

ISSN 2675-6765



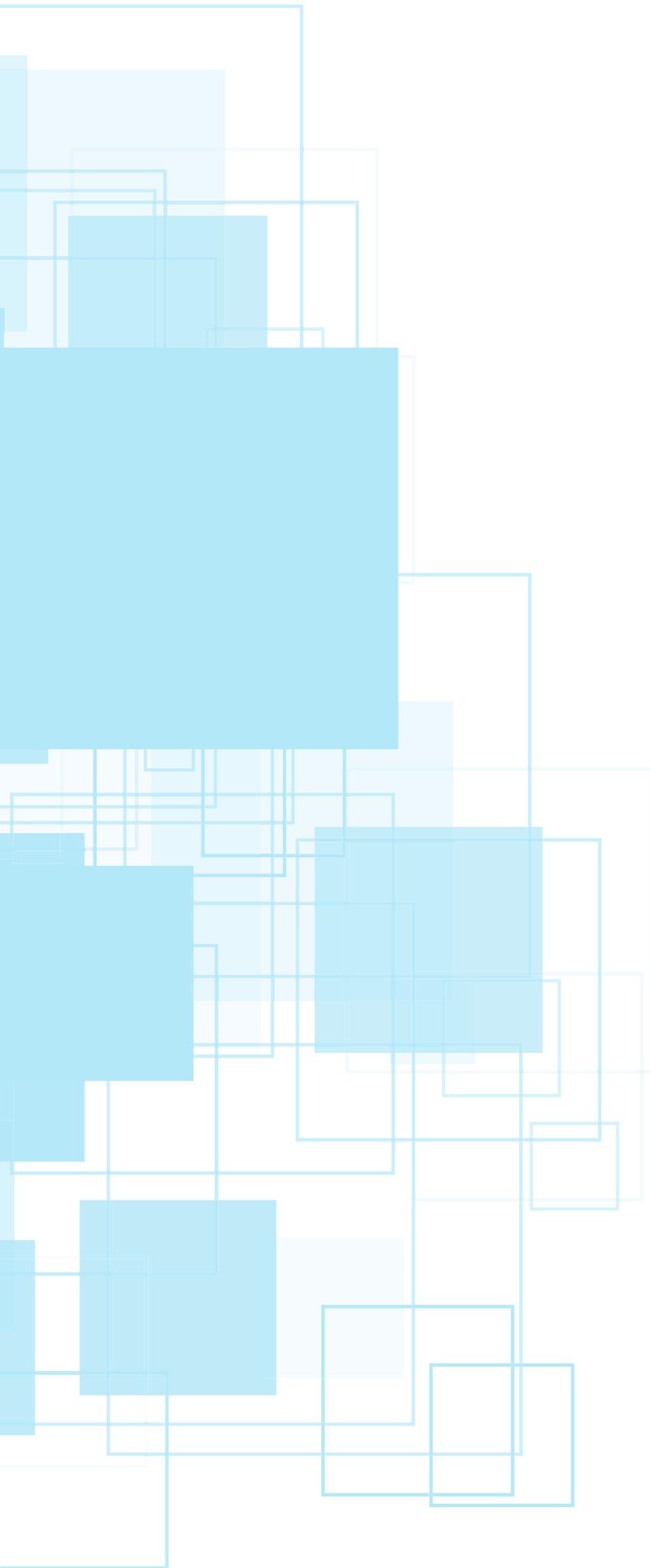
**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

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

NÚMERO 36  
ABRIL/JUNHO 2022

[www.revista.tce.pr.gov.br](http://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.

CDD 351  
CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

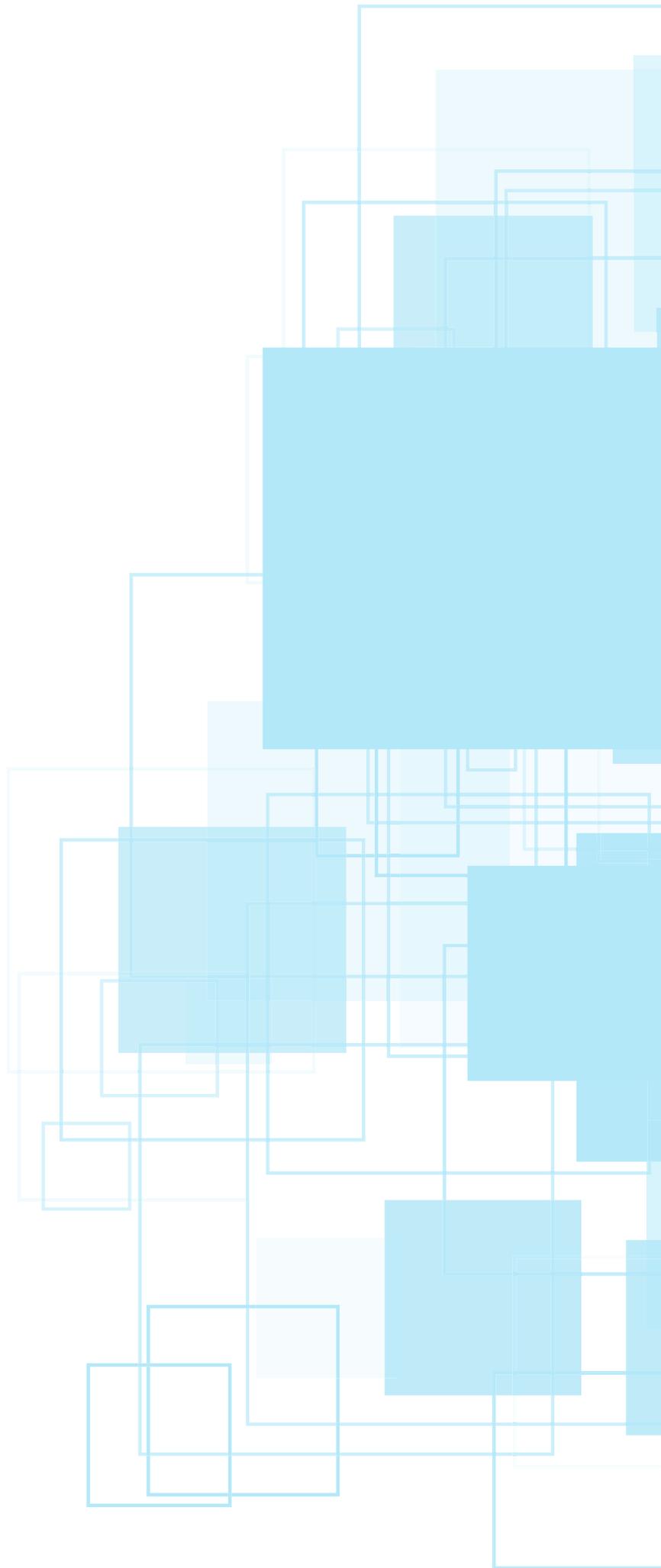
### **Conselho Editorial**

FERNANDO DO REGO BARROS FILHO  
CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN  
ADRIANE CURTI  
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 – TCEPR  
Diagramação: Núcleo de Imagem – TCEPR  
Capa: Núcleo de Imagem – TCEPR

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



# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	8
<b>ARTIGOS</b> .....	10
<b>A fiscalização dos contratos de gestão pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná</b> .....	10
Flavia Georgia Quaesner Toledo; Luciano Pagnussatti	
<b>ACÓRDÃOS</b> .....	40
<b>Acumulação de cargos</b> .....	40
Vereador – Contador – Incompatibilidade (TCE-PR, Proc. nº 409315/21, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/04/22, DETC 2755 – 27/04/22)	
<b>Aposentadoria e abono de permanência</b> .....	47
Emenda Constitucional nº 41/2003 – Emenda Constitucional nº 47/2005 – Vigência (TCE-PR, Proc. nº 728808/20, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/04/22, DETC 2753 – 25/04/22)	
<b>Associação de municípios</b> .....	66
Natureza jurídica – Regime jurídico (TCE-PR, Proc. nº 162421/19, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 28/04/22, DETC 2762 – 06/05/22)	
<b>Decisão judicial</b> .....	78
Entendimento – Cumprimento (TCE-PR, Proc. nº 16480/21, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL I, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/04/22, DETC 2755 – 27/04/22)	
<b>Programa social</b> .....	81
Criação – Requisitos (TCE-PR, Proc. nº 751714/21, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/04/22, DETC 2753 – 25/04/22)	
<b>Recomposição inflacionária</b> .....	83
Aposentado – Pensionista – Legalidade – Reclamação nº 48.538/PR – Lei Complementar nº 173/2020 (TCE-PR, Proc. nº 560080/21, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 28/04/22, DETC 2764 – 10/05/22)	
<b>Usina fotovoltaica</b> .....	92
Construção – Requisitos (TCE-PR, Proc. nº 24453/22, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/04/22, DETC 2759 – 03/05/22)	

<b>LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE .....</b>	<b>94</b>
<b>LINKS DE INTERESSE .....</b>	<b>108</b>
<b>NORMAS EDITORIAIS .....</b>	<b>110</b>



## EDITORIAL

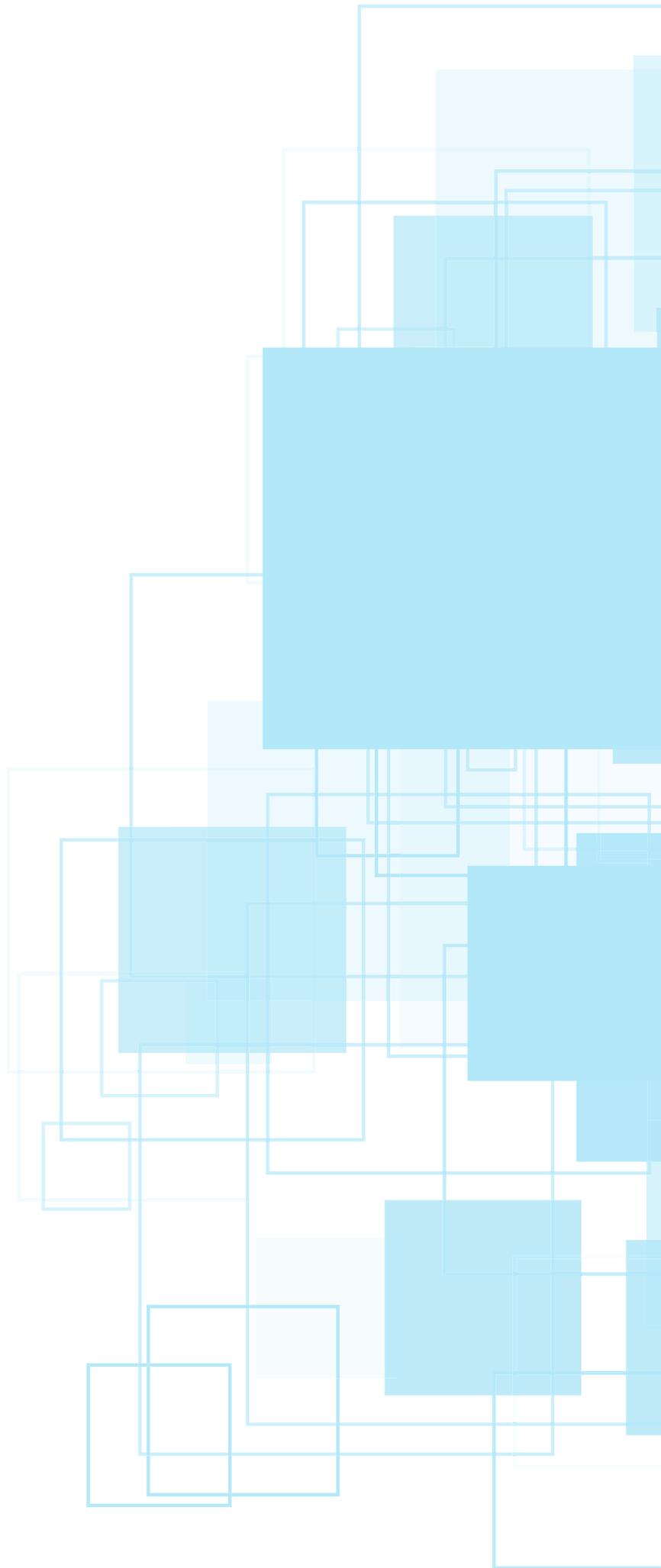
A 36ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná segue realizando a missão de promover o debate acerca das melhores práticas de gestão pública e de controle externo. Controle interno, contabilidade, transferências voluntárias, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirização e capacitação de servidores, licitações e contratos administrativos são alguns dos assuntos que possuem amplo espaço de discussão científica nesta Revista.

Nesta edição, apresentamos um importante estudo acerca das chamadas Organizações Sociais (OS). A partir do interesse de saber como e onde as entidades estão atuando no Estado do Paraná, como tem prestado contas dos recursos públicos recebidos e se apresentam a eficiência desejada na aplicação desses e na melhoria dos serviços, buscou-se realizar um levantamento bibliográfico comparado à jurisprudência deste TCEPR focado nas técnicas de fiscalização do controle externo paranaense acerca do tema.

Diante disso, a Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná continua como referência na capacitação de nosso público interno, jurisdicionados e de toda a população paranaense. Temas de relevante interesse científico, expressiva coletânea jurisprudencial e acurada seleção normativa fazem desta publicação um importante instrumento de estudo, reforçando a missão pedagógica do TCEPR e promovendo o contínuo aperfeiçoamento das nossas instituições.

Boa leitura a todos.

**FÁBIO CAMARGO**  
**Conselheiro Presidente**



## ARTIGO

# A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Flavia Georgia Quaesner Toledo<sup>1</sup>**

Graduada em Direito – PUC/PR

Especialista em Direito Administrativo – Instituto Romeu Felipe Bacellar

Especialista em Direito Civil e Empresarial – PUC/PR

Especialista em Direito Comercial Internacional – UniCuritiba

MBA em Gestão Pública – FAE/FGV

Auditora de Controle Externo – TCE/PR

**Luciano Pagnussatti<sup>2</sup>**

Graduado em Ciências Contábeis – UNIOESTE

MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal – Uninter

MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE

Auditor de Controle Externo – TCE/PR

## RESUMO

As Organizações Sociais (OS) são pessoas jurídicas de direito privado, que se qualificam para firmar contrato de gestão com poder público, com objetivo de prestar serviços públicos não exclusivos, comprometendo-se a elevar níveis de eficiência e qualidade, nos serviços e nas despesas, que são auferidos com base em critérios objetivos. A Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998) que disciplina o modelo teve sua constitucionalidade questionada através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923 no Supremo Tribunal Federal (STF, 2015) e, por anos, permaneceu a dúvida quanto a validade desse tipo de ajuste. Com o julgamento da ação em 2015, o STF entendeu válida a prestação de serviços públicos não exclusivos prestados por OS. Desde então o modelo passou a ser utilizado com mais intensidade no cenário paranaense, trazendo consigo novos desafios para os órgãos de controle. Passados 22 anos da edição da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998) e 5 anos do julgamento da ADI 1923 (STF, 2015), interessa saber onde e como as Organizações Sociais estão atuando no Estado do Paraná, de que forma as entidades têm prestado contas dos recursos públicos recebidos e se estão, de fato, cumprindo a promessa de promover ganho em eficiência na aplicação dos recursos e melhoria dos serviços. Buscou-se por meio de técnicas exploratórias e por pesquisas qualitativas um levantamento bibliográfico frente a evolução jurisprudencial e doutrinária num enfoque sobre as técnicas de fiscalização do

1 Contato: [flavia.toledo@tce.pr.gov.br](mailto:flavia.toledo@tce.pr.gov.br)

2 Contato: [luciano.pagnussatti@tce.pr.gov.br](mailto:luciano.pagnussatti@tce.pr.gov.br)

controle externo paranaense sobre o tema. O estudo apontou a importância e necessidade do TCE/PR de aprimorar e consolidar os métodos de fiscalização das parcerias com setor privado, em razão da relevância do tema na vida das pessoas e dos altos valores envolvidos.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Fiscalização. Organização Social. Contrato de Gestão. Tribunal de Contas. Estado do Paraná.

## **1 INTRODUÇÃO**

Ao firmar um contrato de gestão com o Poder Público, as Organizações Sociais – que são que pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas para prestar serviço não exclusivo de estado – recebem recursos financeiros, cessão de servidores e patrimônio público necessários para administrar e gerenciar a integralidade de uma estrutura pública, vinculada às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e a preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Os contornos da política pública que se conhece hoje, formalizada por meio de contrato de gestão, foram estruturados no âmbito da reforma administrativa do estado havida nos anos 1990. A inserção da gestão privada na administração pública repousa na crença que a administração pública, atuando em conjunto com entidades privadas, obteria melhores resultados e, com isso, o ganho em eficiência, traduzida na melhoria do serviço com menor custo. Por outro lado, a iniciativa privada estaria sendo beneficiada pelo fomento de sua atividade principal.

Portanto, a motivação do Estado para transferir a integralidade de uma estrutura pública para o gerenciamento por meio de entidade privada resulta na promessa e na expectativa de que o serviço público seja prestado com mais eficiência e qualidade, em comparação aos resultados obtidos pela gestão pública.

Esse ganho em eficiência estaria baseado nos fatores próprios da gestão privada: flexibilidade nas contratações de pessoal (seleção, admissão e demissão), agilidade nas compras de bens e serviços (que dispensa licitação prévia), gestão com foco em competências e resultados, além da *expertise* no objeto da prestação de serviços. Com relação às aquisições, muito embora as Organizações Sociais não se submetam às regras de licitações e contratos fixadas na Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), devem observância ao regulamento próprio e aos princípios norteadores da atividade administrativa: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nos contratos de gestão os recursos são públicos e a administração da estrutura é privada. Entre o ponto A e o ponto B existe um rol de deveres legais a serem observados pelas partes, dentre os quais se destaca-se o dever constitucional

de prestar contas de quem recebe e administra dinheiro público. É nesse ponto que a fiscalização do Tribunal de Contas ganha maior espaço e relevância.

Nesse contexto, é importante lembrar a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923 (STF, 2015), que deu interpretação conforme a Constituição quanto a validade da transferência da gestão de serviços não exclusivos de estado às organizações sociais, no âmbito da política pública de fomento. O relator do processo, ministro Luiz Fux, em seu voto foi explícito quanto a impossibilidade de interpretação que restrinja o controle da aplicação de verbas públicas pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas.

Nos contratos de gestão a análise da prestação de contas deve abranger dois aspectos: o quantitativo e o qualitativo. Enquanto o aspecto quantitativo se preocupa com análise das transferências e gestão de recursos financeiros propriamente ditos, a análise qualitativa visa acompanhar a execução do contrato, a prestação de serviços e o cumprimento das metas.

A análise qualitativa é fator determinante para avaliar se o contrato de gestão está atendendo à política pública e alcançando os resultados programados: elevar os níveis de eficiência e qualidade no serviço prestado ao usuário cidadão e na gestão dos recursos financeiros, físicos e humanos.

Como órgão de Controle Externo, a função do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) encontra espaço em duas linhas de fiscalização: a correta aplicação dos recursos públicos (quantitativo) e o controle do atingimento dos objetivos da política pública e das metas relacionadas a melhoria do serviço e o ganho de eficiência (qualitativo).

É importante destacar que transferência da gestão não suprime o dever de o Estado planejar, monitorar e avaliar a execução da política pública relacionada com o objeto do contrato de gestão, muito menos o dever de fiscalizar a execução do contrato de gestão em todos os seus aspectos. A transferência da gestão traz consigo uma mudança de papéis, em que o Estado assume a função de indutor e financiador da atividade relacionada a política pública, enquanto o particular assume a função de executor da atividade, submetendo-se à fiscalização e controle interno, externo e social.

Para tornar a tarefa ainda mais desafiadora é preciso aceitar como verdade o fato que, entre a teoria da publicização e a prática dos contratos de gestão existe um espaço de sombra, onde os conceitos norteadores da política pública da parceria público privado perdem os contornos de nitidez. Nesse espaço ganha relevância a atuação do Tribunal de Contas, seja para identificar situações problema e corrigir falhas, seja no intuito de ser, ele próprio, parte da solução.

O presente estudo está estruturado em três partes. Na primeira trata-se de contextualizar os Tribunais de Contas, o Contrato de Gestão e da Organização

Social na sua concepção, como parte do Plano Diretor de Reforma Administrativa do Estado (PDRAE,1995) levado a cabo durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e idealizado pelo então Ministro da Fazenda Luiz Carlos Bresser Pereira. Evolui-se trazendo os conceitos e os procedimentos fixados pela Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998) que devem ser adotados a partir da decisão de publicização e conclui-se situando o papel do Tribunal de Contas nesse cenário.

Num segundo momento analisa-se dois casos concretos de municípios do Estado do Paraná que adotaram o modelo de parceria com Organização Social e firmaram Contrato de Gestão – um de grande porte outro de pequeno porte – e considera-se a compatibilidade da realidade com a teoria quanto aos aspectos formais, materiais e legais. Nesse contexto, avalia-se a forma de atuação do Tribunal de Contas como protagonista no panorama da prestação de contas, na fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos e no acompanhamento e fiscalização do atingimento das metas qualitativas e quantitativas definidas em contrato e norteadas pela política pública de fomento.

Na terceira parte conclui-se com as sugestões de aprimoramento da fiscalização do controle externo nesse modelo.

Sobre o ponto inicial, identifica-se a importância da atuação do controle externo desde a convocação dos interessados, momento que seriam avaliadas a motivação e o cumprimento das etapas preliminares à decisão de publicização, com foco nos estudos de viabilidade técnica e econômica elaborados, a análise situacional, os resultados esperados, os custos comparativos da parceria com as demais opções.

A partir de então, a fiscalização acompanharia a execução da parceria, avaliando a prestação de contas, a transparência na gestão, a execução do contrato e o cumprimento das metas qualitativas e quantitativas, a fim de verificar a correta aplicação dos recursos públicos, o cumprimento das obrigações, o atingimento de metas, os resultados obtidos com vistas ao atingimento dos níveis de eficiência e melhoria do atendimento.

Nesse cenário ainda novo, verificar o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas no ambiente dos contratos de Gestão parece ser o ponto inicial e o objetivo final desse estudo. Partindo dessa avaliação, pondera-se: o controle externo é atuante na fiscalização concomitante dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais no Estado do Paraná?

A pesquisa apresenta o panorama geral da fiscalização dos contratos de gestão pelo Tribunal de Contas do Paraná.

Tendo o problema de pesquisa como ponto de partida, o presente estudo tem como objetivo geral avaliar se o controle externo é atuante na fiscalização concomitante dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais no Estado do Paraná.

Para tanto, os objetivos específicos são:

- a) Identificar onde e como está sendo utilizado o contrato de gestão nos municípios do Estado do Paraná, a partir dos registros do TCE/PR;
- b) verificar quais ferramentas e mecanismos de controle que o TCE/PR utiliza para fiscalizar os Contrato de Gestão, em seus aspectos qualitativos (atingimento de metas e objetivos) e quantitativos (prestação de contas); e
- c) Identificar as oportunidades de atuação do TCE/PR e de aprimoramento da fiscalização a partir dos problemas constatados nos casos concretos apresentados.

O estudo do tema se justifica à medida que o modelo de parceria público privada, formalizado através de contratos de gestão firmados com Organizações Sociais, tem sido apresentado como alternativa para solução de velhos problemas relacionados à prestação de serviços públicos, em especial na área da saúde. Os recursos públicos repassados às entidades privadas são bastante significativos, tanto do ponto de vista financeiro quanto do impacto social na vida de milhões de pessoas.

De acordo com levantamentos preliminares realizados em maio/2019 pela Coordenadoria Geral de Fiscalização (CGF) do TCE/PR, a somatória das parcerias com terceiro setor em vigor nos municípios do Estado do Paraná, formalizadas mediante contratos de gestão, alcançam cifras superiores a 1 (um) bilhão de reais e, atualmente, tem suas atividades concentradas na área da saúde.

A relevância econômica e o impacto social indubitáveis, acrescido do fato de que, nos últimos anos, a Corte de Contas paranaense identificou diversas irregularidades na execução de termos de parcerias e convênios firmados com terceiro setor, que resultaram em processos e condenações de gestores públicos e de entidades do terceiro setor por malversação de recursos e fraude, seria suficiente para justificar um olhar com lupa essa “nova” modalidade de vínculo.

O acompanhamento e fiscalização da transferência voluntária entre poder público e entidades do terceiro setor revelam que a fragilidade dos sistemas de controle interno, somada a ausência de acompanhamento e fiscalização do Poder Concedente dos recursos, resulta num ambiente propício ao cometimento de irregularidades, inconformidades e fraudes de vários níveis.

Segundo notícias veiculadas no portal eletrônico do TCE/PR<sup>3</sup> diversas parcerias firmadas com terceiro setor foram celebradas com o objetivo de desviar recursos públicos. Ainda que essas ações criminosas resultem em processos cíveis, criminais e administrativos, é certo que nem sempre os recursos desviados são recuperados e, pior ainda, quando a fraude resulta na piora da qualidade do serviço público que já não era satisfatório. As notícias de utilização das parcerias público privada para

3 Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pede-ao-ministerio-da-justica-inabilitacao-de-8-oscips-do-parana/3542/N>. Acesso em: 21 set. 2020.

cometer fraudes impactam no modelo e enfraquecem as entidades que executam trabalhos relevantes para a sociedade.

A fiscalização concomitante é um método que contém em si um inegável caráter pedagógico e preventivo, que valoriza as competências técnicas das Cortes de Contas e aumentam as chances de evitar que os danos se concretizem e se perpetuem. Daí a possibilidade e a necessidade de o controle externo ser mais atuante na fiscalização concomitante e na responsabilização dos agentes que dão causa a danos ao patrimônio público.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988), entre os artigos 70 e 71, define os limites de atuação dos Tribunais de Contas no Brasil:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Portanto, a sujeição ao controle do Tribunal de Contas quanto aos recursos públicos recebidos, arrecadados, guardados e gerenciados tem base constitucional e é dever inafastável de todas as pessoas – físicas e jurídicas.

A titularidade do direito de fiscalizar é verificada a partir da origem dos recursos: se provenientes dos cofres públicos federais, a competência será do Tribunal de Contas da União. Se proveniente dos cofres municipais ou estaduais, a competência do Tribunal de Contas do Estado correspondente ou do Tribunal de Contas do Município, se houver<sup>4</sup>. Ainda é possível a competência conjunta de duas ou mais Cortes de Contas, nos casos em que o objeto da contratação receber recursos da União e de outros entes da federação.

4 Em alguns estados da federação convivem dois modelos de Tribunal de Contas. Embora a Carta Magna de 1988 não permita a divisão, foram mantidas as estruturas que existiam até então: Tribunal de Contas da Bahia e Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia; Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará e Tribunal de Contas do Ceará; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Tribunal de Contas de Goiás; Tribunal de Contas dos Municípios do Pará e Tribunal de Contas do Pará; Tribunal de Contas do Rio de Janeiro e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro; Tribunal de Contas de São Paulo e Tribunal de Contas do Município de São Paulo;

O Tribunal de Contas do estado do Paraná foi criado por meio do Decreto Lei Estadual 627 de 02 de junho de 1947 (PARANÁ,1947), em substituição ao Conselho do Estado. Em 2005 foi editada a Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (PARANÁ, 2005) que estabeleceu a Lei Orgânica da Corte Contas paranaense. A missão orientadora do TCE/PR é “promover e difundir o conhecimento, aprimorando continuamente a gestão pública e viabilizando, à sociedade, o exercício do Controle Social”<sup>5</sup>. A estrutura vigente, até a presente data, está contemplada no Regimento Interno da corte de contas paranaense.<sup>6</sup>

Já em relação às Organizações Sociais, o artigo 1º da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998), define que a qualificação das entidades é atribuída pelo Poder Executivo à uma pessoa jurídica de direito privado (Associação ou Fundação), que atue nas áreas de interesse e relevância social definidas em lei (como educação, saúde, meio ambiente, pesquisa científica), com objetivo de estabelecer parceria por meio do contrato de gestão e, desta forma, efetivar política pública de fomento e provocar resultados positivos na sociedade, através da melhoria na prestação dos serviços. Veja-se os termos do referido artigo:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

A qualificação como Organização Social de uma entidade depende da comprovação dos requisitos apontados em processo de Chamamento Público, promovido pelo ente da federação interessado em estabelecer a parceria<sup>7</sup>. Uma vez qualificada como Organização Social, a entidade sem fins lucrativos é declarada de interesse social e utilidade pública perante o respectivo poder público, conforme disposto no art. 11 da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998).

A Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998) define contrato de gestão como sendo “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.”

Parceria é, segundo Modesto (2016), um vínculo estável e de longa duração,

5 Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/missaovisaovalores/236719>. Acesso em 21 set. 2020.

6 Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno/107/area/249>. Acesso em 21 set. 2020.

7 Dentre os requisitos previstos no art. 2º da Lei nº 9637/1998 (BRASIL, 1998) se destaca a comprovação do registro do ato constitutivo dispondo sobre: os objetivos relativos à área de atuação, a finalidade não lucrativa com obrigação de investir excedentes na própria atividade, a previsão de órgãos de deliberação superior - conselho de administração - no qual é garantida a participação de representante do Poder Público e membros da comunidade, a previsão de uma diretoria com atribuições e composição previstas em estatuto, obrigatoriedade da publicização de relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão, proibição de distribuição de bens ou parcela do patrimônio líquido em qualquer espécie, mesmo no caso de desligamento, retirada ou falecimento de membro ou associado, previsão da incorporação integral de patrimônio e excedentes financeiros.

formado a partir de interesses convergentes, que se baseia na interdependência “disciplinada pelo direito e geradora de obrigações jurídicas, voltada à implementação de serviços ou projetos compartilhados, independentemente da criação de pessoa jurídica.” Nesse modelo de ajuste as prerrogativas e as cláusulas exorbitantes própria dos contratos administrativos cedem espaço para o consensualismo, convergência de interesses e autonomia, a luz da consecução do objeto de interesse público. Na parceria as duas partes miram o mesmo alvo: a melhoria dos serviços para o usuário-cidadão e o ganho em eficiência.

Modesto (2016) destaca que não haverá parceria, mas contratação pura e simples, “quando ausente o interesse comum entre os partícipes, quando faltar a complementariedade na capacidade de atuação das partes envolvidas ou destinação pública no vínculo estabelecido”.

A Organização Social e o Contrato de Gestão são resultados do programa de publicização iniciado a partir da Reforma do Aparelho do Estado ocorrido a partir dos anos 1990. O modelo implementa a ideia de gestão participativa, a partir do conceito de parceria entre os setores público e privado sem fins lucrativos, chamado terceiro setor.

Modesto (2001) conta que, em sua origem, as Organizações Sociais como modelo de gestão surgem durante a reforma gerencial administrativa, idealizada por Bresser-Pereira e sua equipe durante o primeiro mandato do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Com isso pretendia-se efetivar o princípio da eficiência, recém incluído no rol de princípios Constitucionais da Administração Pública pela Emenda Constitucional nº 19 de 1993 (BRASIL, 1993), por meio de um modelo de parceria entre setor público e privado.

Nesse contexto, as Organizações Sociais, instituições privadas de fins públicos, seriam responsáveis pela inclusão da sociedade na gestão pública. Desta forma, o estado estaria viabilizando o ganho em eficiência – pagar *menos* pelo mesmo serviço ou *pagar igual* obtendo melhores resultados – e efetivando a participação popular, princípio do estado democrático de direito. É a eficiência, portanto, o norte e o principal objetivo do modelo de gestão cuja promessa é prestar serviços públicos não exclusivos de estado, a partir da combinação dos setores públicos e privado no compartilhamento de objetivos comuns.

Martins (1998), em trabalho apresentado no III Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), realizado em Madrid, destacou que o termo publicização é utilizado “para denominar a transferência de atividades não exclusivas de Estado para o terceiro setor, estabelecendo também uma conexão com a sociedade civil”. O autor desenvolve o conceito a partir da visão sistemática:

O conceito de publicização que proponho não está centrado necessariamente em apenas uma instância, mas representa um movimento do Estado, mercado ou comunidade de reconhecimento, expansão e consolidação de um espaço público: a) segundo os atributos da transparência, participação e caráter coletivo; e b) segundo diferentes graus de envolvimento dos atores sociais – cooperações estas nas quais a sociedade civil pode assumir uma grande variedade de papéis, tais como apoiadora, controladora, proprietária, empreendedora, deliberadora etc... MARTINS (1998)

Para o autor, o contrato de gestão está assentado em cinco premissas: publicização, gestão mista, parceria, atingimento de metas e flexibilidade institucional. Nesse modelo o estado assume a tarefa de (1) subsidiar a gestão e execução de serviços não exclusivos de estado, transferidos ao particular; e (2) fiscalizar e supervisionar a execução do Contrato de Gestão, nos termos do art. 8 da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998).

A importância do papel do Estado, que deixa de prestar o serviço diretamente e passa a atuar na supervisão da atividade executada pelo particular, bem como no acompanhamento e fiscalização do cumprimento das metas e objetivos, é proporcional à relevância da atuação do Tribunal de Contas como entidade fiscalizadora dos recursos, da efetividade da política pública e do atingimento das metas do Contrato de Gestão, critérios para avaliar a melhoria dos serviços e o ganho em eficiência.

A qualificação destas entidades, que entram no cenário brasileiro com a promessa de trazer melhoria para os usuários dos serviços públicos, revela-se etapa importante no processo de publicização, pois dela depende o sucesso (ou não) da parceria entre Poder Público e iniciativa privada. Nesse sentido, a lei das Organizações Sociais (OS), Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998), no artigo 20 e incisos, fixa as diretrizes e critérios para qualificação das organizações sociais: “I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente; II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; III - controle social das ações de forma transparente”.

Importante ressaltar que a natureza jurídica do contrato de gestão é de convênio, de parceria. Nessa condição o modelo difere do contrato administrativo regido pela Lei Federal nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) em suas principais características e objetivos, pois ausentes as prerrogativas do poder público.

Todavia, entre contrato de gestão e o contrato administrativo não existe apenas diferenças. Vale lembrar que os dois modelos estão assentados sobre os princípios constitucionais da administração pública expressos no art. 37, *caput* da Constituição (BRASIL, 1988): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo no caso do contrato de gestão é descrito como economicidade. A gestão de pessoal, por exemplo, embora experimente a flexibilidade da gestão privada, a seleção deve ser feita seguindo critérios de impessoalidade, conforme decidiu o STF na ADI 1923 (STF, 2015).

Uma vez ultrapassada a etapa de qualificação da entidade como Organização Social, as partes iniciam o processo de elaboração em conjunto do Contrato de Gestão, através do qual serão estabelecidas as atribuições, as metas, as responsabilidades e as obrigações das partes, em comum acordo. É equivocado, portanto, o modelo que tem sido adotado por alguns municípios paranaenses de lançar edital de credenciamento de entidades sem fins lucrativos, com objetivo de qualificá-las como Organização Social, e inserir como anexo do edital a minuta do contrato. Por expressa previsão legal o contrato de gestão é elaborado em conjunto pelas partes, conforme determina o art. 6º da Lei nº 9637/1998 (BRASIL, 1998).

A parceria pode contemplar a cessão de servidores e a permissão de uso de bens públicos móveis e imóveis e, quanto a esses aspectos, é digna de nota a crítica de Mello (2000) ao apontar inconstitucionalidade tanto no fato dessas entidades receberem bens públicos, dotações orçamentárias e servidores públicos custeados pelo erário e sem processo regular, quanto na discricionariedade que envolve a qualificação de entidade privada como “organização social”.

Uma vez concluída a elaboração do Contrato de Gestão, este é submetido à aprovação do Conselho de Administração da entidade. Após a manifestação do colegiado, segue para análise da autoridade responsável pela área fomentada<sup>8</sup> na estrutura do Poder Público. A assinatura do ajuste, seguida da publicação do ato, confere os efeitos de validade e eficácia ao contrato de gestão e autorizam o início da execução da parceria propriamente dita.

Com o início da execução surge para o Poder Público o dever de fiscalizar e supervisionar as atividades, com vistas não apenas ao atingimento das metas qualitativas e quantitativas, mas também quanto ao cumprimento dos instrumentos que sustentam a parceria: regulamento de aquisições e contratação de pessoal, cumprimento de obrigações contratuais de natureza trabalhista e civil.

Nesse contexto, é nítido que, ao transferir a gestão da estrutura e do serviço público ao particular, o poder público assume a função de mantenedor e fiscalizador das atividades executadas pela Organização Social. Essa atividade de fiscalização exige planejamento, profundo conhecimento dos instrumentos que regulamentam a parceria, preparo e capacitação do corpo técnico, além de disponibilidade e constância. Os casos concretos demonstram que o acompanhamento e fiscalização dos contratos de gestão têm sido o maior desafio do poder público, como mais adiante se demonstrará.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) estabelece em seu artigo 71 (BRASIL, 1988) que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas. A redação poderia levar ao entendimento equivocado que o Tribunal de Contas estaria vinculado e subordinado aos desideratos

<sup>8</sup> Se for um contrato de gestão relacionado à área da saúde, essa autoridade será o Secretário de Saúde (no âmbito Estadual ou Municipal) ou o Ministro da Saúde (no âmbito federal).

do Poder Legislativo, titular do controle externo. Em verdade, tanto um quanto outro são autônomos e independentes entre si na função fiscalizatória.

Nesse cenário o Tribunal de Contas surge como protagonista, pois dentre as várias atribuições previstas na Constituição da República, está aquela de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos, por meio do julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, conforme previsto no art. 71, inc. II da CRFB (BRASIL, 1988).

Para além da julgar contas, merece destaque a função de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos transferidos às entidades durante a execução do contrato de gestão, no chamado controle concomitante dos atos de gestão. Nesse aspecto, fiscalizar o cumprimento das metas fixadas, avaliar o atingimento dos objetivos da política pública de fomento, desde as etapas preliminares ao processo de publicização, a motivação que conduziu o gestor à decisão de estabelecer a parceria na gestão de serviços públicos, surge como oportunidade para esse importante ator de assumir seu protagonismo.

A motivação do ato é um dever para o gestor e o ponto de partida da fiscalização do Tribunal de Contas, que pode abranger desde a análise do processo de seleção e qualificação do parceiro privado, com vistas a verificar o cumprimento dos princípios da legalidade, competitividade e publicidade, até análise da efetividade da política pública e dos resultados, por meio da avaliação das metas qualitativas e quantitativas.

De todo modo, a parceria público privada formalizada através do contrato de gestão é uma oportunidade da Corte de Contas colocar à disposição da sociedade o conjunto de experiências e saberes do seu corpo técnico, contribuindo para viabilizar a melhoria da qualidade nos serviços públicos prestados ao usuário cidadão, sem perder de vista a fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos administrados pela entidade privada.

As Organizações Sociais e os Contratos de Gestão passaram a ser adotados com mais intensidade no cenário paranaense após o julgamento da ADI 1923 em 2015 (STF, 2015). Até então, o modelo de parceria com terceiro setor mais utilizado era o Termo de Parceria firmado com entidade qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), regulamentado pela Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014).

É inegável que algumas entidades com essas características ganharam notoriedade e espaço nas mídias a partir da divulgação de esquemas milionários corrupção, a ponto de o modelo ser associado como instrumento de gestão fraudulenta e desvios de verbas públicas<sup>9</sup>.

9 Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/stj-mantem-na-1a-instancia-acao-que-investiga-fraudes-em-contratacao-de-oscip-no-parana>. Acesso em: 21 set. 2020.

As investigações expuseram o pior do modelo de parceria entre o setor público e o setor privado: a fragilidade do controle e da fiscalização por parte do poder público, viabilizando não só o cometimento de fraudes, mas a perpetuação de desvios de verbas públicas e de finalidade da parceria. Alguns desses processos ainda tramitam perante o Tribunal de Contas do Paraná, que apura responsabilidades e os prejuízos aos cofres públicos e à sociedade.

Disso resulta a conclusão da urgente necessidade de aprimorar técnicas de fiscalização e controle dos repasses ao terceiro setor, tanto pela entidade mantenedora quanto pelo órgão de controle externo.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A análise preliminar dos procedimentos metodológicos partiu das palavras de Kuark, Manhães e Medeiros (2010, p. 23):

O espírito científico é, antes de mais nada, uma atitude ou disposição subjetiva do pesquisador que busca soluções sérias, com métodos adequados, para o problema que enfrenta. Esta atitude não é inata nas pessoas, devendo ser aprendida. O espírito científico se traduz por uma mente crítica, objetiva e racional.

Como bem elucida Marconi e Lakatos (2003 p.83) “o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo”, e nessa perspectiva o presente trabalho adotou, quanto aos objetivos, a metodologia de pesquisas exploratórias Gil (2008, p. 27), pois buscou-se através dos conceitos existentes na legislação em vigor, com a evolução do entendimento no âmbito jurídico (Tribunais de Contas e STF) brasileiro sobre o tema e se abordou o impacto que as atividades desenvolvidas pelas Organizações Sociais podem trazer no dinamismo das atividades que a Administração possui interesse que sejam realizadas por terceiros, na ótica de uma adequada prestação de contas e apropriada transparência na execução dessas atividades.

Portanto, os estudos foram no sentido de apresentar como o TCE/PR realizou atividades de controle externo nos últimos dois anos (2019-2020) sobre os contratos realizados nos moldes da Lei nº 9.637/98 (BRASIL, 1998) no estado do Paraná por meio de um sistema eletrônico próprio e *on-line*, além de apresentar dois casos de contratos de gestão firmados por municípios paranaenses, expondo a representatividade que as Organizações Sociais – OS possuem na demanda municipal, mas avaliando-se sobre os riscos da ausência de uma adequada prestação de contas, com perdas no controle efetivo das atividades e na transparência no uso dos recursos públicos utilizados.

A técnica de pesquisa utilizada conforme explica Marconi e Lakatos (2003, p. 174) baseia em documentação indireta, pois “Toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas

empregadas.”, e segundo os mesmos autores o presente estudo se enquadra como uma pesquisa documental, secundária ou bibliográfica, tendo em vista que as atividades basearam-se em material disponibilizado aos pesquisadores, seja na legislação, ou em decisões de órgãos de controle, como o STF, TCU, ou mesmo o TCE/PR, além da doutrina brasileira.

Quanto à abordagem, ela se caracteriza como uma pesquisa qualitativa e com objetivo exploratório, com enfoque em levantamento bibliográfico e análise de exemplos para estimular a compreensão do assunto, conforme definição de Kuark, Mahães e Medeiros (2010, p.28). Nesse sentido, considerou-se a evolução legislativa e jurisprudencial sobre o tema, demonstrando os espaços que as entidades privadas classificadas como Organizações Sociais vêm ocupando, contudo, considerando a ótica do controle externo e a perspectiva que a execução das atividades merece, com uma avaliação voltada a transparência e a adequada prestação de contas.

### 3.1 A FISCALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

Durante a gestão do Conselheiro Nestor Batista (2019-2020) foi criado o Programa de Fiscalização de Contratos de Parceria e de Gestão - PROFIC, através da Portaria nº 231/19 (TCE/PR, 2019) com objetivo de intensificar (1) a fiscalização dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais, através do aprimoramento da fiscalização e (2) o acompanhamento e auditoria de Concessões Públicas e de desestatização.

Para levantar dados, em abril/2019 o Tribunal de Contas do Estado do Paraná encaminhou aos 399 Municípios do Estado pedido de informação acerca da existência de Contratos de Gestão firmados com Organizações Sociais em vigor, com os dados da entidade, valores repassados e objeto. O levantamento buscou saber se o Município já havia realizado estudos comparativos entre os meios de execução de políticas públicas considerando essa opção, a pesquisa também considerou esses registros no Portal de Informações para Todos (PIT) do TCE/PR<sup>10</sup>.

Os resultados obtidos revelam que o modelo de parceria entre Poder Público e Organizações Sociais ainda é pouco utilizado no Estado do Paraná, ao todo nove municípios adotaram o modelo: Araucária, Curitiba, Foz do Iguaçu, Nova Prata do Iguaçu, Pinhais, Piraquara, Roncador, São João, São José dos Pinhais. O Município de Fazenda Rio Grande informou à Corte que está estudando a implantação do modelo de gestão.

O número pouco expressivo de contratos de gestão no estado contrasta com os valores significativos e com a relevância do objeto da parceria: gestão de

10 Disponível em: <http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Convenios/ConveniosConsulta/ConvenioBI>. Acesso em 25 set 2020.

serviços de saúde pública, em contratos que vão de R\$ 5.000.000,00 a mais de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais) e somam R\$ 1.123.668.112,10 (um bilhão, cento e vinte e três milhões, seiscentos e sessenta e oito mil, cento e doze reais), com dados obtidos até maio de 2019, conforme Tabela 1:

**Tabela 1 – Distribuição no estado do Paraná dos Contratos de Gestão ou iniciativas para sua implantação**

MUNICÍPIO	CONTRATADO	DESCRIÇÃO	VALORES EM R\$
Araucária	PRO Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Gestão do Hospital Municipal de Araucária	8.621.997,10
Araucária	PRO Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Gestão do Hospital Municipal de Araucária	75.452.900,39
Araucária	IB Instituto Biosaúde	Gestão do Hospital Municipal de Araucária	10.729.579,04
Araucária	Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	Gestão do Hospital Municipal de Araucária	136.566.110,02
Araucária	Instituto Vida e Saúde - Invisa	Gestão do Hospital Municipal de Araucária	82.794.657,78
Pinhais	PRO Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Gestão do Hospital N. Sra. Da Luz e UPA 24h	106.184.638,18
Pinhais	PRO Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Gestão do Hospital N. Sra. Da Luz e UPA 24h	53.955.061,22
Pinhais	Incs - Instituto Nacional de Ciências da Saúde	Gestão do Hospital N. Sra. Da Luz e UPA 24h de Pinhais	13.398.000,00
Pinhais	Incs - Instituto Nacional de Ciências da Saúde	Gestão do Hospital N. Sra. Da Luz	56.520.000,00
Piraquara	Incs - Instituto Nacional de Ciências da Saúde	CONCURSO DE PROJETOS - Gestão de UPA 24h	10.132.236,60
Foz do Iguaçu	PRO Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Contrato de Gestão com Pro Saúde	70.007.475,45
São João	Instituto de Saúde de São João-Issj	Contrato de Gestão com instituto	5.071.749,65
Roncador	Instituto de Saúde Santa Clara	Gestão do Hospital Municipal	18.600.000,00
Curitiba	Incs - Instituto Nacional de Ciências da Saúde	Gestão UPA-CIC	20.366.400,00
Fazenda Rio Grande	Advcom Consultores Ltda.	Consultoria em OS	393.600,00

MUNICÍPIO	CONTRATADO	DESCRIÇÃO	VALORES EM R\$
Foz do Iguaçu	Fundação Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu	Fundação estatal de FOZ não presta contas no SIM-AM, mas só no Mural	450.000.000,00
Nova prata do Iguaçu	Instituto de Saúde de Nova Prata do Iguaçu - Isnpi	Contrato de Gestão em saúde	4.112.929,18
Nova prata do Iguaçu	Instituto de Saúde de Nova Prata do Iguaçu - Isnpi	Contrato de Gestão em saúde	760.777,49
Nova prata do Iguaçu	Instituto de Saúde de Nova Prata do Iguaçu - Isnpi	Contrato de Gestão em saúde	100.082,57
<b>TOTAL</b>			<b>1.123.668.112,10</b>

Fonte: Os autores, com adaptações

### 3.2 FISCALIZAÇÃO QUANTITATIVA: SISTEMAS DE FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná (TCE/PR, 2006) definiu em seu art. 175-H, as competências da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) e dentre as atribuições trouxe aptidão àquele setor realizar a análise dos repasses de recursos:

II – realizar o acompanhamento dos repasses de recursos estaduais e municipais decorrentes de instrumento formalizado por entidades da administração pública direta ou indireta, entre si ou com organizações da sociedade civil, qualificadas ou não como Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), para a execução de programas, projetos e atividades; (Resolução nº 64/2018, TCE/PR)

Essa previsão buscou considerar o tratamento advindo pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), que traz a interpretação sobre a amplitude e o alcance dos repasses, mas que, de certa forma, conduz para um conceito mais especificamente voltado as transferências voluntárias, conforme o seu artigo 25:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

A análise legal é clara, pois decorre da previsão de que os repasses, como os que são realizados para os programas da saúde, e quando são obrigatórios e determinados em lei, são chamados de repasses fundo a fundo e em decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), esclareceu no Acórdão nº 2647/2017 - Plenário (TCU, 2017) esse conceito:

As transferências fundo a fundo são mais flexíveis e não possuem um rito tão complexo quanto o dos convênios. A legislação do SUS estabeleceu as

transferências regulares e automáticas de recursos a Estados e Municípios como forma de priorizar a descentralização de recursos, permitindo aos entes subnacionais que tivessem maior autonomia na implementação das ações.

Nota-se assim que nem todos os gastos estariam amparados em um mesmo grupo de despesas, que segundo Gomes (2013), tem-se duas modalidades distintas de transferências de recursos, uma advinda de uma previsão legal, considerada obrigatória e continuada e outra realizada pela vontade do gestor público e nesse sentido o autor concluiu:

[...] nem todas as despesas que possam ser objeto de descentralização enquadram-se como obrigatórias e de caráter continuado, uma vez que existem despesas discricionárias e de capital que dependem de análises específicas para autorização, sendo submetidas à regra geral de celebração de convênios ou contratos de repasse. GOMES (2013)

Essa avaliação é demonstrada pela cartilha do Ministério da Saúde, que elenca que os convênios<sup>11</sup> “podem ser utilizados para a execução de programas, projetos, ações, atividades ou eventos de saúde. São transferências voluntárias de recursos.” (BRASIL, 2006, p. 21).

A definição do termo “transferência voluntária” foi citada<sup>12</sup> no âmbito da própria Corte de Contas do Estado do Paraná, contudo, cabe salientar que a própria Constituição Federal, em seu artigo 70 Parágrafo único (BRASIL, 1988) já exige que todos devem prestar contas dos recursos públicos que receba:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.  
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Detalhando ainda mais essa previsão pode-se ainda abordar o inciso VI do artigo 71 (BRASIL, 1988) da Carta Magna que detalha ainda mais a competência dos Tribunais de Contas em fiscalizar quaisquer recursos repassados:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

11 O convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas. (DI PIETRO, 2019. p.379)

12 No âmbito do Acórdão N°: 3782/14 - TRIBUNAL PLENO, publicado em 23/07/2014 (TCE, 2014), que alterou trechos da Resolução n° 28/2011, pela Resolução n° 46/2014, a então Diretoria Jurídica, sugeriu mudar o termo “transferência voluntária” para “repasse voluntários” definidos na Resolução n° 28/2011, contudo, essa sugestão acabou não sendo adotada pelo relator.

Diante dessa evidente competência constitucional o TCE/PR por meio da Resolução nº 28/2011 (TCE/PR, 2011) veio regulamentar todas as transferências de recursos que visam fomentar, numa ideia de mútua cooperação, os repasses que são realizados no âmbito do estado do Paraná, com o dever de prestar contas ao controle externo, consolidado através do Sistema Integrado de Transferências (SIT).

Essa situação somente foi possível com a introdução de um sistema, *on-line*, que permite aos usuários acessarem a plataforma, através de navegadores da *internet* e executem suas atividades com o preenchimento das obrigações exigidas no sistema eletrônico.

O registro das parcerias, conforme expressado na Resolução nº 28/2011 (TCE/PR, 2011), deve ser realizado desde a sua formalização e é constante durante toda a sua vigência, cabendo o registro dos repasses, dos eventuais aditivos, das manifestações do Fiscal da Transferência e do Controle Interno, bem como o registro de todas as despesas incorridas pelo Tomador dos recursos, além de diversos anexos que auxiliam a avaliação da validade dos registros.

Essa sistemática, aprimorou as atividades do controle externo, mas também dos próprios entes fiscalizados, em especial ao seguinte:

- a) a obrigatoriedade prestar contas, de todas as parcerias formalizadas, fortaleceu a tempestividade para fiscalização pelo Tribunal de Contas;
- b) auxilia sobremaneira os trabalhos de fiscalização, até mesmo do controle interno dos jurisdicionados na realização de suas atividades cotidianas; e
- c) a transparência no acesso aos dados e informações declaradas pelos responsáveis é instantânea.

Esse facilitador para acompanhamento de prestação de contas, vive em constante modernização, desde o seu lançamento em 2012, diversas modificações e atualizações foram realizadas no sistema, além de ser um sistema captador de dados, ele também se tornou um sistema gerencial para a Administração Pública paranaense, tanto no âmbito municipal quanto o estadual.

O SIT foi desenvolvido considerando-se a perspectiva do usuário, com o propósito de que ele fosse uma ferramenta de acompanhamento e controle dos concedentes dos recursos ao mesmo tempo em que funciona como um sistema de fácil alimentação para as entidades prestadoras de contas dos recursos recebidos, o sistema se apresenta como uma ferramenta que já deu início à concretização dos objetivos constantes no Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2017-2021).<sup>13</sup>

13 “Contribuir para melhoria do desempenho da Administração Pública”, “Melhorar o desempenho do TCE/PR”, “Fomentar a transparência na Administração Pública”. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/2/pdf/00309908.pdf>. Acesso em 10 set. 2020.

## 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A seguir serão apresentadas a análise de dois contratos firmados com municípios do estado do Paraná.

### 4.1 O CASO DO MUNICÍPIO ALFA<sup>14</sup>

Durante o ano de 2018, a fiscalização concomitante detectou pagamentos de valores significativos destinados à uma determinada entidade sem fins lucrativos. Em análise mais aprofundada, constatou-se que essa entidade havia sido qualificada como Organização Social pelo Município Alfa, nos termos da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998), e que os repasses ocorriam por força do contrato de gestão em vigor.

As informações acerca da destinação dos recursos não estavam sendo inseridas no SIT, fato que por si só já constitui violação ao dever de prestar contas.

O Regimento Interno do TCE/PR prevê que, diante de situações que indiquem desconformidade do ato de gestão com a legislação de regência, a Unidade Técnica formalizará o apontamento<sup>15</sup> abrindo prazo para manifestação do jurisdicionado sobre os fatos constatados. Nesse ambiente, a Unidade Técnica apontou a ausência de prestação de contas no sistema eletrônico - SIT.

Em resposta, o Município Alfa informou que não estava obrigado a prestar contas no SIT dos repasses efetuados em cumprimento ao contrato de gestão. A defesa baseou-se em dois pressupostos legais: (1) o art. 25<sup>16</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) isenta o município de tal obrigação; (2) a Resolução do TCE/PR<sup>17</sup> que regulamenta os repasses foi taxativa ao limitar a aplicabilidade às “Transferências Voluntárias”, como os repasses para área da saúde não se enquadram nesse conceito, estariam enquadrados na exceção legal da LRF.

Além disso, o Município Alfa argumentou que as obrigações constantes no SIT para prestação de contas e garantia da transparência da atividade não seriam suficientes, pois nos contratos de gestão a avaliação seria baseada na análise das metas e dos resultados alcançados, conforme expressamente previsto na legislação<sup>18</sup>. O Município Alfa apontou falhas no sistema, como ausência de mecanismos para captar informações de metas e resultados, e peculiaridades do contrato de gestão, como justificativas para não prestar contas dos repasses realizados.

14 O nome do município é fictício para preservar a identidade, uma vez que, até a data de entrega do presente artigo, não havia decisão transitada em julgado.

15 Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA) previsto no art. 9º do Regimento Interno do TCE/PR (TCE/PR, 2005) e regulamentado por meio da Instrução Normativa nº 122/2016 (TCE/PR, 2016).

16 Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

17 A Resolução nº 46/2014 (TCE/PR, 2014), alterou a ementa da Resolução nº 28/2011 (TCE/PR, 2011), e reformulou o artigo 1º com a seguinte redação: “Dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências.”

18 Especialmente o parágrafo primeiro do artigo 8 da Lei nº 9.637/98 (BRASIL, 1998).

Em análise do contraditório, a Unidade Fiscalizadora afastou a tese argumentativa reforçando a competência institucional da Corte de Contas paranaense e o dever constitucional do Município Alfa, ambos inafastáveis pela interpretação da legislação, seja por força da atualização do Regimento Interno do TCE/PR (2018) seja pelas conclusões da ADI 1923 (STF, 2015).

Nota-se que os argumentos do município foram no intuito de se evitar a obrigatoriedade de prestar contas da execução dos recursos, sob o enfoque da transparência da execução, dando primazia única e exclusivamente sob a ótica do resultado, em aversão a qualquer outra obrigatoriedade de prestação de informações, entendendo que o atingimento das metas propostas sobrepõem outras obrigações dela decorrentes, como a corriqueira apresentação de notas fiscais da execução ou de extratos que demonstram o uso dos recursos.

Cabe destaque as palavras de Alexandrino e Paulo (2013, p.133), sobre a autonomia que tais entidades têm no contrato de gestão:

Os contratos de gestão celebrados entre o poder público e entidades privadas (as organizações sociais) representam o instrumento que possibilita a elas receber fomento do Estado, sujeitando-as, em contrapartida, à fiscalização da destinação do fomento recebido, que dever ser empregado com vista à consecução das metas com as quais se comprometeram. Ocorre aqui, portanto, uma redução da autonomia gerencial dessas entidades privadas.

Apesar da busca pelo melhor controle de resultados<sup>19</sup> ser o fim em si das parcerias em geral, em especial às organizações sociais, o gerenciamento para fixar metas e prazos de execução nos contratos de gestão deve estar amparado por metodologias que demonstrem a regularidade das atividades para justamente trazerem o amparo necessário desses resultados, sendo evidenciando pelo fato de não existir supremacia de um princípio (eficiência) sobre outros (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade), como esclarece Alexy (2008, p. 93):

Se dois princípios colidem - o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com o outro, permitido-, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção.

Nesse sentido as justificativas trazidas pelos responsáveis do município foram respondidas, tendo em vista que a obrigação de prestar contas daquilo que o sistema de controle do TCE/PR exige (SIT) é independente de outras obrigações e serve para o momento em que ocorre, nada impedindo que o controle externo solicite outras informações ou mesmo o detalhamento daquilo que está acontecendo seja de maneira tempestiva e concomitante ou a *posteriori*.

19 Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p.299), esclarecem que nos contratos de gestão a “sua finalidade básica é possibilitar à Administração Superior fixar metas e prazos de execução a serem cumpridos pela entidade privada ou pelo ente da Administração indireta, a fim de permitir melhor controle de resultados.”

Atualmente, o processo encontrasse em fase de instrução final, aguardando o parecer do relator designado para determinar a obrigatoriedade ou não de prestação de contas pelo jurisdicionado no âmbito da legislação aplicada às Transferências Voluntárias e o Sistema Integrado de Transferências (SIT).

## 4.2 O CASO DO MUNICÍPIO BETA<sup>20</sup>

O contrato de gestão firmado entre o Município BETA e a entidade privada foi escolhido como projeto piloto do PROFIC para testar a viabilidade da matriz de planejamento de auditoria, desenvolvida durante a etapa de planejamento.

A escolha de um hospital foi resultado de análise de risco e gestão estratégica da equipe, composta por analistas das áreas jurídica e contábil. A gestão de estrutura hospitalar por natureza é bastante complexa, ainda que se trate de uma estrutura de pequeno porte. Nesse contexto da gestão hospitalar, é relevante a análise de Bresser-Pereira (2019):

O hospital tem uma situação empresarial muito característica, na qual o trabalho é mais coletivizado, com um tipo específico de articulação que demanda gerência. Na Atenção Primária, é um pouco diferente, ela está baseada no pequeno produtor do consultório; trata-se de uma equipe muito pequena e o médico é uma referência de maior hierarquia e maior saber. A Atenção Primária é uma realidade bem diferente do hospital e quando se depara com uma lógica empresarial, a interferência pode ser negativa, especialmente considerando a lógica do médico responsável pelo caso, do acompanhamento do caso específico.

A análise foi iniciada com os registros constantes do SIT, seguida da solicitação e análise dos documentos visando contextualizar o tema. Nesse momento inicial foram identificadas diversas situações problema. Em termos gerais, foram definidos os seguintes objetivos (1) avaliar a conformidade do planejamento, formalização, execução, fiscalização e controle do contrato de gestão; (2) verificar a capacidade de a entidade de gerenciar o hospital de forma eficiente e eficaz, visando atingir os resultados e metas; (3) verificar a legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência da transferência de serviços públicos de saúde ao parceiro privado por meio de contrato de gestão.

Definidos os objetivos a equipe elaborou 14 questões de fiscalização, a partir das seguintes linhas de investigação: planejamento municipal, qualificação e seleção, contratação, execução, fiscalização e controle.

A metodologia foi definida para atender as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público<sup>21</sup> (NBASP), especialmente as de nº 100, 300 e 400, contidas no Nível 2 das normas publicadas, articuladas com as Normas de Auditoria Governamental<sup>22</sup>

20 O nome do município é fictício para preservar a identidade, uma vez que, até a data de entrega do presente artigo, não havia decisão transitada em julgado.

21 Disponível em <https://irbcontas.org.br/biblioteca/nbasp-1/>. Acesso em 23 de out.2020.

22 Disponível em <https://irbcontas.org.br/biblioteca/normas-de-auditoria-governamental-nags/>. Acesso em 23 de out.2020.

(NAGS) adotadas pelo TCE/PR, instituídas pela Resolução nº 42/2013 (TCE/PR, 2013), dentro de nível de asseguarção razoável quanto ao escopo abrangido pelos procedimentos de auditoria planejados.

A fiscalização foi iniciada com a coleta de documentos e informações, indispensáveis para o levantamento situacional que, posteriormente, evidenciariam os achados. Foram aplicadas entrevistas com os principais atores atuantes do planejamento, seleção e execução contratual, seguido de visitas *in loco* à Secretaria Municipal de Saúde, a Controladoria Interna, ao Hospital Municipal, a sede administrativa da Organização Social e ao Ministério Público.

Em primeira análise, os resultados da fiscalização apontaram inconformidades relevantes nas etapas do planejamento, execução contratual, fiscalização e controle. Constatou-se que a tomada de decisão de transferir a gestão do hospital municipal para uma Organização Social não foi resultado de um planejamento estratégico do gestor municipal do Sistema Único de Saúde (SUS) articulado como as demais esferas de gestão, fundamentado em estudos preliminares e respeitando as diretrizes constitucionais do sistema.

Basicamente, o Ministério Público local ingressou com demanda judicial apontando irregularidades na gestão do hospital, destacando a massiva terceirização dos serviços médicos, contratados através de clínicas médicas próprias que se autogerenciavam. Por força de decisão judicial, foi determinado que o Município Beta preenchesse as vagas de médico com aprovados em concurso públicos.

A transferência da gestão do Hospital Municipal à iniciativa privada, por meio do contrato de gestão, foi a alternativa encontrada pela gestão municipal para manter o hospital ativo e operante sem cumprir à determinação judicial de realizar concurso para admitir servidores e, ao mesmo tempo, sem desobedecê-la, à medida que os contratos firmados com clínicas médicas em vigor foram rescindidos. A justificativa apresentada foi que as admissões extrapolariam os índices de pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse cenário, fica evidente o desvirtuamento do modelo desde sua concepção.

A fiscalização resultou nos seguintes achados de auditoria:

1. Processo decisório de terceirização da gestão não embasado em adequado estudo comparativo em termos de custos e produtividade.
2. Pagamentos mensais sem a análise dos desvios ocorridos nas quantidades contratadas (cota fixa) e desvinculados da avaliação do cumprimento das metas e indicadores de qualidade (cota variável).
3. Ausência de aplicação financeira dos recursos disponíveis em conta corrente.
4. Inclusão de custos administrativos na execução financeira do contrato

sem a demonstração do vínculo direto dos gastos ao objeto contratado e sem a comprovação dos critérios de rateio utilizados.

5. Deficiência nos procedimentos de contratação dos prestadores de serviços pelo ISSCC e ausência de fiscalização e controle quanto à efetiva prestação dos serviços contratados.

6. Deficiência nos procedimentos de fiscalização e controle da execução do contrato de gestão.

A ausência de fiscalização ocorreu tanto por omissão da Organização Social (OS) em fiscalizar seus próprios contratados, quanto do Município Beta, que não estruturou equipe mínima necessária para acompanhar a execução e comparar os resultados. Tal cenário viabilizou que desvios de conduta e irregularidades fossem cometidos de forma continuada. Toma-se o exemplo das escalas de trabalho de médicos plantonistas, a maior despesa do contrato de gestão.

O plano de trabalho da OS havia previsto plantões médicos de 12 horas, seguidos de 36 horas de folga, realizados por cinco médicos. A fiscalização constatou que a escala de plantões médicos contava com quatro médicos cujos turnos eram de 48 horas, 72 horas e até 108 horas. O controle de frequência era preenchido manualmente e o registro era britânico<sup>23</sup>, o que significa que, na prática, não havia controle de jornada em atividades que eram remuneradas por hora trabalhada. Foi constatado que o médico servidor municipal também prestava serviços através de empresa interposta, acumulando função de médico e prestador de serviços em horários incompatíveis.

Basicamente, com relação aos serviços médicos, antes do contrato de gestão eram prestados e gerenciados pelos próprios profissionais terceirizados, que distribuíam os plantões, mediante acordos e ajustes entre si, e eram remunerados por hora e pagos através de contratos firmados entre o município e as clínicas médicas próprias.

Após o contrato de gestão, quando era esperado que a Organização Social assumisse a função gerencial na estrutura diretiva do hospital municipal, os mesmos prestadores de serviços continuaram exercendo as mesmas funções, gerenciando os serviços médicos, elaborando a própria escala de trabalho, sem fiscalização pela empresa interposta (que foi contratada para remunerar os profissionais terceirizados), pela Organização Social ou mesmo pela administração pública. Ou seja, nada mudou quanto ao fato de os serviços médicos no hospital serem autogerenciados pelos próprios profissionais terceirizados.

O contrato de gestão foi uma nova roupagem que a terceirização pura e simples assumiu, cujo resultado prático foi o de elevar o custo final do hospital.

23 Ponto britânico é o registro uniforme em cartão ponto, em que entradas e saídas são anotadas diariamente no mesmo horário. De acordo com a Súmula 338, item III do Tribunal Superior do Trabalho (TST) esse registro é nulo: "Os cartões de ponto que demonstram horários de entrada e saída uniformes são inválidos como meio de prova, invertendo-se o ônus da prova, relativo às horas extras, que passa a ser do empregador, prevalecendo a jornada da inicial se dele não se desincumbir."

Nesse cenário, a fiscalização constatou que o desvirtuamento do contrato de gestão desde a tomada de decisão, aliado a ausência de estrutura de acompanhamento e fiscalização com papéis e objetivos definidos, resultou na impossibilidade de avaliar de forma positiva a transferência da gestão do Hospital do Município Beta à iniciativa privada, seja no aspecto da melhoria dos serviços prestados ao usuário cidadão, na correta aplicação dos recursos públicos ou mesmo no ganho em eficiência.

A pesquisa identificou a falta de aderência do modelo teórico-normativo com a aplicação prática. Nesse contexto, o contrato de gestão parece estar distante de atingir os objetivos delineados na política pública.

No caso do Município Alfa observa-se outro vértice de discussão, representado pela negativa da administração pública em prestar contas dos repasses efetuados à Organização Social por força do contrato de gestão, como resultado de interpretação de normas infraconstitucionais que, segundo Alfa, configurariam hipótese exceção.

A controvérsia se encontra superada desde o julgamento da ADI 1923 (STF, 2015), que adotou entendimento pacífico quanto a inafastabilidade do controle dos Tribunais de Contas nos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais. Como o SIT é uma das ferramentas que o TCE/PR utiliza para exercício de sua função de controle externo, a negativa do Município Alfa em prestar contas através dele não apenas viola o dever constitucional de prestar contas como compromete a transparência da gestão.

Já no caso do Município Beta, o contrato de gestão foi alternativa encontrada pelo município para manter os médicos terceirizados e não realizar concurso público para admissão de médicos sem afrontar diretamente a decisão judicial proferida na Ação Civil Pública<sup>24</sup>. Segundo os gestores municipais, se a ordem fosse cumprida o Município Beta extrapolaria o limite de gasto com pessoal fixado no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse contexto, o planejamento da inserção da iniciativa privada no âmbito do Sistema Único de Saúde foi inexistente. Ausência de estudos preliminares e de análise comparativa dos custos da terceirização, essenciais para qualificar a tomada de decisão, inviabilizam análise de vantajosidade para a administração do modelo de parceria.

Constatou-se que o Município Beta não havia se estruturado para exercer as funções de acompanhamento, avaliação, fiscalização e controle no âmbito da política pública e do contrato de gestão. Os aspectos avaliados eram semelhantes àqueles executados no âmbito dos contratos administrativos regidos pela Lei de Licitações, sem se ater às especificidades próprias do contrato de gestão.

Em termos práticos, o modelo de terceirização desestruturado, que fora objeto de questionamento pelo Ministério Público na Ação Civil Pública, permanece vigente,

24 Ação Civil Pública 0000858-62.2013.8.16.0096.

apenas com uma nova roupagem: os múltiplos contratos com clínicas médicas privadas foram substituídos pelo contrato com a Organização Social, a qual, através de uma empresa interposta, contratou os mesmos médicos para dar continuidade aos serviços no hospital. Não foi possível relacionar o custo maior com a gestão do hospital com implementação de métodos de gestão para melhoria dos serviços.

Nesse cenário, dada a magnitude dos repasses à iniciativa privada, do impacto social e da existência de problemas graves no controle, execução e fiscalização identificados, é imperiosa a necessidade de o TCE/PR atuar de forma constante na fiscalização das várias etapas dos contratos de gestão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Contrato de Gestão como instrumento de fomento e parceria entre os setores público e privado foi concebido dentro de uma política pública de modernização da máquina estatal, levada a cabo nos anos 1990 pela equipe econômica do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. As diretrizes do modelo estão presentes na Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998) e fora desenvolvido para extrair elementos representativos do melhor dos dois mundos: de um lado, as disponibilidades de caixa, os recursos humanos e a estrutura física da administração pública; de outro, a *expertise* da gestão privada voltada aos resultados, a inovação, a agilidade nas contratações de bens, serviços e pessoas da iniciativa.

A combinação desses elementos deveria resultar na melhoria do serviço público prestado aos usuários, na economicidade e no ganho em eficiência na gestão dos recursos públicos, dever da boa administração pública como bem expõe Moreira Neto (2011):

No plano normativo, no texto da Constituição de 1988, o dever da boa administração decorre diretamente do comando do art. 37, *caput*, que, consagra a obrigatoriedade da eficiência, e se complementa pelos comandos, ainda mais específicos, do art. 70, *caput*, que instituem a obrigatoriedade tanto da legitimidade, quanto da economicidade na gestão administrativa. Portanto, a boa administração tem como parâmetros gerais os conceitos de eficiência e de resultado de gestão: a eficiência, como a otimização da aplicação dos meios administrativos disponíveis e o resultado, como a idoneidade do fruto da gestão realizada para atender satisfatoriamente aos interesses públicos visados.

Também nesse contexto, em entrevista, Bresser-Pereira (2019) destaca que:

A eficiência é custar menos com a mesma qualidade, ou custar um pouco mais com uma qualidade superior. A qualidade tem que ser constante. Se considerarmos constante a qualidade, temos que diminuir o custo para um determinado serviço. Isso é o conceito de eficiência. Um conceito econômico importante, pois se uma atividade é ineficiente, ela não tem legitimidade. Se estivermos prestando uma atividade de uma maneira que custa demais, ela não é legítima. Só estamos gastando dinheiro público; melhor dizendo, capturando o dinheiro público.

O objetivo geral definido para o presente estudo foi o de avaliar se o controle externo é atuante na fiscalização concomitante dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais no Estado do Paraná. Isso pode ser verificado por diversas metodologias de fiscalização atualmente existentes, seja de forma concomitante, utilizando ferramentas *on-line* (SIT) e até mesmo criando programas específicos para avaliação dos resultados (PROFIC).

Em especial, pode-se dizer que o modelo de fiscalização desenvolvido durante a vigência do PROFIC, focado na fiscalização concomitante, é relevante e inovador, mas que merece ser aprimorado e convertido em programa perene no âmbito do TCE/PR, passando a integrar o Plano Anual de Fiscalização (PAF). Com acompanhamento concomitante e fiscalização permanentes, os contratos de gestão passariam a ser avaliados de forma constante nos aspectos qualitativos e quantitativos, contribuindo com a melhoria nos resultados.

Além da fiscalização e controle, os dois casos revelam a necessidade de o Tribunal de Contas do Paraná atuar na função pedagógica, através da Escola de Gestão Pública, desenvolvendo trabalho intensivo de treinamento e capacitação dos diversos atores envolvidos nas etapas de planejamento, seleção, acompanhamento e execução dos contratos de gestão.

O ambiente de transformação impõe a necessidade da Corte de Contas implementar mecanismos que promovam a cultura de cooperação entre as instituições que atuam na fiscalização. A experiência da Corte de Contas paranaense interessa e é relevante para outras instituições que igualmente fiscalizam a correta aplicação dos recursos públicos. Esse estreitamento nas interações que atuam sobre o mesmo objeto viabiliza troca de informações e propicia atuações conjuntas relevantes, que resultam não apenas na melhoria da qualidade dos trabalhos de fiscalização como contribuem para melhoria da qualidade do gasto e dos serviços prestados ao usuário cidadão.

A demanda por serviços públicos cresce na mesma medida que cresce a dificuldade que o poder público de executar esses serviços (Martins e Waclawovsky, 2015). Nesse cenário, acolher a iniciativa privada para complementar serviços de saúde e capacitar servidores públicos para atuarem, de forma eficiente, nas diversas etapas relacionadas ao planejamento e execução do contrato de gestão, ao mesmo tempo estabelecer interações com outras instituições que atuam na fiscalização para ações conjuntas e troca de informações, são medidas que devem resultar em valiosa contribuição do TCE/PR para a sociedade e para o usuário cidadão.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem atuado de forma pontual na avaliação dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais. A relevância do tema impõe a necessidade de aprimorar os métodos e estruturar a fiscalização concomitante para atuar de forma permanente, tendo como ponto de partida a experiência do PROFIC.

O TCE/PR pode implementar mecanismos de interação com outras instituições que fiscalizam aplicação dos recursos públicos para troca de informações visando aumentar o grau de certeza e efetividade das ações. Desta forma, a Corte de Contas do Paraná estaria contribuindo para o modelo de publicização atingisse sua proposta inicial de promover ganho em eficiência nos serviços públicos que, certamente, refletiriam na melhoria da qualidade na prestação de serviços essenciais aos cidadãos.

Portanto, respondendo ao questionamento inicial proposto para o presente estudo, no caso se o controle externo é atuante na fiscalização concomitante dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais no Estado do Paraná pode-se, com base no que foi exposto, afirmar que o controle externo é atuante. Todavia, aprimorar as ferramentas de fiscalização dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais, tende a ser uma necessidade para se evitar que o gestor escape dos limites de gastos com pessoal impostos pela LRF, ou ainda, que o gestor deixe de utilizar como alternativa dentre as hipóteses de terceirização pura e simples, na qual a interposta pessoa jurídica gerência mão de obra sem outra finalidade senão suprir carência de pessoal. Nesse sentido, sem o adequado controle e fiscalização concomitante o contrato de gestão pode vir a ser utilizado para o cometimento de fraudes, em substituição ao “Termo de Parceria” firmado com OSCIP’s e que, como amplamente noticiado em diversas oportunidades<sup>25</sup>, foi utilizado por organizações criminosas<sup>26</sup> para receber e desviar recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. Direito Administrativo Descomplicado 21. Ed. rev. atual., Rio de Janeiro, Forense, 2013.

ALEXY, R.; Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã Theorie der Grundrechte publicada pela Shrkamp Verlag (2006). São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 27 de fev. de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm#view](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm#view)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 05 out. de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração

25 Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/CPI\\_das\\_ONGs](https://pt.wikipedia.org/wiki/CPI_das_ONGs). Acesso em 23 de out.2020.

26 Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1605200616.htm>. Acesso em 23 de out.2020.

Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 maio 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 julho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Governo Federal. Cartilha: Entendendo o SUS. 2006. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/images/pdf/2013/agosto/28/cartilha-entendendo-o-sus-2007.pdf>>. Acesso em 20 set. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C.: o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Reforma Gerencial do Estado dos anos de 1990 (2019). Disponível em <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832019000100601](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832019000100601)>. Acesso em 20 set. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo, 32ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. Parecerias na Administração Pública, 10ª. ed. – São Paulo: Editora Atlas, 2015.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6ª Edição, São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GOMES, L. S. Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo? ORÇAMENTO PÚBLICO em discussão nº 08. SENADO FEDERAL. Consultoria

de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-8-2013-repasse-de-recursos-convenio-ou-transferencia-fundo-a-fundo#:~:text=Observa%2Dse%2C%20portanto%2C%20que,de%20celebra%C3%A7%C3%A3o%20de%20conv%C3%AAnios%20ou>>. Acesso em: 20 set. 2020.

KUARK, F. S.; MANHÃES, F. C.; MADEIROS, C. H. Metodologia de Pesquisa Um Guia Prático. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

MÂNICA, F. B. Eficiência dos contratos de gestão na saúde exige respeito à lei. Artigo disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-22/fernando-manica-eficiencia-contratos-gestao-saude>>. Acesso em 15 set. 2020. Revista Consultor Jurídico, 22 de junho de 2018.

MARTINS C. C.; WACLAWOVSK; A. J. Artigo. Problemas e Desafios Enfrentados pelos Gestores Públicos no Processo de Gestão em Saúde. Revista de Gestão em Sistemas de Saúde - RGSS Vol. 4, nº 1. Janeiro/Junho. 2015. Disponível em: <<http://www.revistargss.org.br/ojs/index.php/rgss/article/view/157>>. Acesso em: 20 set. 2020.

MARTINS, Humberto Falcão. Publicização e Organizações Sociais: Construindo Organizações Multicêntricas. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/39975166-Publicizacao-e-organizacoes-sociais-construindo-organizacoes-multicentricas-1-humberto-falcao-martins.html>>. Acesso em 04 out. 2020.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. A. Fundamentos de Metodologia Científica. 5ª Edição, São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª edição. Atualizado até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 12 ed São Paulo: Malheiros, 2000.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma Administrativa e marco legal das Organizações sociais no Brasil – as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizaçõessociais. Revista Diálogo Jurídico. Salvador; v.1n9, dez, 2001. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/314/reformaadministrativa.pdf?sequence=6&isAllowed=y>>. Acesso em 21 set. 2020.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. A Lei 13.019 e as Transformações das Parcerias Público-Sociais (2016). Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-lei-13019-e-as-transformacoes-das-parcerias-publico-sociais>>. Acesso em 23 de out.2020.

MOREIRA NETO, D. F. O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 13-37, jul./set. 2011.

PARANÁ. Decreto Lei Estadual 627 de 02 de junho de 1947. Cria o Tribunal de Contas do Estado do Paraná., Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/historia-do-tribunal-institucional/5>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 113 de 15 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a “Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná”, Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=7482&indice=1&totalRegistros=3&dt=8.9.2020.10.55.17.899>>. Acesso em: 20 set. 2020.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO (PDRAE) – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86p. -- (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão 2647/2017 - Plenário. Relator. Conselheiro Augusto Nardes. Relatório de Auditoria (RA). Processo nº 011.581/2013-1. 29/11/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – TCE/PR. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná. Resolução nº 1, de 24/01/2006, atualizado até a Resolução nº 73 de 22 de agosto de 2019, Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno-biblioteca-biblioteca/107>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº. 28, de 2 de outubro de 2011. Dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, nº 321, 14 out. 2011, p. 103-106. , Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-28-de-2-de-outubro-de-2011/1376/area/10>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 3.782/2014 - Plenário. 23/07/2014. Relator. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Projeto de Resolução. Processo nº 727245/13. Disponível em: <[https://servicos.tce.pr.gov.br/servicos/srv\\_consultaprocessos.aspx?processo=2013727245](https://servicos.tce.pr.gov.br/servicos/srv_consultaprocessos.aspx?processo=2013727245)>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 46, de 04 de Agosto de 2014. Altera dispositivos da Resolução nº 28/2011 e dá outras providências. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado

do Paraná, Curitiba, PR, nº 935, 4 ago. 2014, p. 54-55. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-46-de-12-de-junho-de-2014/257415/area/10>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 122, de 04 de Novembro de 2016. Dispõe sobre a Malha Eletrônica e sobre o sistema de gerenciamento, instrumentos para fiscalização via acompanhamento das entidades de Administração Pública Municipal e Estadual, e dá outras providências. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, nº 1476, 4 nov. 2016, p.101-102. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-122-de-27-de-outubro-de-2016/293129/area/10>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 64, de 16 de Abril de 2018. Dispõe sobre alterações do Regimento Interno. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, n. 1809, 20 abr. 2018, p. 23-27. , Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-64-de-16-de-abril-de-2018/313615/area/10>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 231, de 30 de Janeiro de 2019. INSTITUI o Programa de Fiscalização de Contratos de Parceria e de Gestão – PROFIC e os projetos que lhe são diretamente vinculados: Projeto de Aprimoramento da Fiscalização de Contratos de Gestão e Projeto de Acompanhamento e Auditoria de Concessões Públicas e de Desestatização. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, nº 1993, 5 fev. 2019, p. 36-37. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/diario-eletronico-1993-2019-de-05-02-2019/320136/area/46>>. Acesso em: 20 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Consulta de resultado de levantamento preliminar da unidade CGF através do Profic, referente questionários enviados aos jurisdicionados e pesquisas no Portal de Informações para Todos (PIT). 2019. Disponível em <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Convenios/ConveniosConsulta/ConvenioBI>>. acesso em: 25 set 2020.

SILVA, M. C.; CHACON, M. J. M.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; LOPES J. E. G. Procedimentos Metodológicos para a Elaboração de Projetos de Pesquisa Relacionados a Dissertações de Mestrado em Ciências Contábeis, Revista Contabilidade & Finanças - USP, São Paulo, n. 36, p. 97 - 104, setembro/dezembro 2004. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

# ACÓRDÃOS

## ACUMULAÇÃO DE CARGOS VEREADOR – CONTADOR – INCOMPATIBILIDADE

PROCESSO N° : 409315/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE INAJÁ  
INTERESSADO : LUIZ CARLOS DE SOUZA  
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

### ACÓRDÃO N° 849/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Aplicação do inciso III do artigo 38 da Constituição Federal. 1) O exercício da vereança acumuladamente com o cargo efetivo de Contador do Legislativo pode comprometer significativamente a adequada gestão e fiscalização da coisa pública e contraria o ordenamento jurídico pátrio em virtude da ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e da segregação de funções. 2) Tendo em vista a parte final do inciso III do artigo 38 da Constituição Federal, no caso de incompatibilidade o vereador será afastado do cargo de Contador da Câmara, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Inajá, Sr. Luiz Carlos de Souza, acerca da possibilidade de acumulação do mandato de vereador com o de Contador do Legislativo, tendo em vista a previsão do inciso III do artigo 38 da Constituição Federal<sup>1</sup>.

As questões apresentadas foram formuladas nos seguintes termos:

Tendo em vista que o controle externo do Legislativo é feito pelo próprio Tribunal de Contas, seria possível a acumulação do cargo de CONTADOR efetivo do LEGISLATIVO com o cargo de VEREADOR? Em tese haveria violação aos Princípios da Legalidade, Moralidade e/ou Segregação de Função? Em caso positivo, quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Casa?

Parecer Jurídico da Assessoria Jurídica da Câmara Municipal Inajá foi acostado na peça n° 4.

<sup>1</sup> Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

Consulta recebida conforme Despacho 598/21-GCNB (peça nº 11). Após, o feito foi enviado, consoante o § 2º art. 313 do Regimento Interno, para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), a qual, por intermédio da Informação nº 82/21 (peça nº 13), noticiou a existência de três decisões semelhantes ao desta consulta, conforme segue: (i) Prejulgado nº 6<sup>2</sup>; (si) Acórdão nº 2923/20-Tribunal Pleno<sup>3</sup>; (iii) Acórdão nº 2298/19-Tribunal Pleno<sup>4</sup>.

Na sequência, os autos foram remetidos às Coordenadorias Geral de Fiscalização (CGF), à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), e à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE).

A CGF, no Despacho nº 826/21-CGF (peça nº 15), relata que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a ela.

2 Regras gerais para contadores, assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais. Necessário concurso público, em face do que dispõe a Constituição Federal. - Revisão da Carreira do Quadro Funcional, procurando mantê-la em conformidade com os valores de mercado. - Redução da jornada de trabalho com a redução proporcional dos vencimentos. - Terceirização: I) Comprovação de realização de concurso infrutífero; II) Procedimento licitatório; III) Prazo do art. 57, II, Lei 8.666/93; IV) Valor máximo pago à terceirizada deverá ser o mesmo que seria pago ao servidor efetivo; V) Possibilidade de ser responsabilizada pelos documentos públicos. VI) Responsabilidade do gestor pela fiscalização do contrato. - Deve-se observar a regra inserta no inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal, quanto à acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas. - Havendo serviço de contabilidade ou de assessoria jurídica, tanto no legislativo quanto no executivo no mínimo 01 dos integrantes deverá estar regularmente inscrito no CRC ou na OAB – conforme o caso. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada conforme art. 37, v, da CF. - Sendo substitutivo de pessoal: computar-se-á no limite de despesa com pessoal previsto na LRF. Somado às regras gerais acima, há que se observar, em cada caso, as regras específicas. Regras específicas para contadores do Poder Legislativo - Cargo em comissão: Impossibilidade, salvo se houver um departamento de contabilidade. No mínimo 01 dos integrantes deverá estar regularmente inscrito no CRC. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada. - Contabilidade Descentralizada: Nos casos em que, devidamente motivado, o cargo estiver em extinção ou que inexistir o cargo, será possível que o contador do Poder Executivo e por ele remunerado preste seus serviços ao Poder Legislativo, desde que descrito nas atribuições do cargo. - Terceirização: possibilidade nos casos em que, devidamente motivado, o cargo estiver em extinção ou que inexistir o cargo. Regras específicas para assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo - Cargo em comissão: Possível, desde que seja diretamente ligado à autoridade. Não pode ser comissionado para atender ao Poder como um todo. Possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento exclusivo do Chefe do Poder Legislativo ou de cada Vereador, no Caso do Poder Legislativo e do Prefeito, no caso do Poder Executivo. Deverá haver proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e de servidores comissionados. Consultorias contábeis e jurídicas - Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão.

3 Processo de Consulta nº 617275/19 originário da Câmara Municipal de Lupionópolis. Ementa: Cumulação cargo de contador municipal com o de vereador. Impossibilidade. Conflito de interesse. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

4 Processo de Consulta nº 332354/17 originário da Câmara Municipal de Capanema. Ementa: 1. Não é admissível a participação de servidor efetivo ocupante do cargo de controlador interno na comissão de licitação, por injunção do princípio da segregação de funções. 2. É inadmissível a participação de vereador na comissão de licitação dada a sua incompatibilidade com o exercício da função política de vereador. 3. Diante da literalidade do *caput* do art. 51 da Lei n. 8.666/93, não há óbice legal para que um servidor titular de um cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, seja membro de comissão de processamento e julgamento de licitação, desde que não integre o quantitativo reservado pela lei para servidores qualificados, ressalvando-se a possibilidade de capacitação para o exercício da função. 4. Não é possível que seja formada uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados. 5. A Câmara Municipal pode se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão nos moldes disciplinados lei local e instrumentalizado por termo de cooperação. Relator: Conselheiro José Durval Mattos Amaral.

A CGM, por meio da Instrução nº 3587/21-CGM (peça nº 16), manifestou-se nos seguintes termos:

Em consonância com os entendimentos já firmados por esta Corte de Contas, acerca da incompatibilidade do exercício da vereança com o de cargo efetivo de Advogado/Procurador da Câmara, nos autos nº 880683/13, pelo Acórdão nº 3970/14-TP, e com o cargo de Contador do Município nos autos nº 617275/19, pelo Acórdão nº 2923/20-TP, manifesta-se também pela incompatibilidade do exercício da vereança com o cargo efetivo de Contador da Câmara, em razão de violação dos princípios da moralidade, impessoalidade e segregação de funções.

Nesse caso, as medidas a serem adotadas pelo Presidente da Câmara consistem naquelas definidas nos autos nº 617275/19, pelo Acórdão nº 2923/20-TP, mais precisamente, no afastamento do servidor do cargo efetivo de Contador para exercer o mandato de Vereador com direito de opção pela remuneração do cargo de origem ou do subsídio do cargo eletivo.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 232/21 (peça nº 17), pugnou pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, ofertar-se resposta da unidade de instrução técnica.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, fundamentado nos pressupostos dos artigos 311<sup>5</sup> e 312<sup>6</sup> do Regimento Interno, reitero o conhecimento da presente consulta, vez que formulada em tese, por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte.

Feitas tais considerações preambulares, passo a analisar o mérito.

Em síntese, a presente consulta indaga se a acumulação do cargo de Contador de Câmara Municipal (cargo público efetivo) com o exercício da vereança fere os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e da segregação de funções.

Sobre a temática, este Tribunal de Contas expediu decisões, com efeitos normativos, reconhecendo a impossibilidade de acumulação de cargos públicos de contador do município e de procurador do legislativo com exercício de vereança, sendo que a fundamentação de tais julgados se baseia no desrespeito ao postulado

5 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.

6 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;

da Separação entre os Poderes e a ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e da segregação de funções<sup>7</sup>.

Assim, a Coordenadoria de Gestão Municipal mencionou que o Acórdão n.º 2923/20 - Tribunal Pleno, proferido na Consulta n.º 617275/19, em que este Tribunal de Contas pronunciou-se sobre a impossibilidade de acumulação dos cargos de Vereador com o de Contador do Município nos seguintes termos:

O cargo de Contador municipal é incompatível com o cargo de Vereador, tendo em vista a existência de conflito de interesses entre as funções, na medida em que a documentação da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Município, de responsabilidade do Contador, é objeto do controle externo promovido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas. É necessário, portanto, que as atribuições inerentes à prestação e ao julgamento de contas sejam desempenhadas por agentes públicos distintos, de maneira a salvaguardar a segregação de funções e a preservar a higidez de ambas as atividades. À hipótese aplica-se, por analogia, o disposto no art. 38, III, in fine, da Constituição Federal, devendo o servidor ser afastado do cargo efetivo de Contador para exercer o mandato de Vereador, com direito de opção pela remuneração do cargo de origem ou do subsídio do cargo eletivo.

Com efeito, concordo com o posicionamento do Ministério Público de Contas no sentido de que contadores públicos assumem funções responsáveis pela fiscalização dos registros dos atos e fatos administrativos, existindo, com isso, uma confusão de interesses que não agrega para fins de realizar a boa administração pública e menos ainda no seu papel de fiscalizador.

Portanto, resta clara a existência de significativa violação aos princípios da legalidade, moralidade e segregação das funções, sendo oportuno assumir que o princípio da impessoalidade também estará prejudicado pela possibilidade do contador do legislativo manipular e/ou não praticar ato de ofício do seu cargo efetivo em razão dos seus interesses como detentor de mandato eletivo.

Diante do que foi exposto e em anuência ao posicionamento da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, propõe-se a seguintes respostas para a presente consulta:

1) Tendo em vista que o controle externo do Legislativo é feito pelo próprio Tribunal de Contas, seria possível a acumulação do cargo de CONTADOR efetivo do LEGISLATIVO com o cargo de VEREADOR? Em tese haveria violação aos Princípios da Legalidade, Moralidade e/ou Segregação de Função?

<sup>7</sup> (1) Processo de Consulta n.º 617275/19 originário da Câmara Municipal de Lupionópolis. Ementa: Cumulação cargo de contador municipal com o de vereador. Impossibilidade. Conflito de interesse. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. (2) Processo de Consulta n.º 880683/13 originário da Câmara Municipal de Joaquim Távora. Ementa: Cumulação de cargo efetivo de assessor jurídico de Câmara Municipal com mandato eletivo de Vereador. Impossibilidade. Afronta a princípios constitucionais que originam um possível comprometimento da independência do exercício de ambos os ofícios, fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade no desempenho das atividades. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Resposta: O exercício da vereança acumuladamente com o cargo efetivo de Contador do Legislativo pode comprometer significativamente a adequada gestão e fiscalização da coisa pública e contraria o ordenamento jurídico pátrio em virtude da ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e da segregação de funções.

1) Em caso positivo, quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Casa?

Resposta: Tendo em vista a parte final do inciso III do artigo 38 da Constituição Federal, no caso de incompatibilidade o vereador será afastado do cargo de Contador da Câmara, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

Quanto ao cargo de Contador da Câmara que ficar temporariamente vago, conforme proposição do Ministério Público, o jurisdicionado poderá, na ordem indicada, adotar as seguintes medidas administrativas:

i) substituí-lo por outro contador do quadro de servidores da Câmara Municipal;

ii) substituí-lo por outro servidor do quadro de servidores da Câmara Municipal que tenha formação superior em contabilidade;

iii) avaliar a possibilidade de abertura de concurso público ou processo seletivo para contratação temporária de contador;

iv) consulte o Poder Executivo sobre a possibilidade de cessão de servidor contador ou servidor com formação superior em contabilidade para ser designado a exercer suas funções no Poder Legislativo;

v) consulte o Poder Executivo sobre a possibilidade do contador do município assumir as atividades de contabilidade do Poder Legislativo, mediante formalização de termo de cooperação técnica.

## 2.1 VOTO

Isto posto, VOTO para que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

I - Tendo em vista que o controle externo do Legislativo é feito pelo próprio Tribunal de Contas, seria possível a acumulação do cargo de CONTADOR efetivo do LEGISLATIVO com o cargo de VEREADOR? Em tese haveria violação aos Princípios da Legalidade, Moralidade e/ou Segregação de Função?

Resposta: O exercício da vereança acumuladamente com o cargo efetivo de Contador do Legislativo pode comprometer significativamente a adequada gestão e fiscalização da coisa pública e contraria o ordenamento jurídico pátrio em virtude da ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e da segregação de funções.

II - Em caso positivo, quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Casa?

Resposta: Tendo em vista a parte final do inciso III do artigo 38 da Constituição Federal, no caso de incompatibilidade o vereador será afastado do cargo de Contador da Câmara, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

Quanto ao cargo de Contador da Câmara que ficar temporariamente vago, conforme proposição do Ministério Público, o jurisdicionado poderá, na ordem indicada, adotar as seguintes medidas administrativas:

- i) substitui-lo por outro contador do quadro de servidores da Câmara Municipal;
- ii) substitui-lo por outro servidor do quadro de servidores da Câmara Municipal que tenha formação superior em contabilidade;
- iii) avaliar a possibilidade de abertura de concurso público ou processo seletivo para contratação temporária de contador;
- iv) consulte o Poder Executivo sobre a possibilidade de cessão de servidor contador ou servidor com formação superior em contabilidade para ser designado a exercer suas funções no Poder Legislativo;
- v) consulte o Poder Executivo sobre a possibilidade do contador do município assumir as atividades de contabilidade do Poder Legislativo, mediante formalização de termo de cooperação técnica.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - Tendo em vista que o controle externo do Legislativo é feito pelo próprio Tribunal de Contas, seria possível a acumulação do cargo de CONTADOR efetivo do LEGISLATIVO com o cargo de VEREADOR? Em tese haveria violação aos Princípios da Legalidade, Moralidade e/ou Segregação de Função?

Resposta: O exercício da vereança acumuladamente com o cargo efetivo de Contador do Legislativo pode comprometer significativamente a adequada gestão e fiscalização da coisa pública e contraria o ordenamento jurídico pátrio em virtude da ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e da segregação de funções;

II - Em caso positivo, quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Casa?

Resposta: Tendo em vista a parte final do inciso III do artigo 38 da Constituição Federal, no caso de incompatibilidade o vereador será afastado do cargo de Contador da Câmara, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

Quanto ao cargo de Contador da Câmara que ficar temporariamente vago, conforme proposição do Ministério Público, o jurisdicionado poderá, na ordem indicada, adotar as seguintes medidas administrativas:

a) substituí-lo por outro contador do quadro de servidores da Câmara Municipal;

b) substituí-lo por outro servidor do quadro de servidores da Câmara Municipal que tenha formação superior em contabilidade;

c) avaliar a possibilidade de abertura de concurso público ou processo seletivo para contratação temporária de contador;

d) consulte o Poder Executivo sobre a possibilidade de cessão de servidor contador ou servidor com formação superior em contabilidade para ser designado a exercer suas funções no Poder Legislativo;

e) consulte o Poder Executivo sobre a possibilidade do contador do município assumir as atividades de contabilidade do Poder Legislativo, mediante formalização de termo de cooperação técnica;

III - determinar, nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

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

Plenário Virtual, 13 de abril de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

**NESTOR BAPTISTA**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

## **APOSENTADORIA E ABONO DE PERMANÊNCIA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003 – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005 – VIGÊNCIA**

PROCESSO Nº : 728808/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : ADALBERTO JORGE XISTO PEREIRA, JOSE LAURINDO DE SOUZA NETTO, PARANAPREVIDÊNCIA, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADOR : ALIDA HELENA PEREIRA PINTO, ANA PAULA KUCANIZ, ANDREA CRISTINE ARCEGO, ANDREIA BRIZOLA DE OLIVEIRA FURINI, ANNA PAULA DO ROCIO OYA DOS SANTOS, CAROLINE FANTIN MARSARO, CLAUDINEI MARTINS GONZAGA, DAIANE MARIA BISSANI, DANIELA DOS SANTOS TAVARES, DOUGLAS MURILO DOS REIS, EUGENIO CARLOS BAPTISTA JUNIOR, FABIANO JORGE STAINZACK, ISAC TEIXEIRA DE LIMA, IURI FERRARI COCICOV, JACSON LUIZ PINTO, JANAINA DE ASSIS, JOÃO PAULO OPUSZKA MACHADO, JOSE MANUEL JUSTO SILVA, LUCIANA DE OLIVEIRA FELIX BORGES, LUCIANO LORUSSO MIRANDA, MARIA ALICE TORNESI SOSINSKI, MICHELE CORREA, OZILDA DA SILVA, PATRICIA CAFFARATE PINTO, PATRICIA KAVETSKI SABADIN, PRISCILA CRISTIANE JAWORSKI, RAFAEL AUGUSTO CASSOU, RAFAEL FORNECK BAHIANENSE GOMES, RENATA GUERREIRO BASTOS DE OLIVEIRA, RITA DE CASSIA RIBAS TAQUES, ROSEMERI PAIS DA SILVA FERNANDES, SHEILA FOGAÇA DE SOUZA, WELLINGTON NEVES SALMAZO  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### **ACÓRDÃO Nº 848/22 - TRIBUNAL PLENO**

**EMENTA:** Consulta do Presidente do Tribunal de Justiça – Aposentadoria e abono de permanência – Emenda Constitucional Federal nº 103/19 – Emenda Constitucional Estadual nº 45/19 – Revogação de artigos – Legislação infraconstitucional – Regramento condicionado a evento futuro e incerto – Possibilidade – Resposta à consulta.

#### **1 DO RELATÓRIO**

Versa o presente expediente sobre consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, sobre a possibilidade da concessão de aposentadoria e abono de

permanência com base nas emendas constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019 e, em caso afirmativo, se deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual a que se refere o art. 5, inciso I da Lei Estadual 20.122/2019.

Nos termos do art. 313, § 2º do Regimento Interno deste Tribunal os autos foram encaminhados para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB). Na Informação nº 111/20, a Biblioteca noticiou que não foram encontrados prejudgados ou decisões sobre os questionamentos.

Após, a presente consulta foi recebida, nos termos do Despacho 1590/20-GCFC, e os autos foram remetidos às Coordenadorias Geral de Fiscalização (CGF), à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), e à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE).

A CGM, por meio do Parecer nº 19/21, opinou pela possibilidade de concessão de abono e aposentadoria após a promulgação da Emenda Constitucional Estadual (4/12/2019) até que sobrevenha a lei mencionada no Art. 5º, I da Lei 20.122/2019.

A CGF na Informação nº 2/21, relata que foi formado um grupo de estudos com 09 (nove) servidores das diversas Coordenadorias do Tribunal para analisar as alterações dos benefícios previdenciários promovidos pela Reforma da Previdência, decorrente da promulgação da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e da Emenda à Constituição Estadual nº 45/2019. O Resultado do trabalho conta do procedimento nº 329423/20. Ao final requereu que a posição do grupo de estudos fosse apreciada nesta consulta.

A CGE em seu Parecer nº 07/21, consoante entendimento do grupo de estudos, formula resposta à consulta no sentido de que é possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência, embasados nas regras transitórias dos art. 6º da EC 41/03, art. 6º-A da EC 41/03 ou do art. 3º da EC 47/05, aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça, desde que tenham preenchido os requisitos para se inativar por uma daquelas regras até 20 de dezembro de 2020 e de que não há necessidade de edição de outra lei. Por fim, sugere a citação da Procuradoria Geral do Estado e do PARANÁPREVIDENCIA para se manifestarem nos autos.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 25/21, opina pelo recebimento da consulta para responder aos questionamentos do Tribunal de Justiça nos estritos termos do Parecer nº 19/21 da CGM.

Por meio dos Ofícios 2/21 e 3/21, foram citados para manifestação nos autos o PARANÁPREVIDENCIA e a Procuradoria Geral do Estado.

A Procuradoria Geral do Estado, na peça 24, manifesta-se no sentido de que a Emenda Constitucional nº 45/2019 é a lei estadual a que alude o art. 5º da Lei nº 20.112/2019, sob pena de fazer-se letra morta o texto constitucional.

O PARANÁPREVIDENCIA, na peça 26, corrobora com o entendimento da Procuradoria Geral do Estado e anexa documentos, entre eles a nota 13130497 do Ministério da Economia.

Em sua última manifestação a CGE, na Instrução nº 621/21, conclui que não houve revogação expressa das Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005.

O MPC, no Parecer nº 117/21 (peça 37), ratifica o entendimento já exposto no Parecer nº 25/21.

Os autos foram encaminhados para a manifestação da Diretoria Jurídica (DIJUR), deste Tribunal, que no Parecer nº 245/21, concorda com o posicionamento da CGM, da CGE e do MPC, pela possibilidade da concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais nº 41/2003 e 47/2005, após 4 de dezembro de 2019, em razão da necessidade de norma regulamentadora dos benefícios, como condição de revogação das emendas mencionadas.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA (VENCIDO)

Inicialmente, deve-se destacar que o Consultente, Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, é parte legitimada a formular consulta perante este Tribunal, nos termos do art. 39, II, da LC nº 113/2005.

A consulta contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida, versa sobre dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal e veio instruída com parecer elaborado pela assessoria jurídica, conforme preconiza o Art. 38 da referida Lei.

Sobre o tema há casos concretos já analisados no âmbito deste Tribunal, quando apreciados pedidos de abono e aposentadorias de servidores, como nos casos dos autos:

009171/20 – Acórdão nº 1327/20 – S2C – Conselheiro Artagão de Mattos Leão;  
482531/20 – Acórdão nº 3010/20 – SIC – Conselheiro José Durval Mattos do Amaral;  
452047/20 – Acórdão nº 3163/20 – S2C – Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares;  
564279/20 – Gabinete da Presidência - Pendente de Julgamento

Assim sendo, conheço da presente consulta por estarem presentes os pressupostos de sua admissibilidade, e no mérito, passo a decidir.

I - É possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais nº41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019?

A matéria é bastante controvertida na medida que envolve a análise de diversos aspectos acerca da vigência de normas.

Como bem destacou a informação nº 02/21 da CGF uma das grandes dificuldades nos estudos sobre a Reforma da Previdência Federal (EC Nº 103/2019) é com relação à data de vigência de alguns benefícios, uma vez que esta condicionou a revogação dos arts. 2, 6 e 6-A da Emenda Constitucional nº 41/03 e art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/05 para que entre em vigor em Estados e Municípios, à edição de lei do Poder Executivo, ao dispor:

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

(...)

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo [art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal](#) e às revogações previstas na [alínea "a" do inciso I](#) e nos [incisos III e IV do art. 35](#), na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

Em que pese causar-nos estranheza o mecanismo usado pela Emenda Constitucional ao atribuir a norma hierarquicamente inferior a possibilidade de considerar revogado ou não norma constitucional, em tese é possível, como explica Reis Friede:

Por desconstitucionalização entende-se o “fenômeno pelo qual as normas da Constituição anterior, desde que compatíveis com a nova ordem, permanecem em vigor, mas com o *status* de lei infraconstitucional. Ou seja, as normas da Constituição anterior são recepcionadas com o *status* de norma infraconstitucional pela nova ordem” (LENZA, 2012, p. 202-203).<sup>1</sup>

Sobre o tema, o Parecer nº 19/21 da CGM foi bastante elucidativo ao concluir:

O resultado prático disso é que, a partir da EC 103, Estados e Municípios não ficam mais adstritos às regras constitucionais federais do art. 40 e seguintes, que passam a valer apenas para os servidores federais, dependendo sua disciplina, portanto, de suas próprias normas, inclusive constitucionais.

Superada esta questão, seguindo o mandamento constitucional, o Estado do Paraná editou a Lei Estadual nº 20.122/19, publicada em 20/12/2019, que referendou expressamente a revogação, nos seguintes termos:

Art. 1.º Nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, fica referendada, para o regime próprio de previdência social do Estado do Paraná:

I - as alterações promovidas pelo art. 1º da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 2019, no art. 149 da Constituição Federal;

II - a revogação do § 21 do art. 40 da Constituição Federal, na forma da alínea “a” do inciso I do art. 35 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 2019;

III - a revogação dos arts. 2º, 6º e 6ºA da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, na forma prevista pelo inciso III do art. 35 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 2019;

IV - a revogação do art. 3º da Emenda Constitucional Federal nº 47, de 5 de julho de 2005.

<sup>1</sup> <https://jus.com.br/artigos/79858/recepcao-repristinacao-desconstitucionalizacao-e-mutacao-constitucional>. Acessado em 25/02/2021.

Ocorre que o art. 5º, inciso I, do mesmo dispositivo legal estabeleceu uma condição para a entrada em vigor deste referendo:

**Art. 5.º** Esta Lei entra em vigor:

**I - para as revogações contidas nos incisos III e IV do art. 1º desta Lei, após a entrada em vigor de legislação estadual que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores do Estado do Paraná;** (grifo nosso)

A Emenda à Constituição Estadual 45/2019, foi promulgada em 04/12/2019 promoveu as mesmas alterações que a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, por esta razão a pergunta do consulente advém do fato de que há interpretações como a da PGE, da PARANÁPREVIDENCIA e até mesmo do grupo de estudos do Tribunal de Contas, que afirmam que a própria Emenda Constitucional Estadual teria regulamentado os benefícios e que portanto, as normas teriam eficácia imediata, dispensando as condicionantes de revogação estabelecidas pela Constituição Federal e mesmo da Lei Estadual, uma vez que a alteração constitucional estadual seria a Lei.

Neste sentido a Informação nº 02/21 da Coordenadoria Geral de Fiscalização:

De qualquer forma, ao se considerar que a Emenda à Constituição Estadual nº 45/19 regulamenta os benefícios e que integra o conceito de legislação pelo art. 5º, inc. I, da Lei 20122/19, a Equipe entende que a revogação dos benefícios previstos nos arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional Federal nº 41/03 e no art. 3º da Emenda Constitucional Federal nº 47/05 ocorreu na data de 20/12/2019, com a publicação da Lei Estadual nº 20122/19.

Isso porque, apesar de a Emenda Estadual ter entrado em vigor em 05 de dezembro de 2019, a revogação citada não poderá retroagir à referida data ante a proibição contida no parágrafo único do art. 36 da Emenda à Constituição Federal nº 103/19, que estabelece que a Lei não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação.

Este contudo, não é o posicionamento dominante neste Tribunal, que se filiou ao entendimento de que a lei não contém palavras inúteis. Motivo pelo qual, ainda que se considerasse a emenda constitucional estadual EC 45/2019 como lei em sentido *latu*, não se poderia ignorar a determinação contida no mandamento do art. 36, II da EC 103/2019 (já citado) de que a revogação dos dispositivos das EC 41/2003 e 47/2005 dependeria de referendo da legislação local, o que não teria sido feito pela EC 45/2019.

Neste sentido, a explicação da CGM:

Uma vez que a EC/PR 45 nem referendou expressamente as revogações da EC 103 e nem disciplinou o seu inciso II do art. 36, o fato de ter entrado em vigor na data de sua publicação, não implicou na revogação automática dos arts. 2º, 6º e 6ºA da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e do art. 3º da Emenda Constitucional Federal nº 47, de 5 de julho de 2005, justamente porque para tanto, havia necessidade de que, ao menos tivesse tratado do tema, considerando a postergação da vigência das normas constitucionais de aposentadoria para os demais entes federados, conforme exigia o inciso II do art. 36 da EC 103.

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 25/21), nestes autos e nos diversos casos já mencionados de pedido de abono de servidores desta Casa, bem como a Diretoria Jurídica, manifestaram-se sobre a possibilidade de concessão de abono com fundamento nas emendas constitucionais federais 41/2003 e 47/2005, adotando a tese de que não houve a regulamentação a que se refere o art.5, I da Lei Estadual 20.122/2019 e que a emenda constitucional estadual 45/2019 não referendou expressamente a revogação das regras condicionadas no Art. 36, II da EC 103/2019.

Após minucioso estudo do feito, ousou discordar dos posicionamentos anteriormente adotado por este Tribunal e filio-me parcialmente aos entendimentos da Coordenadoria Geral de Fiscalização, aos da Procuradoria Geral do Estado e do PARANÁPREVIDENCIA, pelas razões que passo a expor.

a) Ao ler o disposto no Art. 5º, I da Lei Estadual 20.122/2019 é preciso entender que a regulamentação dos benefícios consta no bojo da EC Estadual 45/2019. Neste sentido o estudo técnico elaborado pela Coordenadoria Geral de Fiscalização transcrito na Informação nº 2/21, já citado.

Vale destacar que a parte das Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005 que dependiam de referendo para deixar de existir, tratam de regras de transição e que a EC Estadual 45/2019 também disciplina regras de transição para quem ingressou no regime até a data de entrada e vigor da alteração constitucional.

Além disso, me parece correto o entendimento da Procuradoria Geral do Estado ao afirmar, na peça 24 que:

Também, a propósito do debate, vale sublinhar o disposto no art. 2º,§1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual “a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. **Logo, no momento em que a ECE 45/2019 dispôs, por força de permissivo do legislador federal reformador, acerca de regras de transição e o fez de forma diversa dos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC 41/2003 e do art. 3º da EC 47/2005; há que se ter por revogadas as disposições em comento.** (grifo nosso).

b) Também concordo com a Procuradoria Geral do Estado, quando esta afirma em sua manifestação, que a utilização da interpretação literal não é a mais adequada ao caso em análise.

Sem adentrar no mérito sobre qual regra de interpretação seria a mais adequada, mas efetuando um raciocínio acerca do ordenamento jurídico e da hierarquia das normas, entendo que o conflito pode ser resolvido.

Vê-se que o legislador federal optou por permitir que cada ente da federação legisle sobre o seu Regime Próprio de Previdência ao tornar dispositivos das EC 41/2003 e 47/2005 normas ordinárias, se não revogadas pelos entes, conforme já exposto acima. Embora, este não seja um mecanismo muito usual, viu-se que é possível.

Ora, pode a Constituição Estadual que disciplina a matéria integralmente, exatamente como a Constituição Federal se subsumir a uma lei ordinária (status atual das emendas constitucionais federais)? Convenço-me de que não.

Não entendo ser possível, não só por força da hierarquia das normas, mas especialmente por força do que dispõe o Art. 2º, § 1º da LINDB, já citado pela Procuradoria Geral do Estado.

c) Outro aspecto a ser analisado está no próprio dizer do Art. 36, II da Emenda Constitucional 103/2019, ao dispor que as revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do Art. 35 (esses dispositivos referem-se à revogação das Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005), para Estados dependeria de lei de iniciativa do Poder Executivo que as referendasse integralmente.

Ora, o legislador não determinou que essa revogação ocorresse por meio de lei ordinária. Realizando uma pesquisa, constatei que alguns estados optaram por referendar a revogação das emendas 41/2003 e 47/2005 no próprio bojo de suas emendas constitucionais (Mato Grosso, Paraíba, Piauí) e outros por lei complementar (Acre, São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pará) o que demonstra que a lei a que o Art. 36, II se refere ao sentido *latu*.

Ao que parece, o legislador estadual optou por trazer na EC 45/2019, ao adotar o mesmo modelo da EC 103/2019, o referendo à revogação dos dispositivos mencionados das ECs 41/2003 e 47/2005.

Digo isso porque o Art. 36, II da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, disse que deveria referendar a revogação dos artigos da EC 41/2003 e 47/2005, integralmente, e não expressamente, como pretende atribuir a lógica utilizada pela CGM no Parecer nº 19/21 (trecho transcrito acima).

Mesmo a conclusão da CGF e da própria PGE de que a vigência dos benefícios de que tratam a emenda constitucional só se operaria a partir da Lei 20.122/2019, me parecem equivocadas. Especialmente quando se analisa o parecer que fundamenta a Consulta do Tribunal de Justiça (peça 05), de onde se extrai a seguinte argumentação:

26. Por fim, ainda que não se entenda pela revogação do art. 3º, da EC nº 47/2005, ou pela sua revogação posterior, há que se ressaltar que a Emenda Constitucional nº 103/2019, instituto normativo hierarquicamente superior à legislação estadual concorrente, determina que, a partir da legislação previdenciária própria, o Estado tem o dever de abster-se de utilizar a legislação federal, para aqueles que não preencheram os requisitos legais, o que ocorreu em 05.12.2019, no Paraná, com a Emenda à Constituição do Estado do Paraná nº 45/2019, *in verbis*:

“Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

...

**§ 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais**

**anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.**

(grifo nosso)

Na lógica do parecerista, interpretando o §9º, uma vez promovida a alteração na legislação estadual por meio da EC 45/2019, aplica-se o regime nela descrito e não outro.

O benefício de abono de permanência em qualquer das legislações previdenciárias vigentes tem como fundamento o direito à concessão de aposentadoria. Na dicção do dispositivo acima, uma vez aprovada a nova regra ela passa a ser aplicada.

Para dirimir qualquer dúvida basta a leitura do que dispõem as regras de transição contidas nos artigos revogados das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 e as regras de transição contidas no Art. 4ª, 5ª, 6ª e 7ª da Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019.<sup>2</sup>

2 EC 21/2004

Art. 2º Observado o disposto no [art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o [art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal](#), àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo [art. 40, § 1º, III, a](#), e [§ 5º da Constituição Federal](#), na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal](#).

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no [art. 40, § 8º, da Constituição Federal](#).

(...)

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que

corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no [§ 5º do art. 40 da Constituição Federal](#), vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no [inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal](#), tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos [§§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal](#). [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012\)](#)

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no *caput* o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.

EC 47/2005

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do [art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal](#), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do *caput* deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

EC nº 45/2019

Art. 4º Assegurado o direito de opção pela regra disposta no artigo 5º, o servidor estadual que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo, até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, poderá aposentar-se voluntariamente pela regra do somatório da idade e do tempo de contribuição, quando preencherem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e

V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do *caput* será elevada para 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do *caput* será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

§ 3º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se refere o inciso V do *caput* e o § 2º deste artigo.

§ 4º Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição de que tratam os incisos I e II do *caput* serão:

I - 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;

II - 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem; e

III - 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 5º O somatório da idade e do tempo de contribuição de que trata o inciso V do *caput* para os servidores a que se refere o § 4º, incluídas as frações, será equivalente a:

I - 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um), se homem; e

II - A partir de 1º de janeiro de 2020, será aplicado o acréscimo de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem.

§ 6º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não faça a opção de que trata o art. 35, § 16, da Constituição

Estadual, desde que se aposente aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, ou aos 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º;

II - para o servidor público não contemplado no inciso I, o cálculo do benefício utilizará a média aritmética simples das remunerações adotados como base para contribuições ao regime próprio de previdência social, atualizados monetariamente, correspondentes a 100 % (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, e III - o valor dos proventos de aposentadoria apurado na forma do inciso II, corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição.

§ 7º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor do salário mínimo nacional e serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do § 6º;

II - nos termos do art. 40, § 8º da Constituição Federal, na hipótese prevista no inciso II, do § 6º.

§ 8º Considera-se remuneração do servidor público no cargo efetivo, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria que tenham fundamento no disposto no inciso I do § 6º deste artigo ou no inciso I do § 2º do art. 5º, o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, observados os seguintes critérios:

I - se o cargo estiver sujeito a variações na carga horária, o valor das rubricas que refletem essa variação integrará o cálculo do valor da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e considerará a média aritmética simples dessa carga horária proporcional ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria;

II - se as vantagens pecuniárias permanentes forem variáveis, por estarem vinculadas a indicadores de desempenho, produtividade ou situação similar, o valor destas vantagens integrará o cálculo da remuneração do servidor público no cargo efetivo, estabelecido pela média aritmética simples do indicador, proporcional ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria ou ao tempo total de instituição da vantagem, que será aplicada sobre o valor atual de referência das vantagens pecuniárias permanentes variáveis.

Art. 5º. Assegurado o direito de opção pela regra disposta no artigo anterior, os servidores que tenham ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, poderão aposentar-se voluntariamente pela regra de acréscimo de tempo de contribuição quando preencherem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para os servidores públicos;

IV - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

§ 1º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em 5 (cinco) anos.

§ 2º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I - em relação ao servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 35 da Constituição Estadual, à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º do art. 4º; e

II - para o servidor público não contemplado no inciso I, o cálculo do benefício será utilizado a média aritmética simples das remunerações adotada como base para as contribuições para o regime próprio de previdência social, atualizados monetariamente, correspondentes 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, desde que não faça a opção de que trata o § 16 do art. 35 da Constituição Estadual.

§ 3º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal e serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do § 2º deste artigo;

II - nos termos do art. 40, § 8º da Constituição Federal, na hipótese prevista no inciso II, do § 2º deste artigo.

§ 4º Considera-se remuneração do servidor público no cargo efetivo, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria com fundamento no disposto no inciso I do § 2º, o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, bem como, todas as verbas que incidirem contribuições previdenciárias.

Art. 6º O policial civil, o policial científico, o agente penitenciário e o agente de segurança socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda, poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no § 2º deste artigo.

§ 1º Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do

inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias federal, civil, científica e militar e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou agente de segurança socioeducativo.

§ 2º Os servidores de que trata o *caput* poderão se aposentar aos 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 53 (cinquenta e três) anos de idade, se homem, desde que cumprido período adicional de 50% (cinquenta por cento) de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar nº 51, de 1985.

§ 3º O valor da aposentadoria para os servidores referidos no *caput* de que trata este artigo corresponderá: I - integralidade da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para aqueles tenham ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não façam a opção de que trata o art. 35, § 16, da Constituição Estadual; e

II - para os servidores não contemplados no inciso I, o cálculo do benefício utilizará a média aritmética simples das remunerações adotados como base para contribuições ao regime próprio de previdência social, atualizados monetariamente, correspondentes a 80% (oitenta por cento) das maiores contribuições do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

III - aos servidores contemplados no inciso II deste parágrafo e que optarem por permanecer no exercício do cargo efetivo em que se der a aposentadoria pelo período adicional de cinco anos, além do tempo de contribuição previsto no inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 dezembro de 1985, e que renunciarem expressamente a direito de recebimento de abono permanência por todo este período adicional, poderão se aposentar na forma do inciso I deste parágrafo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional 48 de 16/12/2020\)](#)

§ 4º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor do salário mínimo nacional e serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do § 3º;

II - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedida nos termos dos incisos I ou III do § 3º deste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional 48 de 16/12/2020\)](#)

III - nos termos do art. 40, § 8º da Constituição Federal, na hipótese prevista no inciso II, do § 3º.

§ 5º A pensão por morte devida aos dependentes do policial civil, do policial científico, dos ocupantes dos cargos de agente penitenciário e de agente de segurança socioeducativo, quando decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo.

§ 6º Aplica-se aos servidores integrantes do Quadro da Polícia Científica o disposto neste artigo.

Art. 7º O servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda, cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumprido o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, poderá aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:

I - 66 (sessenta e seis) pontos e 15 (quinze) anos de efetiva exposição;

II - 76 (setenta e seis) pontos e 20 (vinte) anos de efetiva exposição; e

III - 86 (oitenta e seis) pontos e 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, as pontuações a que se referem os incisos I a III do *caput* serão acrescidas de um ponto a cada ano para o homem e para a mulher, até atingir, respectivamente, oitenta e um pontos, noventa e um pontos e noventa e seis pontos, para ambos os sexos.

§ 2º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o *caput* e o § 1º.

§ 3º O valor da aposentadoria de que trata este artigo corresponderá ao valor da média aritmética simples das remunerações adotada como base para as contribuições para o regime próprio de previdência social, atualizados monetariamente, correspondentes 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, desde que não faça a opção de que não faça a opção de que trata o § 16 do art. 35 da Constituição Estadual.

§ 4º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no § 3º deste artigo, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que trata o inciso I deste artigo e de 20 (vinte) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam os incisos II e III.

Tanto as regras das Emendas Constitucionais Federais, quanto as regras da Emenda Constitucional Estadual disciplinam regras de transição para ingressos no sistema antes da aprovação das novas regras. A Constituição Federal conferindo aos Estados o direito de disciplinar as suas regras, em sendo as legislações concorrentes, o regramento existente na nova “lei” (Constituição Estadual), é o que está em vigor, como bem interpretou o Parecer do Tribunal de Justiça (peça 05).

d) A Procuradoria Geral do Estado, e a CGF entendem que o marco temporal é a vigência da Lei nº 20.122/2019 que convalidou expressamente a revogação dos dispositivos constitucionais, mas essa interpretação, não me parecer, por todo exposto, ser a mais correta.

Primeiro porque, conforme dito acima a norma contida na EC 45/2019 ao disciplinar inteiramente a matéria (regra de transição), convalidou integralmente a revogação dos artigos da Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005, no que se referem, até mesmo por força do disposto no art. 2, §1º da LINDB, acerca da revogação das normas, já anteriormente tratado.

Segundo, que a norma que trata da exigência de convalidação da revogação das ECs 41/2003 e 47/2005, veda a produção de efeitos retroativos.<sup>3</sup>

Neste sentido estão os opinativos do MPC e da CGM.

Sendo assim, a que serve a Lei Estadual 20.122/2019? Este diploma legal, não só tratou dos referendos aludidos no Art. 36 da EC Nº 103/2019, mas atendeu aos ditames constitucionais ao alterar a alíquota previdenciária dos servidores, a base de cálculo da contribuição, em existindo déficit atuarial e, assegurou a o abono de permanência em montante equivalente ao valor da contribuição previdenciária.

Verifica-se que houve um claro equívoco na tramitação legislativa. As propostas de reforma constitucional e a Lei 20.122/2019 deveriam ter sido aprovadas e sancionadas concomitantemente. Os Estados que optaram por referendar as revogações constitucionais por lei, o fizeram de forma concomitante ao texto de reforma constitucional (Acre, São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pará).

A proposta vinda do Poder Executivo, e-Protocolo 16.205.527-5 (Consultado no Processo nº 846738/19-TCE), datada de 12/11/2019, continha não só a proposta de emenda à Constituição Estadual, mas da Lei 20.122/2019. Da leitura deste

3 Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:  
I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;  
II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;  
III - nos demais casos, na data de sua publicação.  
Parágrafo único. A lei de que trata o inciso II do caput não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação.

protocolo percebe-se claramente que a intenção do Governo do Estado era aprovar concomitantemente todos os textos intitulados como Reforma da Previdência. O que evidentemente não ocorreu.

Inicialmente o texto da Lei Complementar contemplaria todas as regras de transição (vide pág. 90 e seguintes, peça 04, autos nº 846738/19-TCE), mas percebe-se que o texto encaminhado em 18/11/2019 é diferente do texto que tramitou internamente nas secretarias. O texto da EC nº 45/2019 tinha apenas seis artigos (vide pág. 72 e seguintes, peça 04, autos nº 846738/19-TCE), ao passo que o texto aprovado passou a ter onze, incorporando todas as regras de transição contidas no projeto de lei complementar.

A propósito, como bem destacou o parecer do Tribunal de Justiça (peça 05), a Lei Complementar nº 233/2021, aprovada não tratou de regras de transição, basta comparar o texto inicial, com o texto aprovado (consulta aos autos nº 846738/19-TCE).

No disposto na Emenda Constitucional 45/2019 acerca das regras de transição, não há o que se complementar, motivo pelo qual a condição estabelecida na Lei nº 20.122/2019 é letra morta<sup>4</sup>.

Por todo exposto, não há que se falar em vigência dos dispositivos das Emendas Constitucionais Federais nºs 41/2003 e 47/2005 revogados pela Emenda Constitucional Federal nº 103/2009 e referendado a partir da Emenda Constitucional 45/2019.

II - Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual (art. 5, inciso I, da Lei Estadual 20.122/2019)?

Diante do exposto no item anterior entendo que não há o que se aguardar. Estão revogados os dispositivos das Emendas Constitucionais 41/2003. e 47/2005 a que se referem a alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do Art. 35 da Emenda Constitucional 103/2019.

Isto posto, VOTO pelo Conhecimento da Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, para que seja respondida nos seguintes termos:

I - É possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais nº41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019?

Resposta: Não, pois os artigos 2º, 6º e 6ºA da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003 e do art.3º da Emenda Constitucional Federal nº 47, de 05 de julho de 2005, estão revogados por força da Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019.

II - Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual (art. 5, inciso I, da Lei Estadual 20.122/2019)?

<sup>4</sup> <https://www.dicionarioinformal.com.br/diferenca-entre/letra-morta/lei>. Acesso em 03/03/2022.

Resposta: Não, em razão da alteração das regras pela Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019, não é preciso a aprovação da nova lei para que as emendas referidas no quesito acima encontrem-se revogadas.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno; e na sequência à Diretoria de Protocolo para o arquivamento e encerramento do Processo.

### 3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Com máxima vênia ao voto apresentado pelo Conselheiro Nestor Baptista, ouso apresentar dissensão, consoante passo a expor.

Indagou o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

- a) É possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019?
- b) Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual (art. 5, inciso I, da Lei Estadual 20.122/2019)?

Analisando os artigos legais em questão temos que:

A Emenda Constitucional nº 41/03 garantiu o direito ao abono de permanência (art. 2º, §5º)<sup>5</sup>, direito mantido pelas Emendas posteriores.

A Emenda Constitucional nº 103/19, publicada em 13/11/2019, que alterou o sistema de previdência social, revogou expressamente a garantia constitucional desse direito (art. 35, inciso III)<sup>6</sup>.

Até esse momento, não se tem qualquer dúvida.

Todavia, a própria EC 103/19, impôs que a vigência da revogação se daria na data da publicação de lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo que a referendasse integralmente (art. 36, inciso II)<sup>7</sup>.

5 Art. 2º Observado o disposto no [art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o [art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal](#), àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

(...)

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, §1º, II, da Constituição Federal](#).

(...)

6 Art. 35. Revogam-se:

(...)

III - os [arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#);

(...)

7 Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

(...)

Ante essa competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social, sendo a Competência da União para a edição de normas gerais de direito previdenciário, cuja disciplina básica está assentada na própria Constituição Federal, o Estado do Paraná, em 04/12/19, publicou o texto da Emenda à Constituição Estadual nº 45/19, que alterou o art. 35, da Constituição do Paraná.

A citada Emenda entrou em vigor na data de sua publicação, segundo o art. 11, porém, não referendou a revogação de que tratou a Emenda federal, o que só foi levado a efeito com a Lei Estadual nº 20.122/19.

Esta Lei referendou de forma expressa a revogação do art. 2º, da Emenda Constitucional nº 41/03 (art. 1º, inciso III)<sup>8</sup>, manteve a garantia do abono de permanência ao servidor público estadual que cumprir as exigências para a concessão de aposentadoria voluntária e que optar por permanecer em atividade (art. 4º), mas condicionou a revogação da Emenda federal à entrada em vigor de legislação estadual que discipline os benefícios do regime próprio de previdência dos servidores estaduais (art. 5º, inciso I), cujos requisitos, salvo melhor juízo, deveriam se dar por meio de lei complementar da respectiva unidade federada (art. 1º, da EC 103/19)<sup>9</sup>.

E, tal Lei Complementar Estadual foi publicada em 10/03/21 – trata-se da LC 233/21, que entrou em vigor na data da sua publicação.

Logo, perfilho-me ao entendimento já defendido pela Coordenadoria de Gestão Municipal, Ministério Público de Contas e Diretoria Jurídica de que é a data anterior da entrada em vigência da Lei Complementar Estadual que deverá ser usada como base para o completo e irrestrito referendo da revogação da EC 41/03.

E isso porque, além de todos os argumentos já expostos pelas unidades técnicas que defendem tal posicionamento, argumentos os quais acato como razões de decidir, convenci-me de que dar outra interpretação aos dispositivos legais analisados restringiria direitos fundamentais sociais e poderia causar um

---

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo [art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal](#) e às revogações previstas na [alínea “a” do inciso I](#) e nos [incisos III e IV do art. 35](#), na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

(...)  
8 Art. 1º Nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, fica referendada, para o regime próprio de previdência social do Estado do Paraná:

(...)  
III - a revogação dos arts. 2º, 6º e 6ºA da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, na forma prevista pelo inciso III do art. 35 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 2019;

(...)  
9 Art. 1º A [Constituição Federal](#) passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

[§ 1º](#) O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

(...)  
[III](#) - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

hiato em que servidores mais antigos e mais novos teriam direitos e uma parcela entre aqueles poderia, ao menos em tese, ter direitos suprimidos por questões de interpretação legislativa.

Sabe-se que em um panorama ideal, como preceitua a boa técnica legislativa, a revogação deveria ser expressa, a fim de não deixar margem de dúvidas.

No caso em análise, penso que ela foi expressa, tanto em nível federal, quanto em nível estadual, todavia, condicionada a um evento futuro e incerto, em ambos os casos.

A meu ver, entender de maneira simples que a EC 103/19 não exigiu revogação expressa, mas apenas integral – repise-se, embora não seja necessária, mas ideal, a revogação expressa – tornaria despiciendo o texto da Lei Estadual 20.122/19, tornando-a letra morta.

Compreendo que a opção legislativa estadual foi por constitucionalizar o tema previdência dos servidores públicos, entretanto, relegando o referendo da revogação da Emenda Constitucional nº 41/03, bem como a regulamentação do Regime Próprio, tempo de contribuição e demais requisitos para aposentadoria, à legislação infraconstitucional (lei ordinária e lei complementar).

E, nesse passo, compartilho da ideia de que não se presumem, na lei, palavras inúteis<sup>10</sup>, como leciona Carlos Maximiliano<sup>11</sup>, assim, devemos interpretar o texto à luz das regras de aplicação do direito.

Dentre essas regras de interpretação destacamos: 1) o geral abrange o especial<sup>12</sup> (quando o texto menciona o gênero, presumem-se incluídas as espécies<sup>13</sup>); 2) onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir<sup>14</sup>, quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas<sup>15</sup>.

E por que tratar desse tema? Lendo detalhadamente o texto da Emenda Constitucional 103/19, vê-se que o legislador fez referência expressa quando o assunto deveria ser tratado por emenda do ente federativo, quando o assunto poderia ser tratado por lei ou quando o assunto teria que ser tratado por lei complementar e, por tais motivos, refuto a teoria de que a EC 45/19 seria a lei como afirmou a Coordenadoria de Gestão Estadual em sua primeira manifestação (peça 16), a Procuradoria-Geral do Estado (peça 24) e o Órgão Previdenciário do Estado (peça 26).

10 *Verba cum effectu, sunt accipienda.*

11 MAXIMILIANO, Carlos. *Heremênutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 204.

12 *Specialia generalibus insunt.*

13 MAXIMILIANO. *Op. cit.*, p. 201.

14 *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus.*

15 MAXIMILIANO. *Op. cit.*, p. 201.

Dessa forma, quando o legislador trata de lei em sentido amplo (gênero), indiferente será o tipo de regramento utilizado, porém, quando especifica (espécies) o meio pelo qual o direito se materializará, essa especificidade deverá ser considerada.

Quisesse o legislador deixar ao alvedrio do ente federado a opção legislativa que melhor lhe aprouvesse, o teria feito, mas não o fez. Em razão disso, reforça-se que não há palavras inúteis na lei e, se o legislador assim o fez, não podemos dispensar nenhuma das expressões exteriorizadas, tendo ou não havido equívoco na tramitação legislativa da proposta de emenda que resultou na EC 45/19 e da proposta de lei que resultou na Lei 20.122/19, incumbindo a nós, intérpretes, apenas a sua interpretação e aplicação.

A fim de traçar um paralelo exemplificativo do assunto, destaca-se a linha adotada pelo Ministro Dias Toffoli no voto proferido no RE 786540/DF, ao tratar da submissão ou não dos servidores exclusivamente comissionados à aposentadoria compulsória.

Note-se a menção expressa aos servidores efetivos. Daí para a frente, descortina-se uma série de parágrafos, incisos e alíneas, sempre fazendo-se remissão ao *caput*.

...

Extrai-se, portanto, que, em que pese sejam efetivos e comissionados esses servidores públicos, não integram eles a mesma espécie. Muito pelo contrário: há diferenças significativas entre um grupamento e outro, daí por que não procede a afirmação de que as disposições relativas à previdência insculpidas no art. 40 da Lei Maior também se aplicariam aos ocupantes de cargos em comissão em virtude de esses últimos se classificarem como servidores públicos.

Tivesse o dispositivo em questão o intuito de referir-se aos servidores genericamente considerados, não traria a letra da norma a delimitação expressa que nela se vislumbra.

Note-se: não se lê no texto do art. 40, *caput* a expressão “aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário (...)”, mas sim aos servidores titulares de cargos efetivos “da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário (...)”. O legislador, contudo, ao redigir o dispositivo, claramente pretendeu alcançar apenas uma dessas espécies.

O recorte é nítido, cristalino: o regramento previdenciário do art. 40 da Constituição Federal aplica-se, via de regra, aos servidores efetivos, os quais, embora tão servidores públicos quanto os comissionados, com eles não se confundem.

Conclusões à parte acerca da matéria discutida pela Suprema Corte, destaca-se dela a discussão travada a respeito da exegese da norma constitucional.

Cumpra-nos, portanto, utilizarmos o elemento sistemático de interpretação do direito. Conforme preleciona Paulo Nader<sup>16</sup>:

16 NADER, Paulo. Introdução ao estudo do direito. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 300.

O elemento sistemático, que opera considerando os elementos gramatical e lógico, consiste na pesquisa do sentido e alcance das expressões normativas, considerando-as em relação a outras expressões contidas na ordem jurídica, mediante comparações. O intérprete, por este processo, distingue a regra da exceção, o geral do particular. A natureza da norma jurídica revela-se também pelo elemento sistemático. (...)

E, assim o fazendo, até que o Poder Judiciário eventualmente se manifeste acerca da questão, este é o meu posicionamento.

Por oportuno, refutam-se os documentos juntados pelo Paraná Previdência, na peça 31, bem como argumentos por ele expedidos de que a interpretação dada pelo TCE nos casos de pedido de concessão de abono de permanência de um de seus servidores e contas do Governador – exercício 2019, bem como das manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM (Parecer nº 19/21 - peça 14) e do Ministério Público de Contas (Parecer nº 25/21 – peça 18), de que a revogação dos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41/03 e o art. 3º da EC nº 47/05 no Estado do Paraná era dependente do advento de terceira lei, data vênua, desconsidera o cenário de gravidade do déficit previdenciário.

O que se discute na consulta não é o cenário de gravidade do déficit previdenciário, mas sim, o reconhecimento do direito dos servidores.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná responder a consulta nos seguintes termos:

a) É possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais n.º 41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019?

Sim, é possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência fundamentados nos arts. 2º, 6º e 6-A, da Emenda Constitucional 41/03 e no art. 3º, da Emenda Constitucional 47/05 aos segurados do Regime Próprio de Previdência do Social do Estado do Paraná que preencheram os requisitos necessários até 09/03/21, data anterior à publicação da Lei Complementar Estadual nº 233, tendo em vista o que dispõe o art. 1º, inciso III, art. 35, inciso III e art. 36, inciso II, da Emenda Constitucional 103/19, combinado com o art. 1º e art. 3º, da Emenda Constitucional Estadual 45/19, combinado com o art. 1º, inciso III, art. 4º e art. 5º, inciso I, da Lei Estadual 20.122/19;

b) Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual (art. 5, inciso I, da Lei Estadual 20.122/2019)?

Resposta prejudicada em razão da edição da Lei Complementar Estadual nº 233, de 10 de março de 2021.

## 4 DA DECISÃO

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

I - É possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019?

Sim, é possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência fundamentados nos arts. 2º, 6º e 6-A, da Emenda Constitucional 41/03 e no art. 3º, da Emenda Constitucional 47/05 aos segurados do Regime Próprio de Previdência do Social do Estado do Paraná que preencheram os requisitos necessários até 09/03/21, data anterior à publicação da Lei Complementar Estadual nº 233, tendo em vista o que dispõe o art. 1º, inciso III, art. 35, inciso III e art. 36, inciso II, da Emenda Constitucional 103/19, combinado com o art. 1º e art. 3º, da Emenda Constitucional Estadual 45/19, combinado com o art. 1º, inciso III, art. 4º e art. 5º, inciso I, da Lei Estadual 20.122/19;

II - Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual (art. 5, inciso I, da Lei Estadual 20.122/2019)?

Resposta prejudicada em razão da edição da Lei Complementar Estadual nº 233, de 10 de março de 2021.

O voto do Conselheiro NESTOR BAPTISTA não foi secundado; o voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi seguido pelos Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Sala das Sessões, 13 de abril de 2022 – Sessão nº 5.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Presidente

## ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NATUREZA JURÍDICA – REGIME JURÍDICO

PROCESSO N° : 162421/19  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : SERGIO INACIO RODRIGUES  
 INTERESSADO : ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO NORTE PIONEIRO, SERGIO INACIO RODRIGUES  
 RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

### ACÓRDÃO N° 1020/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Prefeito Municipal de Pinhalão. Questionamentos referentes às Associações de Municípios. Natureza e regime jurídico. Prestação de contas. Submissão ao concurso e à lei de licitações. Intermediação para contratação de pessoal. CGM e MPC pelo conhecimento e resposta na forma das manifestações. Pelo conhecimento e resposta conforme fundamentação.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta, formulada pelo Sr. Sérgio Inácio Rodrigues, Prefeito do Município de Pinhalão e Presidente da Associação dos Municípios do Norte Pioneiro - AMUNORPI, contendo os seguintes questionamentos:

- a) Qual a natureza e regime jurídico da AMUNORPI?
- b) A AMUNORPI tem obrigação de prestar contas ao TCE? Em caso positivo, de que forma? De que forma se dá a fiscalização das atividades da AMUNORPI?
- c) A AMUNORPI submete-se ao regime da Lei de Licitações para a aquisição de produtos e contratação de serviços? Deve realizar concurso público?
- d) A AMUNORPI pode contratar advogados, engenheiros, médicos, etc., e repassá-los para prestar serviços aos municípios? Essas contratações devem ser feitas mediante concurso público?

Após manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 13), o então relator do feito, Conselheiro Fábio Camargo, mediante o Despacho n° 368/19 (peça 14), decidiu pelo conhecimento e processamento da consulta, considerando haver relevante interesse público na matéria, nos termos do art. 311, § 1º, do Regimento Interno.

Em sua primeira manifestação, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução n° 296/20 (peça 18), traçou o contexto histórico das associações dos municípios e fez um paralelo com os consórcios públicos disciplinados pela Lei n° 11.107/05, oferecendo fundamentação e as respostas que seguem abaixo de forma resumida:

- a) A AMUNORPI possui a natureza jurídica de uma associação sem fins lucrativos sob o regime de direito privado;

- b) Não se faz necessária a prestação de contas anual da entidade junto ao SIM-AM e que a prestação de contas deve se dar na forma do que prevê o estatuto da associação;
- c) A AMUNORPI não se submete à Lei de licitações nem deve realizar concursos públicos, mas deverá obrigatoriamente observar, nesses casos, os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, recomendando-se que a associação formule regulamento próprio, definindo-se critérios objetivos para admissão de pessoal e contratações em geral.
- d) A AMUNORPI não pode contratar funcionários e repassá-los aos municípios.

O feito foi remetido ao Ministério Público de Contas (MPC), que se manifestou por meio do Parecer nº 66/20 (peça 19), consignando que as associações de municípios consistiriam em verdadeiros consórcios públicos, sendo-lhes aplicáveis as disposições da Lei nº 11.107/05 e demais regras do Direito Público, propondo resposta nos seguintes termos:

- a) A AMUNORPI possui a natureza jurídica de uma associação sem fins lucrativos sob o regime jurídico de direito privado, de acordo com o que consta no seu estatuto;
- b) Sim, as associações se submetem ao controle constitucionalmente definido a ser exercido pelo Tribunal de Contas;
- c) A AMUNORPI não se submete à Lei de licitações nem deve realizar concursos públicos, mas deverá obrigatoriamente observar, nesses casos, os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, recomendando-se que a associação formule regulamento próprio, definindo-se critérios objetivos para admissão de pessoal e contratações em geral.
- d) Eventuais funcionários ou prestadores de serviços contratados pelos consórcios não se submetem às regras do concurso público, pelo que médicos, dentistas e demais profissionais que venham a prestar serviços para os Municípios via Consórcios Intermunicipais podem ser contratados diretamente, desde que observados critérios quantitativos e qualitativos de controle do serviço prestado, conforme expostos no corpo do parecer.

Após tramitação, o processo foi novamente encaminhado ao Ministério Público de Contas (MPC), o qual ratificou a sua manifestação já declinada, nos termos do Parecer nº 100/21 (peça 26).

Posteriormente, levando em conta o advento da edição da Lei 14.133/21 (nova lei de licitações), este relator proferiu o Despacho nº 423/21 (peça 27), determinando a derradeira oitiva da CGM e do MPC.

A douta CGM, mediante o a Instrução nº 1793/21 (peça 29), ratificou os termos da resposta oferecida em sua manifestação anterior e, especificamente quanto ao impacto da Lei 14.133/21 sobre a consulta em exame, consignou que:

[...] as Associações Públicas que tenham como objeto, os fins exclusivos de compras, deverão se submeter a nova Lei de Licitações 14.133/21. Por outro lado, as Associações, tais como, meramente classistas, não se parece razoável a necessidade que se submetam a nova lei licitatória. Ademais, analisando o estatuto da referida entidade, é possível asseverar que não existe a menção da mesma ter a característica de ser centralizadora de compras dos seus municípios-membros, ou seja, a AMUNORPI não é

referendada de forma a fazer compras para vários Entes, de forma a assumir a efetuar compras, de forma central para os governos.

Desta forma, considerando a natureza da AMUNORPI de “integração regional, econômica e administrativa”, para a mesma se submeter ao regime da Lei de Licitações para a aquisição de produtos e contratação de serviços, hipoteticamente, deve ter a sua previsão estatutária para tanto.

Por fim, em nova manifestação o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 31/22 (peça 30), revisou parcialmente as conclusões anteriormente sustentadas, pugnano pela resposta nos seguintes moldes:

- a) A AMUNORPI possui a natureza jurídica de uma associação sem fins lucrativos sob o regime jurídico de direito privado, de acordo com o que consta no seu estatuto;
- b) Sim, as associações municipais se submetem ao controle externo e devem prestar contas anualmente ao Tribunal de Contas, haja vista o manejo de recursos públicos;
- c) Por força do disposto no art. 19, do Decreto nº 6017/2007, para que as Associações Municipais se submetam ao regime da nova Lei de Licitações, devem ser “constituídas para tal fim”, impondo a necessidade de que seus atos constitutivos (protocolos de intenções) prevejam como um dos seus objetivos a realização de licitações;
- d) Da mesma forma, os serviços oferecidos devem estar estritamente vinculados ao objeto da associação municipal, não sendo, portanto, possível a contratação de médicos, advogados e engenheiros para prestação de serviços aos entes associados.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

A resposta aos questionamentos elencados pelo consulente passa pela análise da natureza jurídica e de controvertidos pontos sobre a regularidade das ações e limites de atuação das associações de municípios.

A plena liberdade de associação é garantida aos indivíduos e à coletividade pelo art. 5º, XVII, da Constituição da República, sendo disciplinada pelo art. 53 e seguintes do Código Civil.

Para os fins que se pretende examinar, considera-se associação a reunião de pessoas com objetivos em comum, sem finalidade econômica, revestindo-se de personalidade jurídica e com viés de representação, promoção e defesa de determinados direito e interesses (individuais, coletivos ou públicos).

Em se tratando de particulares, é ampla a liberdade de associação, inclusive como forma de proteção do indivíduo em face do próprio Estado.

No caso da federação brasileira, composta atualmente de 5568 municípios,

sendo que aproximadamente 68%<sup>1</sup> deles tem população inferior a 20 mil habitantes, é inegável a necessidade da conjugação de esforços entre tais entes visando obter maior representatividade e equilíbrio na definição das agendas do país.

Assim, é inconteste que, historicamente, as associações de municípios vêm desempenhando papel de mais alta relevância em prol do desenvolvimento dos municípios do país, sobretudo aqueles de menor porte e dotados de menor estrutura.

Outrossim, se no âmbito dos particulares são amplas as possibilidades de atuação de tais entidades, na esfera pública sempre existiram limites mais rígidos, eis que não é permitida a delegação de determinadas atividades de caráter público para entidades privadas, assim como se mostraria ilícita a execução de parcela do orçamento público sob o regime de direito privado.

Em outras palavras, a utilização dessas associações, como interposta pessoa, para a contratação de serviços e realização de aquisições (execução de despesas públicas) que tenham como beneficiário direto os próprios municípios, pode ter ocorrido, ao longo do tempo, por disfunção e não de forma aderente ao direito.

Não obstante, com a advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, o art. 241 da Constituição Federal passou a prever a gestão associada de serviços públicos, por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação, sanando uma importante lacuna normativa e viabilizando a obtenção de eficiência, dado o ganho de escala e demais vantagens, na execução de determinadas atividades de caráter público.

De forma a regulamentar tal dispositivo, sobreveio a Lei nº 11.107/05, dispondo sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e prevendo a possibilidade de sua constituição como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

Desse modo, não se impôs às associações de municípios, naquele momento, que elas deveriam se tornar consórcios públicos, cumprindo as formalidades da nova lei, mas sim se reservou a atividade de “prestação de serviços públicos por meio de gestão associada” aos consórcios devidamente instituídos, inclusive sob pena da ocorrência de ato de improbidade, nos termos do art. 10, XIV, da Lei nº 8.429/92<sup>2</sup>, que foi incluído justamente pela Lei nº 11.107/05.

Em que pese tais argumentos já indicassem a distinção entre os consórcios e as associações de municípios, não se olvida que permaneceram dúvidas quanto ao perfil, comportamento e limites de atuação das associações, gerando insegurança jurídica, motivos pelo qual a discussão foi levada ao Congresso Nacional, traduzindo-se no PLS nº 486/2017, de autoria do então Senador Antônio Anastasia, atual Ministro do Tribunal de Contas da União.

1 Segundo estimativa do IBGE em 2021 <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes>>.

2 Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...] XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

O referido Projeto de Lei foi aprovado pelo Senado Federal em 15/12/2021 e remetido à Câmara dos Deputados. Da leitura do texto atual<sup>3</sup>, que denomina tais entidades como Associação de Representação de Municípios, resta evidenciado o caráter político-representativo de tais entidade.

Obviamente que o referido Projeto de Lei encontra-se em discussão, mas a manifestação do parlamento reforça a ideia que de uma clara distinção entre a natureza e as finalidades dos consórcios públicos e das associações de municípios, tendo tal aspecto sido destacado na fala do Senador Antônio Anastasia na sessão de aprovação do projeto<sup>4</sup>, assinalando que as associações detêm natureza jurídica-política, tendo como objetivo a defesa dos interesses dos municípios, enquanto os consórcios destinam-se à prestação de serviços públicos por meio de gestão associada.

Não obstante o atual texto PLS nº 486/2017 preveja a possibilidade da organização das Associações de Representação de Municípios como autarquias de base associativa, na forma da Lei nº 11.107/2005, depreende-se que tal faculdade é concentrada em aspectos específicos e não busca equiparar às associações aos consórcios públicos, conforme prescreve de forma inequívoca o Parágrafo Único de seu art. 2º.

Art. 2º Os Municípios poderão organizar-se para fins não econômicos em associação, observados os seguintes requisitos:

I – constituição da entidade como:

- a) pessoa jurídica de direito privado, na forma da lei civil; ou
- b) autarquia de base associativa, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

II – **atuação na defesa de interesses gerais dos Municípios**; [...]

[...] **Parágrafo único.** Quando adotarem a forma de autarquia, as Associações de Representação de Municípios **observarão as normas da Lei nº 11.107, de 2005, sobre a constituição e extinção das associações públicas, a retirada de entes associados, a admissão de pessoal e a contratação de bens e serviços, afastada a aplicação dos dispositivos desta Lei que tratem do mesmo tema.** (grifos nossos)

Nesse sentido, com a máxima vênia ao posicionamento defendido pelo Ministério Público de Contas em seus pareceres, entendo que as associações de municípios não assumiriam, por imperativo legal, a natureza de consórcio e passariam a ser regidas pela Lei nº 11.107/05.

Muito pelo contrário, além das premissas legais já suscitadas, existem aspectos conceituais e históricos que diferenciam tais entidades como vinho e água. Durante o julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 827.975/RJ, no qual se confirmou a legalidade do pagamento de contribuição associativa pelo Município de Rio Claro à Confederação Nacional dos Municípios - CNM, o Ministro Relator Benedito Gonçalves transcreveu fundamentos de autoria do Desembargador José Roberto

<sup>3</sup> <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9055893&ts=1641834523275&disposition=inline>

<sup>4</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=At5x4afCamg> – a partir de 47 minutos e 55 segundos.

Portugal Compasso (TJ/RJ) que, pelo brilhantismo, merecem também ilustrar o presente voto:

Observo que as associações de municípios em caráter nacional têm raízes históricas longínquas e se justificam, precipuamente, em razão do **alto grau de centralização do poder político, que é característica do federalismo brasileiro.**

Sem que haja algum tipo de aglutinação, para milhares de municípios brasileiros a autonomia garantida pela Constituição de 1988 não alcançará todos os seus propósitos. A dispersão desequilibra o embate e favorece os entes federados tradicionais e já consolidados (Estados e União).

Parece desnecessário dizer, por outro lado, que é positiva, lícita e desejável a reunião de pessoas jurídicas de direito público com interesses comuns e tarefas assemelhadas simplesmente visando a troca de experiências e o aperfeiçoamento institucional.

Associações desta natureza não ensejam relações jurídicas negociais como as previstas no art. 37, XXI, da Constituição da República mas também **não se enquadram no seu art. 241, eis que não tratam da gestão de serviços públicos associados ou transferidos.**

**Não se aplicam aqui, portanto, as Leis 8.666/93 e 11.107/2005 porque a natureza das coisas é outra. A associação que aqui se examina é peculiar, voltada para o funcionamento interno dos entes federados, não se confundindo com os serviços públicos que cada um deles presta e não configurando aquisição ou alienação de bens e contratação de serviços.**

As associações desta natureza estão previstas no art. 53 do Código Civil e, salvo melhor juízo, estão ao alcance das pessoas jurídicas de direito público.

**Dependendo de suas finalidades, não há ilicitude na formação de associações compostas exclusivamente por municípios** e suas próprias associações, como no caso concreto. Afirmada a licitude da associação, é absolutamente natural que se atribua aos próprios associados a fonte dos recursos para sua manutenção (art. 54, IV, do Código Civil).

Por outro lado, tratando-se de mero ato de gestão, que enseja despesas módicas, cabe ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, II, da CF) decidir se o município vai ou não aderir a determinada associação, sem que haja necessidade de lei específica para tanto, bastando autorização genérica na lei orçamentária para a respectiva despesa, tal como ocorre em diversas situações.

Claro que o ato discricionário ficará sujeito aos órgãos de controle interno e externo e não poderá, concretamente examinado, violar os Princípios da Administração Pública.

A apelante não abriga entre seus associados prefeitos e ex-prefeitos, pessoas físicas, de modo que suas finalidades estatutárias são inequivocamente públicas. Ademais, há nos autos a prova de diversas manifestações estatais reconhecendo que, de fato, os poderes constituídos nela reconhecem legítima interlocutora dos municípios brasileiros.

Neste contexto, não se configura qualquer ato de improbidade administrativa que pudesse justificar a restituição dos valores recebidos para sua manutenção. (grifos nossos)

Nessa esteira, deve-se reconhecer que a natureza dos repasses efetuados para as associações de municípios tem cunho de contribuição associativa, não devendo ter o tratamento de transferência voluntária, salvo que haja a formalização de instrumento desta espécie com objetivo específico entre as partes. Arranjo este cuja licitude e legitimidade também estariam sujeitos à análise do Controle Externo.

A natureza de contribuição associativa de repasses dessa espécie também foi objeto de deliberação no âmbito do TCE/PR, quando da celebração de convênio perante o Instituto Rui Barbosa, apreciado por meio do Acórdão nº 8018/14 – Pleno (protocolado nº 539531/14).

Naquela ocasião, em que pese ter sido utilizada a denominação de convênio, o então Presidente do Tribunal, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, entendeu se tratar, na prática, de Termo de Adesão à entidade privada voltada à consecução de atividades de interesse dos Tribunais de Contas, notadamente a promoção do conhecimento, pesquisa e capacitação sobre o Controle Externo, reconhecendo a natureza de contribuição associativa dos repasses realizados.

Conforme bem mencionado pela CGM, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES também se manifestou sobre a matéria, fixando a tese consubstanciada em seu Prejulgado nº 40<sup>5</sup>, nos seguintes termos:

1. A AMUNES – Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo foi criada sob a forma de associação civil, constituindo-se em pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, que **não faz parte da Administração Direta ou Indireta, diferenciando-se, portanto, dos consórcios públicos**, que foram previstos no artigo 241, da Constituição Federal e regulamentados pela Lei nº 11.107/05;
2. Nada impede, no entanto, que a AMUNES seja constituída sob a forma de um consórcio público ou nele transformada, **desde que atendidos os objetivos previstos na Lei nº 11.107/2005 e respeitadas todas as formalidades nela exigidas**, o que inclui as cláusulas necessárias, o protocolo de intenções e o contrato de rateio (em casos de repasses de recursos financeiros pelos entes consorciados). Nesta situação, poderia ser a mesma constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito público ou privado, e, em ambos os casos, a associação de municípios faria parte da Administração Indireta, com todas as suas implicações, o que inclui a obrigatoriedade de prestar contas perante o Tribunal de Contas;
3. **Não existe qualquer imposição no sentido de que, após o advento da Lei nº 11.107/2005 toda associação de municípios seja constituída sob a forma de consórcio público**, assim, permanece a possibilidade de sua constituição sob a forma de associação civil, pessoa jurídica de direito privado, que não faz parte da Administração Pública, nos termos já explicitados;
4. **As contribuições e mensalidades dos associados da AMUNES não representa recursos públicos e, portanto, não está sujeita as regras do Regime Jurídico de Direito Público de maneira geral**;
5. A AMUNES não sujeita as regras do concurso público (art. 37, II da CF/88), nem aos Princípios Administrativos Constitucionais previstos no art. 37 da CF/88, nem a observâncias dos procedimentos da lei de licitações (artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93) de maneira geral, apenas quando seja responsável pela administração e aplicação de recursos públicos advindos de convênio, ajustes ou outros instrumentos congêneres;
6. A AMUNES, por se tratar de pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação civil, não integra a Administração Direta ou Indireta, **no que se refere as contribuições e mensalidades dos municípios associados, não estando sujeita a prestação de contas anual perante o Tribunal de Contas**, nem mesmo à sua fiscalização ordinária, apenas nos

5 <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/137/PREJULGADO-N%C2%BA-040.pdf>

casos em que firme convênio, ajustes ou outros instrumentos congêneres, sendo responsável pela administração e aplicação de recursos públicos. (grifos nossos)

Observe-se que o douto TCE/ES foi cuidadoso ao prever (item 4) que as contribuições e mensalidades não estão sujeitas às regras do regime de jurídico de uma MANEIRA GERAL, o que traz implícita a ideia de que o manuseio de tais recursos oriundos dos orçamentos municipais não admite a prática de atos que atentem contra a probidade, a moralidade, a economicidade, a eficiência e impessoalidade<sup>6</sup>.

Nesse sentido, restando inequívoco que se tratam de associações privadas, não integrantes da administração pública, e, tampouco, equiparadas aos consórcios públicos, incabível se cogitar a necessidade de prestação de contas anual junto a este TCE/PR dos valores percebidos à título de contribuição associativa dos municípios, seja no SIM-AM ou no SIT, com exceção do recebimento de transferências voluntárias sob o enfoque da Lei nº 13.019/2014.

Por outro lado, como bem salientou o douto Ministério Público de Contas, os recursos manejados pelas associações dos municípios são de origem pública, resultado do esforço de toda a sociedade, motivo pelo qual devem ser respeitados os princípios da moralidade, eficiência, impessoalidade e economicidade quando da sua utilização.

Outrossim, é primordial que seja dada ampla transparência na execução dos orçamentos de tais entidades, tanto com relação aos municípios congregados, os quais tem o dever legal de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos repassados, quanto com relação ao controle social.

Já com relação ao impacto da nova lei de licitações sobre a matéria, conforme colocado pela unidade técnica, a utilização de associação de municípios como “centrais de compras” dependeria de sua configuração como consórcio público. Aspecto que, de acordo com fundamentação já exaustivamente declinada, promoveria a tergiversação da figura da Associação de Municípios, que conceitualmente tem finalidades distintas dos consórcios.

Salvo melhor juízo, a leitura do art. 181 da Lei nº 14.133/21<sup>7</sup> e de seu parágrafo único, em conjugação com os ditames da Lei nº 11.107/05, no que importa à matéria ora discutida, indica que as centrais de compras formadas por municípios com menos de 10.000 (dez mil) habitantes deverão preferencialmente ser organizadas em consórcios públicos, admitindo-se a realização de tais atividades (compras

6 Por defender essa linha interpretativa, apesar do singular respeito nutrido pela Corte de Contas capixaba, abro aqui parênteses para registrar a minha discordância quanto ao posicionamento exarado no item 5 do mencionado prejulgado, de que as associações de municípios não estariam sujeitas aos princípios elencados no *caput*, do art. 37, da Constituição Federal.

7 Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei. Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no *caput* deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

em grande escala) de forma despersonalizada, como por meio de convênio de cooperação, por exemplo.

Por fim, respeitadas as premissas ora fixadas, relativas ao perfil e limites de atuação das associações de municípios, há de se esperar que prevaleça a modicidade na fixação das contribuições/mensalidades de obrigação de seus associados. É cediço que grandes volumes de gastos do orçamento estão relacionados, direta ou indiretamente, com a prestação dos serviços públicos à população. Salvo a execução de projeto em específico, que também estaria sujeito ao exame de sua legitimidade e licitude, não se enquadraria na presente moldura de atuação das associações de municípios a participação em programas de governo que demandassem expressivos volumes de recursos.

Como desiderato do raciocínio esposado ao logo do voto, as associações de municípios receberiam contribuições/mensalidades compatíveis com o custo de manutenção de suas estruturas. As quais, por sua vez, deveriam ser dimensionadas para a consecução de atividades de caráter eminentemente político-representativo em defesa dos direitos e interesses de seus associados, assim como a realização de objetivos comuns centrados no aperfeiçoamento institucional.

Observados os contornos de legitimidade na atuação - inclusive com a aderência dos estatutos das associações aos permissivos constitucionais e legais - e da modicidade na fixação das contribuições/mensalidades, aliado à efetiva fiscalização dos associados sobre as contas de tais entidades, não há de se falar em ausência de controle.

Em se tratando de associação privada sem fins lucrativos, necessariamente deve haver a apreciação das contas, sob pena de violação ao art. 54, VII, do Código Civil<sup>8</sup>. Já os tribunais de contas detêm a atribuição de realizar a fiscalização indireta sobre os recursos públicos destinados à tais entidades, atuando junto aos municípios associados e podendo instaurar tomadas de contas extraordinárias, inclusive em face de terceiros (no caso a própria associação e seus integrantes) que tenham concorrido para o cometimento de dano ao erário<sup>9</sup>.

Respeitadas tais condições, é possível responder em tese aos questionamentos formulados, conforme a proposta redigida na parte dispositiva do voto.

Cumprе salientar que o texto adotara a expressão Associação de Município, da forma como concebida, para designar as associações de municípios que se

8 Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá [...]

[...] VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

9 Vide o Regimento Interno do TCE/PR. Art. 248. As contas serão julgadas irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

I - omissão no dever de prestar contas;

II - infração à norma legal ou regulamentar;

III - dano ao erário;

IV - desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;

V - desvio de finalidade. [...]

[...] § 3º Nas hipóteses dos incisos III, IV e V, a responsabilidade será pessoal do agente público que praticou o ato irregular, podendo o Tribunal de Contas fixar a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, bem como dos responsáveis pelo controle interno, por ação ou omissão.

enquadrem no perfil e limites de atuação considerados típicos (e legítimos) ao longo do voto, delimitação que se assemelha à ideia das Associações de Representação de Municípios, conforme delineado pelo PLS nº 486/2017.

É a fundamentação

## 2.1 VOTO

Diante de todo o exposto, voto pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, apresentar resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

a) Qual a natureza e regime jurídico da AMUNORPI?

Resposta: A Associação de Municípios, da forma como concebida, possui natureza jurídica de associação sem fins lucrativos, sob o regime jurídico de direito privado. A Associação de Municípios não assume por imperativo legal a forma de consórcio público, mas não há óbice para a sua constituição/transformação, tanto sob o regime de direito público como privado, desde que observadas as condições e formalidades prescritas pela Lei nº 11.107/2005, situação em que passaria a integrar a administração indireta dos municípios consorciados;

b) A AMUNORPI tem obrigação de prestar contas ao TCE? Em caso positivo, de que forma? De que forma se dá a fiscalização das atividades da AMUNORPI?

Resposta: A Associação de Municípios, da forma como concebida, não deve prestar contas ordinariamente ao TCE/PR com relação a receita oriunda das contribuições/mensalidades de seus associados. Haverá obrigatoriedade de prestação de contas quando do recebimento de transferência voluntária, sob a égide da Lei nº 13.019/2014, proveniente de jurisdicionado do TCE/PR. A fiscalização das atividades da Associação dos Municípios deverá ser realizada pelos seus associados (de forma direta), sob pena de responsabilização no caso de omissão, e pelo TCE/PR (de forma indireta), inclusive por meio da instauração de tomada de contas extraordinária;

c) A AMUNORPI submete-se ao regime da Lei de Licitações para a aquisição de produtos e contratação de serviços? Deve realizar concurso público?

Resposta: A Associação de Municípios, da forma como concebida, não se submete ao concurso público e à Lei de licitações, mas deverá obrigatoriamente observar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, reputando-se forçosa a instituição de regulamento próprio, baseado em critérios objetivos, voltado à admissão de pessoal e contratações em geral;

d) A AMUNORPI pode contratar advogados, engenheiros, médicos, etc., e repassá-los para prestar serviços aos municípios? Essas contratações devem ser feitas mediante concurso público?

Resposta: Não. A contratação de profissionais para que prestem serviços diretamente aos municípios, por meio de interposta pessoa, configura burla ao concurso público ou, em segunda hipótese, ao dever de licitar, em contrariedade ao disposto no art. 37, II e

XXI<sup>10</sup>, da Constituição Federal, além de representar distorção no cálculo de despesas com pessoal, em desacordo com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) o encerramento do Processo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, apresentar resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

I - Qual a natureza e regime jurídico da AMUNORPI?

Resposta: A Associação de Municípios, da forma como concebida, possui natureza jurídica de associação sem fins lucrativos, sob o regime jurídico de direito privado. A Associação de Municípios não assume por imperativo legal a forma de consórcio público, mas não há óbice para a sua constituição/transformação, tanto sob o regime de direito público como privado, desde que observadas as condições e formalidades prescritas pela Lei nº 11.107/2005, situação em que passaria a integrar a administração indireta dos municípios consorciados;

II - A AMUNORPI tem obrigação de prestar contas ao TCE? Em caso positivo, de que forma? De que forma se dá a fiscalização das atividades da AMUNORPI?

Resposta: A Associação de Municípios, da forma como concebida, não deve prestar contas ordinariamente ao TCE/PR com relação a receita oriunda das contribuições/mensalidades de seus associados. Haverá obrigatoriedade de prestação de contas quando do recebimento de transferência voluntária, sob a égide da Lei nº 13.019/2014, proveniente de jurisdicionado do TCE/PR. A fiscalização das atividades da Associação dos Municípios deverá ser realizada pelos seus associados (de forma direta), sob pena de responsabilização no caso de omissão, e pelo TCE/PR (de forma indireta), inclusive por meio da instauração de tomada de contas extraordinária;

10 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]  
 [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [...]  
 [...] 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.

III - A AMUNORPI submete-se ao regime da Lei de Licitações para a aquisição de produtos e contratação de serviços? Deve realizar concurso público?

Resposta: A Associação de Municípios, da forma como concebida, não se submete ao concurso público e à Lei de licitações, mas deverá obrigatoriamente observar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, reputando-se forçosa a instituição de regulamento próprio, baseado em critérios objetivos, voltado à admissão de pessoal e contratações em geral;

IV - A AMUNORPI pode contratar advogados, engenheiros, médicos, etc., e repassá-los para prestar serviços aos municípios? Essas contratações devem ser feitas mediante concurso público?

Resposta: Não. A contratação de profissionais para que prestem serviços diretamente aos municípios, por meio de interposta pessoa, configura burla ao concurso público ou, em segunda hipótese, ao dever de licitar, em contrariedade ao disposto no art. 37, II e XXI<sup>11</sup>, da Constituição Federal, além de representar distorção no cálculo de despesas com pessoal, em desacordo com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

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

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 28 de abril de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

**NESTOR BAPTISTA**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

<sup>11</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]  
[...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [...]  
[...] 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.

## DECISÃO JUDICIAL ENTENDIMENTO – CUMPRIMENTO

PROCESSO N° : 16480/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LUPIONÓPOLIS  
INTERESSADO : ANTONIO PELOSO FILHO  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N° 890/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Desistência do consulente. Extinção do processo, sem resolução de mérito.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Lupionópolis, devidamente recebida pelo Despacho n.º 76/21-GCDA (peça n.º 11), por meio da qual, com amparo no teor diametralmente oposto das decisões prolatadas na Ação de Improbidade Administrativa n.º 0001348-43.2014.8.16.0066 (peça n.º 06) – posteriormente confirmada pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (peça n.º 07) – e na Consulta n.º 61727-5/19 (peça n.º 09), que tramitou perante este E. Tribunal de Contas, questiona qual entendimento deve adotar o Município em epígrafe no caso concreto, bem como aferir se existe alguma penalidade para o Município em caso de opção pelo cumprimento da Decisão Judicial já firmada em segunda instância (por unanimidade) do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, sendo essa decisão específica para o Servidor Sandro Gusmão Moretto.

No parecer jurídico anexado aos autos, o Procurador Ismail Chor Neto concluiu pela cumulação no caso concreto, em observância à coisa julgada (peça n.º 04).

Após manifestações prévias da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação n.º 33/21-SJB, peça n.º 14) e da Coordenadoria Geral de Fiscalização (Despacho n.º 504/21, peça n.º 18), a Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua Instrução n.º 3623/21 (peça n.º 20), esboçou opinativo pela apresentação de resposta no sentido de que deve ser cumprida eventual decisão judicial transitada em julgada garantindo a possibilidade de exercício concomitante dos cargos de vereador e contador do município, sem que isso represente violação ao teor da decisão do Acórdão n.º 2923/2020 – Pleno desta Corte, afastando-se a hipótese de imposição de sanções ao município no caso de estrito cumprimento de comandos judiciais transitados em julgado.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, do que se extrai do Parecer n.º 27/22 (peça n.º 21), inclinou-se pelo não conhecimento da consulta e, no mérito,

caso superada a preliminar, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos: eventual improcedência de ação de improbidade administrativa, que possui natureza estritamente sancionatória, não é capaz de desconstituir interpretação do Tribunal de Contas veiculada em processo de consulta, tendo em vista a natureza distinta de tais espécies processuais e a ausência de coisa julgada sobre os motivos determinantes da sentença.

Em peticionamento superveniente, contudo, o consulente apresenta pedido de desistência do feito, em decorrência de decisão judicial proferida pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em 4 de fevereiro do corrente ano, a qual anexamos, bem como do Parecer n.º 27/2022 do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, que ao final opina pelo não conhecimento da consulta (item 21 do processo) (peças nos 23/24).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Diante do pleito de desistência incidentalmente formulado pelo consulente, nada tenho a opor ao seu acolhimento, oportunidade em que, por consequência direta da perda de interesse na continuidade do trâmite, decreto a extinção do feito, sem resolução de mérito.

Ante o exposto, VOTO, como decorrência do acolhimento do pedido de desistência formulado pelo consulente, por julgar extinto o presente processo, sem resolução de mérito.

Por fim, após o trânsito em julgado da decisão, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno, determino o encerramento dos autos.

## 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 - julgar pela extinção do presente processo, sem resolução de mérito, como decorrência do acolhimento do pedido de desistência formulado pelo consulente;

II - após o trânsito em julgado da decisão, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno, determinar o encerramento dos autos.

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

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

Plenário Virtual, 13 de abril de 2022 – Sessão Virtual nº 5.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Presidente**

## PROGRAMA SOCIAL CRIAÇÃO – REQUISITOS

PROCESSO N° : 751714/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTICA, FAMILIA E TRABALHO -  
SEJUF  
INTERESSADO : NEY LEPREVOST NETO  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO N° 878/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Criação de programa social de caráter contínuo em ano anterior ao de pleito eleitoral. Desistência do consulente. Extinção do processo, sem resolução de mérito.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta<sup>1</sup> formulada pelo Secretário de Estado da Justiça, Família e Trabalho, Sr. Ney Leprevost Neto, por meio da qual questionou:

- a) É possível a criação de um Programa Social de caráter contínuo no ano que antecede o ano de pleito eleitoral?
- b) Se o Programa for previamente autorizado em lei e já estiver em execução orçamentária no ano anterior ao pleito eleitoral, é possível a continuidade da execução do Programa no decorrer de ano eleitoral?
- c) Essa continuidade do Programa descrita no item anterior se insere na exceção prevista no § 10 do art. 73 da Lei Federal n° 9.504/97?
- d) Caso algum Município não conseguisse esgotar completamente as entregas dos cartões aos seus titulares até o último dia do ano antecedente ao ano de pleito eleitoral (lembrando que os mesmos já foram entregues aos Municípios devidamente carregados com o crédito referente à primeira parcela), os cartões faltantes poderiam ser entregues aos beneficiários posteriormente haja vista tratar-se de mera continuidade na operacionalização?

Previamente ao juízo de admissibilidade, por força do Despacho n° 1620/21-GCILB<sup>2</sup>, foram intimados a Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho e seu representante legal para que, nos termos do inciso IV do artigo 311<sup>3</sup> do Regimento Interno, apresentassem parecer jurídico opinando sobre a matéria, emitido pela assessoria jurídica do Órgão consulente.

Após, com a apresentação do requerimento de peças 9/10, o peticionário desistiu da consulta formulada.

1 Peça 3.

2 Peça 6.

3 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar n° 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: (...)

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; (...)

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O peticionário asseverou, às peças 9/10, que, em análise mais detida do caso, constatou a inocorrência de conduta vedada no contexto em que se pretendeu o esclarecimento; que, além de se tratar de programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária desde o exercício de 2021, houve a entrega de todos os cartões creditados com a primeira parcela do benefício; que os cartões foram entregues junto aos Municípios antes do término de 2021.

À vista disso, requereu desistência do processamento da Consulta, com sua extinção sem análise de mérito dos questionamentos.

Diante desse cenário, em que se percebe a perda de objeto da presente Consulta, acolho a pretensão de desistência formulada pelo interessado, entendendo que o feito é passível de extinção, sem resolução de mérito.

### 2.1 DO VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo acolhimento do pedido de desistência formulado pelo consulente, julgando extinto o processo, sem resolução de mérito.

Após o trânsito em julgado, fica 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:

I - acolher o pedido de desistência formulado pelo consulente, julgando extinto o processo, sem resolução de mérito; e

II - autorizar, após o trânsito em julgado, o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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

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

Plenário Virtual, 13 de abril de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Presidente

# RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA

## APOSENTADO – PENSIONISTA – LEGALIDADE

### RECLAMAÇÃO Nº 48.538/PR – LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

PROCESSO Nº : 560080/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICIPIO DE COLOMBO  
INTERESSADO : HELDER LUIZ LAZAROTTO  
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

#### ACÓRDÃO Nº 1030/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Município de Colombo. Lei Complementar nº 173/2020. Recomposição inflacionária de servidores públicos municipais, aposentados e pensionistas durante a vigência da citada normativa. Reclamação nº 48.538/PR. Pelo conhecimento da consulta e resposta nos termos expedidos.

## 1 DO RELATÓRIO

Versa o presente expediente acerca de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE COLOMBO, por intermédio do Prefeito Municipal, sr. HELDER LUIZ LAZAROTTO, em que formulou os seguintes questionamentos a esta Corte de Contas, relativamente a concessão de recomposição inflacionária (Acórdãos nº 447230/20-TP e nº 96972/21- TP):

Considerando que a Reclamação Constitucional sob o nº 48.538/PR, em anexo, determinou a cassação dos mencionados acórdãos, para que sejam proferidos outros em conformidade ao que foi decidido nas ADI's sob o nº 6.450 e 6.525, que declarou constitucional a LC nº 173/2020 – medidas para enfrentamento da Pandemia da COVID19, Consulta-se:

- 1– Como fica a situação jurídica de legalidade das recomposições inflacionárias concedidas aos servidores públicos municipais e aposentados e pensionistas, com fundamento nos mencionados acórdãos?
- 2 – Caso sejam considerados ilegais, a partir de qual data os pagamentos dos vencimentos, proventos e pensões devem ser adequados sem a recomposição inflacionária?
- 3 – Em sendo considerados ilegais, haverá necessidade de devolução dos valores percebidos indevidamente pelos servidores, aposentados e pensionistas?
- 4 – Em sendo considerados ilegais, as aposentadorias e pensões que foram calculadas com a nova base, terão que ser revistas e ser publicado novo ato aposentatório? Se sim, a partir de quando?
- 5 – Em sendo considerados ilegais e em se tratando de aposentadorias voluntárias, ao retirar o reajuste, o valor dos proventos não se tornar atrativo, numa situação em que não tivesse autorizado a pessoa não se aposentaria, poderá ela desistir da aposentadoria?

6 – Em relação aos empréstimos consignados, nos quais houve aumento de margem consignável, aqueles que autorizaram tais empréstimos, em sendo considerados ilegais e ficarem fora da margem, como ficaria a situação jurídica destes contratos? Haverá necessidade de devolução ou de reajuste das parcelas devidas?

Por intermédio do Despacho nº 1088/21 – GCAML (peça 7), foi reconhecido o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno, pelo que a Consulta foi recebida, determinando-se o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública para informação, nos termos do § 2º do artigo 313 do mesmo diploma.

Pela Informação nº 102/2021 (peça 9), a Escola de Gestão Pública informou não ter identificado decisões com efeito normativo sobre o tema até a data da expedição de sua informação.

Instada a se manifestar, a COORDENADORIA DE GESTÃO MUNICIPAL expediu a Instrução nº 3776/21, (peça 12), opinando, em síntese:

a) As recomposições inflacionárias concedidas anteriormente à decisão monocrática no âmbito da Reclamação Constitucional nº 48.538/PR devem ser suspensas, conforme Acórdão nº 2600/2021 – Pleno desta Corte;

b) Nos termos do referido Acórdão, a adequação dos vencimentos e demais proventos para desconsiderar a recomposição inflacionária eventualmente concedida durante a vigência da LC n.º 173/20 deve ocorrer a partir da aprovação e vigência de nova lei local suspendendo as reposições inflacionárias concedidas, a qual deve ser elaborada e aprovada tempestivamente sob pena de eventual responsabilização dos gestores nos termos da Lei Complementar Estadual nº 113/2005;

c) Não há necessidade de devolução dos valores percebidos pelos servidores, aposentados e pensionistas no período anterior à aprovação de lei local suspendendo as recomposições inflacionárias, em virtude da irrepetibilidade dos valores pagos em caráter alimentar, além da boa-fé tanto dos gestores, como dos servidores, nos termos do art. 22, caput, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

A seu turno, o MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS expediu o Requerimento nº 59/21 (peça 13), lavrado pela Procuradora-Geral, dra. Valéria Borba, pelo qual ponderou que o parecer jurídico acostado pela municipalidade à pela 04 não corresponde ao objeto da dúvida dos autos.

Assim, sugeriu a intimação do consulente, para que, nos termos do art. 321, do CPC, apresente emenda à consulta, acostando opinativo jurídico exarado pela sua Procuradoria-Geral especificamente quanto à matéria versada no presente expediente, sob pena de indeferimento de sua petição inicial, sendo-lhe facultada a desistência do processo, caso entenda sanadas suas indagações em face da prolação do Acórdão nº 2600/21-STP, lavrado por este Conselheiro.

Pelo Despacho nº 1342/21-GCAML (peça 14), foi concedido à municipalidade o prazo de 15 dias para que juntasse a documentação mencionada ou se manifestasse à respeito da desistência do feito. Ainda, determinou-se a remessa do feito para complementação da instrução processual, considerando que a primeira manifestação exarada pela unidade técnica não contemplou todas as indagações realizadas pelo consulente. Por fim, que os autos voltassem ao MPJTC para derradeira análise.

A Municipalidade, por sua vez, reiterou a consulta (peças 18 e 19), acostando parecer jurídico exarado pela Procuradoria-Geral local, aduzindo, em síntese, as seguintes conclusões: a) com a cassação do anterior entendimento deste Tribunal de Contas, a recomposição inflacionária dos servidores municipais reputa-se ilegal, cumprindo à Administração Municipal anular seus atos; b) impõe-se reconhecer a nulidade a partir da data em que proferida a decisão na Reclamação nº 48.538; c) diante da natureza alimentar, é indevida a devolução dos valores percebidos pelos servidores; d) as aposentadorias e pensões eventualmente concedidas no período de vigência da revisão geral anual deverão ser revistas, de modo a adequar-se o cálculo; e) para resguardar a boa-fé objetiva, deve ser facultado o retorno à atividade para os servidores aposentados voluntariamente que vierem a sofrer redução em seus proventos em virtude da revisão antes mencionada; f) os empréstimos consignados cujas parcelas vierem a exceder a margem deverão ser cancelados, ressalvada a possibilidade de repactuação entre a instituição financeira e o mutuário.

Pela Instrução nº 4379/21, a COORDENADORIA DE GESTÃO MUNICIPAL reiterou a sua manifestação anterior e quanto aos questionamentos nº 04 a 06, aduziu, em síntese, que até o momento não há declaração de nulidade ou ilegalidade dos atos de concessão de reajuste formalizados pelos municípios, 04) que a revisão de proventos de inatividade de considerar a vigência da legislação que suspenda a composição inflacionária; 05) que é possível desaposentar o servidor, caso haja expressa autorização legal e, 06) que o tema relativo à consignação em folha de pagamento não se insere na competência desta Corte de Contas, considerando não envolver recursos públicos, havendo regulação própria sobre o tema.

Por derradeiro, o MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS, em seu Parecer nº 71/22 (peça 21), exarado pelo Procurador Geral em exercício, Dr. Michael Richard Reiner, corroborou parcialmente com a instrução da unidade técnica. Houve dissenso no tocante aos percentuais admitidos para desconto em folha de pagamento de empréstimos consignados, pois, conquanto não envolva diretamente o trânsito de recursos públicos, insere-se nas rotinas operacionais do Poder Público e, por tal razão, entendeu necessário o enfrentamento da matéria. Em síntese, assim se manifestou:

1 – Nos termos do Acórdão nº 2600/21-STP, o Tribunal de Contas orienta que os jurisdicionados que hajam concedido a revisão geral anual na vigência

das restrições da Lei Complementar nº 173/2020 procedam à suspensão da recomposição inflacionária, observado o devido processo legislativo, enquanto prevalecer a decisão proferida pelo STF na Reclamação nº 48.538/PR;

2 – A adequação dos pagamentos deve considerar a vigência da legislação que, conforme o quesito anterior, tenha revogado a revisão geral anual anteriormente concedida;

3 – Ainda nos termos do referido paradigma, não é necessária a devolução de valores percebidos de boa-fé pelos servidores, dada a irrepetibilidade de verbas alimentares;

4 – As revisões de proventos de inatividade e de pensões devem ser realizadas conforme a vigência da legislação que tenha readequado os valores dos vencimentos;

5 – A reversão de servidores aposentados voluntariamente à atividade se subordina às disposições da legislação local, devendo-se resguardar o caráter voluntário do provimento, o interesse da Administração e a existência de cargo vago; e

6 – Cabe à legislação local disciplinar eventuais ajustes de descontos de empréstimos à margem consignável em folha de pagamento, assegurada a percepção de quantia líquida suficiente à satisfação da dignidade humana dos servidores públicos municipais.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Versa o expediente acerca de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE COLOMBO, por meio do qual questiona esta Corte de Contas acerca da situação jurídica dos beneficiários da revisão geral anual concedida na vigência da Lei Complementar nº 173/2020, frente à decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Reclamação nº 48.538/PR.

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

O Consulente requereu a esta Corte pronunciamento acerca das seguintes questões:

1 – Como fica a situação jurídica de legalidade das recomposições inflacionárias concedidas aos servidores públicos municipais e aposentados e pensionistas, com fundamento nos mencionados acórdãos?

2 – Caso sejam considerados ilegais, a partir de qual data os pagamentos dos vencimentos, proventos e pensões devem ser adequados sem a recomposição inflacionária?

3 – Em sendo considerados ilegais, haverá necessidade de devolução dos valores percebidos indevidamente pelos servidores, aposentados e pensionistas?

4 – Em sendo considerados ilegais, as aposentadorias e pensões que foram calculadas com a nova base, terão que ser revistas e ser publicado novo ato aposentatório? Se sim, a partir de quando?

5 – Em sendo considerados ilegais e em se tratando de aposentadorias voluntárias, ao retirar o reajuste, o valor dos proventos não se tornar atrativo,

numa situação em que não tivesse autorizado a pessoa não se aposentaria, poderá ela desistir da aposentadoria?

6 – Em relação aos empréstimos consignados, nos quais houve aumento de margem consignável, aqueles que autorizaram tais empréstimos, em sendo considerados ilegais e ficarem fora da margem, como ficaria a situação jurídica destes contratos? Haverá necessidade de devolução ou de reajuste das parcelas devidas?

Entendo pertinente colacionar excerto do Acórdão nº 2600/21- Tribunal Pleno, de minha Relatoria, que deu novo direcionamento aos questionamentos realizados pelo Município de Campo Bonito nos autos de Consulta nº 447230/20:

Cumpra também salientar que, quando do julgamento da Consulta, o tema questionado não era pacífico, sendo tratado por vários Tribunais de Contas, nos mais diversos sentidos<sup>1</sup> e com decisões dotadas de força normativa<sup>2</sup>.

Esse cenário de incerteza é natural em razão do tema ser recente, rogando pela maturidade dos estudos, situação que ainda hoje se verifica, uma vez que a matéria é objeto de discussões travadas no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná<sup>3</sup> e, inclusive, no próprio Supremo Tribunal Federal, a citar, Reclamação nº 48.885, de relatoria da d. Min. ROSA WEBER, constatação esta última de grande relevância se considerada que a decisão que cassou os atos desta Corte de Contas, ou seja, a de entendimento paradigma, foi proferida monocraticamente.

Não se quer com isso questionar o acerto ou não de o tema ter sido tratado monocraticamente, ou ainda se foram ou não observadas as normas processuais *intra corporis* do Supremo Tribunal Federal, porém é certo que este, mediante o seu órgão colegiado, não se manifestou especificamente sobre a possibilidade ou não de concessão da revisão geral anual, mas apenas quanto a constitucionalidade da LC nº 173/20.

(...)

Vale dizer, o necessário cumprimento da decisão proferida na Reclamação nº 48.538/PR do Supremo Tribunal Federal e consequente cassação das Consultas em comento não afasta o cenário de incerteza.

Diante dessas circunstâncias, é imperioso que esta Corte de Contas, não se afastando da necessária busca pela paz social, cumpra a determinação do d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, constante dos autos acima mencionados, orientando os jurisdicionados para que se abstenham de conceder a recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal, enquanto prevalecer referido entendimento.

Já para as hipóteses em que a revisão tenha sido concedida, deverá a Administração suspender o respectivo ato, mediante o processo legislativo adequado, observando a irrepetibilidade dos valores pagos, ante o seu caráter alimentar e a boa-fé tanto dos gestores, como dos servidores, nos termos do art. 22, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pela emissão de orientação no sentido de que:

a) Os jurisdicionados se abstenham de conceder a recomposição inflacionária

1 A citar: Orientação TCE/BA – julho/20; Consulta nº 4627/20 TCE/ES – fevereiro/20; Consulta nº 1095502 TCE/MG – de dezembro/20; Ofício Circular nº 23/20 TCE/SC – dezembro/20; Consulta nº 202100123-00 TCM/PA – março/21; Consulta nº 001494/21 TCE/PI – abril/21; Nota Técnica TCE/CE – de maio/21; Consulta nº 691/21 TCE/GO – de maio/21; Consulta nº 21/00195659 TCE/SC – junho/21.

2 Nesse sentido, destaca-se o Prejulgado nº 2269 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, derivado da Decisão nº 154/21 de 29/03/21, que, posteriormente, foi revogado.

3 Autos de Ação Popular nº 003578-30.2021.8.16.0190 e de Tutela Antecipada Antecedente nº 0002585-20.2021.8.16.0179.

a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal, durante a vigência da LC n.º 173/20, ou enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação n.º 48.538/PR, do Supremo Tribunal Federal, firmada pelo d. Min. ALEXANDRE DE MORAES.

b) Nas hipóteses em que a revisão tenha sido concedida, deverá a Administração, enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação n.º 48.538/PR, do Supremo Tribunal Federal, firmada pelo d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, suspender o respectivo ato, mediante o processo legislativo adequado, observando a irrepetibilidade dos valores pagos, ante o seu caráter alimentar, além da boa-fé tanto dos gestores, como dos servidores, nos termos do art. 22, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

c) O presente entendimento, naquilo que couber, aplica-se a todos os expedientes que tratem da matéria.

É possível se depreender da decisão acima transcrita que parte dos questionamentos realizados pelo Consulente foram aclarados, considerando que não há, até o momento, determinação ou reconhecimento, por parte do STF, quanto à eventual nulidade dos atos concessivos de recomposição inflacionária ancorados no Acórdão n.º 293/21-Tribunal Pleno.

A atual orientação exarada por esta Corte, por sua vez, é no sentido de que sejam suspensos os atos normativos que os tenha concedido, enquanto estejam vigentes as restrições da Lei Complementar n.º 173/20, ou a mencionada decisão do STF.

Não menos importante, deve ser observado o “princípio da hierarquia das normas”, vigente no ordenamento jurídico pátrio, posto que a suspensão de efeitos por diploma normativo inferior ao que instituiu direitos, poderá vir a gerar ato inexistente, considerando que os decretos podem ser utilizados tão somente para regulamentar situações anteriormente previstas em lei.

Nesta proposta de lei deverá estar previsto o marco a partir do qual deverão ser readequados os vencimentos dos servidores, já que a decisão exarada pelo Ministro Alexandre de Moraes, em sede liminar, não tratou do tema e esta Corte de Contas não pode invadir competência do Supremo Tribunal Federal para regulamentar a situação prevista no art. 992, CPC<sup>4</sup>, sendo-lhe vedado, também, manifestar-se em caso concreto em sede de consulta. Todavia, entende-se necessária a observância da data em que restou suspenso o Acórdão desta Corte ante a decisão proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes.

Em relação aos valores que tenham sido concedidos a título de revisão, conforme consta do Acórdão n.º 2600/21-TP, houve manifestação expressa quanto à desnecessidade de devolução dos valores percebidos de boa-fé, em face do caráter alimentar dos vencimentos. No mesmo sentido, deve-se aplicar à revisão de proventos de inatividade ou pensão que tenham sido majorados em razão da revisão geral anual.

4 Art. 992. Julgando procedente a reclamação, o tribunal cassará a decisão exorbitante de seu julgado ou determinará medida adequada à solução da controvérsia.

Em se tratando da reversão da aposentadoria voluntária, conforme bem pontuado pelo parecer ministerial,

é possível, desde que amparada em previsão legal e haja interesse da Administração. Nesse sentido, é interessante observar que, no âmbito federal, a Lei nº 8.112/1990 autoriza a reversão não apenas para servidores aposentados por invalidez, como também, em determinadas situações, àqueles que tenham requerido aposentadoria voluntária,

devendo ser observado o disposto no art. 25 da citada lei, que assim dispõe:

Art. 25. Reversão é o retorno à atividade de servidor aposentado:

I - por invalidez, quando junta médica oficial declarar insubsistentes os motivos da aposentadoria; ou

II - no interesse da administração, desde que:

a) tenha solicitado a reversão;

b) a aposentadoria tenha sido voluntária;

c) estável quando na atividade;

d) a aposentadoria tenha ocorrido nos cinco anos anteriores à solicitação;

e) haja cargo vago.

§ 1º A reversão far-se-á no mesmo cargo ou no cargo resultante de sua transformação.

§ 2º O tempo em que o servidor estiver em exercício será considerado para concessão da aposentadoria.

§ 3º No caso do inciso I, encontrando-se provido o cargo, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga.

§ 4º O servidor que retornar à atividade por interesse da administração perceberá, em substituição aos proventos da aposentadoria, a remuneração do cargo que voltar a exercer, inclusive com as vantagens de natureza pessoal que percebia anteriormente à aposentadoria.

§ 5º O servidor de que trata o inciso II somente terá os proventos calculados com base nas regras atuais se permanecer pelo menos cinco anos no cargo.

§ 6º O Poder Executivo regulamentará o disposto neste artigo.

Por fim, quanto à indagação referente aos descontos de empréstimos utilizando a margem consignável dos servidores, igualmente corroboro com o entendimento exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em que aduz a necessidade de que o Município os regulamente, “seja para assegurar a legalidade dos descontos acaso superiores aos percentuais atualmente vigentes, seja para vedar a realização de novas consignações”, devendo ser observado o caráter alimentar do salário, o princípio da proporcionalidade e a dignidade da pessoa humana, devendo ser observados, no caso, as legislações federal e estadual que tratam do tema, assim como as decisões dos Tribunais Superiores.

## 2.1 CONCLUSÃO

Ante o exposto, VOTO pela emissão de orientação no sentido de que:

a) Conforme orientação expedida no Acórdão nº 2600/21-TP, que os jurisdicionados que tenham concedido a revisão geral anual na vigência das restrições da Lei Complementar nº 173/2020 procedam à suspensão da recomposição

inflacionária, enquanto prevalecer a decisão proferida pelo STF na Reclamação nº 48.538/PR;

b) Que fixem o marco temporal acerca da readequação dos vencimentos dos seus servidores em observância à data em que restou suspenso o Acórdão desta Corte ante a decisão supra referenciada;

c) Nos termos do referido paradigma, com fulcro no art. 22 da LINDB, não é necessária a devolução de valores percebidos de boa-fé pelos servidores, dada a irrepetibilidade de verbas alimentares;

d) As revisões de proventos de inatividade e de pensões devem ser realizadas nos termos da legislação que venha a readequar os valores dos vencimentos;

e) A reversão de servidores aposentados voluntariamente deve observar a legislação local, assim como o disposto no art. 25, da Lei nº 8112/90, devendo ser considerado para tanto o seu caráter voluntário, o interesse da Administração e a existência de cargo vago; e

f) Em se tratando dos descontos de empréstimos à margem consignável em folha de pagamento, deverá a Administração expedir diploma normativo visando à sua regulamentação, devendo ser observado o caráter alimentar do salário, o princípio da proporcionalidade e a dignidade da pessoa humana, assim como as legislações federal e estadual e decisões dos Tribunais Superiores que tratam do tema.

### 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em emitir orientação no sentido de que:

I - conforme orientação expedida no Acórdão nº 2600/21-TP, que os jurisdicionados que tenham concedido a revisão geral anual na vigência das restrições da Lei Complementar nº 173/2020 procedam à suspensão da recomposição inflacionária, enquanto prevalecer a decisão proferida pelo STF na Reclamação nº 48.538/PR;

II - que fixem o marco temporal acerca da readequação dos vencimentos dos seus servidores em observância à data em que restou suspenso o Acórdão desta Corte ante a decisão supra referenciada;

III - nos termos do referido paradigma, com fulcro no art. 22 da LINDB, não é necessária a devolução de valores percebidos de boa-fé pelos servidores, dada a irrepetibilidade de verbas alimentares;

IV - as revisões de proventos de inatividade e de pensões devem ser realizadas nos termos da legislação que venha a readequar os valores dos vencimentos;

V - a reversão de servidores aposentados voluntariamente deve observar a legislação

local, assim como o disposto no art. 25, da Lei nº 8112/90, devendo ser considerado para tanto o seu caráter voluntário, o interesse da Administração e a existência de cargo vago; e

VI - em se tratando dos descontos de empréstimos à margem consignável em folha de pagamento, deverá a Administração expedir diploma normativo visando à sua regulamentação, devendo ser observado o caráter alimentar do salário, o princípio da proporcionalidade e a dignidade da pessoa humana, assim como as legislações federal e estadual e decisões dos Tribunais Superiores que tratam do tema.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 28 de abril de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

## USINA FOTOVOLTAICA CONSTRUÇÃO – REQUISITOS

PROCESSO N° : 24453/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE BARBOSA FERRAZ  
INTERESSADO : EDENILSON APARECIDO MILIOSSI  
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

### ACÓRDÃO N° 1000/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Município de Barbosa Ferraz. Ausência dos requisitos de admissibilidade. Pelo Não Conhecimento.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta proposta pelo Município de Barbosa Ferraz, acerca de dúvida quanto a

construção de Usinas Fotovoltaicas, e tendo acesso à compra parcelada diretamente com o fornecedor, o qual irá executar a construção da referida Usina, bem como a substituição de todas as lâmpadas da Iluminação Pública e próprios municipais.

Compulsando os autos, verificou-se que não foi juntado o parecer jurídico exigido pelo Art. 311, inciso IV, do RITCE e o documento constante na peça 4, onde há indicação do parecer, é a petição da consulta, juntada de forma repetida. Considerando que tal fato poderia decorrer de equívoco na seleção do arquivo no momento da juntada foi oportunizada a juntada por meio de intimação, consoante Despacho n° 63/22-GCNB (peça n° 6).

Devidamente intimado eletronicamente, o Município deixou escoar o prazo de manifestação sem apresentação do documento (peças n° 9-10).

É o relatório.

#### 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O artigo 38 da Lei Complementar Estadual n° 113/2005<sup>1</sup> conjugado com os artigos 311<sup>2</sup> e 312 do Regimento Interno estabelecem, dentre outros critérios, que

1 Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.

2 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar n° 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

a consulta deve estar acompanhada por parecer jurídico ou técnico, emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente.

Desta feita constata-se a ausência dos pressupostos de admissibilidade.

## 2.1 VOTO

Diante do exposto, tendo sido demonstrada a inobservância do pressuposto constante no inciso IV do artigo 311 do Regimento Interno, é de rigor, por conseguinte, VOTO pelo NÃO CONHECIMENTO da presente Consulta, conforme estabelecido no §1º do artigo 313 do Regimento Interno<sup>3</sup>.

Remeta-se os autos a Diretoria de Protocolo (DP) para a adoção dos demais procedimentos de praxe e, em seguida, para a encerramento do feito.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I - não conhecer a presente Consulta, uma vez ausentes os pressupostos de admissibilidade, em razão da inobservância do pressuposto constante no inciso IV do artigo 311 do Regimento Interno, conforme estabelecido no §1º do artigo 313 do Regimento Interno;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos a Diretoria de Protocolo (DP) para a adoção dos demais procedimentos de praxe e, em seguida, para a encerramento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Tribunal Pleno, 27 de abril de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 13.

**NESTOR BAPTISTA**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

<sup>3</sup> Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

§1º O Relator não conhecerá a consulta que não atenda aos requisitos previstos neste Regimento, devendo o processo ser devolvido à origem.

# LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

## 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

### 1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<p><a href="#">Emenda Constitucional n. 122, de 17 de maio de 2022</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 18 maio 2022</p>	<p>Altera a Constituição Federal para elevar para setenta anos a idade máxima para a escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho, do Tribunal de Contas da União e dos Ministros civis do Superior Tribunal Militar.</p>
<p><a href="#">Emenda Constitucional n. 121, de 10 de maio de 2022</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 11 maio 2022</p>	<p>Altera o inciso IV do § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.</p>
<p><a href="#">Emenda Constitucional n. 120, de 5 de maio de 2022</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 maio 2022</p>	<p>Acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias.</p>
<p><a href="#">Emenda Constitucional n. 119, de 27 de abril de 2022</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 28 abr. 2022</p>	<p>Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Emenda Constitucional n. 118, de 26 de abril de 2022</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 abr. 2022</p>	<p>Dá nova redação às alíneas “b” e “c” do inciso XXIII do caput do art. 21 da Constituição Federal, para autorizar a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos.</p>
<p><a href="#">Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 abr. 2022</p>	<p>Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.</p>

### 1.2 LEIS COMPLEMENTARES

<p><a href="#">Lei Complementar n. 194, de 23 de junho de 2022</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 23 jun. 2022 - Edição extra</p>	<p>Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017.</p>
--	--

### 1.3 LEIS ORDINÁRIAS

<p><a href="#">Lei n. 14.385, de 27 de junho de 2022</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 28 jun. 2022</p>	<p>Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, para disciplinar a devolução de valores de tributos recolhidos a maior pelas prestadoras do serviço público de distribuição de energia elétrica.</p>
---	---

<p><a href="#">Lei n. 14.382, de 27 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 28 jun. 2022</p>	<p>Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis n.ºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei n.º 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis n.ºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.375, de 21 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 22 jun. 2022</p>	<p>Altera as Leis n.ºs 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação in loco na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei n.º 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei n.º 13.496, de 24 de outubro de 2017; e revoga dispositivos das Leis n.ºs 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.374, de 21 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 22 jun. 2022</p>	<p>Altera as Leis n.ºs 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 10.865, de 30 de abril de 2004, para definir condições para a apuração do valor a recolher da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) pelas centrais petroquímicas e indústrias químicas, e a Lei n.º 14.183, de 14 de julho de 2021.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.370, de 15 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 15 jun. 2022 - Edição extra</p>	<p>Institui o Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário e o Prêmio Portas Abertas.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.368, de 14 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 15 jun. 2022</p>	<p>Altera as Leis n.ºs 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), 13.448, de 5 de junho de 2017, 11.182, de 27 de setembro de 2005, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre o transporte aéreo; e revoga dispositivos das Leis n.ºs 5.862, de 12 de dezembro de 1972, e 8.666, de 21 de junho de 1993.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.367, de 14 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 15 jun. 2022</p>	<p>Altera as Leis n.ºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, para promover ajustes na cobrança da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre a cadeia de produção e de comercialização de etanol hidratado combustível; e revoga a Medida Provisória n.º 1.069, de 13 de setembro de 2021.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.366, de 8 de junho de 2022</a> <a href="#">Publicada no D.O.U. de 9 jun. 2022</a></p>	<p>Dispõe sobre a prorrogação excepcional de prazos de isenção, de redução a zero de alíquotas ou de suspensão de tributos em regimes especiais de drawback; altera as Leis n.ºs 9.365, de 16 de dezembro de 1996, 13.483, de 21 de setembro de 2017, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 14.060, de 23 de setembro de 2020; e revoga dispositivo da Lei n.º 12.546, de 14 de dezembro de 2011.</p>

<p><a href="#">Lei n. 14.365, de 2 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 3 jun. 2022</p>	<p>Altera as Leis n.ºs 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia), e 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), e o Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para incluir disposições sobre a atividade privativa de advogado, a fiscalização, a competência, as prerrogativas, as sociedades de advogados, o advogado associado, os honorários advocatícios, os limites de impedimentos ao exercício da advocacia e a suspensão de prazo no processo penal.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.364, de 1º de junho de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 2 jun. 2022</p>	<p>Altera a Lei n.º 10.048, de 8 de novembro de 2000, para garantir direitos aos acompanhantes das pessoas com prioridade de atendimento, nas condições que especifica.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.360, de 1º de junho de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 2 jun. 2022</p>	<p>Altera a Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a divulgação do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social; e revoga dispositivos da Lei n.º 12.546, de 14 de dezembro de 2011.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.358, de 1º de junho de 2022</a> Publicada no DOU de 2 .6.2022</p>	<p>Dispõe sobre o valor do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2022.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.356, de 31 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 1º jun. 2022</p>	<p>Altera a Lei n.º 12.232, de 29 de abril de 2010, para dispor sobre as contratações de serviços de comunicação institucional, e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre gastos com publicidade dos órgãos públicos no primeiro semestre do ano de eleição.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.355, de 31 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 31 maio 2022 - Edição extra</p>	<p>Altera a Lei n.º 11.371, de 28 de novembro de 2006, para dispor sobre a redução na alíquota do imposto sobre a renda incidente sobre as operações que menciona.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.353, de 26 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 27 maio 2022</p>	<p>Dispõe sobre procedimentos de suspensão de concessões ou de outras obrigações na hipótese de descumprimento de obrigações multilaterais por membro da Organização Mundial do Comércio (OMC); e altera a Lei n.º 12.270, de 24 de junho de 2010.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.352, de 25 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 26 maio 2022</p>	<p>Altera a Lei n.º 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.351, de 25 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 26 maio 2022</p>	<p>Institui o Programa Internet Brasil; e altera as Leis n.ºs 4.117, de 27 de agosto de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações), 5.768, de 20 de dezembro de 1971, 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, 13.424, de 28 de março de 2017, e 14.172, de 10 de junho de 2021.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.350, de 25 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 26 maio 2022</p>	<p>Altera as Leis n.ºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Lei Complementar n.º 187, de 16 de dezembro de 2021, para aperfeiçoar a sistemática de operação do Programa Universidade para Todos (Prouni).</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.348, de 25 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 26 maio 2022</p>	<p>Altera as Leis n.ºs 13.999, de 18 de maio de 2020, e 14.161, de 2 de junho de 2021, para estabelecer melhores condições de sustentabilidade ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) como política oficial de crédito permanente no tratamento diferenciado e favorecido aos beneficiários desse programa, e a Lei n.º 14.257, de 1º de dezembro de 2021, para aprimorar o Programa de Estímulo ao Crédito (PEC); revoga dispositivo da Lei n.º 14.042, de 19 de agosto de 2020; e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.347, de 25 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 26 maio 2022</p>	<p>Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 6.412.000.000,00 (seis bilhões quatrocentos e doze milhões de reais), para os fins que especifica.</p>

<a href="#">Lei n. 14.346, de 25 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 26 maio 2022	Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre o percentual mínimo do repasse obrigatório da União aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
<a href="#">Lei n. 14.345, de 24 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 25 maio 2022	Altera as Leis nºs 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), para garantir pleno acesso a informações relacionadas a parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, bem como para assegurar a ex-prefeitos e ex-governadores acesso aos registros de convênios celebrados durante a sua gestão em sistema mantido pela União.
<a href="#">Lei n. 14.344, de 24 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 25 maio 2022	Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, nos termos do § 8º do art. 226 e do § 4º do art. 227 da Constituição Federal e das disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), e 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 14.343, de 19 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 20 maio 2022	Autoriza o Poder Executivo federal a doar imunizantes contra a covid-19 a outros países em caráter de cooperação humanitária internacional.
<a href="#">Lei n. 14.342, de 18 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 19 maio 2022	Institui o benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.
<a href="#">Lei n. 14.341, de 18 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 19 maio 2022	Dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).
<a href="#">Lei n. 14.340, de 18 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 19 maio 2022	Altera a Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010, para modificar procedimentos relativos à alienação parental, e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer procedimentos adicionais para a suspensão do poder familiar.
<a href="#">Lei n. 14.338, de 11 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 12 maio 2022	Altera a Lei nº 11.903, de 14 de janeiro de 2009, para dispor sobre a bula digital de medicamentos.
<a href="#">Lei n. 14.335, de 10 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 11 maio 2022	Altera a Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, para dispor sobre a atenção integral à mulher na prevenção dos cânceres do colo uterino, de mama e colorretal.
<a href="#">Lei n. 14.334, de 10 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 11 maio 2022	Dispõe sobre a impenhorabilidade de bens de hospitais filantrópicos e Santas Casas de Misericórdia.
<a href="#">Lei n. 14.333, de 4 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 5 maio 2022	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a garantia de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos adequados à idade e às necessidades específicas de cada aluno.
<a href="#">Lei n. 14.332, de 4 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 5 maio 2022	Dispõe sobre a arrecadação de recursos por entidades beneficentes de assistência social por meio de títulos de capitalização.

<a href="#">Lei n. 14.331, de 4 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 5 maio 2022	Altera a Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais e sobre os requisitos da petição inicial em litígios e em medidas cautelares relativos a benefícios assistenciais e previdenciários por incapacidade; e revoga dispositivo da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993.
<a href="#">Lei n. 14.330, de 4 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 5 maio 2022	Altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para incluir o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como instrumento de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).
<a href="#">Lei n. 14.327, de 13 de abril de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 14 abr. 2022	Dispõe sobre requisitos mínimos de segurança para a fabricação, a construção, a instalação e o funcionamento de piscinas ou similares e sobre a responsabilidade em caso de seu descumprimento.
<a href="#">Lei n. 14.326, de 12 de abril de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 13 abr. 2022	Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para assegurar à mulher presa gestante ou puérpera tratamento humanitário antes e durante o trabalho de parto e no período de puerpério, bem como assistência integral à sua saúde e à do recém-nascido.
<a href="#">Lei n. 14.325, de 12 de abril de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 13 abr. 2022	Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para dispor sobre a utilização dos recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos oriundos dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 2007-2020 e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente.
<a href="#">Lei n. 14.322, de 6 de abril de 2022</a> Publicada no D.O.U. de 7 abr. 2022	Altera a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei Antidrogas), para excluir a possibilidade de restituição ao lesado do veículo usado para transporte de droga ilícita e para permitir a alienação ou o uso público do veículo independentemente da habitualidade da prática criminosa.

#### 1.4 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 11.115, de 30 de junho de 2022</a> Publicado no DOU de 30.6.2022-Edição extra	Altera o Decreto nº 4.978, de 3 de fevereiro de 2004, que regulamenta o art. 230 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a assistência à saúde do servidor.
<a href="#">Decreto n. 11.111, de 29 de junho de 2022</a> Publicado no DOU de 30.6.2022	Altera o Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS", e o Decreto nº 10.221, de 5 de fevereiro de 2020, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica na Amazônia Legal - Mais Luz para a Amazônia.
<a href="#">Decreto n. 11.108, de 29 de junho de 2022</a> Publicado no DOU de 30.6.2022	Institui a Política Mineral Brasileira e o Conselho Nacional de Política Mineral.

<a href="#">Decreto n. 11.107, de 29 de junho de 2022</a> Publicado no DOU de 30.6.2022	Altera o Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, para dispor sobre o Programa Nacional de Qualidade de Vida para Profissionais de Segurança Pública.
<a href="#">Decreto n. 11.106, de 29 de junho de 2022</a> Publicado no DOU de 30.6.2022	Institui o Programa Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública e Defesa Social e dos Profissionais do Sistema Socioeducativo.
<a href="#">Decreto n. 11.105, de 27 de junho de 2022</a> Publicado no DOU de 28.6.2022	Dispõe sobre o Grupo de Trabalho Interministerial denominado Ponto de Contato Nacional para as Diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico para as Empresas Multinacionais.
<a href="#">Decreto n. 11.104, de 24 de junho de 2022</a> Publicado no DOU de 27.6.2022	Altera o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, para dispor sobre as manifestações do Advogado-Geral da União.
<a href="#">Decreto n. 11.100, de 22 de junho de 2022</a> Publicado no DOU de 23.6.2022	Determina a suspensão da permissão do emprego do fogo no território nacional pelo prazo de cento e vinte dias e altera o Decreto nº 2.661, de 8 de julho de 1998.
<a href="#">Decreto n. 11.099, de 21 de junho de 2022</a> Publicado no DOU de 22.6.2022	Regulamenta o art. 10-A da Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 13.860, de 18 de julho de 2019, para dispor sobre a elaboração e a comercialização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal.
<a href="#">Decreto n. 11.096, de 15 de junho de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 20 jun. 2022	Institui a Política Nacional para Assuntos Antárticos.
<a href="#">Decreto n. 11.091, de 8 de junho de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 9 jun. 2022	Altera o Decreto nº 11.042, de 12 de abril de 2022, que regulamenta o § 1º do art. 1º e os art. 20 e art. 21 da Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, para dispor sobre as condições para a contratação de energia elétrica proveniente de empreendimentos termelétricos a partir de gás natural e de empreendimentos hidrelétricos até cinquenta megawatts.
<a href="#">Decreto n. 11.090, de 7 de junho de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 8 jun. 2022	Altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que regulamenta a administração das atividades aduaneiras e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.
<a href="#">Decreto n. 11.088, de 1º de junho de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 2 jun. 2022	Altera o Decreto nº 6.814, de 6 de abril de 2009, e o Decreto nº 9.933, de 23 de julho de 2019, para regulamentar a modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação, estabelecida pela Lei nº 14.184, de 14 de julho de 2021.
<a href="#">Decreto n. 11.080, de 24 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 24 maio 2022 - Edição extra	Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, para dispor sobre as infrações e sanções administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.
<a href="#">Decreto n. 11.079, de 23 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 24 maio 2022	Institui a Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica.
<a href="#">Decreto n. 11.076, de 20 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 20 maio 2022 - Edição extra	Altera o Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, que regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.

<a href="#">Decreto n. 11.075, de 19 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 19 maio 2022 - Edição extra	Estabelece os procedimentos para a elaboração dos Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas, institui o Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa e altera o Decreto nº 11.003, de 21 de março de 2022.
<a href="#">Decreto n. 11.074, de 18 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 19 maio 2022	Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para instituir o Programa de Proteção Integral da Criança e do Adolescente - Protege Brasil e o seu Comitê Gestor.
<a href="#">Decreto n. 11.072, de 17 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 18 maio 2022	Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
<a href="#">Decreto n. 11.069, de 10 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 11 maio 2022	Regulamenta a concessão da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso de que trata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
<a href="#">Decreto n. 11.067, de 9 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 10 maio 2022	Altera o Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.
<a href="#">Decreto n. 11.066, de 9 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 10 maio 2022	Altera o Decreto nº 9.887, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo.
<a href="#">Decreto n. 11.064, de 5 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 9 maio 2022	Regulamenta os art. 3º e art. 4º da Lei nº 14.166, de 10 de junho de 2021, e altera o Decreto nº 10.836, de 14 de outubro de 2021, para dispor sobre a autorização aos bancos administradores dos fundos constitucionais para realizar acordos de renegociação extraordinária de operações de crédito.
<a href="#">Decreto n. 11.063, de 4 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 5 maio 2022	Estabelece os critérios e os requisitos para a avaliação de pessoas com deficiência ou pessoas com transtorno do espectro autista para fins de concessão de isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na aquisição de automóveis.
<a href="#">Decreto n. 11.061, de 4 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 5 maio 2022	Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, e o Decreto nº 10.905, de 20 de dezembro de 2021, para dispor sobre o direito à profissionalização de adolescentes e jovens por meio de programas de aprendizagem profissional.
<a href="#">Decreto n. 11.060, de 3 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 4 maio 2022	Altera o Decreto nº 10.433, de 21 de julho de 2020, que institui o Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação da Presidência da República.
<a href="#">Decreto n. 11.059, de 3 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 3 maio 2022 - Edição extra	Regulamenta o Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal, nos termos do disposto na Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, e institui o Comitê Gestor do Pró-Amazônia Legal.
<a href="#">Decreto n. 11.055, de 28 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 29 abr. 2022	Altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021.

<a href="#">Decreto n. 11.051, de 26 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 27 abr. 2022	Regulamenta o art. 24-D da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para dispor sobre a contratação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, para a realização de estudos e a execução de plano de desestatização de ativos imobiliários da União.
<a href="#">Decreto n. 11.048, de 18 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 19 abr. 2022	Altera o Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, que regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.
<a href="#">Decreto n. 11.044, de 13 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 14 abr. 2022	Institui o Certificado de Crédito de Reciclagem - Recicla+.
<a href="#">Decreto n. 11.043, de 13 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 14 abr. 2022	Approva o Plano Nacional de Resíduos Sólidos.
<a href="#">Decreto n. 11.042, de 12 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 13 abr. 2022	Regulamenta o § 1º do art. 1º e os art. 20 e art. 21 da Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, para dispor sobre as condições para a contratação de energia elétrica proveniente de empreendimentos termelétricos a partir de gás natural e de empreendimentos hidrelétricos até cinquenta megawatts.
<a href="#">Decreto n. 11.038, de 8 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 8 abr. 2022 - Edição extra	Altera o Decreto nº 1.091, de 21 de março de 1994, que dispõe sobre procedimentos a serem observados por empresas controladas direta ou indiretamente pela União.
<a href="#">Decreto n. 11.037, de 7 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 8 abr. 2022	Dispõe sobre o Conselho de Participação em Fundo Garantidor de Operações de Comércio Exterior.
<a href="#">Decreto n. 11.035, de 6 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 7 abr. 2022	Altera o Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, para dispor sobre a exigência de treinamento técnico para a concessão de porte de arma de fogo aos integrantes das guardas municipais.
<a href="#">Decreto n. 11.034, de 5 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 6 abr. 2022	Regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, para estabelecer diretrizes e normas sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor.
<a href="#">Decreto n. 11.030, de 1º de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 1º abr. 2022 - Edição extra	Altera o Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, para dispor sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.
<a href="#">Decreto n. 11.029, de 1º de abril de 2022</a> Publicado no D.O.U. de 1º abr. 2022 - Edição extra	Dispõe sobre a concessão de rebote nas operações de crédito rural de custeio e de investimento contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, cujos empreendimentos tenham sido prejudicados por seca ou estiagem em Municípios dos Estados de Mato Grosso do Sul, do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 LEIS COMPLEMENTARES

<p><a href="#">Lei Complementar n. 247, de 30 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 30 maio 2022</p>	Altera a Lei Complementar nº 205, de 7 de dezembro de 2017.
<p><a href="#">Lei Complementar n. 246, de 20 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 20 maio 2022</p>	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 26, de 30 de dezembro de 1985, e da Lei Complementar nº 161, de 3 de outubro de 2013.

### 2.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p><a href="#">Lei n. 21.119, de 30 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 30 jun. 2022</p>	Altera dispositivos da Lei nº 13.666, de 5 de julho de 2002, que institui o Quadro Próprio do Poder Executivo do Estado do Paraná.
<p><a href="#">Lei n. 21.114, de 30 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 30 jun. 2022</p>	Altera dispositivos da Lei nº 20.164, de 2 de abril de 2020, que autoriza a Agência de Fomento do Paraná S.A. – Fomento Paraná a envidar medidas objetivando apoiar a recuperação econômica dos empreendedores formais e informais, além da infraestrutura de Municípios atingidos por emergências, calamidades ou desastres, com oferta de crédito e apoio técnico às atividades econômicas locais.
<p><a href="#">Lei n. 21.113, de 30 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 30 jun. 2022</p>	Autoriza o Poder Executivo a proceder um aporte financeiro a título de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital da Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná.
<p><a href="#">Lei n. 21.109, de 30 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 30 jun. 2022</p>	Dispõe sobre a transferência de responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de salário-família e auxílio-reclusão do Regime Próprio de Previdência Social para o Tesouro do Estado do Paraná, de acordo com o § 3º do art. 9º da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019.
<p><a href="#">Lei n. 21.105, de 23 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 23 jun. 2022</p>	Altera, revoga e acresce dispositivos à Lei nº 19.501, de 21 de maio de 2018.
<p><a href="#">Lei n. 21.104, de 21 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 21 jun. 2022</p>	Revoga o art. 2º da Lei nº 20.259, de 15 de julho de 2020.
<p><a href="#">Lei n. 21.103, de 21 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 21 jun. 2022</p>	Dispõe sobre a liberação da rede Wi-Fi aos pacientes e usuários de Hospitais no Estado do Paraná.
<p><a href="#">Lei n. 21.102, de 21 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 21 jun. 2022</p>	Altera a Lei nº 19.701, de 20 de novembro de 2018, que dispõe sobre a violência obstétrica, sobre direitos da gestante e da parturiente e revoga a Lei nº 19.207, de 1º de novembro de 2017, que trata da implantação de medidas de informação e proteção à gestante e à parturiente contra a violência obstétrica.
<p><a href="#">Lei n. 21.100, de 20 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 20 jun. 2022</p>	Altera dispositivos das Leis nº 823, de 30 de novembro de 1951, nº 10.898, de 22 de agosto de 1994, nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, nº 16.944, de 10 de novembro de 2011, nº 17.244, de 17 de julho de 2012, e dá outras providências.
<p><a href="#">Lei n. 21.095, de 13 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 13 jun. 2022</p>	Dispõe sobre a estruturação da autarquia Paraná Esporte.

<a href="#">Lei n. 21.086, de 2 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 2 jun. 2022	Altera a Lei nº 19.701, de 20 de novembro de 2018, que dispõe sobre a violência obstétrica e sobre direitos da gestante e da parturiente, para incluir o direito das gestantes e parturientes surdas ou com deficiência auditiva a serem acompanhadas por um intérprete de Língua Brasileira de Sinais.
<a href="#">Lei n. 21.084, de 2 de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 2 jun. 2022	Cria o Selo Estadual Empresa Pela Mulher destinado a estimular boas práticas empresariais para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como fomentar liderança corporativa de alto nível para a igualdade de gênero.
<a href="#">Lei n. 21.082, de 1º de junho de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 1º jun. 2022	Insera dispositivos na Lei nº 16.792, de 25 de fevereiro de 2011 e revoga o art. 4º da Lei nº 20.123, de 20 de dezembro de 2019, que tratam sobre a estrutura administrativa da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e adiciona cargos na estrutura administrativa das Comissões Permanentes e Blocos Temáticos da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.074, de 30 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 30 maio 2022	Dispõe sobre a liberdade religiosa, e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 21.055, de 25 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 26 maio 2022	Altera a Lei nº 17.599, de 12 de junho de 2013, que institui a Política Estadual de Agroindústria Familiar do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.054, de 25 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 26 maio 2022	Concede o direito de livre passagem, como medida de segurança, aos veículos oficiais do Estado do Paraná nas praças de pedágio de forma automática e gratuita.
<a href="#">Lei n. 21.053, de 23 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2022	Dispõe sobre a presença de doulas no trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, mediante solicitação da parturiente.
<a href="#">Lei n. 21.052, de 23 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2022	Estabelece diretrizes e critérios para o licenciamento, implantação, operação e encerramento de aterros sanitários e industriais e para o gerenciamento de resíduos, contemplando as atividades de transporte, coleta, armazenamento, tratamento e destinação e disposição final de resíduos, visando o controle da poluição, da contaminação e a minimização de seus impactos ambientais.
<a href="#">Lei n. 21.051, de 23 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2022	Altera dispositivos da Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006, que dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141 da Constituição Estadual.
<a href="#">Lei n. 21.050, de 23 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2022	Altera dispositivos das Leis nº 17.480, de 10 de janeiro de 2013, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Informações de Governo – Paraná, cria o Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação – Paraná e o Programa Estadual de Informações Integradas, e nº 19.848, de 3 de maio de 2019, que dispõe sobre a organização básica administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 21.043, de 5 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 5 maio 2022	Estabelece diretrizes para a valorização da vida nas Instituições de Ensino no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.027, de 2 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 2 maio 2022	Institui regras e objetivos para a implementação do “Vizinho Solidário”, destinado a efetivar uma melhor segurança dos bairros.
<a href="#">Lei n. 21.025, de 2 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 2 maio 2022	Altera o art. 133 da Lei nº 16.024, de 19 de dezembro de 2008, que estabelece o regime jurídico dos funcionários do Poder Judiciário do Estado do Paraná.

<a href="#">Lei n. 21.024, de 2 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 2 maio 2022	Dispõe sobre a doação de milhas e outros benefícios provenientes de passagens aéreas para todos os atletas e paratletas do Estado do Paraná e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 21.023, de 2 de maio de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 2 maio 2022	Dispõe sobre a utilização de Areia Descartada de Fundição.
<a href="#">Lei n. 21.016, de 19 de abril de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 19 abr. 2022	Altera a Lei nº 20.385, de 30 de novembro de 2020, que dispõe sobre a extinção do Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 21.015, de 19 de abril de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 19 abr. 2022	Assegura a plena liberdade e o direito de ir e vir em todo território do Estado do Paraná e veda qualquer exigência de documento, certidão, atestado, declaração ou passaporte sanitário.
<a href="#">Lei n. 21.007, de 5 de abril de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 5 abr. 2022	Altera a redação do art. 136 da Lei nº 16.024, de 19 de dezembro de 2008 - Estatuto dos Funcionários do Poder Judiciário do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 20.999, de 1º de abril de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 1º abr. 2022	Altera o art. 10 da Lei nº 16.390, de 2 de fevereiro de 2010, que adota diretrizes, altera, extingue, cria e transforma cargos do Quadro Próprio do Poder Legislativo do Estado do Paraná.

### 2.3 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 11.570, de 30 de junho de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 30 jun. 2022	Regulamenta a Lei nº 20.127, de 15 de janeiro de 2020, que altera a Lei nº 19.701, de 20 de novembro de 2018, que dispõe sobre a violência obstétrica, sobre direitos da gestante e da parturiente.
<a href="#">Decreto n. 11.568, de 30 de junho de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 30 jun. 2022	Institui o Programa Educação para o Futuro do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 11.566, de 30 de junho de 2022</a> Diário Oficial nº. 11207 de 30 de Junho de 2022	Retifica o Decreto nº 10.087, de 17 de janeiro de 2022, que publicou as tabelas de vencimento básico, de subsídio e de vantagens das carreiras do Poder Executivo.
<a href="#">Decreto n. 11.496, de 27 de junho de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 27 jun. 2022	Prorroga, até 14 de agosto de 2022, o prazo de vigência do Decreto nº 4.319, de 23 de março de 2020, prorrogado pelos Decreto nº 6.543, de 15 de dezembro de 2020, nº 7.899, de 14 de junho de 2021 e nº 9.792, de 14 de dezembro de 2021, de estado de calamidade pública para fins de enfrentamento e resposta ao desastre de doenças infecciosas virais causado pela epidemia do Coronavírus – COVID-19.
<a href="#">Decreto n. 11.420, de 20 de junho de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 20 jun. 2022	Institui o procedimento de Due Diligence nas contratações públicas no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 11.399, de 15 de junho de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 15 jun. 2022	Revoga o Decreto nº 3.493, de 18 de agosto de 2004 [que institui o Programa de Expansão do Setor Sucroalcooleiro do Paraná, subordinado diretamente ao Governador do Estado].
<a href="#">Decreto n. 11.300, de 3 de junho de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 3 jun. 2022	Institui o Programa Estadual de Educação Ambiental do Estado do Paraná e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 11.180, de 23 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 23 maio 2022	Dispõe sobre o novo Regime de Execução Orçamentária Descentralizada (REOD) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Paraná.

<a href="#">Decreto n. 11.036, de 12 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 12 maio 2022	Dispõe sobre os procedimentos relativos ao Programa Energia Solidária, estabelecido na Lei nº 20.943, de 20 de dezembro de 2021.
<a href="#">Decreto n. 10.982, de 6 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 6 maio 2022	Promove alterações no Decreto nº 4.966, de 29 de agosto de 2016, que instituiu o Programa Integrado de Conservação de Solo e Água.
<a href="#">Decreto n. 10.946, de 4 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 4 maio 2022	Altera o Decreto nº 7.969, de 16 abril de 2013, que regulamenta o disposto no art. 1º da Lei nº 17.445, de 27 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a Taxa de Fiscalização do Uso ou Ocupação da Faixa de Domínio das Rodovias no Estado do Paraná, administradas pelo DER – Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 10.899, de 2 de maio de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 2 maio 2022	Introduz alterações no Decreto nº 9.810, de 14 de dezembro de 2021, que regulamenta a cobrança do depósito realizado a título de contrapartida de incentivo ou benefício fiscal, destinado ao Fundo de Recuperação e Estabilização Fiscal do Paraná - FUNREP, de que trata a Lei Complementar nº 231, de 17 de dezembro de 2020.
<a href="#">Decreto n. 10.890, de 28 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 28 abr. 2022	Altera dispositivos do Anexo I, do Decreto nº 6.857, de 10 de maio de 2017, que aprova o regulamento Centro Cultural Teatro Guaíra, conforme especifica.
<a href="#">Decreto n. 10.873, de 28 de abril de 2022</a> <a href="#">Publicado no D.O.E. de 28 abr. 2022</a>	Altera o art. 9º do Regulamento do Fundo Estadual dos Direitos do Idoso, aprovado pelo Decreto nº 9.118, de 27 de Dezembro de 2010.
<a href="#">Decreto n. 10.870, de 28 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 28 abr. 2022	Decreto nº 4.960, de 02 de julho de 2020 [que instituiu o “Comitê Volta às Aulas”].
<a href="#">Decreto n. 10.829, de 20 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 20 abr. 2022	Institui o Programa Integrado de Gestão de Dados Municipais da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas – SEDU e o Comitê Técnico responsável por sua implantação.
<a href="#">Decreto n. 10.824, de 20 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 20 abr. 2022	Dispõe sobre a constituição dos códigos de vagas correspondente aos quadros próprios de Docentes e de Agentes Universitários do Sistema Estadual de Ensino Superior, vincula os cargos de docentes e de agentes universitários às Universidades Estaduais e estabelece regras de controle da lotação de pessoal, nos termos da Lei nº 20.933, de 17 de dezembro de 2021 - Lei Geral das Universidades - LGU.
<a href="#">Decreto n. 10.816, de 20 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 20 abr. 2022	Altera e atualiza o Mapa do Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Proteção Ambiental denominada APA do Rio Verde.
<a href="#">Decreto n. 10.769, de 12 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 12 abr. 2022	Dispõe sobre a criação do PROGRAMA AGEUNI - Agências para o Desenvolvimento Sustentável e Inovação do Paraná e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 10.767, de 12 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 12 abr. 2022	Regulamenta a Lei nº 20.935, de 17 de dezembro de 2021, que institui a Gratificação de Incentivo Escalonada e Mensal e a Gratificação de Resultado de Aprendizagem para Diretores e Diretores Auxiliares das instituições de ensino da Rede de Educação Básica no Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 10.766, de 12 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 12 abr. 2022	Regulamenta a Lei nº 20.946, de 20 de dezembro de 2021, que dispõe sobre o programa de parcelamento incentivado de créditos tributários relativos ao ICM, ICMS, ITCMD e de créditos não tributários inscritos em dívida ativa pela Secretaria de Estado da Fazenda, nas condições que especifica

<a href="#">Decreto n. 10.764, de 11 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 11 abr. 2022	Promove alterações no Decreto nº 7.304, de 13 de abril de 2021 [que aprova o regulamento do Sistema Integrado de Documentos – eProtocolo].
<a href="#">Decreto n. 10.763, de 7 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 11 abr. 2022	Dispõe sobre a designação de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos – CPAD e Estabelece normas para a transferência ou recolhimento de acervos públicos e privados para o Departamento de Arquivo Público da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência em âmbito estadual.
<a href="#">Decreto n. 10.744, de 6 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 7 abr. 2022	Revoga o Decreto nº 10.083, de 17 de janeiro de 2022 [que regulamenta o procedimento de Acordo Direto de Precatórios relativo à Sétima Rodada de Conciliação de Precatórios, observando o disposto na Lei nº 17.082, de 9 de fevereiro de 2012].
<a href="#">Decreto n. 10.725, de 6 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 6 abr. 2022	Dispõe sobre a concessão de serviços públicos de implantação, operação, manutenção e gestão de Pátios Veiculares Integrados no âmbito do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 10.704, de 5 de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 5 abr. 2022	Nomeia VALÉRIA BORBA, para exercer o cargo de Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 10.664, de 1º de abril de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 1º abr. 2022	Altera os limites de Custo Efetivo Total previstos nos incisos I a V do art. 16, do Decreto n.º 9.220, de 28 de outubro de 2021.

### 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

#### 3.1 RESOLUÇÕES

<a href="#">Resolução n. 96, de 24 de junho de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 29 jun. 2022	Dispõe sobre a tramitação excepcional de expedientes urgentes até o restabelecimento dos sistemas informatizados deste Tribunal.
<a href="#">Resolução n. 95, de 29 de abril de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 4 maio 2022	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.

#### 3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

<a href="#">Instrução Normativa n. 171, de 11 de abril de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 18 abr. 2022	Altera a Instrução Normativa nº 89, de 28 de fevereiro de 2013, que dispõe sobre definições e procedimentos técnicos básicos com vistas à padronização de critérios para o adequado e uniforme exercício dos controles interno, externo e social.
---	---

#### 3.3 PORTARIAS SELECIONADAS

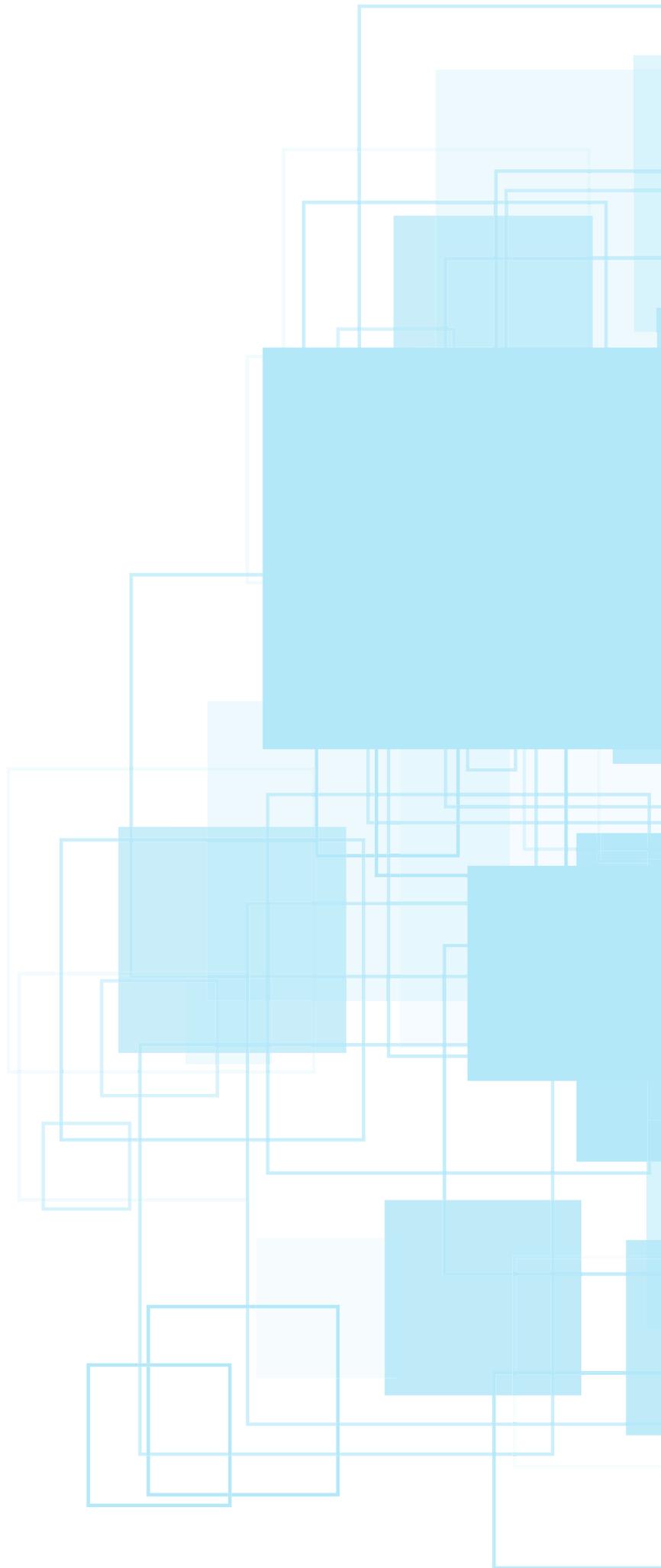
<a href="#">Portaria Extraordinária n. 63, de 28 de junho de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. - Edição Extraordinária de 29 jun. 2022	Dispõe sobre medidas emergenciais decorrentes dos registros suspeitos de atividades maliciosas detectados na infraestrutura tecnológica deste Tribunal.
<a href="#">Portaria Extraordinária n. 47, de 14 de junho de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. - Edição Extraordinária de 15 jun. 2022	Dispõe sobre medidas emergenciais decorrentes dos registros suspeitos de atividades maliciosas detectados na infraestrutura tecnológica deste Tribunal.

<p><a href="#">Portaria Extraordinária n. 22, de 7 de junho de 2022</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. - Edição Extraordinária de 9 jun. 2022</p>	<p>Dispõe sobre medidas emergenciais decorrentes dos registros suspeitos de atividades maliciosas detectados na infraestrutura tecnológica deste Tribunal.</p>
<p><a href="#">Portaria Extraordinária n. 5, de 27 de maio de 2022</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. - Edição Extraordinária de 30 maio 2022</p>	<p>Dispõe sobre medidas emergenciais decorrentes dos registros suspeitos de atividades maliciosas detectados na infraestrutura tecnológica deste Tribunal.</p>
<p><a href="#">Portaria Extraordinária n. 4, de 24 de maio de 2022</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. - Edição Extraordinária de 26 maio 2022</p>	<p>Dispõe sobre medidas emergenciais decorrentes dos registros suspeitos de atividades maliciosas detectados na infraestrutura tecnológica deste Tribunal.</p>
<p><a href="#">Portaria Extraordinária n. 3, de 23 de maio de 2022</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. - Edição Extraordinária de 26 maio 2022</p>	<p>Dispõe sobre medidas emergenciais decorrentes dos registros suspeitos de atividades maliciosas detectados na infraestrutura tecnológica deste Tribunal.</p>
<p><a href="#">Portaria Extraordinária n. 2, de 18 de maio de 2022</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. - Edição Extraordinária de 26 maio 2022</p>	<p>Dispõe sobre medidas emergenciais decorrentes dos registros suspeitos de atividades maliciosas detectados na infraestrutura tecnológica deste Tribunal.</p>
<p><a href="#">Portaria Extraordinária n. 1, de 17 de maio de 2022</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. - Edição Extraordinária de 26 maio 2022</p>	<p>Dispõe sobre a suspensão dos prazos processuais e do peticionamento geral, o adiamento das sessões de julgamento e a concessão excepcional de certidões liberatórias e certidões para contratação de operações de crédito.</p>



## LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCEPR “VIAJuris”: VIAJuris
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: Boletim de Jurisprudência
- Pesquisas Prontas – PP: Pesquisas Prontas
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas
  - Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



# NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: conselho.editorial@tce.pr.gov.br (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

## 1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período.

## 2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

- a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico;
- b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;

- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

### 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.

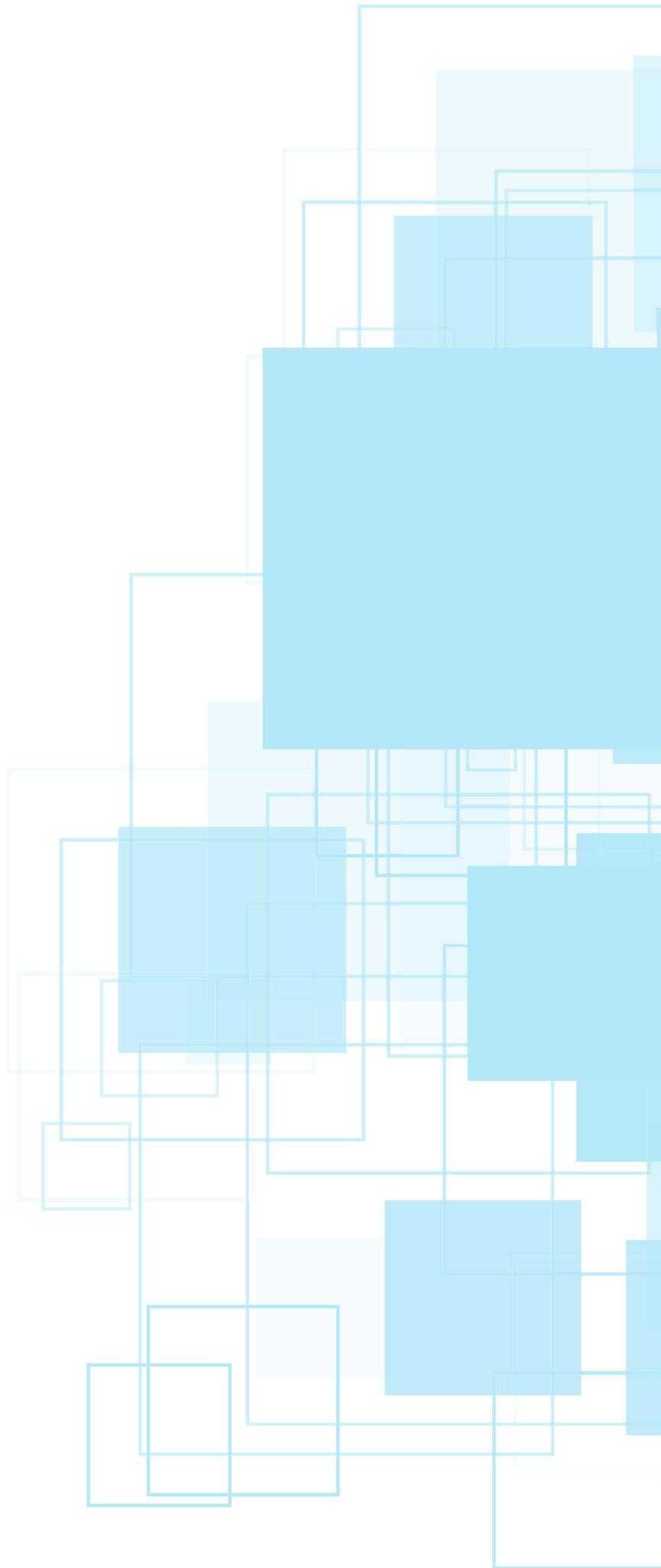
**Resumo em português:** deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

**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