carta da República:

(...)

De fato, o art. 39, § 4º, da Constituição Federal deixou expressa a obrigatoriedade do regime jurídico remuneratório de subsídio para todos os agentes políticos, inclusive e nominadamente, aos Secretários Municipais:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

(...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os **Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio** fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (grifei)

Tratando especificamente de esclarecer a natureza dos subsídios, e novamente se socorrendo dos melhores doutrinadores pátrios, o parecer técnico repisou que

o subsídio ‘permite mais autêntica aplicação dos princípios democráticos’⁸, e que corresponde ao pagamento em ‘parcela única excludente de qualquer outra verba’⁹, cuja finalidade se traduz em permitir maior ‘controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia’¹⁰.

5 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010. p 244.

6 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 675.

7 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Idem. Ibidem*

8 Sobre o assunto, Rosah Russomano continua citando, à luz dos subsídios dos parlamentares, que esta retribuição está “inserida na lógica da própria democracia e simbolizando, correlatamente, uma garantia da independência do Poder Legislativo”. RUSSOMANO, Rosah. *Dos Poderes Legislativo e Executivo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976. Pág. 93.

9 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo [livro eletrônico]*. 5 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

10 *Ibidem*. Sobre o assunto ainda, “A instituição do subsídio, em parcela única, objetivou exatamente coibir o abuso de se legislar em proveito próprio. No regime anterior, calcado no chamado salário-base, permitia-se que os mais espertos dessem tratos a imaginação, criando adicionais sob os mais variados pretextos. Daí a Constituição estabelecer a vedação do acréscimo de „qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”.

Acerca da forma legal de estabelecimento do subsídio, colacionou a doutrina de Hely Lopes Meirelles, segundo a qual:

o subsídio será fixado em parcela única, por lei específica, de iniciativa do Legislativo, assegurada revisão anual, com a imposição de índices indistintos de recuperação inflacionária, sempre na mesma data (art. 37, X, da CF), e vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória¹¹.

Fixadas tais premissas, a unidade instrutiva esclareceu que, ainda que pudesse ser considerado incompatível o regime remuneratório mediante subsídio com o pagamento de auxílio natalino ou 13º subsídio, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar Recurso Extraordinário nº 650.898/RS, que versou sobre a concessão de décimo terceiro salário aos prefeitos e vice-prefeitos e possível confronto do direito à tais vantagens com o preceito do art. 39, §4º da CF/88, fixou a seguinte tese de repercussão geral: “O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário”¹².

Fixo então como premissa para o exame das questões contidas na presente Consulta que os Secretários Municipais, assim como os Prefeitos, Vice-prefeitos e Vereadores, são agentes políticos que respondem pela formulação e execução das políticas públicas e, nessa condição, encontram-se submetidos, por determinação constitucional, ao regime jurídico remuneratório do subsídio, nos termos do art. 29, V, c/c art. 39, § 4º da Constituição Federal, aplicando-se a eles o que foi decidido no Recurso Extraordinário nº 650.898/RS.

Contudo, conforme se verá a seguir, a regulamentação constitucional do tema para os Vereadores é ligeiramente diversa da regulamentação estabelecida para os demais agentes políticos, de modo que a presente consulta deverá deixar estreme de dúvida a questão do momento em que as vantagens em comento podem ser instituídas e concedidas a Secretários municipais, assim como para Prefeitos e vice-prefeitos, que embora não sejam o objeto imediato da consulta, sujeitam-se quanto ao ponto ao mesmo regime jurídico, aspecto que, de fato, não foi respondido no Acórdão nº 4529-17 – STP e Acórdão nº 2989/19 STP, deste Tribunal de Contas, acima reproduzidos.

2.3.1 Possibilidade de concessão de 13º salário aos Secretários Municipais no curso da legislatura (2017-2020), observado o princípio da reserva legal, art. 29, V, da CF/88, mesmo se não fixados na legislação aprovada na legislatura anterior

Tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no Recurso Extraordinário 650.898 não conferiu aos detentores de cargos políticos qualquer

¹¹ MEIRELLES. Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. Pág. 665.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 650.898/RS. Relator Min. Marco Aurélio. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413775>> Acesso em: 07 jul. 2020.

direito subjetivo ao recebimento de décimo terceiro subsídio mas tão somente fixou não haver um impeditivo Constitucional para que a lei municipal institua a vantagem pecuniárias de 13º subsídio em favor de Secretários Municipais, a instituição do benefício depende de lei de iniciativa da Câmara dos Vereadores.

De pronto, necessário estabelecer diferença entre o que aqui se responde face ao respondido no Acórdão 2989/19 - STP, que tratou da possibilidade de pagamento de abonos aos Secretários Municipais na hipótese em que já exista lei autorizando, estando aqui se tratando de esclarecer a possibilidade de concessão do benefício nas situações em que não havia legislação anterior.

Passando ao exame do questionamento, entendo que diversamente do que foi respondido no Acórdão nº 4529/17-STP quanto à possibilidade de concessão de 13º salário aos Vereadores, cuja fixação dos subsídios deve, por exigência constitucional expressa, ser fixada em legislação aprovada na legislatura anterior, para Prefeitos, vice-Prefeitos e Secretários Municipais o princípio da reserva legal tem alcance diverso.

A obrigação constitucional de fixação na legislatura anterior é exclusiva para vereadores, nos termos do inciso VI do art. 29 da Constituição Federal, não se estendendo aos demais agentes políticos:

VI - o subsídio **dos Vereadores** será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos; (grifei)

Veja-se que a atual redação desse dispositivo constitucional foi estabelecida pela Emenda Constitucional 19/1998, modificando a redação original do dispositivo, que impunha a exigência também a Prefeitos e vice-prefeitos:

~~V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subseqüente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, I;" (redação original, alterada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)~~

A expressa alteração do dispositivo constitucional deve ser entendida como permissão a fixação dos subsídios de Prefeitos, Vice-prefeitos e Secretários municipais a qualquer momento, por lei de iniciativa do Poder Legislativo local, em atendimento ao que prevê o artigo 29, V, e mediante lei específica, consoante estabelece o art. 39, X, ambos da CF/88:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais

fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Assim, a partir das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 19/1998, a Constituição da República passou a disciplinar separada e diversamente o momento em que pode ser fixada a remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais (art. 29, V), e o momento para a fixação da remuneração de Vereadores (art. 29, VI).

A Constituição do Estado do Paraná seguiu o mesmo caminho, e por meio do legislador constituinte derivado teve o texto do art. 16, V, transformado no art. 16, VI, nos seguintes termos:

Art. 16. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição e os seguintes preceitos:

(...)

~~V – remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura, para a subsequente, observado o disposto nos arts. 37, XX, 150, II, 153, III e 153, §2o, I, da Constituição Federal;~~
VI - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, §4o, 150, II, 153, III e 153, §2o, I, da Constituição Federal;

Portanto, tendo por pressuposto as alterações constitucionais acima transcritas, a exigência de que os subsídios dos vereadores sejam fixados na legislatura anterior permanece, por força do que dispõe o art. 29, VI, da Constituição Federal.

Para Prefeitos, vice-Prefeitos e também aos Secretários Municipais, exige-se exclusivamente a regulamentação legal por iniciativa da Câmara Municipal, não necessariamente na legislatura anterior, aplicando-se quanto a eles o art. 29, V, da Constituição Federal, e art. 16, VI, da Constituição Estadual.

Eventual previsão da concessão da vantagem deve se dar, necessariamente, mediante a edição de lei específica de iniciativa da Câmara dos Vereadores, em respeito ao princípio da reserva legal, que fixe o valor desses subsídios. Ademais, consoante destacado no Acórdão nº 4529/17-STP,

por se tratar de instituição despesa continuada, deve-se levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federa.

Por fim, destaco que antes mesmo da prolação dos Acórdãos acima relacionados como precedentes no assunto, já havia me manifestado sobre a possibilidade de

previsão de pagamento de 13º subsídio a Secretários municipais no Acórdão nº 274/16-STP13, em que foi respondida consulta sobre a viabilidade de pagamento de 13º salário ao ouvidor municipal.

Resposta. Para Prefeitos, vice-Prefeitos e Secretários Municipais, por força do que dispõe o art. 29, V, da Constituição Federal e o art. 16, VI, da Constituição Estadual, e tendo em vista o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 650.898, é possível a concessão de 13º subsídio no curso da legislatura, observado o princípio da reserva legal.

2.3.2 Qual o entendimento atual do TCE/PR quanto ao pagamento de 13º subsídio aos Secretários Municipais, combinando-se o artigo 11 da Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE/PR com o Acórdão nº 4528/17 do TCE/PR, fazem jus imediatamente ao recebimento, distintamente dos demais agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) ou deve-se observar o princípio da anterioridade?

É a redação do artigo 11 da Instrução Normativa deste Tribunal:

Art. 11. O Prefeito e o Vice-Prefeito que tenham optado pelo regime remuneratório do cargo político não farão jus ao recebimento de 13º salário e ao abono de férias, vantagens que se aplicam apenas aos subsídios dos secretários municipais, observado quanto ao valor o estabelecido no art. 8º.

O conteúdo de referida norma deve ser interpretado juntamente com a decisão emanada com efeito normativo e força vinculante no Acórdão nº 4529/17-STP, que lhe é posterior e que teve por fundamento decisão com repercussão geral emitida pelo Supremo Tribunal Federal em 2017, prevalecendo esta última.

A contradição existente entre o que restou decidido por este Tribunal e dispositivo expresso constante em Instrução Normativa impõe que se determine o encaminhamento do feito, após trânsito em julgado, à Coordenadoria Geral de Fiscalização para que, juntamente com as unidades técnicas competentes, promova a adequação da referida norma ao atual posicionamento desta Corte.

Veja-se que eventual alteração ou revogação do dispositivo em questão – art. 11 da Instrução Normativa nº 72/2012 –, em nada altera a situação quanto aos Secretários Municipais, em relação aos quais já se entendia possível a instituição do benefício do 13º subsídio.

13 Fiz constar, no corpo da decisão: “Com respeito ao pagamento de determinadas vantagens aos exercentes de mandatos eletivos, como bem observado na instrução processual, esta Corte editou a Instrução Normativa n.º 72/2012 que dispõe sobre os subsídios dos Agentes Políticos dos poderes Executivo e Legislativo municipais estabelecendo que, em caso de opção pelo regime remuneratório do cargo político – em conformidade com o que dispõe o art. 38, da Constituição Federal – tanto o Prefeito quanto o Vice-Prefeito não farão jus ao recebimento de 13º salário e ao abono de férias, vantagens que se aplicam apenas aos subsídios dos secretários municipais.” Processo de Consulta nº 479749/151, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Isso porque, o ato normativo deste Tribunal, assim como a decisão proferida pelo STF sobre a qual foi fundamentado o Acórdão 4529/17 – STP, não conferiu, e nem poderia ter conferido, aos detentores de cargos políticos, direito subjetivo ao recebimento de décimo terceiro, limitando-se a atestar a possibilidade de que a vantagem fosse legalmente instituída em favor dos secretários municipais.

A instituição efetiva da vantagem, em obediência aos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da transparência, exige sua expressa previsão na edição de lei específica que fixa o valor dos subsídios. E, conforme já acima destacado, por se tratar de instituição despesa continuada, deve-se levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal.

Resposta. Face ao que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 650.898, este Tribunal alterou seu entendimento quanto à possibilidade de concessão de 13º subsídio a Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, consoante Acórdão nº 4528/17- STP, do TCE/PR. O artigo 11 da Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE/PR encontra-se superado face a referida decisão proferida em sede de Consulta, com efeitos normativo e vinculante. O princípio da anterioridade aplica-se apenas à instituição dos subsídios de vereadores, por força do que dispõe o art. 29, VI, da Constituição Federal.

2.3.3 Caso seja permitido o imediato pagamento do 13º subsídio aos Secretários Municipais, esses terão direito somente a partir da publicação de lei permissiva ou poderá ter efeitos retroativos até ser atingida a prescrição do direito?

Consoante amplamente tratado nos itens anteriores, o pagamento imediato de 13º subsídio somente é possível nas situações haja lei fixando tal benefício, devida e regularmente editada, inclusive com a previsão da despesa na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual, e atendidos os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal.

Acerca da necessidade de lei específica, editada na legislatura anterior para a subsequente, repiso a bem formulada explicação da instrução técnica deste feito:

É sabido que o subsídio dos agentes políticos municipais é fixado através de lei formal, cuja iniciativa é exclusiva da Câmara Municipal. Entende-se por lei formal aquela que observou todos os atos do processo legislativo, podendo ser complementar, ordinária ou a orgânica.

(...)

No caso em tela, têm-se a concessão de um benefício que integrará a esfera jurídica do agente em questão. Assim, é de bom tom que a Lei Maior do Município reconheça a possibilidade de que lei ordinária possa fixar

os valores do décimo terceiro salário. Entende-se “que nem mesmo à Lei Orgânica compete fixar a remuneração dos agentes políticos. A esta caberia, sim, estabelecer os limites e critérios para a fixação”¹⁴¹⁵. (peça 14, P. 08-09)

Assim, tendo em vista o princípio da reserva legal, não é admissível a fixação de benefícios de forma retroativa, para fatos anteriores à vigência legal, o que violaria o princípio da segurança jurídica, da boa-fé dos agentes envolvidos, da transparência na condução da coisa pública.

Resposta: A fixação legal da possibilidade de pagamento de 13º subsídio a agentes políticos somente pode alcançar situações futuras, em respeito aos princípios da segurança jurídica, do interesse social e da boa-fé, o que impede que se considere a aplicação retroativa da lei que venha a ser editada nesse sentido.

A vigência de lei prevendo o pagamento das vantagens em comento inaugura o marco temporal normativo a partir do qual poderão ser pagas aos beneficiados. Ademais, a lei que fixar o benefício deve atender todas as condições de validade: a previsão da despesa na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual, atendidos os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal.

2.3.4 As adequações legislativas que vierem a autorizar os Secretários Municipais a perceberem o 13º subsídio devem estender-se a Lei Orgânica Municipal ou somente via lei ordinária de iniciativa da Câmara Municipal conforme preceitua o art. 29, V, da CF/88?

Consoante tratado no Acórdão nº 4529/17 – STP, também para o caso de fixação de 13º subsídio para Secretários Municipais, deve haver a edição de lei específica, que fixe o valor dos subsídios. Por se tratar de instituição despesa continuada, deve-se levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal.

Destaco da fundamentação do Acórdão nº 4529-17-STP, por especialmente relevante, que

eventual previsão do pagamento de do 13º subsídio e do terço de férias na lei orgânica municipal não retira a obrigatoriedade de que, para o seu pagamento, haja previsão expressa na lei que fixar o valor dos subsídios, de modo que a discussão dessa matéria e a avaliação dos requisitos estabelecidos para sua aprovação seja renovada em cada oportunidade

14 SANTANA, Jair Eduardo. Subsídios de agentes políticos municipais. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 62.

15 Destaco que a jurisprudência acostada pela Unidade técnica para fundamentar a extensão da exigência de fixação do subsídio na legislatura anterior diz respeito exclusivamente à situação de VEREADORES, não se aplicando ao caso em exame, como se vê: “CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQUENTE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CF/88, ART. 29, V.” Quanto a jurisprudência, destaco também necessidade não apenas de cuidado quanto a diferenciação dos agentes políticos – legislativo e executivo – mas também do momento discutido nos autos, se anterior ou posterior à Emenda Constitucional nº 19/1998.

em que a proposta de ato fixatório for votada, sempre no final da legislatura anterior.

Ademais, conforme previsão expressa do art. 29, V, da Constituição Federal, a iniciativa do projeto de lei que disponha sobre remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais é exclusiva da Câmara Municipal.”

Resposta: questionamento já respondido pelo Acórdão nº 4529/17- STP, aplicável em sua plenitude aos Secretários Municipais.

2.3.5 Quanto aos Secretários Municipais detentores de cargo efetivo e licenciados, optando pelo subsídio do cargo de Secretário Municipal, a luz do art. 11 c/c 8º da IN 72/2012, terão direito de receber o 13º subsídio? Caso positivo, esse 13º subsídio será o valor monetário dos vencimentos de seu cargo efetivo ou do subsídio do Secretário Municipal?

O artigo 8º da IN 72/12, assim dispõe:

Art. 8º O Prefeito, o Vice-Prefeito e o Secretário Municipal que sejam empregados ou servidores da administração direta, autárquica ou fundacional do Município, do Estado ou da União, **deverão 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.**(grifei)

Portanto, quando do licenciamento de servidor público para a assunção de cargo político, este deverá fazer expressa opção ou pelo regime remuneratório do cargo de origem, ou então, pelo subsídio do cargo político.

Referido dispositivo deve ser analisado sempre em consonância “com as leis regedoras da matéria”, as quais não permitem e nem poderiam fazê-lo, mesclar as regras de distintos regimes jurídicos.

Assim, ou o servidor segue com o regime remuneratório de seu cargo de origem, ou assume o regime remuneratório mediante subsídio.

Se a opção houver recaído sobre o regime de subsídio, e a lei que fixa o subsídio não houver previsto de forma expressa o pagamento de 13º subsídio, não há que se falar na possibilidade de pagamento dessa verba ao servidor licenciado de seu cargo.

O regime remuneratório escolhido aplica-se como um todo, não sendo possível mesclar os benefícios de regimes distintos.

Resposta: Secretários Municipais detentores de cargo efetivo e licenciados que tenham optado pelo *subsídio* do cargo de Secretário Municipal somente terão direito a receber o 13º subsídio se houver expressa previsão legal acerca do recebimento dessa vantagem na lei que fixa os subsídios aplicáveis.

2.4 DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deva esta Corte de Contas:

Conhecer a Consulta formulada pela Câmara Municipal de Mamborê através de seu representante legal Jairo Silveira Arruda, acerca da possibilidade de concessão de gratificação natalina (13º salário) a Secretários Municipais, durante a legislatura vigente, e, presentes os pressupostos de admissibilidade, respondê-la nos seguintes termos:

1. Pode haver concessão de 13º salário aos Secretários Municipais no curso da legislatura (2017-2020), observado o princípio da reserva legal art. 29, V da CF/88), mesmo que a legislação aprovada na legislatura anterior não os tenha fixado?

Resposta. Para Prefeitos, vice-Prefeitos e Secretários Municipais, por força do que dispõe o art. 29, V, da Constituição Federal e o art. 16, VI, da Constituição Estadual, e tendo em vista o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 650.898, é possível a concessão de 13º subsídio no curso da legislatura, observado o princípio da reserva legal.

2. Qual o entendimento atual do TCE/PR quanto ao pagamento de 13º subsídio aos Secretários Municipais, combinando-se o artigo 11 da Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE/PR com o Acórdão nº 4528/17 do TCE/PR, fazem jus imediatamente ao recebimento, distintamente dos demais agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) ou deve-se observar o princípio da anterioridade?

Resposta. Resposta. Face ao que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 650.898, este Tribunal alterou seu entendimento quanto à possibilidade de concessão de 13º subsídio a Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, consoante Acórdão nº 4528/17- STP, do TCE/PR. O artigo 11 da Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE/PR encontra-se superado face a referida decisão proferida em sede de Consulta, com efeitos normativo e vinculante. O princípio da anterioridade aplica-se apenas à instituição dos subsídios de vereadores, por força do que dispõe o art. 29, VI, da Constituição Federal.

3. Caso seja permitido o imediato pagamento do 13º subsídio aos Secretários Municipais, esses terão direito somente a partir da publicação de lei permissiva ou poderá ter efeitos retroativos até ser atingida a prescrição do direito?

Resposta: A fixação legal da possibilidade de pagamento de 13º subsídio a agentes políticos somente pode alcançar situações futuras, em respeito aos princípios da segurança jurídica, do interesse social e da boa-fé, o que impede que se considere a aplicação retroativa da lei que venha a ser editada nesse sentido.

A vigência de lei prevendo o pagamento das vantagens em comento inaugura o marco temporal normativo a partir do qual poderão ser pagas aos beneficiados. Ademais, a lei que fixar o benefício deve atender todas as condições de validade: a previsão da despesa na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual,

atendidos os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal.

4. As adequações legislativas que vierem a autorizar os Secretários Municipais a perceberem o 13º subsídio devem estender-se a Lei Orgânica Municipal ou somente via lei ordinária de iniciativa da Câmara Municipal conforme preceitua o art. 29, V da CF/88?

Resposta: Questionamento já respondido pelo Acórdão nº 4529/17- STP, aplicável em sua plenitude aos Secretários Municipais. “Conforme previsão expressa do art. 29, V, da Constituição Federal, a iniciativa do projeto de lei que disponha sobre remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais é exclusiva da Câmara Municipal”.

5. Quanto aos Secretários Municipais detentores de cargo efetivo e licenciados, optando pelo subsídio do cargo de Secretário Municipal, a luz do art. 11 c/c 8º da IN 72/2012, terão direito de receber o 13º subsídio? Caso positivo, esse 13º subsídio será o valor monetário dos vencimentos de seu cargo efetivo ou do subsídio do Secretário Municipal?

Resposta: Secretários Municipais detentores de cargo efetivo e licenciados que tenham optado pelo subsídio do cargo de Secretário Municipal somente terão direito a receber o 13º subsídio se houver expressa previsão legal acerca do recebimento dessa vantagem na lei específica que fixa os subsídios aplicáveis.

Determinar, após trânsito em julgado desta decisão:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização para que, juntamente com as unidades técnicas competentes, promova a adequação do art. 11 da Instrução Normativa nº 72/2012, ao decidido por este Tribunal nos termos do Acórdão nº 4529/17-STP;

b) o encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subseqüente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade conhecer a Consulta formulada pela Câmara Municipal de Mamborê através de seu representante legal Jairo Silveira Arruda, acerca da possibilidade de concessão de gratificação natalina (13º salário) a Secretários Municipais, durante a legislatura vigente, e, presentes os pressupostos de admissibilidade, respondê-la nos seguintes termos:

I - Pode haver concessão de 13º salário aos Secretários Municipais no curso da legislatura (2017-2020), observado o princípio da reserva legal art. 29, V da CF/88), mesmo que a legislação aprovada na legislatura anterior não os tenha fixado?

Resposta. Para Prefeitos, vice-Prefeitos e Secretários Municipais, por força do que dispõe o art. 29, V, da Constituição Federal e o art. 16, VI, da Constituição Estadual, e tendo em vista o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 650.898, é possível a concessão de 13º subsídio no curso da legislatura, observado o princípio da reserva legal;

II - Qual o entendimento atual do TCE/PR quanto ao pagamento de 13º subsídio aos Secretários Municipais, combinando-se o artigo 11 da Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE/PR com o Acórdão nº 4528/17 do TCE/PR, fazem jus imediatamente ao recebimento, distintamente dos demais agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) ou deve-se observar o princípio da anterioridade?

Resposta. Resposta. Face ao que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 650.898, este Tribunal alterou seu entendimento quanto à possibilidade de concessão de 13º subsídio a Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, consoante Acórdão nº 4528/17- STP, do TCE/PR. O artigo 11 da Instrução Normativa nº 72/2012 do TCE/PR encontra-se superado face a referida decisão proferida em sede de Consulta, com efeitos normativo e vinculante. O princípio da anterioridade aplica-se apenas à instituição dos subsídios de vereadores, por força do que dispõe o art. 29, VI, da Constituição Federal;

III - Caso seja permitido o imediato pagamento do 13º subsídio aos Secretários Municipais, esses terão direito somente a partir da publicação de lei permissiva ou poderá ter efeitos retroativos até ser atingida a prescrição do direito?

Resposta: A fixação legal da possibilidade de pagamento de 13º subsídio a agentes políticos somente pode alcançar situações futuras, em respeito aos princípios da segurança jurídica, do interesse social e da boa-fé, o que impede que se considere a aplicação retroativa da lei que venha a ser editada nesse sentido;

A vigência de lei prevendo o pagamento das vantagens em comento inaugura o marco temporal normativo a partir do qual poderão ser pagas aos beneficiados. Ademais, a lei que fixar o benefício deve atender todas as condições de validade: a previsão da despesa na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual, atendidos os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal;

IV - As adequações legislativas que vierem a autorizar os Secretários Municipais a perceberem o 13º subsídio devem estender-se a Lei Orgânica Municipal ou somente via lei ordinária de iniciativa da Câmara Municipal conforme preceitua o art. 29, V da CF/88?

Resposta: Questionamento já respondido pelo Acórdão nº 4529/17- STP, aplicável em sua plenitude aos Secretários Municipais. Conforme previsão expressa do art. 29, V, da Constituição Federal, a iniciativa do projeto de lei que disponha sobre remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais é exclusiva da Câmara Municipal;

V - Quanto aos Secretários Municipais detentores de cargo efetivo e licenciados, optando pelo subsídio do cargo de Secretário Municipal, a luz do art. 11 c/c 8º da IN 72/2012, terão direito de receber o 13º subsídio? Caso positivo, esse 13º subsídio será o valor monetário dos vencimentos de seu cargo efetivo ou do subsídio do Secretário Municipal?

Resposta: Secretários Municipais detentores de cargo efetivo e licenciados que tenham optado pelo subsídio do cargo de Secretário Municipal somente terão direito a receber o 13º subsídio se houver expressa previsão legal acerca do recebimento dessa vantagem na lei específica que fixa os subsídios aplicáveis.

VI - Determinar, após trânsito em julgado desta decisão:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização para que, juntamente com as unidades técnicas competentes, promova a adequação do art. 11 da Instrução Normativa nº 72/2012, ao decidido por este Tribunal nos termos do Acórdão nº 4529/17-STP;

b) o encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subseqüente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Tribunal Pleno, 19 de agosto de 2020 – Sessão por Videoconferência nº 24.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Vice-Presidente no exercício da Presidência

SERVIÇOS DE DIVULGAÇÃO CONTRATAÇÃO – RADIODIFUSÃO – EMPRESA JORNALÍSTICA

PROCESSO Nº : 390300/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE TRÊS BARRAS DO PARANÁ
INTERESSADO : ELI DO CARMO SCHUBERT TEODORO, LEANDRO MOCELIN
SALLA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1625/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contratação de serviços de radiodifusão para divulgação dos trabalhos legislativos. Ausência de obrigatoriedade de inclusão da divulgação das sessões no objeto contratual. Discricionariedade administrativa. Demais quesitos já respondidos por este Tribunal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por *Eli do Carmo Schubert Teodoro*, Presidente da Câmara Municipal de Três Barras do Paraná, na qual formula questionamentos relacionados à contratação de serviços de divulgação dos trabalhos da Câmara de Vereadores através de rádio e de jornal impresso, a saber:

- há necessidade de conter na contratação a divulgação das sessões no meio de radiodifusão, ou se a divulgação dos trabalhos e atos oficiais pode ser contratado sem a transmissão das sessões;
- há a possibilidade de efetuar a contratação de empresa jornalística de mídia impressa de circulação diária no Município de Três Barras do Paraná para divulgar os trabalhos e atos oficiais da Câmara; e
- é possível a contratação tanto da empresa de radiodifusão, bem como de jornal impresso simultaneamente, eis que ambos atingirão a população do Município.

O pedido veio instruído com parecer jurídico, o qual, contudo, não abordou todos os quesitos formulados, o que me levou a oportunizar à consulente a emenda à inicial (Despacho nº 705/19-GCDA, peça 9).

Em resposta protocolada através da Petição Intermediária nº 481861/19 (peças 14 a 16), foi apresentado opinativo consolidado, a seguir transcrito:

[...] esta assessoria opina pela possibilidade da contratação de empresa de radiodifusão com abrangência em todo o território municipal para atender as finalidades de publicidade dos atos deste Poder Legislativo, sem contudo, a contratação englobar as transmissões das sessões, servindo a mesma para o caráter de publicidade, além de não aparentar marketing dos agentes públicos envolvidos (Vereadores e/ou servidores), para não caracterizar promoção pessoal de cada um.

Após o recebimento do feito (Despacho nº 865/19-GCDA, peça 17), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou decisões afetas ao tema em exame (Informação nº 77/19-SJB, peça 19).

Por meio do Despacho nº 917/19-GCDA (peça 20), ao analisar tais decisões, concluí que, em relação aos quesitos 2 e 3, o entendimento firmado por esta Corte é o de que a entidade pública é dotada de autonomia para decidir qual veículo de comunicação melhor atenderá ao princípio constitucional da publicidade, conforme decidido em diversas oportunidades, inclusive no âmbito da Consulta nº 603831/07, Acórdão nº 302/09-STP, cujo ementário reproduzo-o novamente:

- 1) Consulta formulada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Publicação de atos oficiais dos municípios. Definição de veículo oficial. Definição do meio de publicação: eletrônico, em papel ou ambos.
- 2) Autonomia do Município, assegurada pela Constituição da República, para, por meio de lei que leve em conta a realidade fática local, definir o veículo oficial e a mídia – eletrônica, impressa ou ambas – a ser utilizada para divulgação dos atos legislativos e administrativos municipais. Autonomia que não pode ser – sob pena de inconstitucionalidade – aprioristicamente cerceada pelo Tribunal de Contas nem por outro órgão do Estado ou da União sob o argumento de que a Internet ainda não alcançou a necessária disseminação. Aspecto fático que pode ser objeto de controle de constitucionalidade de acordo com a realidade de cada município pela técnica denominada pela doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal de controle dos fatos e prognoses legislativos”.
- 3) Publicação exclusivamente por meio eletrônico na Internet: possibilidade, uma vez adotadas medidas de segurança e proteção do conteúdo contra violações e assegurado o acesso da população. Tendência generalizada da Administração Pública em todas as esferas de governo e no âmbito de todos os Poderes, em sintonia com os princípios da economicidade, da efetividade e da publicidade.
- 4) Manutenção de publicações em veículos de comunicação impressos no caso de atos disciplinados por lei especial que exigir a publicação em diário impresso, como, por exemplo, no caso da aquisição de bens e serviços pela Administração Direta e Indireta, nos termos da Lei Federal nº 8666/93.
- 5) Adoção de órgão oficial impresso próprio ainda que existam no município jornais, comprovadamente, de grande circulação: possibilidade, devendo ser assegurada a efetiva publicidade dos atos.
- 6) Princípio da publicidade e acesso aos atos da gestão pública. Autonomia do Município no sistema federativo. Definição do veículo oficial mediante lei municipal. Autonomia do município – observada a efetiva concretização do princípio da publicidade – para (1) divulgar seus atos oficiais exclusivamente em veículo oficial impresso ou (2) por meio exclusivamente de sítio oficial na Internet ou (3) por ambos os meios.

Já quanto ao primeiro questionamento, considerando que não constatei entendimento específico firmado por este Tribunal que o respondesse, concluí pelo prosseguimento do feito.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em Despacho nº 956/19-CGF (peça 21), informou que “não se vislumbram impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão do presente expediente”, sendo possível a sua regular tramitação.

Submetido o feito à análise técnica (Instrução nº 351/20-CGM, peça 23), a unidade opinou pela resposta ao primeiro quesito nos seguintes termos: “cabe ao contratante a escolha pela contratação das transmissões das sessões públicas no meio de radiodifusão, não havendo o que se falar em necessidade ou obrigatoriedade, mas em possibilidade de adquirir esse serviço. A não contratação das transmissões das sessões públicas em nada prejudicam a celebração do contrato entre o Poder Legislativo e a empresa de radiodifusão”.

O Ministério Público de Contas, acompanhando a unidade técnica, concluiu que

na ausência de legislação específica que determine a transmissão das sessões legislativas da Câmara Municipal por serviço de radiodifusão, constata-se que sua implementação se insere no âmbito discricionário da Administração – vale dizer, é tarefa do gestor público examinar a proporcionalidade entre os custos envolvidos nessa tarefa, o alcance pretendido com tal contratação e o suposto incremento da publicidade aos atos daquele Poder. A decisão, como se sabe, deve pautar-se em critérios de oportunidade e conveniência, devidamente motivados pelo gestor (Parecer nº 62/20-PGC, peça 24).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, ratifico o juízo de admissibilidade feito por meio do Despacho nº 865/19-GCDA (peça 17), uma vez que presentes os requisitos estabelecidos nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

Quanto ao mérito, tendo a acompanhar os opinativos exarados pelas unidades desta Casa.

Relembro, de início, que dos três questionamentos formulados, apenas um carece de resposta por este Tribunal, considerando já haver pronunciamento quanto aos demais, conforme consignado no relatório da presente proposta de voto.

Transcrevo, por oportuno, o quesito a ser respondido:

Há necessidade de conter na contratação a divulgação das sessões no meio de radiodifusão, ou se a divulgação dos trabalhos e atos oficiais pode ser contratado sem a transmissão das sessões.

Releva mencionar as ponderações introdutórias apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal quanto ao princípio da publicidade. Nas palavras da unidade, “a publicidade, como princípio da administração pública, prevista no art. 37 da Constituição Federal, além de divulgar as condutas e práticas administrativas do Estado, garante que a conduta interna de seus agentes seja de conhecimento dos cidadãos.”

A lição de Celso Antônio Bandeira de Mello¹ não destoa:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Lei Magna, regulamentado por uma importantíssima lei, a de n. 12.527, de 18.11.2011, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à *informação* sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se lê no art. 5º, XXXIII (direito à informação) [...].

De acordo com a precitada Lei 12.527, o direito à informação incide sobre quaisquer entidades governamentais, bem como entidades privadas que recebam recursos públicos, ressalvadas apenas as estatais exploradoras de atividade econômica, na forma do art. 173 da Constituição Federal, no que estiverem elas vinculadas às exigências de sigilo comercial necessário ao exercício da competição empresarial. [...]

Compreende-se no conceito de informação, de acordo com o art. 4º da lei em causa, entre outros, “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para a produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Independentemente de solicitação de quem quer que seja, ficam obrigados a divulgar e disponibilizar as informações de interesse coletivo ou geral os órgãos e entidades que as detenham, com ressalva apenas do direito à intimidade e dos elementos que possam comprometer a segurança nacional.

Especificamente quanto à publicidade das sessões realizadas pelo Poder Legislativo, valho-me da exposição apresentada pela Coordenadoria de Gestão Municipal citando Hely Lopes Meirelles:

A publicidade das sessões é o princípio insuperável da elaboração das leis. A publicidade deve ser assegurada não só pela publicação dos trabalhos da Câmara no órgão oficial do Município como – e principalmente – pela realização das sessões com caráter público. O povo tem o direito de assistir à discussão e votação das leis, e não será lícito impedir ou dificultar, por qualquer meio, o livre acesso do cidadão ao recinto dos debates, na parte reservada ao público.

Não se discute, pois, a publicidade que deve ser dada a tais sessões. A controvérsia cinge-se, então, na [des]necessidade de incluir a sua transmissão na contratação de serviços de radiodifusão voltados à divulgação de trabalhos e atos oficiais.

Alinhando-me às conclusões técnica e ministerial constantes dos autos, entendo que a única resposta plausível à tal indagação é pela sua negativa. Veja-se que inexistente qualquer comando legal que imponha ao administrador tal inclusão contratual, tratando-se de decisão a ser tomada a partir de critérios de conveniência e oportunidade.

¹ Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros Editores, 2019, p. 117.

Está-se diante, então, da chamada discricionariedade administrativa, em que é conferida ao administrador uma margem de liberdade de escolha, a ser preenchida levando-se em consideração as peculiaridades do caso concreto, para fins de se adotar a solução mais adequada.

Não é liberdade pura e simples, indiscriminada. É sim a busca pela melhor opção possível, a fim de conferir maior alcance à finalidade normativa, sem jamais perder de vista o interesse público. Aliás, como bem destacado pela unidade técnica, “caso contratados os serviços de radiodifusão, deve-se prevalecer o interesse público, no ato de suas divulgações, em detrimento do interesse e promoção pessoal dos vereadores”.

Cabe, portanto, ao gestor público, despido de interesses pessoais escusos, decidir pela inclusão [ou não] da transmissão das sessões públicas realizadas pelo Poder Legislativo na contratação dos serviços de radiodifusão voltados à divulgação dos trabalhos e atos oficiais.

2.1 VOTO

Com base nas razões acima, VOTO que este Tribunal Pleno conheça da consulta e responda-a na forma sugerida pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

Há necessidade de conter na contratação a divulgação das sessões no meio de radiodifusão, ou se a divulgação dos trabalhos e atos oficiais pode ser contratado sem a transmissão das sessões” [?]

Não. Cabe ao contratante a escolha pela contratação das transmissões das sessões públicas no meio de radiodifusão, não havendo o que se falar em necessidade ou obrigatoriedade, mas em possibilidade de adquirir esse serviço. A não contratação das transmissões das sessões públicas em nada prejudicam a celebração do contrato entre o Poder Legislativo e a empresa de radiodifusão.

Os demais quesitos² já foram respondidos por este Tribunal em outras oportunidades, conforme se extrai da Informação nº 77/19-SJB (peça 19) e do Despacho nº 917/19-GCDA (peça 20).

Certificado o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, 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 estes autos de CONSULTA, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO

2 “Há a possibilidade de efetuar a contratação de empresa jornalística de mídia impressa de circulação diária no Município de Três Barras do Paraná para divulgar os trabalhos e atos oficiais da Câmara.”

“É possível a contratação tanto da empresa de radiodifusão, bem como de jornal impresso simultaneamente, eis que ambos atingirão a população do Município.”

PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer da consulta e responder na forma sugerida pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

I - Há necessidade de conter na contratação a divulgação das sessões no meio de radiodifusão, ou se a divulgação dos trabalhos e atos oficiais pode ser contratado sem a transmissão das sessões?

Não. Cabe ao contratante a escolha pela contratação das transmissões das sessões públicas no meio de radiodifusão, não havendo o que se falar em necessidade ou obrigatoriedade, mas em possibilidade de adquirir esse serviço. A não contratação das transmissões das sessões públicas em nada prejudicam a celebração do contrato entre o Poder Legislativo e a empresa de radiodifusão;

II - Os demais quesitos³ já foram respondidos por este Tribunal em outras oportunidades, conforme se extrai da Informação nº 77/19-SJB e do Despacho nº 917/19-GCDA;

III - Certificado o trânsito em julgado, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 16 de julho de 2020 – Sessão Virtual nº 6.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

³ “Há a possibilidade de efetuar a contratação de empresa jornalística de mídia impressa de circulação diária no Município de Três Barras do Paraná para divulgar os trabalhos e atos oficiais da Câmara.”
“É possível a contratação tanto da empresa de radiodifusão, bem como de jornal impresso simultaneamente, eis que ambos atingirão a população do Município.”

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA RECURSOS – REPASSE – AUTARQUIA – EXECUÇÃO DAS DESPESAS

PROCESSO Nº : 332920/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : PARANÁ ESPORTE
INTERESSADO : HÉLIO RENATO WIRBISKI, PARANÁ ESPORTE, WALMIR DA SILVA
MATOS
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1459/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Convênio celebrado entre sociedade de economia mista e autarquia. Repasse de recursos a esta última. Observância da normativa aplicável à tomadora. Necessidade de as despesas serem precedidas de prévio empenho. Responsabilidade do ordenador da despesa.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Diretor Presidente do Instituto Paranaense de Ciência do Esporte - IPCE, Sr. Helio Wirbiski, na qual formula os seguintes questionamentos:

3.1 - Na hipótese de formalização de convênio entre entes da administração indireta do Estado, em que uma sociedade de economia mista repassa recursos para uma autarquia para execução do objeto, a execução das despesas deverá respeitar o regramento orçamentário e jurídico do Concedente (sociedade de economia mista) ou do Conveniente (autarquia)?

3.2 - Na hipótese de formalização de convênio entre entes da administração indireta do Estado, em que uma sociedade de economia mista repassa recursos para uma autarquia para execução do objeto, o custeio de despesas sem a emissão de empenho prévio configura irregularidade na execução do convênio?

3.3 - Na hipótese de formalização de convênio entre entes da administração indireta do Estado, em que uma sociedade de economia mista repassa recursos para uma autarquia para execução do objeto, o custeio de despesas sem a emissão de empenho prévio configura irregularidade a ser atribuída ao ordenador de despesas da autarquia?

Por meio do Despacho nº 582/19-GCDA (peça 5), foi oportunizado ao Instituto Consulente a emenda à inicial, considerando não ter sido instruída com parecer jurídico ou técnico emitido pela sua assessoria, o que foi atendido através da Petição Intermediária nº 485050/19 (peças 11 e 12), cujo opinativo foi no sentido de que, “na hipótese em que uma sociedade de economia mista repassa recursos para uma autarquia para execução do objeto, a execução das despesas deverá respeitar

o regramento orçamentário e jurídico da Tomadora, autarquia, sendo portanto irregular as despesas custeadas sem empenho prévio, nos termos do artigo 60 da Lei 4.320/1964”.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 81/19-SJB (peça 16), comunicou que não foram localizadas decisões com efeito normativo sobre o tema.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em Despacho nº 964/19-CGF (peça 17), informou que “não se vislumbram impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão do presente expediente”, sendo possível a sua regular tramitação.

Submetido o feito à análise técnica (Instrução nº 994/19-CGE, peça 20), inicialmente fez-se ponderações acerca do conceito jurídico de “convênio”, esclarecendo que se trata de um ajuste que visa a consecução de objetivos comuns, através da colaboração mútua entre os partícipes.

Considerando que os questionamentos apresentados tratam de convênio celebrado entre autarquia e sociedade de economia mista, a unidade instrutiva ponderou que:

[...] as entidades que compõem a administração pública indireta possuem características próprias que, mesmo pertencendo ao mesmo gênero, impõe tratamento diferenciado entre elas em razão da espécie, com destaque para o conjunto de regras aplicáveis à gestão administrativa, orçamentária, fiscal e relações com terceiros.

Na lição de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, as autarquias podem ser definidas como “pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa”, que exerce “atividade típica da administração pública”. A natureza de “pessoa jurídica de direito público” reflete diretamente nas relações com terceiros, concedendo à autarquia condição equivalente à administração pública direta, gozando das mesmas prerrogativas, poderes e sujeições.

Quanto aos procedimentos financeiros o autor destaca que as autarquias “obedecem às mesmas regras da contabilidade pública aplicáveis à administração direta do Estado. É dizer: estão sujeitas às normas gerais de Direito Financeiro constantes da Lei 4.320, de 17.3.64”, além das regras fixadas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

As sociedades de economia mista, a seu turno, são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei e estruturadas no formato de sociedade anônima. O capital social dessas entidades é constituído com recursos públicos e privados, e as ações com direito a voto, pertencem, obrigatoriamente, a administração pública. Sujeitam-se à Lei das Sociedades Anônimas e, nessa condição, a demonstração contábil segue as regras da contabilidade privada.

Especificamente quanto aos questionamentos formulados, concluiu que na execução do convênio deve ser observado o regramento aplicável à entidade tomadora dos recursos, ou seja, à autarquia. Assim, necessário o cumprimento das normas de contabilidade pública previstas na Lei nº 4.320/64 e na Lei de

Responsabilidade Fiscal, notadamente “quanto as transferências de recursos, realização de despesas para consecução do plano de trabalho e projeto básico (ou termo de referência) e prestação de contas” (questão 1).

Esclareceu, então, que pelo fato da autarquia ser pessoa jurídica de direito público, submetendo-se às regras da contabilidade pública, “a realização de despesa sem prévio empenho configura violação expressa ao art. 60 da Lei 4.320/64 que diz: ‘É vedada a realização de despesa sem prévio empenho’” (questão 2).

Dito isso, entendeu que “o pagamento de despesas sem prévio empenho caracteriza violação às normas de contabilidade pública, resultando em responsabilidade ao ordenador de despesa pela prática do ato, conforme disposição expressa na Lei 4.320/64” (questão 3).

O Ministério Público de Contas, acompanhando a unidade técnica, concluiu que “considerando que a autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, que deve obediência às regras da contabilidade pública, a realização de despesa sem prévio empenho configura violação expressa ao art. 60 da Lei 4.320/64, e o pagamento de despesas sem prévio empenho caracteriza violação às normas de contabilidade pública, resultando em responsabilidade ao ordenador de despesa pela prática do ato, a quem compete autorizar a liquidação, desde que preenchidos os requisitos do art. 62 da Lei 4.320/64” (Parecer nº 34/20-PGC, peça 21).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, ratifico o juízo de admissibilidade feito por meio do Despacho nº 868/19-GCDA (peça 14), uma vez que presentes os requisitos estabelecidos nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

Quanto ao mérito, tendo a acompanhar os opinativos exarados pelas unidades desta Casa.

Relembro, de início, que os questionamentos formulados pelo Instituto Consulente se referem à execução de convênio celebrado entre entidades integrantes da Administração Pública Indireta, mais especificamente entre uma autarquia e uma sociedade de economia mista, sendo que, na hipótese submetida à análise, há repasse de recursos desta última àquela.

Pois bem. Uma vez que a tomadora dos recursos é uma autarquia, reputo inafastável a aplicabilidade do regime jurídico de direito público à execução das despesas do convênio.

Isso porque, a partir de uma interpretação conjugada dos artigos 3º e 11 da Lei nº 4.320/64, o que se observa é que os recursos recebidos pela entidade conveniente passam a integrar o seu orçamento. Veja-se:

Art. 3º **A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas**, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

[...]

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de **recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado**, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os **recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado**, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.
(destaque intencional)

Como bem pontuado pelo *Parquet*, “a autarquia se constitui tal qual prolongamento da Administração pública, exercendo políticas públicas formuladas pelo ente central e, dependente ou não dos recursos centrais, as autarquias submetem-se aos ritos e procedimentos do código fiscal, entre os quais a limitação de empenho, a compensação financeira de receitas renunciadas ou de despesas continuadas e a declaração do ordenador da despesa quanto à compatibilidade orçamentária de ações de expansão governamental”.

Está sujeita, então, às normativas prescritas pela já mencionada Lei nº 4.320/64, inclusive quanto à necessidade de as despesas serem precedidas do respectivo empenho, a teor do contido em seu artigo 60, *caput*¹.

A responsabilização pelo descumprimento de tal obrigação, por sua vez, recai sobre o ordenador da despesa, tendo em conta as disposições contidas na Lei nº 4.320/64:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Com base nas razões acima, e valendo-me da conclusão apresentada pela

¹ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Coordenadoria de Gestão Estadual em sua Instrução nº 994/19-CGE (peça 20), entendo que a presente consulta deve ser respondida nos seguintes termos: “na hipótese em que uma sociedade de economia mista repassa recursos para uma autarquia, a execução das despesas do convênio firmado deverá respeitar o regramento orçamentário e jurídico da autarquia, pessoa jurídica de direito público. Conclui-se, ainda, pela irregularidade de despesas pagas sem empenho prévio, nos termos do artigo 60 da Lei 4.320/64. A responsabilidade pelo procedimento contrário às leis de regência é do ordenador de despesa, a quem compete autorizar liquidação desde que preenchidos os requisitos do art. 62 da Lei 4.320/64 [...]”.

Por fim, ainda que a temática concernente ao dever de prestação de contas não integre os quesitos submetidos ao exame deste Tribunal, mostra-se valioso reproduzir o alerta lançado pelo *Parquet* de Contas no sentido de que, independentemente da sua natureza jurídica (se de direito público ou privado), “todo órgão ou entidade que receber recursos públicos por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação [...]”.

Face ao exposto, VOTO que este Tribunal Pleno conheça da consulta e responda-a na forma acima.

Certificado o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, 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 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:

I - Conhecer da consulta e responder na forma acima descrita;

II - Certificado o trânsito em julgado, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 2 de julho de 2020 – Sessão Virtual nº 5.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<p>Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 ago. 2020</p>	<p>Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.</p>
<p>Emenda Constitucional n. 107, de 2 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 3 jul. 2020</p>	<p>Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos.</p>

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

<p>Lei Complementar n. 175, de 23 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 24 set. 2020</p>	<p>Dispõe sobre o padrão nacional de obrigação acessória do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), de competência dos Municípios e do Distrito Federal, incidente sobre os serviços previstos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 15.01 e 15.09 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003; altera dispositivos da referida Lei Complementar; prevê regra de transição para a partilha do produto da arrecadação do ISSQN entre o Município do local do estabelecimento prestador e o Município do domicílio do tomador relativamente aos serviços de que trata; e dá outras providências.</p>
<p>Lei Complementar n. 174, de 5 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 ago. 2020</p>	<p>Autoriza a extinção de créditos tributários apurados na forma do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), mediante celebração de transação resolutiva de litígio; e prorroga o prazo para enquadramento no Simples Nacional em todo o território brasileiro, no ano de 2020, para microempresas e empresas de pequeno porte em início de atividade.</p>

1.3 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 14.066, de 30 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no DOU de 1º out. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração).</p>
---	---

<p>Lei n. 14.065, de 30 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no DOU de 1º out. 2020</p>	<p>Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.</p>
<p>Lei n. 14.061, de 23 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 24 set. 2020</p>	<p>Prorroga até 30 de setembro de 2020 a suspensão da obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde, de qualquer natureza, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecida na Lei nº 13.992, de 22 de abril de 2020; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.060, de 23 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 24 set. 2020</p>	<p>Prorroga os prazos de suspensão de pagamentos de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de drawback que tenham sido prorrogados por 1 (um) ano pela autoridade fiscal e que tenham termo em 2020; e altera a Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009.</p>
<p>Lei n. 14.058, de 17 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 18 set. 2020</p>	<p>Estabelece a operacionalização do pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda e do benefício emergencial mensal de que trata a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020.</p>
<p>Lei n. 14.057, de 11 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 14 set. 2020</p>	<p>Disciplina o acordo com credores para pagamento com desconto de precatórios federais e o acordo terminativo de litígio contra a Fazenda Pública e dispõe sobre a destinação dos recursos deles oriundos para o combate à Covid-19, durante a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, e a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.</p>
<p>Lei n. 14.052, de 8 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 set. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, para estabelecer multa a ser paga aos usuários do serviço de energia elétrica, a Lei nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015, para estabelecer novas condições para a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica, a Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, para criar o Fundo de Expansão dos Gasodutos de Transporte e de Escoamento da Produção (Brasduto), a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para dispor sobre a destinação da receita advinda da comercialização do petróleo, do gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos destinados à União, e a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, para reduzir o prazo para solicitação de prorrogação de concessões de que trata essa Lei.</p>
<p>Lei n. 14.048, de 24 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 25 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19; altera as Leis nºs 13.340, de 28 de setembro de 2016, e 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho).</p>
<p>Lei n. 14.047, de 24 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 25 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre medidas temporárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no âmbito do setor portuário, sobre a cessão de pátios da administração pública e sobre o custeio das despesas com serviços de estacionamento para a permanência de aeronaves de empresas nacionais de transporte aéreo regular de passageiros em pátios da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e altera as Leis nºs 9.719, de 27 de novembro de 1998, 7.783, de 28 de junho de 1989, 12.815, de 5 de junho de 2013, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e 10.233, de 5 de junho de 2001.</p>

<p>Lei n. 14.046, de 24 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 25 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre o adiamento e o cancelamento de serviços, de reservas e de eventos dos setores de turismo e de cultura em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19.</p>
<p>Lei n. 14.045, de 20 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 21 ago. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, para instituir linha de crédito destinada aos profissionais liberais que atuem como pessoa física, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, para criar o Conselho de Participação em Fundos Garantidores de Risco de Crédito para Microempresas e para Pequenas e Médias Empresas e o Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo.</p>
<p>Lei n. 14.043, de 19 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 20 ago. 2020</p>	<p>Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e 13.999, de 18 de maio de 2020; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.042, de 19 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 20 ago. 2020</p>	<p>Institui o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac); altera as Leis nºs 12.087, de 11 de novembro de 2009, e 13.999, de 18 de maio de 2020; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.041, de 18 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 19 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19.</p>
<p>Lei n. 14.040, de 18 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 19 ago. 2020</p>	<p>Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.</p>
<p>Lei n. 14.039, de 17 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 18 ago. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade.</p>
<p>Lei n. 14.036, de 13 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 14 ago. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, para estabelecer a forma de repasse pela União dos valores a serem aplicados pelos Poderes Executivos locais em ações emergenciais de apoio ao setor cultural durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e as regras para a restituição ou a suplementação dos valores por meio de outras fontes próprias de recursos pelos Estados, pelos Municípios ou pelo Distrito Federal.</p>
<p>Lei n. 14.035, de 11 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 12 ago. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.</p>

<p>Lei n. 14.034, de 5 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19; e altera as Leis n os 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.319, de 25 de julho de 2016, 13.499, de 26 de outubro de 2017, e 9.825, de 23 de agosto de 1999.</p>
<p>Lei n. 14.033, de 4 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 ago. 2020</p>	<p>Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, do Ministério da Educação, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 639.034.512,00 (seiscentos e trinta e nove milhões, trinta e quatro mil quinhentos e doze reais), para os fins que especifica.</p>
<p>Lei n. 14.032, de 4 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 ago. 2020</p>	<p>Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 2.113.789.466,00 (dois bilhões, cento e treze milhões, setecentos e oitenta e nove mil quatrocentos e sessenta e seis reais), para os fins que especifica.</p>
<p>Lei n. 14.031, de 28 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 29 jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre o tratamento tributário incidente sobre a variação cambial do valor de investimento realizado por instituições financeiras e pelas demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil em sociedade controlada, coligada, filial, sucursal ou agência domiciliada no exterior; altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que dispõe, entre outras matérias, sobre os arranjos de pagamento e sobre as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro, e a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, que dispõe, entre outras matérias, sobre a Letra Financeira; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.030, de 28 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 29 jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre as assembleias e as reuniões de sociedades anônimas, de sociedades limitadas, de sociedades cooperativas e de entidades de representação do cooperativismo durante o exercício de 2020; altera as Leis n os 5.764, de 16 de dezembro de 1971, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.029, de 28 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 29 jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a transposição e a reprogramação de saldos financeiros constantes dos fundos de assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais.</p>
<p>Lei n. 14.028, de 27 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 28 jul. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para garantir que o receituário médico ou odontológico de medicamentos sujeitos a prescrição e de uso contínuo tenha validade pelo menos enquanto perdurarem as medidas de isolamento para contenção do surto da Covid-19, na forma que especifica.</p>
<p>Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 16 jul. 2020</p>	<p>Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.</p>



<p>Lei n. 14.025, de 14 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 15 jul. 2020</p>	<p>Altera excepcionalmente as alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos que especifica e ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo.</p>
<p>Lei n. 14.024, de 9 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 10 jul. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, para suspender temporariamente as obrigações financeiras dos estudantes beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) durante o período de vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.</p>
<p>Lei n. 14.023, de 8 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 jul. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para determinar a adoção de medidas imediatas que preservem a saúde e a vida de todos os profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública, durante a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.</p>
<p>Lei n. 14.022, de 7 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 8 jul. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.</p>
<p>Lei n. 14.021, de 7 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 8 jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública.</p>
<p>Lei n. 14.020, de 6 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 7 jul. 2020</p>	<p>Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis n os 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.019, de 2 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.U. de 3 jul. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19.</p>

1.4 DECRETOS

<p>Decreto n. 10.502, de 30 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no DOU de 1º out. 2020</p>	<p>Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.</p>
---	---

<p>Decreto n. 10.501, de 30 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no DOU de 1º out. 2020</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019, que institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado.</p>
<p>Decreto n. 10.496, de 28 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 29 de set. 2020</p>	<p>Institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento.</p>
<p>Decreto n. 10.494, de 23 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 24 de set. 2020</p>	<p>Institui o PagTeseuro como plataforma digital para pagamento e recolhimento de valores à Conta Única do Tesouro Nacional.</p>
<p>Decreto n. 10.491, de 23 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 24 de set. 2020</p>	<p>Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.</p>
<p>Decreto n. 10.490, de 17 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 18 de set. 2020</p>	<p>Institui a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos e o Comitê Gestor da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos.</p>
<p>Decreto n. 10.489, de 17 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 18 de set. 2020</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.464, de 17 de agosto de 2020, que regulamenta a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, que dispõe sobre as ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.</p>
<p>Decreto n. 10.488, de 16 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 16 de set. 2020- Edição extra</p>	<p>Regulamenta a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 10.480, de 1º de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 2 de set. 2020</p>	<p>Dispõe sobre medidas para estimular o desenvolvimento da infraestrutura de redes de telecomunicações e regulamenta a Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015.</p>
<p>Decreto n. 10.470, de 24 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 24 de ago. 2020 - Edição extra</p>	<p>Prorroga os prazos para celebrar acordos de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário e de suspensão temporária de contrato de trabalho e para efetuar o pagamento dos benefícios emergenciais de que trata a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020.</p>
<p>Decreto n. 10.465, de 18 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 19 de ago. 2020</p>	<p>Institui o Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização.</p>
<p>Decreto n. 10.464, de 17 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 18 de ago. 2020</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, que dispõe sobre as ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.</p>

<p>Decreto n. 10.457, de 13 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 14 de ago. 2020</p>	<p>Regulamenta o incentivo de que trata o art. 11-C da Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, que estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional.</p>
<p>Decreto n. 10.456, de 11 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 12 de ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre o horário de retransmissão obrigatória do programa oficial de informações dos Poderes da República pelas emissoras de radiodifusão sonora e regulamenta os casos excepcionais de flexibilização ou de dispensa.</p>
<p>Decreto n. 10.455, de 11 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 12 de ago. 2020</p>	<p>Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.</p>
<p>Decreto n. 10.454, de 10 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 11 de ago. 2020</p>	<p>Altera o Decreto nº 5.417, de 13 de abril de 2005, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Comando da Marinha do Ministério da Defesa.</p>
<p>Decreto n. 10.453, de 10 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 11 de ago. 2020</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.117, de 19 de novembro de 2019, que dispõe sobre a qualificação de projetos para ampliação da capacidade de recuperação energética de resíduos sólidos urbanos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.</p>
<p>Decreto n. 10.452, de 10 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 11 de ago. 2020</p>	<p>Promulga o texto do Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, firmado pela República Federativa do Brasil, em San Juan, em 2 de agosto de 2010.</p>
<p>Decreto n. 10.451, de 10 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 11 de ago. 2020</p>	<p>Institui o Comitê Gestor do Projeto de Cooperação Brasil-Alemanha para Regularização Ambiental de Imóveis Rurais na Amazônia e em Áreas de Transição para o Cerrado.</p>
<p>Decreto n. 10.450, de 10 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 11 de ago. 2020</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal.</p>
<p>Decreto n. 10.449, de 7 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 10 de ago. 2020</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, e o Decreto nº 10.359, de 20 de maio de 2020, para dispor sobre a supervisão direta das entidades vinculadas ao Ministério do Turismo.</p>
<p>Decreto n. 10.448, de 7 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 10 de ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 74 (ACE74), firmado pela República Federativa do Brasil e pela República do Paraguai, em 11 de fevereiro de 2020.</p>
<p>Decreto n. 10.447, de 7 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 10 de ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a qualificação das unidades de conservação Parque Nacional de Brasília, localizado no Distrito Federal, e Parque Nacional de São Joaquim, localizado no Estado de Santa Catarina, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.</p>

<p>Decreto n. 10.446, de 6 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 6 de ago. 2020- Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre a regulamentação da celebração de aditivos contratuais que versem sobre a alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário celebrados até 31 de dezembro de 2016, de que trata a Lei nº 13.499, de 26 de outubro de 2017, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020.</p>
<p>Decreto n. 10.437, de 22 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 de jul. 2020</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, e o Decreto nº 9.215, de 29 de novembro de 2017, que dispõe sobre a publicação do Diário Oficial da União.</p>
<p>Decreto n. 10.433, de 21 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 22 de jul. 2020</p>	<p>Institui o Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação da Presidência da República.</p>
<p>Decreto n. 10.431, de 20 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 21 de jul. 2020</p>	<p>Institui a Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura.</p>
<p>Decreto n. 10.430, de 20 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 21 de jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre o Comitê Interministerial de Saneamento Básico.</p>
<p>Decreto n. 10.425, de 16 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 17 de jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre o Conselho de Participação em Fundos Garantidores de Risco de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas e sobre o Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo.</p>
<p>Decreto n. 10.422, de 13 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 14 de jul. 2020</p>	<p>Prorroga os prazos para celebrar os acordos de redução proporcional de jornada e de salário e de suspensão temporária do contrato de trabalho e para efetuar o pagamento dos benefícios emergenciais de que trata a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020.</p>
<p>Decreto n. 10.421, de 9 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 10 de jul. 2020</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020, que autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal.</p>
<p>Decreto n. 10.420, de 7 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 8 de jul. 2020</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.</p>
<p>Decreto n. 10.418, de 7 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 8 de jul. 2020</p>	<p>Regulamenta a verificação do cumprimento das normas gerais de inatividade e pensões do Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, de que tratam os art. 24-A, art. 24-B e art. 24-C do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 24-D do referido Decreto-Lei.</p>
<p>Decreto n. 10.417, de 7 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.U. de 8 de jul. 2020</p>	<p>Institui o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor.</p>

Decreto n. 10.416, de 7 de julho de 2020 Publicado no D.O.U. de 8 de jul. 2020	Autoriza o uso de videoconferência nas reuniões de colegiados da administração pública federal.
Decreto n. 10.415, de 6 de julho de 2020 Publicado no D.O.U. de 7 de jul. 2020	Institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre o Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência.
Decreto n. 10.414, de 2 de julho de 2020 Publicado no D.O.U. de 3 de jul. 2020	Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF.
Decreto n. 10.413, de 2 de julho de 2020 Publicado no D.O.U. de 2 de jul. 2020- Edição extra	Autoriza o Instituto Nacional do Seguro Social a prorrogar o período das antecipações de que tratam os art. 3º e art. 4º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 225, de 6 de agosto de 2020 Publicada no D.O.E. de 6 ago. 2020	Altera o inciso X do art. 2º da Lei Complementar nº 108, de 18 de maio de 2005, que dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos órgãos da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo.
Lei Complementar n. 224, de 27 de julho de 2020 Publicada no D.O.E. de 28 jul. 2020	Dá nova redação ao parágrafo único do art. 30, e revoga o parágrafo único do art. 22 e o parágrafo único do art. 46, todos da Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, que estabelece a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná.

2.2 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 20.334, de 30 de setembro de 2020 Publicada no D.O.E. de 30 set. 2020	Dispõe sobre a utilização dos recursos provenientes da Lei Federal nº 14.017, de 29 de junho de 2020, por meio do Fundo Estadual de Cultura do Estado do Paraná.
Lei n. 20.333, de 28 de setembro de 2020 Publicada no D.O.E. de 29 set. 2020	Suspende os prazos de validade dos concursos públicos já homologados durante o período de vigência de calamidade pública no Estado do Paraná, em decorrência da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2.
Lei n. 20.329, de 24 de setembro de 2020 Publicada no D.O.E. de 24 set. 2020	Altera e acresce dispositivos às Leis nº 16.748, de 29 de dezembro de 2010, nº 16.024, de 19 de dezembro de 2008, e nº 17.528, de 25 de março de 2013, para fins de unificação dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário do Estado do Paraná, e estabelece outras providências.
Lei n. 20.328, de 18 de setembro de 2020 Publicada no D.O.E. de 18 set. 2020	Autoriza o pagamento da subvenção econômica nos contratos de aprendizagem em caráter emergencial para minimizar os efeitos da situação de calamidade pública no Estado do Paraná.

<p>Lei n. 20.327, de 18 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 18 set. 2020</p>	<p>Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito, não reembolsável, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.</p>
<p>Lei n. 20.322, de 31 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 15 set. 2020</p>	<p>Autoriza o Ministério Público do Estado do Paraná a realizar transferência financeira ao Fundo Estadual de Saúde do Paraná, conforme específica.</p>
<p>Lei n. 20.321, de 9 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 15 set. 2020</p>	<p>Estabelece medidas a serem adotadas no âmbito do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana de Curitiba para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (Covid-19).</p>
<p>Lei n. 20.320, de 11 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 14 set. 2020</p>	<p>Extingue o Fundo Judiciário criado pela Lei nº 15.337, de 22 de dezembro de 2006, e autoriza a transferência dos recursos desse fundo para o Poder Executivo.</p>
<p>Lei n. 20.310, de 10 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 10 set. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 19.293, de 13 de dezembro de 2017, que isenta o doador de sangue do pagamento de taxas de inscrição em concursos públicos e processos seletivos realizados no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.303, de 31 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 31 ago. 2020</p>	<p>Altera dispositivo da Lei nº 18.573, de 30 de setembro de 2015, que instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná, dispôs quanto ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos, e adotou outras providências.</p>
<p>Lei n. 20.302, de 31 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 31 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a organização e o funcionamento das centrais de abastecimento administradas pelas Centrais de Abastecimento do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.301, de 31 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 31 ago. 2020</p>	<p>Formaliza a retirada do Governo do Estado do Paraná do Consórcio Intergestores da 5ª Região de Saúde – CIS5ªRS, conforme estabelecido no Protocolo de intenções e na Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005 e Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.</p>
<p>Lei n. 20.291, de 17 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 19 ago. 2020</p>	<p>Inclui o inciso IX no art. 156 da Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007 [que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná].</p>
<p>Lei n. 20.285, de 12 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 12 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a doação de ciclos apreendidos por ato administrativo ou de polícia, para instituições não governamentais.</p>
<p>Lei n. 20.284, de 07 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 12 ago. 2020</p>	<p>Altera o art. 8º da Lei nº 17.895, de 27 de dezembro de 2013 [que autoriza a transformação da Autarquia Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA em Empresa Pública], e cria o quadro de empregos em comissão no âmbito da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, conforme específica.</p>

<p>Lei n. 20.281, de 5 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 5 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre o exercício da atividade esportiva eletrônica no Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.276, de 29 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 31 jul. 2020</p>	<p>Proíbe as instituições financeiras de ofertar e celebrar contrato de empréstimo de qualquer natureza, com aposentados e pensionistas, por ligação telefônica, no âmbito do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.267, de 22 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 28 jul. 2020</p>	<p>Altera dispositivos das Leis nº 19.848, de 3 de maio de 2019 [que dispõe sobre a organização básica administrativa do Poder Executivo Estadual]; nº 19.811, de 5 de fevereiro de 2019 [que cria o Programa Parcerias do Paraná] e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 20.266, de 21 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 28 jul. 2020</p>	<p>Altera dispositivo da Lei nº 4.684, de 23 de janeiro de 1963 [que autoriza o Poder Executivo a constituir uma sociedade por ações, sob a denominação social de COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTOS DO PARANÁ - AGEPAR e dá outras providências].</p>
<p>Lei n. 20.265, de 28 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 28 jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a concessão de isenção do pagamento das Taxas de Estada nos Pátios do Detran/PR e nos Pátios da PMPR em atenção às diretrizes e medidas de saúde para o enfrentamento do novo Coronavírus – Covid-19, no Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.264, de 24 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 24 jul. 2020</p> <p>Republicada no Publicada no D.O.E. de 27 jul. 2020</p>	<p>Proíbe, no Estado do Paraná, a posse, o uso, a fabricação, a comercialização e o transporte de linhas cortantes, popularmente conhecidos como cerol e linha chilena, e adota demais providências.</p>
<p>Lei n. 20.259, de 15 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 15 jul. 2020</p>	<p>Obriga as concessionárias de serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Estado do Paraná a transferir a titularidade da conta de água e de esgoto para o consumidor final, na forma que especifica.</p>
<p>Lei n. 20.255, de 30 de junho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2020</p>	<p>Altera dispositivos da Lei nº 11.580 de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS, com base nos §§ 2º e 3º do inciso II do art. 155 da Constituição Federal e na Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996.</p>
<p>Lei n. 20.254, de 30 de junho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2020</p>	<p>Altera o inciso VI do art. 6º da Lei nº 17.826, de 13 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a concessão e a manutenção do Título de Utilidade Pública a entidades no Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.253, de 29 de junho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação dos cálculos de reajuste, revisão ou alteração tarifária pelas prestadoras de serviços públicos delegados do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.250, de 29 de junho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2020</p>	<p>Altera a Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS, com base nos §§ 2º e 3º do inciso II do art. 155 da Constituição Federal e na Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996, e dá outras providências.</p>

<p>Lei n. 20.249, de 30 de junho de 2020</p> <p>Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a autorização para filiação da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística e da Secretaria de Estado da Fazenda às entidades que especifica e dá outras providências.</p>
--	--

2.3 DECRETOS

<p>Decreto n. 5.822, de 29 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 29 set. 2020</p>	<p>Estabelece o TaxiGOVPR como meio de transporte oficial no deslocamento dos servidores em atividades administrativas, delega poderes à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP, para determinar o recolhimento de veículos dos órgãos do Poder Executivo do Estado do Paraná e recomenda a utilização da modalidade de web conferência quando houver a necessidade da realização de reuniões ou similares.</p>
<p>Decreto n. 5.811, de 28 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 28 set. 2020</p>	<p>Aprova o Sistema Rodoviário Estadual –2019 elaborado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná - DER/PR.</p>
<p>Decreto n. 5.809, de 28 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 28 set. 2020</p>	<p>Institui, no âmbito do governo do Estado do Paraná, o Comitê Estratégico para elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social.</p>
<p>Decreto n. 5.807, de 28 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 28 set. 2020</p>	<p>Altera o art. 10 do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19].</p>
<p>Decreto n. 5.798, de 28 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 28 set. 2020</p>	<p>Institui o Programa “Feito no Paraná” e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 5.797, de 28 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 28 set. 2020</p>	<p>Altera § 5º do art. 7º do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19].</p>
<p>Decreto n. 5.692, de 18 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 18 set. 2020</p>	<p>Promove alterações no Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19].</p>
<p>Decreto n. 5.687, de 17 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 17 set. 2020</p>	<p>Altera a destinação das taxas de serviços recolhidas pelo Departamento de Trânsito do Paraná previstas na Lei nº11.019, de 28 de dezembro de 1994, alterada pela Lei nº16.943, de 10 de novembro de 2011 e Lei nº 20.121, de 31 de dezembro de 2019.</p>
<p>Decreto n. 5.686, de 15 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 15 set. 2020</p>	<p>Altera o Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19.</p>

<p>Decreto n. 5.679, de 14 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 14 set. 2020</p>	<p>Regulamenta o regime de Teletrabalho para os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual do Poder Executivo do Estado do Paraná, previsto na Lei Estadual nº 19.776, de 18 de dezembro de 2018.</p>
<p>Decreto n. 5.672, de 14 de setembro de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 14 set. 2020</p>	<p>Institui o Plano de Apoio ao Empreendedorismo Digital.</p>
<p>Decreto n. 5.513, de 28 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 28 ago. 2020</p>	<p>Acresce os seguintes incisos X e XI ao art. 2º do Decreto nº 5.441, de 17 de agosto de 2020 [que institui o Comitê Técnico Interinstitucional de Cooperação para Pesquisa, Desenvolvimento, Testagem, Fabricação e Distribuição de Vacina contra Sars-CoV-2 (COVID-19), no âmbito do Estado do Paraná].</p>
<p>Decreto n. 5.506, de 24 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 24 ago. 2020</p>	<p>Institui o Comitê especial de proteção aos direitos do trabalhador durante a Crise do COVID-19 no Estado do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 5.464, de 18 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 18 ago. 2020</p>	<p>Altera dispositivo do Decreto 4.960, de 2 de julho de 2020, que institui o “Comitê Volta às Aulas”.</p>
<p>Decreto n. 5.444, de 17 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 17 ago. 2020</p>	<p>Altera dispositivos do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19].</p>
<p>Decreto n. 5.441, de 17 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 17 ago. 2020</p>	<p>Institui o Comitê Técnico Interinstitucional de Cooperação para Pesquisa, Desenvolvimento, Testagem, Fabricação e Distribuição de Vacina contra Sars-CoV-2 (COVID-19), no âmbito do Estado do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 5.394, de 12 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 12 ago. 2020</p>	<p>Altera e acrescenta os dispositivos que especifica, no Decreto nº 4.993, de 31 de agosto de 2016, que regulamenta a Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, para a elaboração de termos de referência e de contratos para aquisição de bens e prestação de serviços pela Administração Pública Estadual Direta e Indireta, bem como altera dispositivos no Decreto nº 4.189, de 25 de maio de 2016, que define competências e procedimentos para a realização de despesas no âmbito do Poder Executivo.</p>
<p>Decreto n. 5.393, de 12 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 13 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a execução do Programa Brigada Comunitária e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 5.371, de 7 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 7 ago. 2020</p>	<p>Introduz alterações no Decreto n.º 6.434, de 16 de março de 2017, que dispõe sobre o Programa Paraná Competitivo e disciplina os procedimentos para o enquadramento.</p>
<p>Decreto n. 5.370, de 7 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 7 ago. 2020</p>	<p>Autoriza a Secretaria de Estado da Fazenda a estabelecer modalidade adicional ao limite global de valores de crédito acumulado do ICMS passíveis de transferência no exercício de 2020, na forma</p>

<p>Decreto n. 5.369, de 7 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 7 ago. 2020</p>	<p>Autoriza a liquidação de créditos tributários de ICMS, suas multas e demais acréscimos legais, inscritos em dívida ativa, com crédito acumulado de ICMS, habilitado perante o Sistema de Controle da Transferência e Utilização de Créditos Acumulados Siscred, nas condições que especifica.</p>
<p>Decreto n. 5.309, de 06 de agosto de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 6 ago. 2020</p>	<p>Aprova o Regulamento do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos - FEID.</p>
<p>Decreto n. 5.284, de 29 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 29 jul. 2020</p>	<p>Altera dispositivos do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19].</p>
<p>Decreto n. 5.220, de 21 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 21 jul. 2020</p>	<p>Promove alterações no Decreto nº 4.379, de 26 de março de 2020 [que divulga condutas vedadas aos Agentes Públicos dos órgãos da Administração Direta e Indireta no ano eleitoral de 2020].</p>
<p>Decreto n. 5.163, de 15 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 15 jul. 2020</p>	<p>Institui o “Grupo de Trabalho – Plano de Custeio – GT-PC”, com vistas a apresentar novo Plano de Custeio para o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná – RPPS.</p>
<p>Decreto n. 5.162, de 15 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 15 jul. 2020</p>	<p>Altera o § 2º do art. 14 e acresce as alíneas “g” e “h” ao inciso II do art. 18, ambos do Decreto nº 2428, de 14 de agosto de 2019.</p>
<p>Decreto n. 5.158, de 15 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 15 jul. 2020</p>	<p>Estabelece os procedimentos e critérios necessários ao processo de extinção da Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná – CODAPAR, nos termos fixados pela lei n. 20.121 de 31 de dezembro de 2019 de que trata o novo Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná – IAPAR-EMATER.</p>
<p>Decreto n. 5.155, de 15 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 15 jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a alienação de bens móveis declarados inservíveis ou desnecessários ao serviço público e bens móveis e imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, de propriedade dos órgãos da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo.</p>
<p>Decreto n. 5.077, de 07 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 7 jul. 2020</p>	<p>Altera o Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19].</p>
<p>Decreto n. 5.076, de 7 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 7 jul. 2020</p>	<p>Cria Grupo de Trabalho com o objetivo de elaboração do Plano Estadual Ferroviário, a fim de propor as diretrizes para a Desestatização e Desenvolvimento Sustentável dos serviços de transporte ferroviário.</p>
<p>Decreto n. 5.069, de 7 de julho de 2020</p> <p>Publicado no D.O.E. de 7 jul. 2020</p>	<p>Prorroga o prazo de que trata o art. 1º, da Lei nº 20.172, de 7 de abril de 2020 [que autoriza a concessão de auxílio emergencial com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná...].</p>

Decreto n. 5.041, de 06 de julho de 2020 Publicado no D.O.E. de 6 jul. 2020	Altera o Decreto nº 4.942, de 30 de junho de 2020 [que dispõe sobre medidas restritivas regionalizadas para o enfrentamento da COVID-19].
Decreto n. 5.040, de 03 de julho de 2020 Publicado no D.O.E. de 3 jul. 2020	Suspende prazos administrativos, em razão da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 4.985, de 03 de julho de 2020 Publicado no D.O.E. de 3 jul. 2020	Acresce dispositivos ao Decreto 4.960, de 2 de julho de 2020, que institui o “Comitê Volta às Aulas”.
Decreto n. 4.961, de 02 de julho de 2020 Publicado no D.O.E. de 2 jul. 2020	Aprova a alteração do Estatuto da PARANAPREVIDÊNCIA, na forma do Anexo a este Decreto.
Decreto n. 4.960, de 2 de julho de 2020 Publicado no D.O.E. de 2 jul. 2020	Institui o “Comitê Volta às Aulas”.
Decreto n. 4.959, de 2 de julho de 2020 Publicado no D.O.E. de 2 jul. 2020	Acresce dispositivos ao Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19].
Decreto n. 4.951, de 1º de julho de 2020 Publicado no D.O.E. de 1º jul. 2020	Altera dispositivos do Decreto nº 4.942, de 30 de junho de 2020 [que dispõe sobre medidas restritivas regionalizadas para o enfrentamento da COVID-19].
Decreto n. 4.943, de 30 de junho de 2020 Publicado no D.O.E. de 30 jun. 2020	Altera o Decreto nº 3.169, de 22 de outubro de 2019 [que fixa normas referentes a execução orçamentária e financeira].

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução n. 79, de 24 de setembro de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 28 set. 2020	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno, referentes à criação do processo de Prestação de Contas de Extinção de Entidade.
Resolução n. 78, de 26 de junho de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 6 jul. 2020	Regulamenta o art. 156, da Lei Estadual nº 19.573, de 2018, altera o Regimento Interno e dá outras providências.

3.2 NOTAS TÉCNICAS

<p>Nota Técnica n. 9, de 20 de agosto de 2020 - CGF</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 28 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a possibilidade de concessão de progressões e/ou promoções funcionais, tendo em vista as disposições da LC nº 173/2020, no contexto da pandemia da COVID-19.</p>
<p>Nota Técnica n. 8, de 6 de agosto de 2020 - CGF</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 13 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a possibilidade de criação de benefício assistencial eventual pelos municípios no contexto de enfrentamento aos impactos econômicos decorrentes da pandemia da COVID-19.</p>
<p>Nota Técnica n. 7, de 28 de maio de 2020 - CGF</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 22 jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a possibilidade de antecipação de pagamentos para a aquisição de bens destinados ao enfrentamento da COVID-19 e delimita os requisitos.</p>
<p>Nota Técnica n. 6, de 7 de agosto de 2019 - CGF</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 8 ago. 2020</p>	<p>Revoga a Nota Técnica nº 05/2019 - CGF/TCE-PR.</p>
<p>Nota Técnica n. 5, de 1º de julho de 2019 - CGF</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 2 jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a forma de instrução a ser adotada pelas Coordenadorias nos processos de contas de gestão, inclusive diante do Tema de Repercussão Geral nº 835 do Supremo Tribunal Federal.</p>

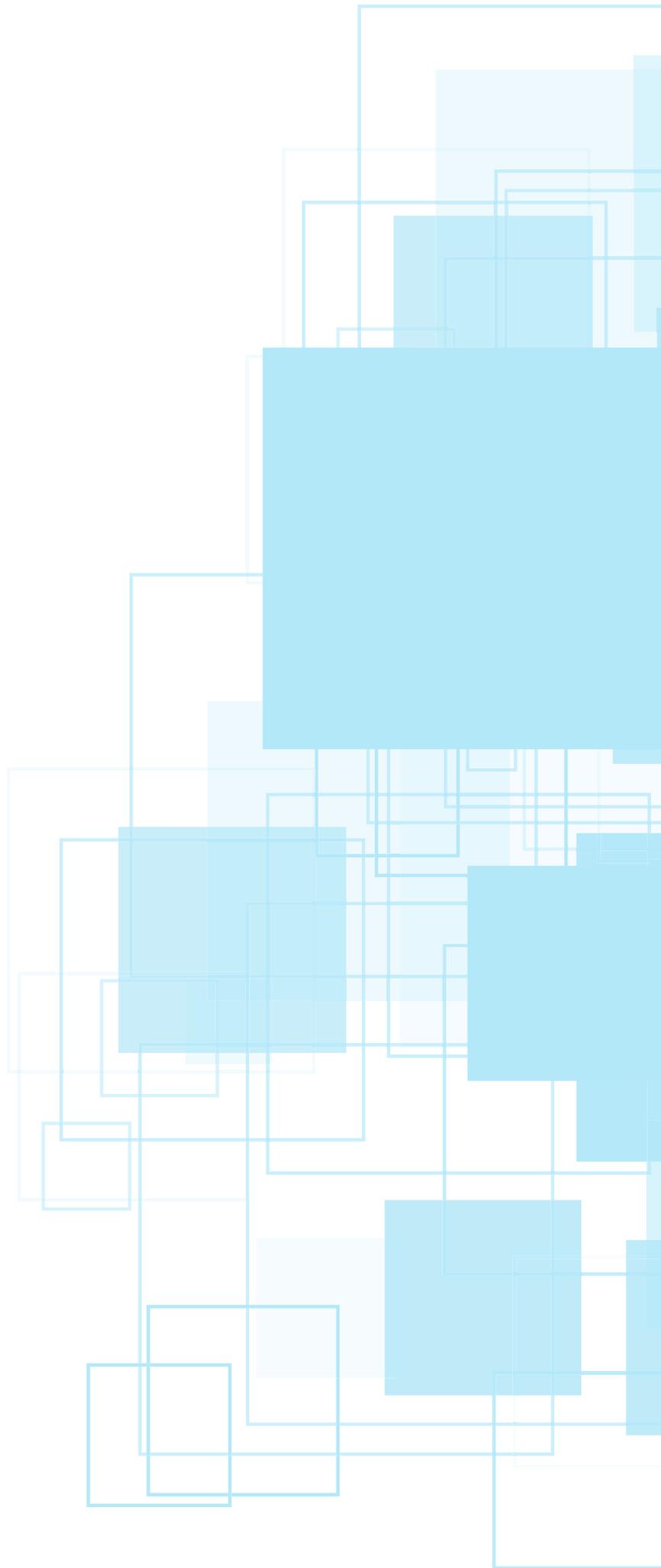
3.3 PORTARIAS SELECIONADAS

<p>Portaria n. 519, de 29 de setembro de 2020</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 29 set. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a retomada gradual por fases das atividades (fase um) e a tempestividade dos petições dirigidos ao Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>
<p>Portaria n. 456, de 24 de agosto de 2020</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 26 ago. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a retomada das atividades presenciais e a tempestividade dos petições dirigidos ao Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>
<p>Portaria n. 412, de 29 de julho de 2020</p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 30 jul. 2020</p>	<p>Dispõe sobre a retomada das atividades presenciais e a tempestividade dos petições dirigidos ao Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>



LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCE-PR “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 (TCE-PR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCE-PR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCE-PR: conselho.editorial@tce.pr.gov.br (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCE-PR 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 TCE-PR, 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 de tempo.

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCE-PR, 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 nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Nos artigos, observar as seguintes normas:

Tamanho: a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas simples, sem pontos.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

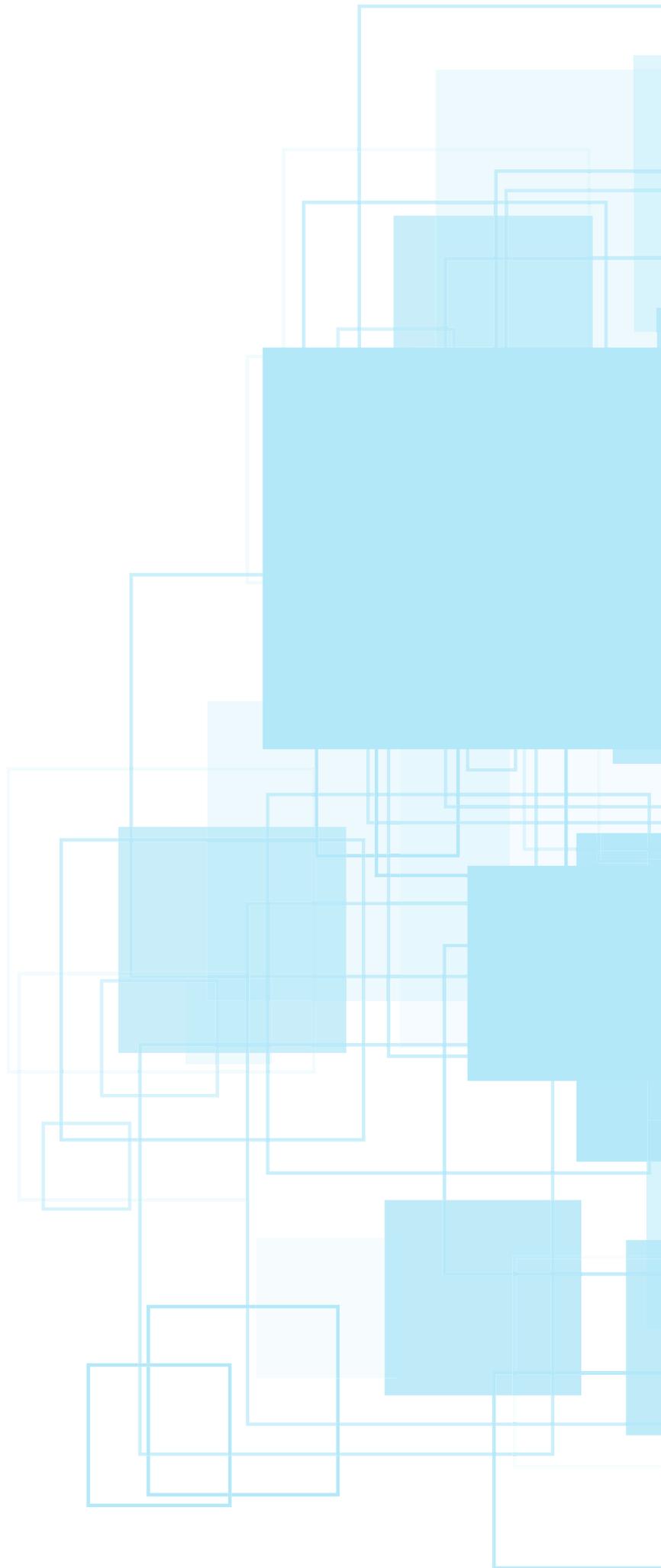
Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

Referências: NBR 6023/2018. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/1989) resumo (NBR 6028/2003) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).





TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ