

APENADOS

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – OPERACIONALIZAÇÃO DISCIPLINAMENTO

PROCESSO N° : 502354/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO : DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ,
MARCELO BELINATI MARTINS, SECRETARIA DE ESTADO DA
SEGURANÇA PÚBLICA
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 1443/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Formalização de parceria para operacionalizar o trabalho de apenados no Poder Público Municipal. Consulta já apreciada nestes autos pelo Acórdão n° 2015/21 - TP. Apresentação de petição posterior por terceiro diretamente interessado. Recebimento do expediente pelo então Conselheiro Relator a fim de integrar a decisão contida no referido Acórdão. Necessidade de alteração das respostas 2 e 3 do Acórdão n° 2015/21 – TP, ante a inexistência de transferência voluntária na hipótese em análise.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos da Consulta formulada pelo Município de Londrina e apreciada pelo Acórdão n° 2015/21 – Tribunal Pleno (peça 13) no seguinte sentido:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. Conhecer a Consulta formulada por MARCELO BELINATI MARTINS, Prefeito de LONDRINA, acerca da possibilidade de formalização e da adequação procedimental de estabelecimento de parceria para operacionalizar o trabalho de apenado ao Poder Público Municipal, e responder as questões formuladas nos termos a seguir:

I. Quais os procedimentos adequados para a formalização de parcerias dessa natureza e qual o instrumento jurídico adequado para operacionalizar o trabalho do apenado?

Resposta I. A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública municipal pode ser formalizada mediante Convênio entre o ente público interessado e o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o qual deve detalhar adequadamente o limite de apenados a ser contratado, em observância ao artigo 36 da Lei de Execuções Penais, bem como as condições de execução do objeto e as obrigações de cada um dos convenientes, atendendo-se ao disposto no art. 116 da Lei Federal 8.666/1993, e ao contido na Lei Estadual 15.608/2007.

Também é juridicamente adequado para operacionalizar o trabalho do apenado a exigência, em editais de licitação para a contratação de serviços e de obras, de que as empresas contratadas pela Administração municipal utilizem um

percentual mínimo de sua mão de obra oriundo ou egresso do sistema prisional, na forma a ser estabelecida em regulamento próprio do ente contratante.

II. Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registro do SIT, fiscalização, ou somente à Lei 8.666/93?

Resposta 2. Caso a opção do poder público recaia sobre a formalização de Convênio cujo objeto seja a operacionalização de serviços de apenados em obras e serviços de ente público, os repasses formalizados caracterizar-se-ão como transferências voluntárias, submetendo-se ao que prescreve o artigo 116 da Lei 8.666/93, bem como o contido na Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCE-PR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCE-PR, ficando o município concedente e o estado tomador dos recursos obrigados a prestar contas dos repasses a este Tribunal através do Sistema Integrado de Transferências – SIT.

Caso a opção de operacionalização de serviços de apenados junto ao Município se dê pela instrumentalização do artigo 40, § 5º da Lei 8.666/93, são suficientes os controles próprios de tal Diploma.

III. Qual elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra por apenados?

Resposta 3. Por se tratar da instrumentalização de repasses de recursos do ente municipal ao ente estadual, por meio de convênio objetivando a ressocialização de apenados permitindo-se a prestação de serviços junto ao ente municipal, a modalidade de despesa a ser indicada é a '30', sendo que o elemento de despesa, consistente na realização de subvenção social, deve ser o "43".

(...)

O trânsito em julgado foi certificado à peça 16.

No Despacho nº 935/21 – CGF (peça 17), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que a *conta* 3.3.30.43 foi incluída no Plano de Despesa dos exercícios 2021 e 2022 e que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações.

O FUNDO PENITENCIÁRIO DO PARANÁ – FUPEN opôs Embargos de Declaração, alegando contradição da decisão ao tratar despesas com previsão legal como sendo transferências voluntárias. Em síntese, defendeu que (peça 20):

a) houve divergência e direcionamento na formulação dos questionamentos desta Consulta, e que algumas Prefeituras deixaram de utilizar a mão de obra prisional, incluindo a própria Prefeitura de Londrina (consulente), havendo possibilidade de que outros Municípios também deixem de utilizar tal mão de obra;

b) os valores cobrados pelo Fundo Penitenciário aos órgãos públicos e empresas privadas são compostos pelas taxas/tarifas criadas por meio da Lei Estadual 17.140/2012, e pelo pagamento do pecúlio, com fulcro no art. 29 da Lei Federal 7.210/84¹ (Lei de Execução Penal);

¹ Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário-mínimo.

c) a Lei Estadual nº 17.140/12 regulamentou tais taxas em seu art. 3º, XII e art. 16², e a Deliberação nº 001/2020, do Conselho Diretor do FUPEN, fixou a cobrança para os órgãos públicos em 10% do salário-mínimo nacional por preso contratado;

d) os valores cobrados dos órgãos referentes ao pecúlio são pertencentes aos presos que realizam as atividades laborais, consoante art. 29 da Lei de Execução Penal; e tais valores, juntamente com os encargos/taxas/tarifas, são cobrados em razão dos dias trabalhados por meio de nota de acompanhamento, que traz de modo detalhado os valores de pecúlio pertencentes aos presos (receita extraorçamentárias) e as taxas/tarifas pertencentes ao FUPEN (receita orçamentária);

e) os valores pagos referentes a pecúlio, taxa, tarifa ou encargo advêm de disposição legal, não havendo caráter assistencial e sim retributivo, impossibilitando o registro dos pagamentos no SIT, ainda que seja formalizado por convênio entre as partes;

f) o resultado da contratação dos serviços realizado pelo órgão público (o produto do trabalho), teria como destinatário final o próprio contratante, fazendo-se necessário considerar a modalidade de aplicação da despesa, como sendo “90” – Aplicações Diretas, uma vez que a execução ocorre no âmbito do próprio município.

Assim, requereu o acolhimento dos embargos a fim de que fosse reconhecido que as cobranças realizadas pelo FUPEN não são transferências voluntárias e sim parcelas retributivas do trabalho do preso (salário) e taxas em razão dos serviços do órgão.

O então Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, recebeu o expediente não como embargos de declaração, mas “como ‘consulta complementar’ (uma vez que a parte poderia, simplesmente, formalizar *expediente autônomo*), de modo a integrar a decisão contida no Acórdão 2015/21-STP”, determinando o encaminhamento dos autos à 5ª Inspeção de Controle Externo, à Coordenadoria de Gestão Estadual e ao Ministério Público de Contas (Despacho nº 455/22 – GCFAMG, peça 21).

No Despacho nº 25/22 – 5ICE (peça 23), a Inspeção somente manifestou ciência do expediente.

Na Instrução nº 556/22 – CGE (peça 24), entendeu a unidade técnica pela necessidade de autuação de novo expediente, considerando a vedação à interposição de recursos em processos de Consulta trazida pelo art. 74, §2º da Lei Orgânica do TCE-PR³. Além disso, subsidiariamente:

2 Art. 3º. O art. 3º da Lei nº 4.955, de 13 de novembro de 1964, passa a vigorar com a seguinte redação:
“Art. 3º Constituem receitas do Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN:

(...)

XII – taxas cobradas das empresas que utilizam mão de obra dos internos do Sistema Penitenciário;”

Art. 16. Ao Conselho Diretor do Fundo Penitenciário do Paraná compete:

(...)

V - a deliberação sobre tarifas e tabelas relativas a serviços, produtos e operações de interesse do Sistema Penitenciário, oriundos das atividades produtivas e de serviços das Unidades Penais ou por meio de convênios, acordos ou contratos com entidades públicas ou privadas;

3 Art. 74. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:

(...)

§ 2º Não cabe recurso em processo de consulta.

a) que fossem observados todos os requisitos do art. 311 do Regimento Interno, notadamente a inclusão de parecer jurídico ou técnico da assessoria da entidade consulente;

b) encaminhamento dos autos à CGF, nos termos do art. 252-C⁴ do Regimento;

c) necessidade de Instrução por parte da Inspeção de Controle Externo competente, para atendimento do art. 313, §3^{o5} do Regimento Interno;

d) posterior envio à CGE, em caráter complementar à manifestação da ICE, desde que determinado pelo Ministério Público de Contas ou pelo Relator.

O Ministério Público de Contas, no Despacho nº 14/22-PGC (peça 25), não se opôs às considerações efetuadas pela CGE.

No Despacho nº 687/22 – GCFAMG (peça 26), o então Conselheiro Relator deliberou:

Com máxima vênua aos fundamentados apontamentos da Coordenadoria de Gestão Estadual, mantenho a orientação fixada no Despacho 455/22-GCFAMG (no sentido de que cabe a esta Corte se manifestar de modo a apresentar complementos necessários à orientação fixada no Acórdão 2015/21-STP) e devolvo o expediente solicitando a expedição de manifestação de mérito.

Desde já, porém, asseguro que as questões preliminares serão devidamente colocadas para discussão junto ao órgão deliberativo competente para apreciação do processo.

Na Instrução nº 619/22 – CGE (peça 27), a unidade técnica entendeu pela necessidade de reforma do Acórdão 2015/21 – Tribunal Pleno, considerando a existência de vício na decisão por não privilegiar “a oitiva da principal unidade orçamentária afetado pela d. resposta TCEPR, qual seja: Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN/DEPEN/Secretaria de Segurança Pública”, em desrespeito aos arts. 9º e 10 do CPC⁶ e a dispositivos da Lei Estadual nº 20.656/21⁷ (Lei de Processo Administrativo do Estado

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

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

§ 3º Na hipótese de consulta concernente a matéria sujeita ao controle externo das Inspeções, após a informação prestada pela Escola de Gestão Pública, os autos seguirão à Inspeção de Controle Externo competente para instrução.

6 Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.
Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

7 Art. 3º: A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade (...) ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público (...)

§1º Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos postulantes e dos destinatários do processo;

Art. 4º: O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração Pública, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado (...)

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente.

do Paraná), em desconformidade também como o princípio da não surpresa. Sobre os quesitos formulados na Consulta, se manifestou da seguinte maneira:

Quesito 01: Quais os procedimentos adequados para a formalização de parcerias dessa natureza e qual é o instrumento jurídico adequado para operacionalizar o trabalho do apenado?

A operacionalização da prestação de serviços dos reeducandos, pode ser realizada mediante Termo de Cooperação e/ou outros instrumentos congêneres, em que o parceiro, público ou privado, compromete-se a seguir as políticas de trabalho inseridas no âmbito do sistema prisional, nomeadamente, Lei 7.210/84, voltada a permitir a inserção de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema no mundo do trabalho e na geração de renda.

A aplicação da norma e respectivo plano individual de trabalho vai variar conforme: a pena; a destinação do serviço a ser prestado; a pessoa jurídica que oferta a vaga de trabalho e o responsável pela contraprestação pecuniária da atividade laboral (entidade pública ou privada), devendo ser observadas as condicionantes a cada um dos regimes de cumprimento de pena e as condições individuais do preso para o trabalho, referidos na Lei de Execução Penal e, bem assim, às exigências dos canteiros de trabalho (de produção, manutenção, artesanato, de empresas e entidades cooperadas e/ou de monitoração eletrônica), conforme disposições contidas, também, no Plano Estadual pelo Trabalho e Renda no âmbito do Sistema Prisional Paranaense.

Quesito 02: Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução 28/2011 e Instrução Normativa 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registros no SIT, fiscalização ou somente à Lei 8.666/93?

O trabalho interno e externo que decorre da Lei 7.210/84, por depender de classificação para vagas e homologações do FUPEN/DEPEN/Secretaria de Segurança Pública, quanto à proposta de emprego, controle e avaliação da mão de obra carcerária, mediante parcerias voltadas à reinserção e remuneração do reeducando, indenização dos danos causados pelo crime, assistência à família e pequenas despesas pessoais, ressarcimento do Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, não é caracterizado como Transferência Voluntária, conforme preceitua o Art. 25 da LC101/2000 e, portanto, não se submete ao conteúdo da Resolução 28/2011 TCEPR, que instituiu o Sistema Integrado de Transferências – SIT.

(...)

3) Qual o elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra de apenados?

Por fim, relativamente ao elemento de despesa adequado, esta CGE se manifesta nos idênticos moldes da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Ministério Público de Contas junto ao TCEPR (Parecer 31/21 PGC (seq.12), vale dizer, classificação da prestação de mão de obra dos reeducandos no elemento: “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, ressaltando-se a imprescindibilidade da Inspeção competente (com jurisdição sobre o órgão) e/ou órgão que a substitua em Programa Anual de Fiscalização (PAF), analisar, individualmente, as particulares de cada projeto (mérito da proposta) voltado à reinserção do preso no mercado de trabalho, inclusive quanto aos eventuais instrumentos de repasse, pagamentos e fluxos de dados qualitativos e quantitativos deste importante programa de fomento à atividade laboral.”

No Parecer nº 21/23 – PGC (peça 29), o Ministério Público de Contas, preliminarmente, listou precedentes em que houve o acolhimento de embargos de declaração opostos de decisões em processos de Consulta, apesar de destacar que, no presente caso, o conhecimento restaria obstado por sua intempestividade; e que no Despacho nº 14/22-PGC (peça nº 25) apontou a ausência do requisito regimental de prévia submissão da matéria à assessoria jurídica ou técnica do consulente, o que não foi satisfeito pelo FUPEN, por haver intentado embargos de declaração e não consulta complementar.

Todavia, entendeu pela possibilidade de o Plenário revisitar o tema consultado

dada a excepcionalidade da matéria enfrentada e das circunstâncias procedimentais, bem como a mitigação dos requisitos regimentais de admissibilidade de consultas e, ainda, o cabimento da irrisignação pelo terceiro interessado, ausente qualquer prejuízo decorrente da carência de opinativo técnico local.

No mérito, entendeu o Ministério Público de Contas que o teor das respostas aos quesitos 1 e 2 da Consulta não teriam sido objeto de discussão na petição manejada pelo FUPEN, razão pela qual permaneceriam inalteradas as conclusões do Acórdão nº 2015/21 sobre tais itens.

Em relação ao quesito 03, opinou que procediam as considerações efetuadas pelo FUPEN, ensejando a reforma da resposta para os seguintes termos:

As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação '3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica', conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional e deve levar em conta os detalhamentos necessários ao atendimento de peculiaridades de controle indicadas no Plano de Contas do TCE/PR.

Pelo Despacho nº 330/23 – GCFSC (peça 30), determinei o encaminhamento dos autos para manifestação da 6ª Inspeção de Controle Externo, em observância ao art. 313, §3º do Regimento Interno e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas para ciência e eventual manifestação complementar ao Parecer nº 21/23-PGC.

Na Instrução nº 6/23 – 6ICE (peça 32), a Inspeção considerou que o caso em análise diz respeito a existência de contratação mediante pagamento, o que não se coaduna com a transferência voluntária. Por conta disso, opinou pela reforma da resposta ao 3º quesito trazida no Acórdão nº 2015/21 – TP nos seguintes termos:

3) Qual o elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra de apenados?

Resposta: A despesa deve ser classificada na dotação 3.3.90.39.00.00.

Por fim, no Parecer nº 89/23 – PGC (peça 33), considerando que a análise

promovida pela 6ª ICE ratificou os argumentos apresentados anteriormente, o Ministério Público de Contas reiterou os termos do Parecer nº 21/23 – PGC.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 PRELIMINARES

Inicialmente, cumpre apontar, conforme relatado, que este processo de Consulta foi julgado pelo Acórdão nº 2015/21 – Tribunal Pleno (peça 13). Todavia, após a oposição de embargos de declaração pelo Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN, o então relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, recebeu o peticionamento como “consulta complementar”, “de modo a integrar a decisão contida no Acórdão 2015/21-STP”.

Como apontado pela Coordenadoria de Gestão Estadual em suas manifestações, analisando estritamente as disposições regimentais, seria necessária a autuação de um novo processo de Consulta, a fim de possibilitar o conhecimento do expediente, observando os requisitos regimentais.

Entretanto, considerando o procedimento adotado pelo então Conselheiro Relator; o caráter instrumental do processo; que não foi oportunizada a manifestação do FUPEN/Secretaria de Estado da Segurança Pública quando da análise da Consulta; e, como bem ressaltado pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 21/23 – PGC (peça 29),

dada a excepcionalidade da matéria enfrentada e das circunstâncias procedimentais, bem como a mitigação dos requisitos regimentais de admissibilidade de consultas e, ainda, o cabimento da irrisignação pelo terceiro interessado, ausente qualquer prejuízo decorrente da carência de *opinitivo técnico local*, entende-se que o debate acerca do rito possa ser superado, a fim de que o Plenário possa revisar o tema consultado.

Desta forma, não obstante a “consulta complementar” não esteja acompanhada de prévia submissão à assessoria jurídica ou técnica do consulente e não siga estritamente os requisitos regimentais, considero que tal fato não obsta o seu conhecimento, até porque a petição apresentada pelo FUPEN encontra-se devidamente fundamentada, o que propicia a reanálise do tema, devendo ser privilegiados, também, os princípios da economia processual e da celeridade, especialmente diante da informação trazida na peça 20 de que alguns municípios deixaram de utilizar a mão de obra prisional a partir do que restou deliberado no referido Acórdão.

2.2 MÉRITO

Esta Consulta diz respeito aos procedimentos necessários à formalização de parceria para operacionalizar o trabalho de apenado junto ao Poder Público Municipal.

Conforme apontado no petiçãoamento do Fundo Penitenciário do Paraná, bem como pela Coordenadoria de Gestão Estadual, pela 6ª Inspeção de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas, o tema objeto desta Consulta merece reanálise por esta Casa no que se refere à natureza dos valores repassados/despendidos.

O trabalho do apenado é regulamentado pela Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210/84), no seguinte sentido:

Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário-mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

- a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;
- b) à assistência à família;
- c) a pequenas despesas pessoais;
- d) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

§ 2º Ressalvadas outras aplicações legais, será depositada a parte restante para constituição do pecúlio, em Caderneta de Poupança, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade.

Considerando que a prestação de serviços por parte dos apenados, demanda necessariamente uma intermediação da Secretaria de Estado da Segurança Pública, a Lei nº 4.955/1964, que instituiu o Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN, gerido pelo Departamento Penitenciário do Estado do Paraná – DEPEN, dispõe o seguinte:

Art. 3º. Constituem receitas do Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN:

(...)

XII - taxas cobradas das empresas que utilizam mão de obra dos internos do Sistema Penitenciário; (Incluído pela Lei 17140 de 02/05/2012)

XIII - parcela da remuneração do trabalho do preso, que venha a ser legalmente definida e destinada ao Estado, a título de ressarcimento ou indenização de despesas com o mesmo preso; (Incluído pela Lei 17140 de 02/05/2012)

A Lei Estadual nº 17.140/12, por sua vez, estatuiu:

Art. 16. Ao Conselho Diretor do Fundo Penitenciário do Paraná compete:

(...)

V - a deliberação sobre tarifas e tabelas relativas a serviços, produtos e operações de interesse do Sistema Penitenciário, oriundos das atividades produtivas e de serviços das Unidades Penais ou por meio de convênios, acordos ou contratos com entidades públicas ou privadas;

Acompanhando o posicionamento das unidades técnicas e do Ministério Público de Contas, entendo que em um eventual convênio ou instrumento congêneres firmado por entidade interessada com a Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná para prestação de serviços pelos apenados, cujos repasses financeiros envolvam somente os valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas devidas ao Fundo Penitenciário não se enquadra tal repasse no conceito de transferência voluntária.

Isso porque a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) define transferência voluntária da seguinte maneira:

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.

Na hipótese em análise inexistente natureza de “cooperação”, “auxílio” ou “assistência financeira” na despesa, visto que ela decorre diretamente das supracitadas leis, ante a necessidade de remuneração pelo trabalho exercido pelo apenado e do pagamento das taxas legalmente previstas pela utilização da mão de obra dos internos.

Dessa forma, não obstante o Ministério Público de Contas e a 6ª Inspeção de Controle Externo não tenham opinado pela reforma da resposta 2ª estabelecida no Acórdão nº 2015/21 - TP, entendo que ela também se mostra necessária, considerando que no referido quesito entendeu este Plenário que os repasses se caracterizariam como transferência voluntária, o que não se mostra o entendimento mais acertado, conforme se viu na instrução deste feito, inclusive nas manifestações da 6ª ICE (peça 32) e do MPC (peça 29), bem como da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 27), tendo esta opinado pela necessidade da reforma a tal quesito.

A Resolução nº 28/2011 do TCE-PR, que dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências, estabelece a obrigatoriedade do uso do SIT somente em caso de transferência voluntárias, conforme o *caput* do art. 3º:

Art. 3º A utilização do SIT será obrigatória para todos os órgãos públicos e entidades privadas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na condição de repassadores ou tomadores de recursos públicos oriundos de transferências voluntárias. (Redação dada pela Resolução n. 46/2014)

Assim, proponho a alteração da resposta 2 trazida no Acórdão nº 2015/21 – TP para a seguinte:

II. Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registro do SIT, fiscalização, ou somente à Lei 8.666/93?

8 II. Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registro do SIT, fiscalização, ou somente à Lei 8.666/93?

Resposta 2. Caso a opção do poder público recaia sobre a formalização de Convênio cujo objeto seja a operacionalização de serviços de apenados em obras e serviços de ente público, os repasses formalizados caracterizar-se-ão como transferências voluntárias, submetendo-se ao que prescreve o artigo 116 da Lei 8.666/93, bem como o contido na Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCE-PR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCE-PR, ficando o município concedente e o estado tomador dos recursos obrigados a prestar contas dos repasses a este Tribunal através do Sistema Integrado de Transferências – SIT.

Caso a opção de operacionalização de serviços de apenados junto ao Município se dê pela instrumentalização do artigo 40, § 5º da Lei 8.666/93, são suficientes os controles próprios de tal Diploma.

Resposta 2. Caso os recursos despendidos restrinjam-se aos valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas previstas em lei como devidas ao Fundo Penitenciário do Paraná, por não constituir transferência voluntária, o convênio ou instrumento congênere não se submete ao disposto na Resolução nº 28/2011, sendo desnecessário o registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, devendo, todavia, haver a observância pelo instrumento das disposições legais aplicáveis (Leis nos 8.666/93, 14.133/21, Lei Estadual nº 15.608/2007), sendo passível da regular fiscalização por parte do Tribunal de Contas no exercício do controle externo.

Em relação à resposta ao terceiro quesito, todas as manifestações produzidas (pela Coordenadoria de Gestão Estadual, peça 27, 6ª Inspeção de Controle Externo, peça 32, e Ministério Público de Contas, peça 29) foram uniformes no sentido de necessidade de alteração do que foi deliberado no Acórdão nº 2015/21 – Tribunal Pleno⁹ para que o elemento de despesa seja “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Como bem constatado na instrução desta Consulta, independentemente do aspecto social de reabilitação de presos, a essência do gasto público, para fins de contabilização da despesa, é a contratação da prestação de serviços de mão de obra de apenados a ser suportada pelo Município.

Por tal razão, acompanho o entendimento de que se mostra mais apropriada que a despesa seja classificada como “3.3.90.39.00.00 - *Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica*”, visto que tal pagamento ocorre de forma retributiva a um serviço prestado.

Nesse mesmo sentido a Secretaria do Tesouro Nacional, após instada a se manifestar pelo Município de Londrina (peça 4), também entendeu:

Qual o entendimento técnico, quanto a classificação orçamentária (natureza de despesa) mais apropriada, e que deverá ser utilizada pelo município para o pagamento ao FUPEN/DEPEN, conforme a situação apresentada?
(...)

Em situações conforme a apresentada em sua mensagem, que tratam de termo de cooperação ou qualquer outro instrumento que possui natureza similar a contratos, orienta-se que as despesas sejam realizadas na modalidade de aplicação 90 (direta), conforme classificação por natureza de despesa orçamentária estabelecida pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001. Caso se tratasse de consórcio público ou execução orçamentária delegada ou transferência (legal ou voluntária) a outras pessoas/entidades ou Parcerias Público-Privadas (PPPs), teríamos outras modalidades de aplicação indicadas. Contudo, pelo teor de sua mensagem, trata-se de contratação de outro órgão/entidade pública para realização de serviços, mesmo que haja por trás uma outra intenção, como a de reabilitação social.

9 III. Qual elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra por apenados?

Resposta 3. Por se tratar da instrumentalização de repasses de recursos do ente municipal ao ente estadual, por meio de convênio objetivando a ressocialização de apenados permitindo-se a prestação de serviços junto ao ente municipal, a modalidade de despesa a ser indicada é a ‘30’, sendo que o elemento de despesa, consistente na realização de subvenção social, deve ser o “43”.

Vale ressaltar também o ilustrativo exemplo trazido pela Coordenadoria de Gestão Estadual em sua Instrução (peça 27):

A título de exemplificação, o C. Tribunal de Contas de Rondônia, assinou com o FUPEN regional, através de Termo de Cooperação, pacto similar a este LONDRINA/CRESLON (situação concreta alheia ao rito de consulta), voltado à inclusão de pessoas recolhidas ao Sistema Penitenciário Regional, em Programas de Trabalho Externo daquela Colenda Corte de Contas e ali ficou evidenciado (...) que:

- 1) as atividades dos reeducandos seriam exercidas no E.TCERO;
- 2) ditas atividades compreenderiam construção civil, carpintaria, eletricidade, hidráulica, pintura, limpeza predial, jardinagem, copeiragem;
- 3) a contraprestação obedeceria aos parâmetros legais delimitados na lei 7.210/84;
- 4) o montante consignado no orçamento do E.TCERO, para fins de pagamento dos reeducandos seguiria a Classificação Funcional Programática 02.01.01.122.1265.2981 (Gerir as Atividades Administrativas), elemento de despesa 3.3.91.39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica);
- 5) As transferências ao primeiro seriam realizadas mediante crédito na Agência nas 2757-X, Conta-Corrente nº 12.090-1, Banco do Brasil, de sua titularidade.

Assim, proponho que a resposta 3 do Acórdão nº 2015/21 – Tribunal Pleno seja alterada para a seguinte:

III. Qual elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra por apenados?

Resposta 3. As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

2.3 VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná reformar as respostas 2 e 3 trazidas pelo Acórdão nº 2015/21 - Tribunal Pleno, passando a figurar como resposta à Consulta o seguinte:

I. Quais os procedimentos adequados para a formalização de parcerias dessa natureza e qual o instrumento jurídico adequado para operacionalizar o trabalho do apenado?

Resposta 1. A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública municipal pode ser formalizada mediante convênio entre o ente público interessado e o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o qual deve detalhar adequadamente o limite de apenados a ser contratado, em observância ao artigo 36 da Lei de Execuções Penais, bem como as condições de execução do objeto e as obrigações de cada um dos convenientes, atendendo-se ao disposto no art. 116 da Lei Federal 8.666/1993, e ao contido na Lei Estadual 15.608/2007.

Também é juridicamente adequado para operacionalizar o trabalho do apenado a exigência, em editais de licitação para a contratação de serviços e de obras, de que as empresas contratadas pela Administração municipal utilizem um percentual mínimo de sua mão de obra oriundo ou egresso do sistema prisional, na forma a ser estabelecida em regulamento próprio do ente contratante.

II. Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial à Resolução nº 28/2011 e à Instrução Normativa nº 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registro do SIT, fiscalização, ou somente à Lei 8.666/93?

Resposta 2. Caso os recursos despendidos restrinjam-se aos valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas previstas em lei como devidas ao Fundo Penitenciário do Paraná, por não constituir transferência voluntária, o convênio ou instrumento congêneres não se submetem ao disposto na Resolução nº 28/2011, sendo desnecessário o registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, devendo, todavia, haver a observância pelo instrumento das disposições legais aplicáveis (Leis nos 8.666/93, 14.133/21, Lei Estadual nº 15.608/2007), sendo passível da regular fiscalização por parte do Tribunal de Contas no exercício do controle externo.

III. Qual elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra por apenados?

Resposta 3. As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhe-se o feito à CGF para ciência da decisão e eventuais encaminhamentos que entender necessários e à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno.

Posteriormente, fica desde logo autorizado o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo, com fundamento no art. 398, §1º 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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em reformar as respostas 2 e 3 trazidas pelo Acórdão nº 2015/21 - Tribunal Pleno, passando a figurar como resposta à Consulta o seguinte:

I - Quais os procedimentos adequados para a formalização de parcerias dessa natureza e qual o instrumento jurídico adequado para operacionalizar o trabalho do apenado?

Resposta: A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública municipal pode ser formalizada mediante convênio entre o ente público interessado e o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o qual deve detalhar adequadamente o limite de apenados a ser contratado, em observância ao artigo 36 da Lei de Execuções Penais, bem como as condições de execução do objeto e as obrigações de cada um dos convenientes, atendendo-se ao disposto no art. 116 da Lei Federal 8.666/1993, e ao contido na Lei Estadual 15.608/2007;

Também é juridicamente adequado para operacionalizar o trabalho do apenado a exigência, em editais de licitação para a contratação de serviços e de obras, de que as empresas contratadas pela Administração municipal utilizem um percentual mínimo de sua mão de obra oriundo ou egresso do sistema prisional, na forma a ser estabelecida em regulamento próprio do ente contratante;

II - Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial à Resolução nº 28/2011 e à Instrução Normativa nº 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registro do SIT, fiscalização, ou somente à Lei 8.666/93?

Resposta: Caso os recursos despendidos restrinjam-se aos valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas previstas em lei como devidas ao Fundo Penitenciário do Paraná, por não constituir transferência voluntária, o convênio ou instrumento congênere não se submete ao disposto na Resolução nº 28/2011, sendo desnecessário o registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, devendo, todavia, haver a observância pelo instrumento das disposições legais aplicáveis (Leis nos 8.666/93, 14.133/21, Lei Estadual nº 15.608/2007), sendo passível da regular fiscalização por parte do Tribunal de Contas no exercício do controle externo;

III - Qual elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra por apenados?

Resposta 3. As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica;

IV - após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à CGF para ciência da decisão e eventuais encaminhamentos que entender necessários e à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

V - posteriormente, fica desde logo autorizado o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo, com fundamento no art. 398, §1º do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 7 de junho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente