

ISSN 2675-6765



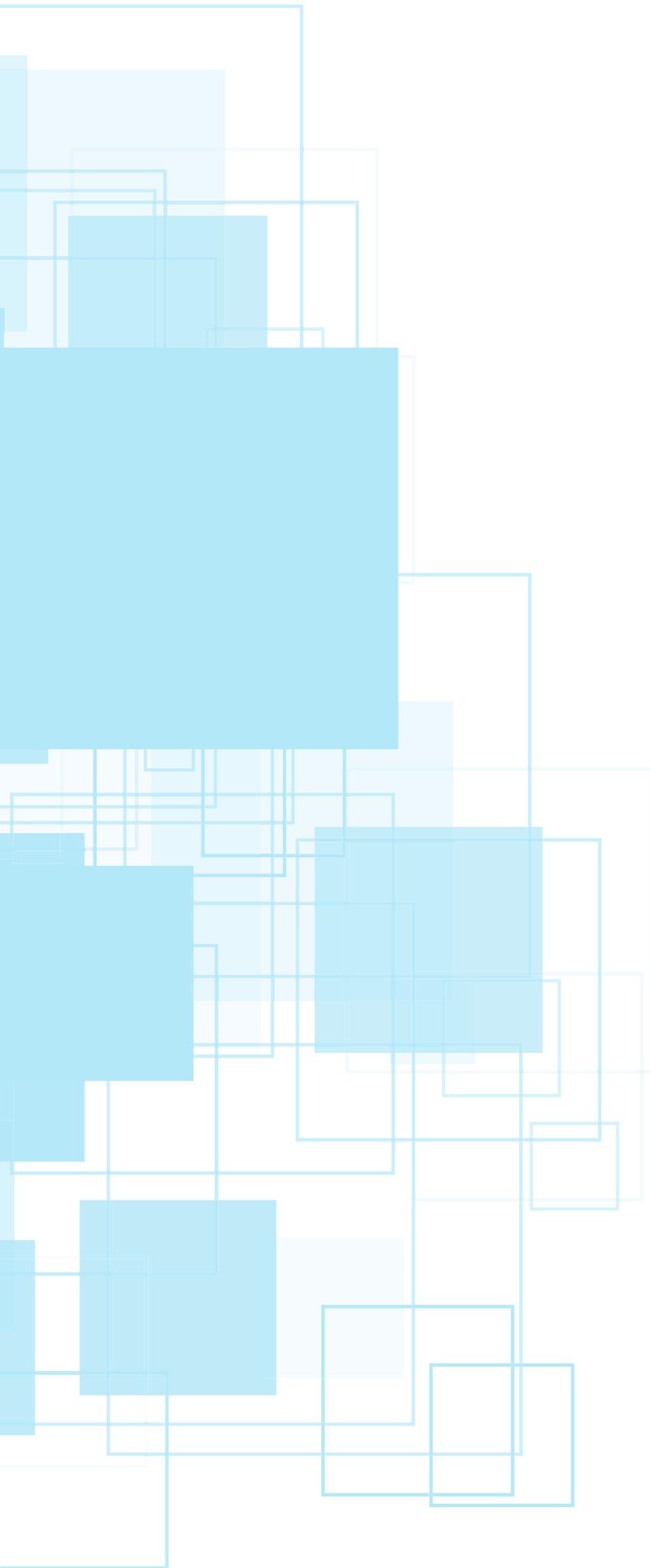
TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

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

VOLUME XI/NÚMERO 42
OUTUBRO/DEZEMBRO 2023

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português e espanhol

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

ISSN: 2675-6765

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

CDD 351
CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

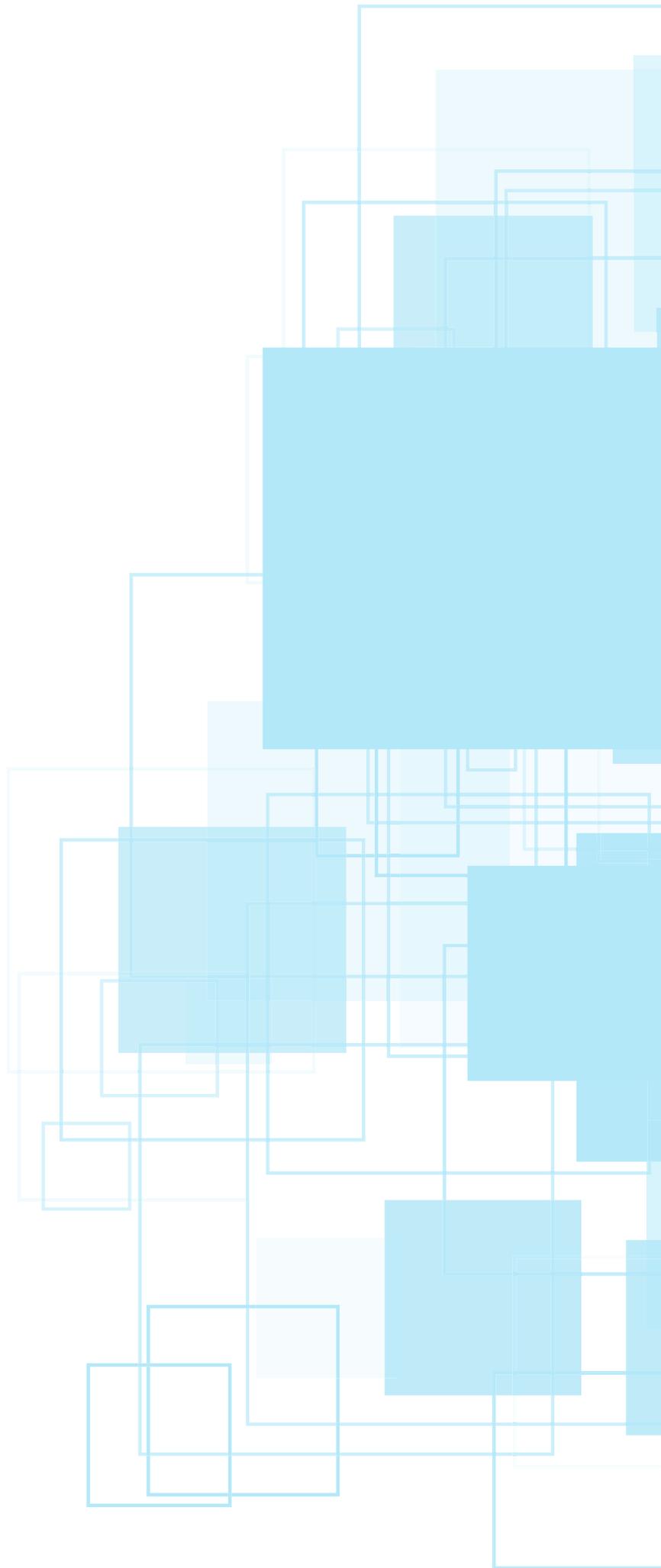
Conselho Editorial

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

Presidente
Secretária

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

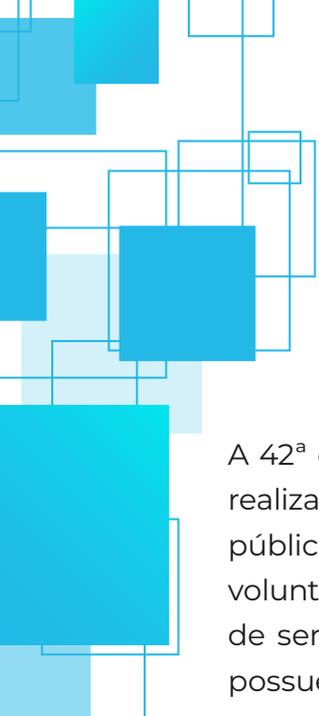
Tribunal de Contas do Estado do Paraná
Praça. Nossa Senhora de Salete, s/n – Centro Cívico - Curitiba – PR
Secretaria do Conselho Editorial: conselho.editorial@tce.pr.gov.br
Telefone: (41) 3054-7555



SUMÁRIO

EDITORIAL	8	
ARTIGOS	10	
A influência da ambidestria na qualidade e no desempenho dos serviços prestados pelo perito contábil ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná	10	
Aguinaldo Bodanese; Udo Strassburg		
Reflexões sobre os danos morais coletivos decorrentes de atos praticados contra a Administração Pública	40	
Cláudio Henrique de Castro		
ACÓRDÃOS	48	
Prejulgado nº 15 – Retificação	48	
Lei de Responsabilidade Fiscal – Despesa – Final de mandato		48
(TCEPR, Proc. nº 621743/16, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/11/23, DETC 3115 – 04/12/23)		
Agente público	75	
Nova Lei de Licitações – Funções essenciais – Desempenho.....		75
(TCEPR, Proc. nº 279036/23, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/11/23, DETC 3105 – 20/11/23)		
Inexigibilidade de licitação	84	
Requisitos – Pesquisa de preços – Serviço especializado.....		84
(TCEPR, Proc. nº 349227/22, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/10/23, DETC 3090 – 25/10/23)		
Lei complementar nº 173/2020	91	
Artigo oitavo – Interpretação – Período aquisitivo		91
(TCEPR, Proc. nº 354425/22, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/10/23, DETC 3090 – 25/10/23)		
Progressão funcional	101	
Servidor efetivo – Não conhecimento.....		101
(TCEPR, Proc. nº 313641/23, Rel. Conselheira substituta MURYEL HEY, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/11/23, DETC 3111 – 28/11/23)		
Progressão vertical	105	
Servidor público – Caso concreto – Não conhecimento		105
(TCEPR, Proc. nº 504206/22, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/11/23, DETC 3114 – 01/12/23)		
Terceirização	110	
Assistência à saúde – Pronto atendimento.....		110
(TCEPR, Proc. nº 225358/22, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/12/23, DETC 3122 – 13/12/23)		

Transferência de recursos	153
Administração indireta – Município – Desvinculação de recursos municipais.....	153
(TCEPR, Proc. nº 324775/23, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/11/23, DETC 3103 – 16/11/23)	
Transferências de recursos	159
Educação – Prestação de contas – Irregularidade	159
(TCEPR, Proc. nº 630376/22, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/11/23, DETC 3123 – 14/12/23)	
Vencimentos	176
Acumulação – Aposentadoria – Cargo efetivo	176
(TCEPR, Proc. nº 86130/22, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/12/23, DETC 3125 – 08/01/24)	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	192
LINKS DE INTERESSE	208
NORMAS EDITORIAIS	210



EDITORIAL

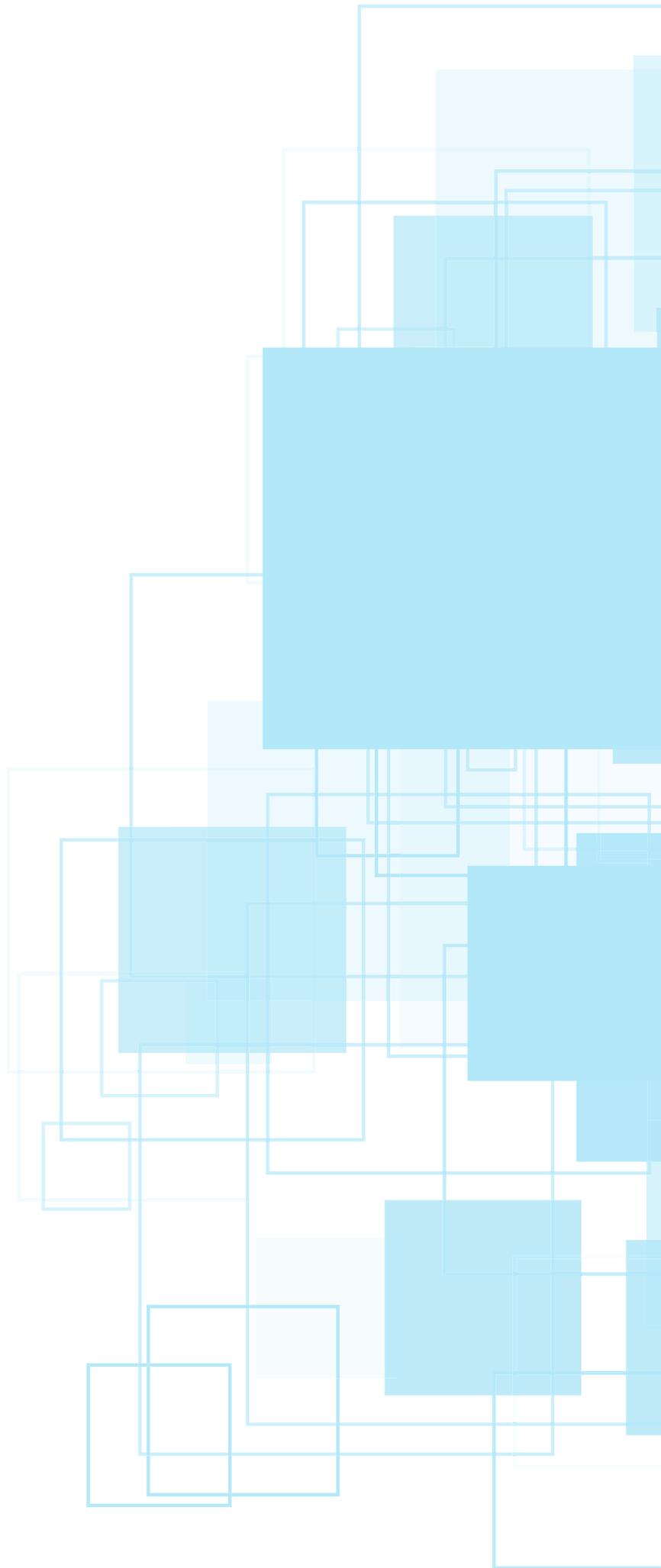
A 42ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná segue realizando a missão de promover o debate acerca das melhores práticas de gestão pública e de controle externo. Controle interno, contabilidade, transferências voluntárias, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirização e capacitação de servidores, licitações e contratos administrativos são alguns dos assuntos que possuem amplo espaço de discussão científica nesta Revista.

Iniciamos o ano com a análise das discussões jurídicas vinculadas às atividades estatais. No primeiro artigo, abordamos as questões necessárias à observação da qualidade e do desempenho dos serviços prestados pelo perito contábil ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Na sequência, mostraremos um estudo direcionado aos danos extrapatrimoniais derivados de condutas da Administração Pública.

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 TCE-PR e promovendo o contínuo aperfeiçoamento das nossas instituições.

Boa leitura a todos.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Presidente



ARTIGO

A INFLUÊNCIA DA AMBIDESTRIA NA QUALIDADE E NO DESEMPENHO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO PERITO CONTÁBIL AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Aguinaldo Bodanese¹

Graduado em Ciências Contábeis – UNIOESTE

Graduado em Direito – UDC

Especialista em Administração Financeira, Contábil e Controladoria – UNIVEL

Especialista em Auditoria e Perícia Contábil – UNIVEL

Especialista em Direito Civil e Processual Civil – UNIVEL

Mestre em Contabilidade – UNIOESTE

Controlador Geral/SCI – Município de Medianeira/PR

Udo Strassburg²

Graduado em Ciências Contábeis – UNIOESTE

MBA em perícia e direito bancário – SULDAMÉRICA

MBA em Perícia Contábil – USCS

Especialização em Controladoria e Gerência Financeira – UNIOESTE

Mestre em Ciências Contábeis – FECAP/SP

Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – UNIOESTE

Professor da graduação e do Programa de Mestrado em Contabilidade – UNIOESTE

Perito do juízo – CAJU/TJPR

Consultor – MEC

RESUMO

O artigo tem por objeto investigar a influência da ambidestria no comportamento do perito contábil, e sua relação com a qualidade de serviços e com o desempenho profissional, na prestação de serviços à justiça. Para tanto, foi empregada uma metodologia exploratória de caráter quantitativo. Como método, foram realizados levantamentos bibliográficos e de campo, e os dados coletados mediante a aplicação de questionários junto aos 585 peritos contábeis cadastrados no CAJU/TJPR, de cuja amostra calculada em 174, retornaram 86 respondidos. Sendo a análise dos dados realizada por meio do uso do modelo de equações estruturais. O lócus da pesquisa foi o Cadastro de Auxiliares da Justiça (CAJU), vinculado ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, onde atuam os peritos contábeis cadastrados no grupo “contabilidade/contabilidade”. A escolha do tema se deu em razão da necessidade de análise da capacidade de adaptação desses profissionais, aos desafios impostos pela profissão. Constitui contribuição maior deste estudo, a identificação da influência positiva da

1 Contato: aguinaldobodanese@gmail.com

2 Contato: udo.strassburg@unioeste.br

ambidestria na melhoria da qualidade e do consequente reflexo no desempenho dos serviços prestados, constituindo-se em paradigma a ser utilizado na gestão da carreira. Dos resultados infere-se que os peritos contábeis conseguem equilibrar a exploração e a exploração de competências, que a ambidestria influencia a qualidade de serviços e o desempenho profissional, e que o desempenho profissional está relacionado à qualidade dos serviços.

PALAVRAS-CHAVE

Perícia. Ambidestria. Qualidade de serviços. Desempenho profissional.

1 INTRODUÇÃO

Especificadamente para a área contábil, Sá (2004) define a perícia como sendo: “a verificação de fatos ligados ao patrimônio individualizado visando oferecer opinião, mediante questão proposta. Para tal opinião realizam-se exames, vistorias, indagações, investigações, avaliações, arbitramentos, em resumo todo e qualquer procedimento necessário à sua emissão”.

O avanço tecnológico, as instabilidades política e econômica confirmam a necessidade de adaptação dos profissionais (Gibson & Birkinshaw, 2004). Adaptação esta, que se refere ao tempo de resposta às oportunidades, à percepção dos cenários e a atuação eficiente direcionando-os para outros níveis. Tais cenários impõe aos profissionais o máximo aproveitamento de suas habilidades, com vistas ao oferecimento de respostas tempestivas às demandas do mercado (Gibson & Birkinshaw, 2004).

A ambidesteridade é definida como a habilidade de concomitantemente buscar inovação incremental e radical (Tushman & O’Reilly, 1996). Refere-se à combinação da exploração orientada para a eficiência, e da exploração orientada para a inovação, com vistas ao sucesso a curto prazo e à sobrevivência a longo prazo, respectivamente (Clauss, Kraus, Kallinger, Bican, Brem & Kailer, 2021).

A ambidestria como estratégia profissional pode conduzir ao atingimento do sucesso no curto e no longo prazo, potencializando a melhora dos níveis de inovação, evolução no desempenho operacional e financeiro, aumento das vendas e legitimação pelo mercado (O’Reilly & Tushman, 2013; Gibson & Birkinshaw, 2004; He & Wong, 2004).

Em seu estudo Tessarin (2018) esclarece que o setor de serviços representa, em termos percentuais, mais de 70% do PIB das economias desenvolvidas, e mais de 50% do PIB das economias em desenvolvimento. E que a magnitude do setor lhe confere uma grande heterogeneidade, apresentando significativas diferenças em termos tecnológicos (sistemas de informação x atividades artísticas), graus de comercialização com o exterior (aluguel de ativos móveis a exemplo de máquinas e

equipamentos x atividades imobiliárias), bem como na qualificação da mão de obra (serviços prestados a pessoas jurídicas x prestados a pessoas físicas). Segmentando-os ainda, em serviços intermediários ou finais, e públicos ou privados.

Na área de serviços o desempenho das atividades também requer maiores cuidados com relação aos critérios específicos para satisfazer as expectativas dos clientes e usuários. No que se refere ao desempenho profissional, trata-se dos resultados por estes alcançados e que são passíveis de serem avaliados por meio de indicadores (Fernandes, Fleury & Mills, 2006). O desempenho profissional representa uma das grandes preocupações dos gestores, com o objetivo de solucioná-las foram desenvolvidas estratégias de gestão que visam identificar os desvios de desempenho, estabelecer suas origens e corrigi-los. O desempenho profissional é mensurado comparando-se os resultados obtidos com as metas previamente estabelecidas para cada indicador (Brandão & Guimarães, 2001).

Especificamente para fins deste estudo, se estabelece uma abordagem ao desempenho profissional, que é resultado da capacidade de execução de uma atividade, a partir do dispêndio de esforços para se alcançar os resultados estabelecidos ou esperados. Deve-se salientar igualmente, que o desempenho emerge da interação entre motivação e capacidade (Maximiano, 2004).

A literatura apresenta lacunas quanto a utilização das habilidades, recursos e capacidades de exploração de competências atuais, conjuntamente com a exploração de novas, para o aperfeiçoamento da qualidade de serviços e a consequente melhoria do desempenho profissional. A literatura ainda não definiu qual seria a metodologia de análise mais adequada às dimensões de exploração e exploração, se separadamente, por meio de continuum, em sequência, por meio interativo ou por (in)congruência.

Sendo assim, este estudo está focado na atuação do perito contábil, cuja profissão enfrenta um mercado global, com elevado nível de incertezas e dinamismo Hernandez-Perlines, Ariza-Montes, Han & Law (2019), no qual a ambidestria profissional torna-se cada vez mais necessária (Tang, 2014). Os laudos periciais precisam satisfazer as atuais demandas e exigências dos clientes, primando pela melhoria da qualidade dos serviços através da adoção de práticas de exploração, e concomitantemente buscando novas oportunidades de atuação, excedendo às necessidades e expectativas dos clientes, e ainda, desenvolvendo novos serviços para novos clientes mediante o desenvolvimento de atividades de exploração. O que permitiria a fidelização dos atuais, e o aumento das possibilidades de captação de novos clientes. No entanto, poucos são os profissionais que desenvolvem simultaneamente atividades de exploração e exploração (Cheng, Tang, Shih, & Wang, 2016). Ainda, tem sido relativamente pouco estudado na literatura, o que influencia simultaneamente as práticas de exploração e de exploração, a fim de maximizar

o desempenho na prestação de serviços, (Lee & Kim, 2021). De tal modo, que se verifica a necessidade da realização de estudos acerca dos efeitos da ambidestria profissional nas práticas de gestão da qualidade de serviços, e se essas práticas podem impactar no desempenho profissional via ambidestria.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 AMBIDESTRIA

O termo ambidestria, fora inicialmente utilizado como título de um estudo desenvolvido por Duncan (1976), dando início ao processo ambidestro, em que as empresas necessitam desenvolver concomitantemente ações de inicialização e implementação. A sequência aos estudos de Duncan, se deu pelas implementações propostas por March (1991), que passa a denominar de exploração (as estratégias de criação) e de exploração (as táticas de melhoria), defendendo a necessidade de sua execução simultânea para a obtenção de resultados mais favoráveis.

A ambidestria profissional refere-se à capacidade dinâmica de adaptação a cenários competitivos, complexos e mutáveis (O'Reilly & Tushman, 2008). Para Papachroni e Heracleous, (2020), a pesquisa dedicada à ambidestria até então concentrou-se em propor soluções a nível organizacional com o objetivo de equilibrar as tensões de exploração e exploração. Os comportamentos ambidestros individuais não têm sido estudados sistematicamente, embora tenham sido realizados alguns estudos acerca dos comportamentos de exploração e exploração, adaptabilidade e alinhamento dos gestores (Birkinshaw & Gibson, 2004; Caniels & Veld, 2016; Mom, Van Den Bosch & Volberda, 2007). Posteriormente o foco das pesquisas volta sua atenção para o nível individual, com base no pressuposto de que organizações ambidestras necessitam de indivíduos igualmente ambidestros, porquanto, capazes de entender e serem sensíveis às demandas das práticas de exploração e exploração (O'Reilly & Tushman, 2004).

O comportamento ambidestro, segundo Gibson e Birkinshaw (2004), caracteriza-se pela capacidade de reconhecer oportunidades e agir proativamente além da sua área de especialização, buscar por cooperação, ter capacidade de exercer múltiplas funções e a capacidade para identificar sinergias potenciais. Igualmente inspiradora é a posição de Farjoun (2010), citado por Papachroni & Heracleous (2020), de que “estabilidade e mudança não devem ser consideradas como um dualismo onde um exclui o outro, mas como uma dualidade, em que a estabilidade pode permitir a mudança e a mudança pode permitir a estabilidade”.

Pesquisas pretéritas dão conta que o desempenho na atuação profissional é positivamente influenciado pela exploração (Keith & Frese, 2008), e pela exploração (Lee, Seo, Jeung & Kim, 2019). A exemplo dos profissionais que fazem bom uso da exploração para inovação de serviços/produtos e da exploração para melhoria da

qualidade de serviços/produtos, que possivelmente maximizarão seu desempenho (Singh & Agrawal, 2017). Enquanto isso, ocorre uma certa alternância entre exploração e exploração (Zhang, Chen, O'Kane, Xiang & Wang, 2020), porque os profissionais que potencializam a exploração o fazem, muitas vezes, às custas da exploração devido à limitação de recursos individuais a exemplo de tempo, esforços ou atenção (Lee & Kim, 2021).

Ambidestria profissional e desempenho relacionam-se em razão do equilíbrio presente entre exploração e exploração, equilibrando a ênfase que o indivíduo imprime às atividades de concepção, inovação e adaptabilidade ao meio, em consonância com o alinhamento e a eficiência dos processos em curso (Birkinshaw & Gupta, 2013; Gibson & Birkinshaw, 2004). Equilibrando esses dois elementos, o profissional tende a otimizar a utilização dos seus recursos de modo a auferir ganhos maiores (Junni, Sarala, Taras & Tarba, 2013).

Contexto em que os profissionais devem buscar novas oportunidades (exploração), em substituição às incertezas das atuais vantagens distintivas que possuem prazos menores de duração, e concomitantemente explorar as oportunidades de forma eficiente e menos dispendiosa (exploração) (Junni, Sarala, Taras & Tarba 2013). Logo, sugere-se que há um efeito positivo da ambidestria profissional no desempenho do perito contábil (Hahn, Pinkse, Preuss & Figge, 2016). De modo que, a partir de tais premissas, formula-se a primeira hipótese de pesquisa: H1 - A ambidestria está positivamente associada ao desempenho global dos serviços prestados pelo perito contábil.

2.2 GESTÃO DA QUALIDADE EM SERVIÇOS

Introduzido no Japão por Deming em 1950, para técnicos e engenheiros, o método de controle estatístico da qualidade se tornou importante para a produção naquele país, mas não nos Estado Unidos, conferindo aos japoneses uma grande vantagem competitiva à época, o que culminou com o estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial. Coadjuvante com a evolução da qualidade no Japão, Juran ministrou em 1954, cursos e palestras acerca dos três fundamentos básicos da qualidade: planejamento, melhoria e controle. Período a partir do qual a qualidade passou a envolver a satisfação do cliente e o empenho para impedir a sua insatisfação, deixando de ser tratada apenas como dado estatístico (Lobo, 2010).

Com o passar do tempo o mercado tornou-se mais competitivo, fase em que o fator preço passa a ser o principal diferencial competitivo. Em busca da eficiência produtiva, muitos profissionais e organizações passaram a adotar os princípios Tayloristas e Fordistas de produção, buscando otimizar custos através da produção em massa de poucos produtos ou serviços. Princípios que envolveram o estudo dos tempos e movimentos, a divisão do trabalho em tarefas simples, a limitação de linhas de produtos e serviços, entre outras práticas (Womack, Jones & Ross, 1992).

Ao final dos anos 60, a frequência crescente da ocorrência de falhas e defeitos nos produtos, fez com que os consumidores se tornassem mais críticos em relação a estes, considerando em sua avaliação não somente o preço, mas também a qualidade, ao passo que em meados da década de 70, mais conscientes em relação à moda e interessados em produtos mais modernos, os compradores consumiam de maneira imprevisível, sobrecarregando as indústrias em razão da produção de vários modelos, dos altos custos de logística e do acúmulo de grandes estoques de produtos acabados, que por vezes tornavam-se rapidamente obsoletos (Freitas, 2005). De acordo com o mesmo autor, a partir do início da década de 80, as organizações de serviço passaram a representar uma parcela cada vez maior e mais importante no cenário econômico mundial, buscando continuamente atingir a Excelência em Serviços, considerando os clientes como peças fundamentais para a conquista e manutenção dos mercados.

Várias têm sido as proposições, apresentadas para o conceito de qualidade. Algumas das quais têm sua aplicabilidade restrita à qualidade de bens. Enquanto outras, englobariam de forma mais abrangente, o conceito de qualidade de forma genérica. Poucas, se preocuparam em abordar de forma mais direta a problemática da qualidade em serviços, o que se pretende fazer de forma mais específica nesta seção.

O profissional com maior foco nos esforços de exploração pode melhorar sua capacidade de explorar novos conhecimentos e desenvolver novos recursos que suportem novos serviços e mercados (Cao, Gedajlovic, & Zhang, 2009). Por outro lado, níveis elevados de exploração em um domínio de serviços ou tecnologia pode potencializar os esforços de exploração em um domínio complementar para tornar os novos serviços e tecnologias economicamente viáveis (Gupta, Smith & Shalley, 2006). Dessa forma, se espera que os profissionais demonstrem capacidades dinâmicas para integrar, expandir, construir e readaptar recursos e competências internas e externas buscando responder ligeiramente às demandas do ambiente (O'Reilly & Tushman, 2013).

Venkatraman, Lee e Iyer, (2006) apregoam que ocorre um efeito sequencial de exploração-exploração no aumento de vendas. A argumentação baseia-se no fato de que o profissional por pressão do mercado ou de novos clientes, desenvolve novos serviços e, após as vendas e a sua disponibilização, implementa adequações, atualizações e correções, provocando um exploration em primeiro plano que se converte em um constante exploitation na sequência. Em razão da incerteza tecnológica e do dinamismo do ambiente, o exploration é continuamente promovido pelos profissionais para viabilizar novas origens de receita e lucro. Os profissionais precisam buscar e utilizar constantemente novas oportunidades de mercados como forma de ampliar e reestruturar as bases de recursos internos (exploration), as quais, em seguida serão exploradas de acordo com a lógica de eficiência (exploitation) para

se ampliar os níveis de desempenho (Junni, Sarala, Taras & Tarba, 2013; Karrer & Fleck, 2015; O'Reilly & Tushman, 2013).

Há diferentes abordagens para a definição da qualidade: Horovitz, (1993), e Albrecht, (1992) defendem a qualidade do serviço como algo conexo a excelência; Crosby, (1994) e Juran (1998), empregam a noção de conformidade e garantia; enquanto Juran, (1998) e Horovitz (1993) são profundos defensores de outro aspecto da qualidade do serviço: a subjetividade humana. Qualidade é o nível de excelência que o profissional se propõe a alcançar para satisfazer seus clientes, e a medida com que ele se conforma a esse nível (Horovitz, 1993). Para o autor, o elemento uniformidade: “manter o nível de excelência o tempo todo e por toda parte”, é determinante para a qualidade de um serviço.

A qualidade poderia ser difundida como uma vantagem competitiva e explicada como uma capacidade, uma vez que melhora desempenho profissional e contribui para o processo de aprendizagem, que também tem uma relação positiva com o desempenho (Martinez-Costa & Jimenez-Jiménez, 2009).

Em seu estudo “The Ambidextrous Organization”, Duncan, (1976) defende que profissionais ambidestros são capazes de simultaneamente explorar novas oportunidades para melhorar a qualidade dos serviços ofertados e explorar eficazmente as práticas de qualidade existentes. Em síntese, a ambidestria profissional desempenha um papel essencial na relação entre serviços de qualidade e desempenho do perito contábil, permitindo que estes promovam o equilíbrio entre a busca por inovação com a entrega consistente de serviços, e a manutenção de altos padrões de qualidade, o que resulta em um desempenho superior e na capacidade de atender às demandas do mercado em constante mudança, aumentando as perspectivas de sucesso a longo prazo. Portanto, assumimos que práticas profissionais orientadas para exploração e exploração com a simultânea busca por ambas, levando à ambidestria, influenciam profundamente a capacidade competitiva de qualidade, formulando-se a segunda hipóteses de pesquisa: H2 - Existe uma relação positiva significativa entre a ambidestria e a qualidade dos serviços prestados pelo perito contábil.

2.3 DESEMPENHO PROFISSIONAL

Em uma ampla revisão da literatura acerca do desempenho individual, Sonnentag e Frese (2005), defendem que o termo “desempenho” pode ser percebido de duas formas distintas, como um comportamento ou como um resultado. Como comportamento, refere-se às ações que um indivíduo desempenha em seu ambiente laboral, que podem ser aferidas e que são relevantes para a consecução dos objetivos profissionais ou organizacionais, a exemplo da elaboração de um relatório gerencial, da realização da venda de um produto ou da prestação de um serviço. No que se refere ao conceito como resultado, este funda-se nas consequências de

um determinado comportamento ou conjunto de ações, a exemplo, do número de relatórios gerenciais elaborados, da quantidade de produtos vendidos ou de serviços prestados.

O Desempenho de tarefa está intimamente relacionado às habilidades individuais, e refere-se à competência em atividades que contribuem diretamente para o atingimento dos objetivos profissionais ou organizacionais. Pode ser caracterizado como uma atuação que pode ser verificada e mensurada (Souza, Mattos, Sardinha & Alves, 2005). É o grau de desenvoltura que um profissional apresenta acerca de algo. Refere-se à obtenção de resultados (Sonntag & Frese, 2002). O conceito sugere que são tarefas implementadas que visam um objetivo em comum entre diversas áreas de uma profissão.

Especificamente para fins deste estudo, se estabelece uma abordagem ao desempenho profissional, que é resultado da capacidade de execução de uma atividade, a partir do dispêndio de esforços para se alcançar os resultados estabelecidos ou esperados, (Maximiano, 2004). No que se refere ao desempenho profissional, trata-se dos resultados por este alcançados e que são passíveis de serem avaliados por meio de indicadores (Fernandes, Fleury & Mills, 2006).

Profissionais com aptidão para comportamentos ambidestros podem focar na potencialização de suas atividades e vínculos atuais e prospectar oportunidades além de suas ocupações (Birkinshaw & Gibson, 2004; Mom, Van Den Bosch & Volberda, 2009). De acordo com Birkinshaw e Gibson (2004), espera-se que os profissionais ambidestros atuem além dos estreitos limites de suas funções e atuem em prol dos interesses mais amplos de suas profissões. Na busca simultânea por alinhamento e adaptabilidade, estes devem se adaptar a novas tendências aderentes à estratégia geral do negócio.

Considerando contextos de incerteza, Felício, Caldeirinha e Dutra (2019) defendem que profissionais que desenvolvem a ambidesteridade tornam-se parcimoniosos em relação aos seus projetos, dentre os quais os de inovação. Esclarecem que profissionais ambidestros utilizam a inovação de duas formas para obter melhor desempenho: de um lado, criação e geração de novas estratégias e, por outro, seu uso.

Causa surpresa a existência de poucas evidências empíricas que tratem da relação entre a busca pela qualidade em serviços como uma orientação estratégica e o consequente impacto no desempenho profissional. Fojt (1995), recentemente apresentou evidências de uma ligação positiva consistente entre qualidade e desempenho final. Cujas descobertas, combinadas com uma riqueza de evidências anedóticas, ressalta a necessidade de uma maior exploração de uma relação entre qualidade e desempenho.

A questão mais relevante a ser abordada pela pesquisa empírica talvez seja: como a atuação ambidestra de um profissional pode ser associada ao seu desempenho. Apesar de que os profissionais ambidestros possam, sob algumas circunstâncias, apresentar duplicidade e ineficiência, empiricamente as evidências sugerem que diante de cenários de incerteza mercadológica e tecnológica, ela normalmente apresenta desempenho superior (March, 1991; Ebben & Johnson, 2005). Em séries de estudos majoritariamente quantitativos, a ambidestria, de acordo com os resultados auferidos, tem influenciado positivamente o crescimento das vendas, a inovação, a avaliação de mercado e a continuidade das organizações (Tushman & O'Reilly, 2013). Já os resultados de recentes estudos formulados por Vrontis, Thrassou, Santoro e Papa (2017), demonstraram que a ambidestria organizacional não influenciou diretamente o desempenho da organização, tendo os autores chegado à conclusão de que se faz necessário compreender esse fenômeno usando novas lentes para explicar tais achados.

Em contextos dinâmicos, o desempenho organizacional sustentável está arraigado à execução simultânea de negócios existentes e inovação (March, 1991; Christensen, 1997). Da capacidade de adaptação e transformação pela inovação depende o desempenho organizacional ou profissional de longo prazo, porém manter o desempenho no curto prazo também deve ser uma preocupação (Brown; Eisenhardt, 1997; Tushman & O'Reilly, 1996).

Nestes termos, são três os objetivos do presente estudo. Em primeiro plano discutiremos a possível influência da ambidestria no desempenho e conseqüentemente na qualidade dos serviços, na sequência abordaremos a viabilidade da qualidade do serviço como uma orientação estratégica que pode potencializar uma vantagem competitiva sustentável. E derradeiramente, fornecer resultados que suportem os efeitos positivos simultâneos e de longo prazo no desempenho.

Perspectivas sugerem que as práticas de gestão da qualidade podem potencializar a ambidestria e que esta pode aprimorar o desempenho. Com base nestas premissas e no fato de que as práticas de gestão da qualidade podem exercer efeitos positivos no desempenho (Bhatia & Awasthi, 2018; Shafiq, Lasrado & Hafeez, 2019), pode-se inferir que as práticas de gestão da qualidade, a ambidestria e o desempenho podem estar relacionados. Assim, as práticas de gestão da qualidade poderiam exercer uma influência indireta positiva no desempenho através da ambidestria organizacional. Em outras palavras, a ambidestria profissional poderia mediar a relação entre práticas de gestão da qualidade e desempenho. Além do que, a qualidade como capacidade competitiva exerce um papel importante na criação de conhecimento e no comportamento inovador. Sob esta ótica, Yu-Yuan Hung, Ya-Hui Lien, Fang & McLean (2010) confirmaram que a gestão do conhecimento atua como um facilitador para potencializar o desempenho através de práticas de gestão

da qualidade. Acompanhando este padrão, a qualidade pode servir como mediadora entre a cultura de aprendizagem organizacional e os resultados. Partindo-se destas contribuições, a seguinte hipótese foi formulada: H3 - Há uma relação positiva significativa entre o desempenho profissional dos peritos contábeis e a qualidade de serviços por eles prestados.

3 METODOLOGIA

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa exploratória, pois, segundo Matias-Pereira (2019), uma pesquisa exploratória possui como objetivo oferecer maior familiaridade com o tema para torná-lo explícito ou construir hipóteses a seu respeito. Considerando o objetivo desta pesquisa – identificar a influência da ambidestria na qualidade e no desempenho dos serviços prestados pelo perito contábil ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – pode-se afirmar que seu desenvolvimento exige grande familiaridade com o tema. Além disso, a construção da pesquisa para o alcance desse objetivo se deu por meio da construção de hipóteses sobre essa relação entre a ambidestria a qualidade de serviços e o desempenho profissional dos peritos contábeis.

Nesse contexto, a abordagem desta pesquisa é quantitativa, pois buscou identificar, por meio da aplicação de perguntas objetivas constantes de um questionário e de ferramentas estatísticas como Modelagem de Equações Estruturais (SEM – Structural Equation Modeling), a influência da ambidestria na qualidade e no desempenho dos serviços prestados pelo perito contábil ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, caracterizando a pesquisa como quantitativa.

Para o desenvolvimento deste estudo exploratório, foram realizados levantamentos bibliográficos sobre o tema, e a aplicação de questionário a pessoas que possuem experiências práticas acerca do assunto, no caso, os peritos contábeis. Assim, o delineamento desta pesquisa se deu por meio de um levantamento de campo ou survey.

Os dados foram coletados por meio da aplicação de um questionário junto aos profissionais de perícia contábil inscritos no CAJU/TJPR. O questionário contém um total de setenta e cinco questões, separadas em quatro blocos, cujo primeiro visa caracterizar o perfil dos respondentes, procurando identificar variáveis como idade, formação acadêmica e experiência profissional. Esse bloco está organizado com quatro questões, sendo uma discursiva e três objetivas. O segundo bloco está relacionado aos Serviços de Qualidade contendo questões objetivas que se referem à Melhoria Contínua (CI) (quatro), ao Foco nas partes processuais (CF) (doze), ao Benchmarking (BM) (três), à Cultura de serviço (SC) (três), ao Sistema de informação e análise (I&A) (três), e ao Sistema técnico (TS) (sete). O terceiro bloco refere-se ao Desempenho Profissional, e contém questões objetivas relacionadas

ao desempenho percebido (quatro) e as estratégias competitivas adotadas (dez). No quarto e último bloco constam questões objetivas relacionadas à Ambidestria Profissional, sendo as relativas a Exploração de Competências (onze) e as relativas a Exploração de Competências (quatorze).

Ressalta-se que o questionário aplicado é resultado de uma adaptação dos constructos propostos por Palomino (2013); Sureshchandar, Rajendran & Anantharaman, (2001); Wang & Rafiq (2014) e Castro (2021).

A análise dos dados foi realizada por meio do modelo de equações estruturais para compreender a influência da ambidestria profissional no desempenho dos peritos contábeis, e para identificar a influência dos custos da qualidade no desempenho do perito contábil.

A Modelagem de Equações Estruturais (SEM – Structural Equation Modeling) inclui um conjunto diversificado de modelos matemáticos, algoritmos de computador e métodos estatísticos que operam juntos para permitir aos pesquisadores incorporar conceitos não observáveis através de variáveis indicadoras medidas indiretamente (Neves, 2018).

A SEM é uma técnica estatística avançada utilizada para testar e validar relações entre variáveis latentes (não observáveis) e observáveis. Ela fornece uma estrutura geral e adequada para análises estatísticas que incluem vários procedimentos multivariados tradicionais, tais como: análise de regressão, correlação canônica, análise fatorial e análise discriminante, ou seja, ela combina elementos de análise fatorial, análise de caminho e regressão múltipla para examinar simultaneamente relações diretas e indiretas entre variáveis (Neves, 2018).

Para Neves (2018), os modelos de equações estruturais são, na maioria das vezes, representados por um diagrama de trajetórias, e, normalmente, é apresentado por um conjunto de equações matriciais. Dessa forma, na forma de matrizes, um sistema de equações de regressão múltipla pode ser representado como:

Imagem 1

$$Y = \begin{bmatrix} Y_1 \\ Y_2 \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \end{bmatrix}, X = \begin{bmatrix} X_{11} & X_{12} & \dots & X_{1k} \\ X_{21} & X_{22} & \dots & X_{2k} \\ \cdot & \cdot & & \cdot \\ \cdot & \cdot & & \cdot \\ \cdot & \cdot & & \cdot \\ X_{n1} & X_{n2} & \dots & X_{nk} \end{bmatrix}, \beta = \begin{bmatrix} \beta_{11} \\ \beta_{21} \\ \cdot \\ \cdot \\ \beta_{n1} \end{bmatrix}, e = \begin{bmatrix} e_1 \\ e_2 \\ \cdot \\ \cdot \end{bmatrix}$$

Fonte: Neves (2018)



Em que: $Y(n \times 1)$, vetor coluna da observação da variável dependente; $X(n \times k)$, matriz das observações dadas “n” e de “k-1” variáveis X_2 até X_k , também conhecida como matriz dos dados; $\beta(k \times 1)$, vetor coluna dos parâmetros desconhecidos $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \dots, \beta_k$; e $e(n \times 1)$, vetor coluna de n observações.

Sendo assim, a forma geral de representação matricial é:

Imagem 2

$$Y = X\beta + ei$$

Fonte: autores

Nesta pesquisa, o conjunto de variáveis independentes são aquelas correspondentes ao desempenho, estratégias competitivas e custos, enquanto o conjunto de variáveis dependentes são aquelas correspondentes à ambidestria. Como as perguntas serão respondidas por uma escala Likert, não será necessário padronizar as variáveis originais, pois a padronização é indicada apenas nos casos em que há uma discrepância na dimensão dos dados.

As variáveis utilizadas para a montagem do modelo a ser aplicado, portanto, é dado pela Tabela 1.

Tabela 1 - Variáveis do modelo de equações estruturais

EXPLORATION (ER)	
ER_1	Você aceita desafios que vão além dos serviços que está habituado a prestar.
ER_2	Você cria e oferta novos serviços.
ER_3	Você experimenta novos equipamentos e serviços disponibilizados pelo mercado.
ER_4	Você busca por novas oportunidades e novos mercados.
ER_5	Você adquire habitualmente tecnologias e competências inteiramente novas.
ER_6	Você busca adquirir competências e conhecer processos para o desenvolvimento ou a prestação de serviços inteiramente novos.
ER_7	Você busca adquirir competências de gestão e organização importantes para a inovação, inteiramente novas.
ER_8	Você busca adquirir novas competências, a exemplo do uso de novas tecnologias.
ER_9	Você reforça competências de inovação em domínios em que não possui experiência.
ER_10	Você introduz frequentemente serviços radicalmente novos em mercados totalmente novos.
ER_11	Você oferta mais serviços radicalmente novos ao mercado, em comparação com os seus principais concorrentes.
EXPLOTATION (ET)	
ET_1	Você melhora frequentemente os serviços que já presta.
ET_2	Você implementa regularmente pequenas adaptações aos serviços que já presta.
ET_3	Você implementa melhorias aos serviços disponíveis no mercado.



ET_4	Você busca melhorar a eficiência da provisão (garantia) dos serviços que já presta.
ET_5	Você aumenta a economia de escala em mercados já existentes.
ET_6	Você amplia a prestação serviços para as demandas já existentes.
ET_7	Para você a redução dos custos dos processos internos é um objetivo importante.
ET_8	Você atualiza frequentemente os conhecimentos e competências em relação a serviços e tecnologias já conhecidas.
ET_9	Você melhora frequentemente as competências na utilização de tecnologias já estabelecidas que aumentam a produtividade das atuais operações de inovação.
ET_10	Você aperfeiçoa frequentemente suas competências na busca por soluções para os problemas das partes que estejam próximas das soluções estabelecidas, em substituição a soluções completamente novas.
ET_11	Você melhora frequentemente as competências nos processos de desenvolvimento de serviços em que já possuía experiência significativa.
ET_12	Você reforça frequentemente os conhecimentos e competências para projetos que melhoram a eficiência das atividades de inovação já existentes.
ET_13	Você insere frequentemente novos serviços em novos mercados.
ET_14	Você insere frequentemente mais serviços novos por incremento (aperfeiçoamento), em comparação com os principais concorrentes.
MELHORIA CONTÍNUA (CI)	
CI_1	A crença que a “melhoria contínua” resulta em vantagem competitiva.
CI_2	Dar ênfase à melhoria contínua em todas as operações e em todos os níveis, resulta em vantagem competitiva.
CI_3	A necessidade de obtenção de resultados imediatos se sobrepõe (ou domina) à busca por processos de qualidade e melhoria.
CI_4	A quantificação de estratégias de melhoria contínua com base em fatores como custo, tempo e desempenho, resultam em vantagem competitiva.
FOCO NAS PARTES PROCESSUAIS (CF)	
CF_1	Focar nas partes e na qualidade contribui para o sucesso profissional.
CF_2	Comportar-se de forma agradável e cortês para com as partes, contribui para o sucesso profissional.
CF_3	Primar pela inovação de serviços (fornecendo regularmente informações ao juízo).
CF_4	Prestar serviços às partes de acordo com os prazos e condições contratados, contribui para o sucesso profissional.
CF_5	Atender prontamente as partes e responder às suas solicitações, contribui para o sucesso profissional.
CF_6	Desenvolver capacidades técnicas necessárias para atender às expectativas das partes, contribui para o sucesso profissional.
CF_7	Avaliar o desempenho em relação à satisfação das partes, contribui para o sucesso profissional.
CF_8	Usar o feedback das partes para melhorar os padrões de serviço, contribui para o sucesso profissional.
CF_9	Desenvolver habilidades para agir sempre que ocorre um incidente crítico, contribui para o sucesso profissional.

CF_10	Estabelecer procedimentos e processos para responder a impugnações, contribui para o sucesso profissional.
CF_11	Elaborar laudos adequados da primeira vez, contribui para o sucesso profissional.
CF_12	Inspirar, pelo comportamento, a confiança dos juízes/partes quanto à capacidade e qualidades profissionais, contribui para o sucesso profissional.
BENCHMARKING (AVALIAÇÃO COMPARATIVA) (BM)	
BM_1	Dar ênfase ao benchmarking (comparação) dos serviços e processos em relação aos de outros peritos, contribui para o sucesso profissional.
BM_2	Dar ênfase ao benchmarking (comparação) dos programas de treinamento com os de outros peritos, contribui para o sucesso profissional.
BM_3	Dar ênfase à comparação do nível de foco nas partes processuais com os de outros peritos, contribui para o sucesso profissional.
CULTURA DE SERVIÇO (SC)	
SC_1	A percepção de que o verdadeiro propósito de sua existência é o “atendimento às partes”, contribui para o sucesso profissional.
SC_2	A propensão à mudança, contribui para o sucesso profissional.
SC_3	A crença na filosofia do “Certo na primeira vez” e do “Certo sempre”, contribui para o sucesso profissional.
SISTEMA DE INFORMAÇÃO E ANÁLISE (IA)	
IA_1	O uso de medidas para prevenção proativa em vez de correção reativa, resulta em vantagem competitiva.
IA_2	O uso de tabelas, gráficos e outras ferramentas e técnicas estatísticas para monitorar a qualidade, resulta em vantagem competitiva.
IA_3	A correlação efetiva dos níveis de atendimento às partes com o desempenho financeiro, resulta em vantagem competitiva.
GESTÃO DA QUALIDADE DO PROJETO (TSQ)	
TSQ_1	A integração do feedback das partes no desenho de procedimentos e processos operacionais, resulta em vantagem competitiva.
TSQ_2	A integração do feedback das partes no desenho de procedimentos e processos operacionais, resulta em vantagem competitiva.
TSQ_3	A avaliação e melhoria de projetos e processos de qualidade do serviço, resultam em vantagem competitiva.
GERENCIAMENTO DE PROCESSOS (TSG)	
TSG_1	A padronização, simplificação e documentação dos processos de entrega de laudos (perfeição de serviços), resultam em vantagem competitiva.
TSG_2	A melhora da capacidade tecnológica (automação etc.), para servir às partes de forma mais eficaz, resulta em vantagem competitiva.
TSG_3	A documentação sistemática de procedimentos para verificação de causas de erros e sua correção, resulta em vantagem competitiva.
TSG_4	Dar ênfase à otimização do tempo na prestação de serviços, resulta em vantagem competitiva.
DESEMPENHO PERCEBIDO (DP)	
DP_1	A percepção de um bom desempenho em termos de volume de perícias, resulta em vantagem competitiva.

DP_2	A percepção de um bom desempenho em termos de lucratividade, resulta em vantagem competitiva.
DP_3	A percepção do aumento da sua participação em perícias contábeis ao longo do tempo, demonstra uma vantagem competitiva.
DP_4	A percepção de um bom desempenho em relação aos seus investimentos na atividade (ROI), resulta em vantagem competitiva.
ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS (EC)	
EC_1	A busca pela melhoria da qualidade das perícias que realiza, resulta em vantagem competitiva.
EC_2	O zelo pela sua imagem profissional, resulta em vantagem competitiva.
EC_3	A busca pela agregação de valor aos serviços prestados, resulta em vantagem competitiva.
EC_4	O dispêndio de esforços com vistas à minimização dos custos, resulta em vantagem competitiva.
EC_5	O esforço pelo aumento da margem de lucro pelos serviços prestados, resulta em vantagem competitiva.
EC_6	O desenvolvimento de esforços para a melhoria da eficiência operacional, resulta em vantagem competitiva.
EC_7	Propostas de preços competitivos para os seus serviços, resultam em vantagem competitiva.
EC_8	O desenvolvimento e/ou lançamento de novas técnicas mais rapidamente que o seu principal concorrente, resulta em vantagem competitiva.
EC_9	A conclusão de novos serviços em prazos menores que os considerados normais para o profissional, resulta em vantagem competitiva.
EC_10	A especialização em novos serviços dentro ou antes dos prazos originalmente estabelecidos, resulta em vantagem competitiva.

Fonte: autores

Posto isso, faz-se necessária a apresentação do modelo teórico a ser testado. Para H1: a ambidestria está positivamente associada ao desempenho global dos serviços prestados pelo perito contábil, testa-se a relação entre as variáveis que compõem a ambidestria (ER_i, com $i = 1, 2, \dots, 11$, e ET_i, com $i = 1, 2, \dots, 14$) com as variáveis que compõem o desempenho (DP_i, com $i = 1, 2, \dots, 4$, e EC_i, com $i = 1, 2, \dots, 10$).

Para H2: Existe uma relação positiva significativa entre a ambidestria e a qualidade dos serviços prestados pelo perito contábil, testa-se a relação entre as variáveis que compõem a ambidestria (ER_i, com $i = 1, 2, \dots, 11$, e ET_i, com $i = 1, 2, \dots, 14$) com as variáveis que compõem qualidade dos serviços (CI_i, com $i = 1, 2, \dots, 4$, CF_i, com $i = 1, 2, \dots, 12$, BM_i, com $i = 1, 2, 3$, SC_i, com $i = 1, 2, 3$, IA_i, com $i = 1, 2, 3$, TSQ_i, com $i = 1, 2, 3$, e TSG_i, com $i = 1, 2, 3$).

Para H3: Há uma relação positiva significativa entre o desempenho profissional dos peritos contábeis e a qualidade de serviços prestados por eles, testa-se a relação entre as variáveis que compõem o desempenho (DP_i, com $i = 1, 2, \dots, 4$, e EC_i, com $i = 1, 2, \dots, 10$) com as variáveis que compõem qualidade dos serviços (CI_i, com $i = 1, 2,$

..., 4, CF_i, com $i = 1, 2, \dots, 12$, BM_i, com $i = 1, 2, 3$, SC_i, com $i = 1, 2, 3$, IA_i, com $i = 1, 2, 3$, TSQ_i, com $i = 1, 2, 3$, e TSG_i, com $i = 1, 2, 3$).

Ressalta-se que a unidade de análise se restringe aos serviços prestados por peritos contábeis ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná do Estado do Paraná. A população desta pesquisa, portanto, é composta pelos profissionais que atuam como perito contábil no Paraná, inscritos no Cadastro de Auxiliares da Justiça (CAJU) vinculado ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, cadastrados no grupo “contabilidade/contabilidade”. De acordo com as informações constantes do CAJU, os peritos contábeis cuja atuação se restringe ao Estado do Paraná e que estão cadastrados no grupo supracitado são 585 profissionais. Sendo assim, considerando um nível de confiança de 95%, erro amostral de 5%, e distribuição da população homogênea, a amostra de peritos contábeis a ser contactados para esta pesquisa é de 174. Esses peritos serão contactados a priori via telefone para serem convidados a participarem da pesquisa. Posteriormente, serão enviados os questionários por correio eletrônico ou outro meio que o respondente desejar.

4 ANÁLISE DE DADOS

Essa seção visa expor os resultados do Modelo de Equações Estruturais, atendendo aos dois últimos objetivos específicos: analisar o impacto da ambidestria na melhoria do desempenho profissional dos peritos contábeis na prestação de serviços ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; e investigar se o desempenho profissional está relacionado à qualidade dos serviços prestados por peritos contábeis ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Ressalta-se que a análise dos dados foi realizada por meio da linguagem de programação *Python* com o auxílio do Google Colab.

Para esta pesquisa, foram utilizadas as seguintes variáveis apresentadas na Tabela 2, com seus respectivos nomes utilizados na análise.

Tabela 2 - Variáveis utilizadas na Modelagem de Equações Estruturais

CONSTRUCTO	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
Qualidade	CI	Melhoria contínua
	CF	Foco nas partes processuais
	BM	Benchmarking
	SC	Cultura de serviço
	IA	Sistema de informação e análise
	TSQ	Sistema técnico – gestão da qualidade do projeto
	TSG	Sistema técnico – gerenciamento de projetos

CONSTRUCTO	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
Desempenho	DP	Desempenho percebido
	EC	Estratégias competitivas
Ambidestria	ER	<i>Exploration</i> – exploração de competências
	ET	<i>Exploitation</i> – exploração de competências

Fonte: autores

Cada uma das variáveis está relacionada com a Tabela 1 e representa um conjunto de constructos a ser analisado. A correlação entre essas variáveis foi analisada e observou-se que todos os constructos apresentam correlação positiva uns com os outros. Ressalta-se que o alpha de Cronbach foi de 0,96³, o que significa que existe consistência interna dos itens da escala. O alpha de Cronbach é uma medida de consistência interna, sendo que um valor mais alto (geralmente acima de 0,7) indica que as variáveis no conjunto de dados estão bem correlacionadas entre si e são confiáveis para medir um único construto.

A Tabela 3 mostra as estatísticas das variáveis que compõem a ambidestria.

Tabela 3 - Efeitos entre as variáveis que compõem a ambidestria

EXPLORATION					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
ER_1	1,000000	0,385691	-	-	-
ER_2	1,494214	0,476137	0,502050	2,976226	0,002918
ER_3	1,720309	0,661407	0,506417	3,397022	0,000681
ER_4	1,821383	0,683161	0,530672	3,432221	0,000599
ER_5	1,642206	0,633321	0,490509	3,347962	0,000814
ER_6	2,127423	0,779673	0,597002	3,563511	0,000366
ER_7	2,223269	0,789594	0,621889	3,575025	0,000350
ER_8	1,701307	0,763780	0,480003	3,544366	0,000394
ER_9	1,882139	0,730625	0,537530	3,501460	0,000463
ER_10	2,278273	0,620486	0,685384	3,324081	0,000887
ER_11	2,213468	0,627258	0,663351	3,336799	0,000847
EXPLOTATION					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
ET_1	1,122645	0,627185	0,336457	3,336665	0,000848
ET_2	0,883499	0,452506	0,304429	2,902146	0,003706
ET_3	1,781843	0,726563	0,509694	3,495910	0,000472

3 0,95996684

ET_4	1,258389	0,581863	0,387657	3,246138	0,001170
ET_5	1,848051	0,588809	0,566737	3,260865	0,001111
ET_6	2,437659	0,762503	0,688062	3,542789	0,000396
ET_7	1,149465	0,401181	0,422569	2,720181	0,006525
ET_8	1,572232	0,691591	0,456348	3,445249	0,000571
ET_9	1,465935	0,603840	0,445350	3,291648	0,000996
ET_10	1,470110	0,577165	0,454300	3,235990	0,001212
ET_11	1,407137	0,627860	0,421561	3,337917	0,000844
ET_12	1,582204	0,654452	0,467380	3,385265	0,000711
ET_13	2,076237	0,637754	0,618666	3,355992	0,000791
ET_14	2,030445	0,648462	0,601624	3,374938	0,000738

Fonte: autores

A ambidestria é aquela relacionada com a exploração de competências (ER – *exploration*) e exploração de competências (ET – *explotation*). Percebe-se que todos os constructos são estatisticamente significativos a 1% (p-valor < 0,01).

Todos esses constructos possuem efeitos positivos sobre a ambidestria, mostrando que as estratégias de exploração e exploração vão ao encontro uma das outras. De fato, conforme March (1991), Wang e Rafiq (2014), Popadiuk (2015) e Castro (2021) afirmam, a exploração é o estabelecimento de novas estratégias; enquanto a exploração é o aperfeiçoamento das estratégias já utilizadas. A exploração das competências está relacionada à busca de novas oportunidades, ideias e abordagens para o trabalho já realizado, podendo envolver experimentação, inovação, pesquisa e desenvolvimento de novas capacidades. O foco da exploração é no desenvolvimento de novos processos e estratégias. Já a exploração das competências envolve a otimização e a eficiência das operações existentes, concentrando-se em aprimorar e aproveitar ao máximo os recursos e habilidades existentes.

Com o exposto, pode-se afirmar que os peritos contábeis conseguem equilibrar a exploração e a exploração de competências, ou seja, possuem ambidestria. De fato, os dados mostram que os peritos contábeis respondentes desta pesquisa, em geral, possuem inovação em processos e tecnologia, desenvolvimento de novos serviços, melhoria contínua nos processos tradicionais, gestão eficiente de riscos, aprendizado contínuo e adaptação a mudanças no ambiente de negócios.

Quanto ao desempenho, este está relacionado ao desempenho percebido (DP) e às estratégias competitivas (EC). A Tabela 4 mostra os efeitos entre as variáveis que compõem o desempenho.

Tabela 4 - Efeitos entre as variáveis que compõem o desempenho

DESEMPENHO PERCEBIDO					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
DP_1	1,000000	0,352324	-	-	-
DP_2	1,752925	0,595629	0,605907	2,893057	0,003815
DP_3	0,862615	0,348897	0,377478	2,285206	0,022301
DP_4	1,478139	0,524349	0,533736	2,769420	0,005616
ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
EC_1	0,940463	0,485709	0,349885	2,687920	0,007190
EC_2	0,284973	0,224133	0,168019	1,696074	0,089872
EC_3	1,076197	0,555782	0,380575	2,827819	0,004687
EC_4	1,901294	0,641212	0,642903	2,957357	0,003103
EC_5	2,032175	0,683881	0,675349	3,009075	0,002620
EC_6	1,161815	0,547866	0,412910	2,813726	0,004897
EC_7	2,302114	0,678910	0,766495	3,003429	0,002670
EC_8	1,655940	0,561475	0,583548	2,837711	0,004544
EC_9	1,766259	0,598950	0,609455	2,898094	0,003754
EC_10	1,351045	0,525406	0,487479	2,771493	0,005580

Fonte: autores

Percebe-se que, com exceção da variável EC_2 (o zelo pela imagem profissional resulta em vantagem competitiva), que foi significativa a 10% (p-valor = 0,09), os demais construtos foram significativos a 5% (p-valor < 0,05). Todos esses constructos possuem efeitos positivos sobre desempenho profissional. Ressalta-se que o desempenho profissional se refere à maneira como um indivíduo realiza suas responsabilidades e tarefas no ambiente de trabalho. É uma avaliação da eficácia, eficiência e qualidade do trabalho realizado por um profissional em sua área específica.

Destarte, de acordo com Maximiano (2004), Fernandes, Fleury e Mills (2006), Palomino (2013) e Popadiuk (2015), o desempenho profissional de um perito contábil pode ser demonstrado por meio de suas habilidades, conquistas e contribuições significativas, destacando: certificações e qualificações, experiência profissional, realizações específicas, habilidades técnicas, gestão de riscos e conformidades, comunicação eficaz, melhoria contínua, relacionamento com clientes, resolução de problemas, e contribuições para a equipe.

No que concerne à qualidade dos serviços, a relação entre suas variáveis está exposta na Tabela 5.

Tabela 5 - Efeitos entre as variáveis que compõem a qualidade dos serviços

MELHORIA CONTÍNUA					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
CI_1	1,000000	0,341265	-	-	-
CI_2	1,283137	0,404440	0,514591	2,493508	0,012649
CI_3	0,704312	0,142890	0,590430	1,192879	0,232917
CI_4	2,160769	0,565700	0,757978	2,850699	0,004362
FOCO NAS PARTES PROCESSUAIS					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
CF_1	1,367469	0,454447	0,520288	2,628294	0,008581
CF_2	2,064609	0,564915	0,724570	2,849427	0,004380
CF_3	2,039674	0,560959	0,717446	2,842965	0,004470
CF_4	1,824665	0,627985	0,620414	2,941045	0,003271
CF_5	2,046232	0,562204	0,719236	2,845009	0,004441
CF_6	1,462262	0,514252	0,529962	2,759185	0,005795
CF_7	2,057036	0,517341	0,743906	2,765183	0,005689
CF_8	1,751643	0,452797	0,667484	2,624246	0,008684
CF_9	0,869919	0,359701	0,370361	2,348839	0,018832
CF_10	1,327934	0,500161	0,486255	2,730940	0,006315
CF_11	0,838716	0,356261	0,358939	2,336652	0,019457
CF_12	1,433495	0,531082	0,513605	2,791043	0,005254
BENCHMARKING					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
BM_1	2,515523	0,576916	0,876954	2,868476	0,004125
BM_2	2,861509	0,661833	0,959430	2,982510	0,002859
BM_3	2,664465	0,645013	0,899396	2,962505	0,003051
CULTURA DE SERVIÇO					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
SC_1	2,204014	0,433752	0,855718	2,575632	0,010006
SC_2	2,296720	0,683968	0,763750	3,007163	0,002637
SC_3	2,479537	0,568013	0,868665	2,854424	0,004311
SISTEMA DE INFORMAÇÃO E ANÁLISE					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
IA_1	1,348357	0,488555	0,498186	2,706533	0,006799
IA_2	2,268889	0,568473	0,794662	2,855161	0,004302

MELHORIA CONTÍNUA					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
CI_1	1,000000	0,341265	-	-	-
CI_2	1,283137	0,404440	0,514591	2,493508	0,012649
CI_3	0,704312	0,142890	0,590430	1,192879	0,232917
CI_4	2,160769	0,565700	0,757978	2,850699	0,004362
FOCO NAS PARTES PROCESSUAIS					
IA_3	2,297214	0,613753	0,786149	2,922112	0,003477
SISTEMA TÉCNICO – GESTÃO DA QUALIDADE DO PROJETO (TSQ)					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
TSQ_1	2,024353	0,572607	0,707388	2,861731	0,004213
TSQ_2	2,081908	0,523890	0,749516	2,777671	0,005475
TSQ_3	1,980044	0,615787	0,676967	2,924876	0,003446
SISTEMA TÉCNICO – GERENCIAMENTO DE PROCESSOS (TSG)					
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
TSG_1	1,467643	0,432886	0,570327	2,573335	0,010072
TSG_2	1,610003	0,440512	0,620833	2,593295	0,009506
TSG_3	1,518550	0,499448	0,556353	2,729471	0,006344
TSG_4	1,573620	0,475255	0,587781	2,677221	0,007424

Fonte: autores

Dentre as variáveis que compõem a qualidade dos serviços, apenas CI_3 (a necessidade de obtenção de resultados se sobrepõe, ou domina, à busca por processos de qualidade e melhoria) não foi estatisticamente significativa (p-valor = 0,23). Isso mostra que os peritos contábeis buscam a qualidade acima da obtenção de resultados, o que é esperado de um perito contábil. Com exceção desse constructo, que não foi estatisticamente significativo, e do constructo CF_11 (elaborar laudos adequados da primeira vez contribui para o sucesso profissional), que foi estatisticamente significativo a 5% (p-valor < 0,05), os demais constructos foram estatisticamente significativos a 1% (p-valor < 0,01).

Ressalta-se que a qualidade dos serviços de um perito contábil é fundamental para a confiabilidade e integridade das informações financeiras e para o cumprimento das normas contábeis e regulamentações (Sureshchandar, Rajendram e Anantharaman, 2001).

Com o exposto, percebe-se que os peritos contábeis prezam pela qualidade de seus serviços, uma vez que pôde-se identificar características como: precisão e exatidão, conformidade com as normas contábeis, compreensão do contexto empresarial, gestão eficaz de riscos, relatórios transparentes e compreensíveis,

cumprimento de prazos, tecnologia e inovação, confidencialidade, comunicação eficiente, atendimento ao cliente, e atualização profissional. Conforme exposto por Sureshchandar, Rajendram e Anantharaman (2001), Eichengreen e Gupta (2013), Popadiuk (2015) e Jaruzelski, Staack e Shinozaki (2016), essas são as características que se espera de um bom perito contábil.

Posto isso, testou-se a possível influência que a ambidestria exerce sobre o desempenho e sobre a qualidade de serviços (objetivo específico 3: H1 e H2), e a influência que o desempenho exerce sobre a qualidade dos serviços (objetivo específico 4: H3).

A Tabela 6 apresenta o resultado do modelo de equações estruturais que testam as hipóteses desta pesquisa.

Tabela 6 - Efeitos entre as variáveis da ambidestria e desempenho

RELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS	COEFICIENTE	ESTIMATIVA-PADRÃO	ERRO-PADRÃO	Z-VALOR	P-VALOR
ambidestria -> desempenho	0,746885	0,744689	0,314526	2,374632	0,017566
ambidestria -> qualidade dos serviços	0,905075	0,665387	0,392233	2,307492	0,021027
desempenho -> qualidade dos serviços	1,421817	0,886336	0,574557	2,474633	0,013337

Fonte: autores

Por meio dos resultados da Tabela 6, percebe-se que todas as hipóteses são confirmadas, pois todas se mostraram estatisticamente significantes a 5% (p-valor < 0,05).

No geral, os coeficientes acima de 0,7 sugerem uma relação positiva forte entre as variáveis: ambidestria e desempenho; ambidestria e qualidade dos serviços; e desempenho e qualidade dos serviços. As estimativas-padrão e os erros-padrão fornecem uma medida da variabilidade na estimativa do coeficiente. Eles são usados para calcular os z-valores e os p-valores. O z-valor é o resultado da divisão do coeficiente pelo seu erro padrão. Quanto maior o valor absoluto do z-valor, mais significativa é a relação. Por outro lado, o p-valor fornece a probabilidade de se obter um resultado pelo menos tão extremo quanto o observado, assumindo que a hipótese nula (de não existir relação) seja verdadeira. Com os valores abaixo de 0,05, a relação entre as variáveis (ambidestria e desempenho; ambidestria e qualidade dos serviços; e desempenho e qualidade dos serviços) é estatisticamente significativa, o que implica que essa relação não é aleatória.

Em suma, os resultados indicam que há uma relação significativa e positiva entre ambidestria organizacional e desempenho, ambidestria organizacional e qualidade dos serviços, e entre desempenho e qualidade dos serviços. Os coeficientes padronizados são

relativamente altos, o que sugere que essas relações são não apenas estatisticamente significativas, mas também potencialmente importantes do ponto de vista prático. Sendo assim, faz-se necessária a análise de cada uma das hipóteses testadas.

Iniciando com a análise da primeira hipótese de que a ambidestria possui influência direta no desempenho (H1: a ambidestria está positivamente associada ao desempenho global dos serviços prestados pelo perito contábil), isso se confirma, o que significa que os peritos contábeis atuam em ambientes de inovação e eficiência. De fato, March (1991), Ebben e Johnson (2005), Raisch, Birkinshaw, Probst e Tushman (2009), Yigit (2013) e Popadiuk (2015), em seus estudos empíricos, mostraram que a ambidestria influencia positivamente o desempenho profissional. Foram observadas melhorias nas seguintes características: adaptação às mudanças, resolução eficiente de problemas, inovação sustentável, liderança efetiva, desenvolvimento profissional contínuo, vantagem competitiva, e melhoria na tomada de decisão.

Em relação à ambidestria na qualidade dos serviços (H2: Existe uma relação positiva significativa entre a ambidestria e a qualidade dos serviços prestados pelo perito contábil), esta hipótese também se confirma, o que significa que os peritos contábeis prezam por: inovação na prestação de serviços, melhoria contínua, adaptação às mudanças no ambiente de negócios, equilíbrio entre eficiência e inovação, antecipação de necessidades do cliente, gestão de riscos e conformidade, comunicação eficaz com clientes, e resolução proativa de problemas. Tais características são confirmadas por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985), March (1991), Cronin e Taylor (1992), Ebben e Johnson (2005), Yigit (2013) e Popadiuk (2015).

No que tange à influência do desempenho profissional na qualidade dos serviços (H3: Há uma relação positiva significativa entre o desempenho profissional dos peritos contábeis e a qualidade de serviços prestados por eles), esta também se mostrou verdadeira. De fato, Yigit (2013) e Popadiuk (2015) expõem que a relação entre o desempenho profissional e a qualidade dos serviços é intrínseca e fundamental. O desempenho profissional de um indivíduo ou de uma equipe influencia diretamente a qualidade dos serviços prestados, sendo essa influência verificada na competência técnica, eficiência operacional, foco na qualidade, atitude proativa, comunicação eficaz, comprometimento com a excelência, gestão de tempo e recursos, desenvolvimento profissional contínuo, adaptação a mudanças, e melhoria contínua.

Os resultados obtidos através da Modelagem de Equações Estruturais podem ter várias implicações para a prática de um perito contábil, que muitas vezes atua em contextos legais ou de disputas financeiras. Em geral, esses resultados podem fornecer ao perito contábil uma base quantitativa para avaliar como diferentes aspectos estratégicos e operacionais de uma empresa interagem e afetam o desempenho financeiro, o que, por sua vez, pode aprimorar a qualidade e a precisão dos serviços de perícia contábil oferecidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou identificar os efeitos da ambidestria profissional na qualidade de serviços e no desempenho do perito contábil na prestação de serviços ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. A amostra de 86 peritos contábeis foi analisada pela técnica da Modelagem de Equações Estruturais (SEM), com o objetivo de verificar as relações entre as variáveis estudadas.

Da análise infere-se que a ambidestria é aquela relacionada com a exploração de competências (ER – *exploration*) e exploração de competências (ET – *exploitation*). Percebe-se que todos os constructos são estatisticamente significativos a 1% (p-valor < 0,01).

Todos esses constructos possuem efeitos positivos sobre a ambidestria, mostrando que as estratégias de exploração e exploração vão ao encontro uma das outras. De fato, conforme March, (1991), Wang e Rafiq, (2014), Popadiuk, (2015) e Castro, (2021) afirmam, a exploração é o estabelecimento de novas estratégias; enquanto a exploração é o aperfeiçoamento das estratégias já utilizadas. A exploração das competências está relacionada à busca de novas oportunidades, ideias e abordagens para o trabalho já realizado, podendo envolver experimentação, inovação, pesquisa e desenvolvimento de novas capacidades. O foco da exploração é no desenvolvimento de novos processos e estratégias. Já a exploração das competências envolve a otimização e a eficiência das operações existentes, concentrando-se em aprimorar e aproveitar ao máximo os recursos e habilidades existentes.

Com o exposto pode-se afirmar, atendendo ao objetivo específico (a), que os peritos contábeis conseguem equilibrar a exploração e a exploração de competências, ou seja, possuem comportamento ambidestro. Os dados mostram que os peritos contábeis respondentes desta pesquisa, em geral, possuem inovação em processos e tecnologia, desenvolvimento de novos serviços, melhoria contínua nos processos tradicionais, gestão eficiente de riscos, aprendizado contínuo e adaptação a mudanças no ambiente de negócios.

Iniciando com a análise da primeira hipótese de que a ambidestria possui influência direta no desempenho, isso se confirma, o que significa que os peritos contábeis atuam em ambientes de inovação e eficiência. De fato, March (1991), Ebben e Johnson (2005), Raisch, Birkinshaw, Probst e Tushman (2009), Yigit (2013) e Popadiuk (2015), em seus estudos empíricos, mostraram que a ambidestria influencia positivamente o desempenho profissional, corroborando com o atendimento ao objetivo específico (c). Foram observadas melhorias nas seguintes características: adaptação às mudanças, resolução eficiente de problemas, inovação sustentável, liderança efetiva, desenvolvimento profissional contínuo, vantagem competitiva, e melhoria na tomada de decisão.

Em relação à influência da ambidestria na qualidade dos serviços, objetivo específico (b), esta hipótese também se confirma, o que significa que os peritos contábeis prezam por: inovação na prestação de serviços, melhoria contínua, adaptação às mudanças no ambiente de negócios, equilíbrio entre eficiência e inovação, antecipação de necessidades do cliente, gestão de riscos e conformidade, comunicação eficaz com clientes, e resolução proativa de problemas. Tais características são confirmadas por Parasuraman, Zeithaml e Berry, (1985), March, (1991), Cronin e Taylor, (1992), Ebben e Johnson, (2005), Yigit, (2013) e Popadiuk, (2015).

No que tange à influência do desempenho profissional na qualidade dos serviços, objetivo específico (d), esta também se mostrou verdadeira. De fato, Yigit, (2013) e Popadiuk, (2015) expõem que a relação entre o desempenho profissional e a qualidade dos serviços é intrínseca e fundamental. O desempenho profissional de um indivíduo ou de uma equipe influencia diretamente a qualidade dos serviços prestados, sendo essa influência verificada na competência técnica, eficiência operacional, foco na qualidade, atitude proativa, comunicação eficaz, comprometimento com a excelência, gestão de tempo e recursos, desenvolvimento profissional contínuo, adaptação a mudanças, e melhoria contínua.

REFERÊNCIAS

- Albrecht, K. (1992). *Total quality service: seminário internacional*, São Paulo, HSM.
- Bhatia, M. S. & Awasthi, A. (2018). Assessing relationship between quality management systems and business performance and its mediators. SEM approach. *Int. J. Qual. Reliab. Manage.* 35, 1490–1507.
- Birkinshaw, J., & Gibson, C. (2004). Management Review Building Ambidexterity Into an Organization. *MIT Sloan Management Review*, 45(4), 47–56.
- Birkinshaw, J., & Gupta, K. (2013). Clarifying the distinctive contribution of ambidexterity to the field of organization studies. *Academy of Management Perspectives*, 27(4), 287-298. <https://doi.org/10.5465/amp.2012.0167>.
- Brandão, H. & Guimarães, T. (2001). Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, 41(1), 08-15.
- Brown, S. L. & Eisenhardt, K. M. (1997). The art of continuous change: Linking complexity theory and time-based evolution in relentlessly shifting organizations. *Administrative Science Quarterly*, 42, 1-34.
- Caniëls, M. C. J., & Veld, M. (2016). Employee ambidexterity, high performance work systems and innovative work behaviour: How much balance do we need? *The International Journal of Human Resource Management*, 30(4), 565–585. <https://doi.org/10.1080/09585192.2016.1216881>.

Cao, Q., Gedajlovic, E., & Zhang, H. (2009). Unpacking organizational ambidexterity: Dimensions, contingencies, and synergistic effects. *Organization Science*, 20(4), 781-796. <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0426>.

Castro, M. M. B. de. (2021). *A ambidestria organizacional em MPEs piauienses : uma análise dos antecedentes planejamento estratégico e comportamento estratégico*. João Pessoa. 149 p. (tese de doutorado) – Universidade Federal da Paraíba. <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/20756>.

Cheng, J. S., Tang, T. W., Shih, H. Y. & Wang, T. C. (2016). Designing lifestyle hotels. *Int. J. Hosp. Manag.* 58, 95–106.

Christensen, C. M. (1997). *O Dilema do Inovador: Quando as Novas Tecnologias Causam o Fracasso de Grandes Empresas*. Boston, MA: *Harvard Business School Press*.

Clauss, T., Kraus, S., Kallinger, F. L., Bican, P. M., Brem, A., & Kailer, N. (2021). Organizational ambidexterity and competitive advantage: The role of strategic agility in the exploration-exploitation paradox. *Journal of Innovation & Knowledge*, 6(4), 203-213. doi:10.1016/j.jik.2020.07.003.

Cronin, J. J., Taylor, S. A. (1992). Measuring service quality: a reexamination and extension, *Journal of Marketing*, 56, 55-68.

Crosby, P. B. (1994). Seminário Internacional. São Paulo.

Duncan, R. B. (1976). A Organização Ambidestra: Projetando Estruturas Duplas para Inovação. *A Gestão da Organização*, 1, 167-188.

Ebben J. J., Johnson A.C. (2005). Eficiência, flexibilidade ou ambos? Evidências que ligam a estratégia ao desempenho em pequenas empresas. *Strategic Management Journal*, 26, 1249–1259.

Eichengreen, B. B. & Gupta, P. (2013). The two waves of service-sector growth. *Oxford Economic Papers*, 65(1), 96-123.

Felício, J. A., Caldeirinha, V., & Dutra, A. (2019). Ambidextrous capacity in small and medium-sized enterprises. *Journal of Business Research*, 101, 607–614. <https://doi.org/10.1016/J.JBUSRES.2019.02.061>.

Fernandes, B., Fleury, M. & Mills, J. (2006). Construindo o diálogo entre competência, recursos e desempenho organizacional. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, 46(4), 48-65.

Fojt, M. (1995), “Calculando o retorno da qualidade”, *Journal of Services Marketing*, 9(3), 9-11.

Freitas, A. L. P. (2005). A Qualidade em serviços no contexto da competitividade Service Quality in the Context of Competitvity. *Revista Produção Online*, 5(1).

Gibson, C. B., & Birkinshaw, J. (2004). The antecedents, consequences, and mediating role of organizational ambidexterity. *Academy of Management Journal*, 47(2), 209–226. <https://doi.org/10.2307/20159573>.

Gupta, A. K., Smith, K. G., & Shalley, C. E. (2006). The interplay between exploration and exploitation. *Academy of Management Journal*, 49(4), 693-706. <https://doi.org/10.5465/amj.2006.22083026>.

Hahn, T., Pinkse, J., Preuss, L., & Figge, F. (2016). Ambidexterity for corporate social performance. *Organization Studies*, 37(2), 213-235. <https://doi.org/10.1177/0170840615604506>.

He, Z. L., & Wong, P. K. (2004). Exploration vs. Exploitation: An Empirical Test of the Ambidexterity Hypothesis. *Organization Science*, 15(4), 481–494.

Hernandez-Perlines, F., Ariza-Montes, A., Han, H. & Law, R. (2019). Innovative capacity, quality certification and performance in the hotel sector. *Int. J. Hosp. Manag.* 82, 220–230.

Horovitz, J. (1993). *Qualidade de serviço: a batalha pela conquista do cliente*. Trad. de Eduardo Brandão. São Paulo, Nobel.

Jaruzelski, B.; Staack, V. & Shinozaki, A. (2016). Global innovation 1000: software-as-a-catalyst. *Strategy and Business*, 85, 16.

Junni, P., Sarala, R. M., Taras, V., & Tarba, S. Y. (2013). Organizational ambidexterity and performance: A meta-analysis. *Academy of Management Perspectives*, 27(4), 299-312. <https://doi.org/10.5465/amp.2012.0015>.

Juran, J. M. (1998). *Juran on planning for quality*. New York, Free Press.

Karrer, D., & Fleck, D. (2015). Organizing for ambidexterity: A paradox-based typology of ambidexterity-related organizational states. *Brazilian Administration Review*, 12(4), 365-383. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/bar/v12n4/1807-7692-bar-12-04-00365.pdf>. <http://doi.org/10.1590/1807-7692bar2015150029>.

Keith N. & Frese M. (2008). Effectiveness of error management training: a meta-analysis. *J Appl Psychol* 93(1):59–69.

Lee J. Y., Seo Y., Jeung W. & Kim J. H. (2019). How ambidextrous organizational culture affects job performance: a multilevel study of the mediating effect of psychological capital. *J Manag Organ* 25(6), 860–875.

Lee K. & Kim Y. (2021). Ambidexterity for my job or firm? Investigation of the impacts of psychological ownership on exploitation, exploration, and ambidexterity. *Eur Manag Rev* 18(2):141–156.

Lobo, R. N. (2010). *Gestão da qualidade: As sete ferramentas da qualidade, Análise e solução de problemas, Jit, Kaisen, Housekeeping, Kanban, Femea, Reengenharia*. 1ª edição. São Paulo: Érica.

March, J. G. (1991). Exploração e exploração na aprendizagem organizacional. *Ciência da organização*, 2(1), 71-87.

Matias-Pereira, J. (2019). *Manual de metodologia da pesquisa científica*. 4 ed. São Paulo: Atlas.

Martinez-Costa, M., & Jimenez-Jimenez, D. (2009). Businesses The Effectiveness of TQM: The Key Role of Organizational Learning in Small Business. *International Small Business Journal*, 27(1), 98-125.

Maximiano, A. C. A. (2004). *Introdução à administração*. São Paulo: Atlas.

Mom, T. J. M., Van Den Bosch, F. A. J., & Volberda, H. W. (2007). Investigating Managers' Exploration and Exploitation Activities: The Influence of Top-Down, Bottom-Up, and Horizontal Knowledge Inflows*. *Journal of Management Studies*, 44(6), 910–931. <https://doi.org/10.1111/J.1467-6486.2007.00697.X>.

O'Reilly, C. A., & Tushman, M. L. (2008). Ambidexterity as a dynamic capability: Resolving.

O'Reilly, C. A., & Tushman, M. L. (2013). Organizational ambidexterity: Past, present, and future. *Academy of Management Perspectives*, 27(4), 324-338. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0025>.

Palomino, M. N. (2013). *Conflito, ambiguidade de função e satisfação no trabalho: percepções dos controllers brasileiros*. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo.

Papachroni, A., & Heracleous, L. (2020). Ambidexterity as Practice: Individual Ambidexterity Through Paradoxical Practices. *Journal of Applied Behavioral Science*, 56(2), 143–165. <https://doi.org/10.1177/0021886320913048>.

Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. & Berry, L. L. (1985). A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing*, 49(3), 41-50.

Popadiuk, S. (2015). *Exploração, exploração e ambidestria: inovação para a geração de valor*. São Paulo: Mackenzie.

Raisch, S., Birkinshaw, J., Probst, G., & Tushman, M. L. (2009). Organizational ambidexterity: Balancing exploitation and exploration for sustained performance. *Organization Science*, 20(4), 685-695. <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0428>.

SÁ, A. L. de. (2004). *Perícia Contábil*. 6. ed. São Paulo: Atlas.

Shafiq, M., Lasrado, F. & Hafeez, K. (2019). The effect of TQM on organizational performance: empirical evidence from the textile sector of a developing country using SEM. *Total Quality Management & Business Excellence*. 30, 31–52.

Singh V, Agrawal A (2017) Impact of business environment on balancing innovation process in Indian SMEs. *Int J Bus Innov Res* 12(2):224–239

Sonnentag, S., & Frese, M. (2005). *Performance Concepts and Performance Theory. Psychological Management of Individual Performance*, 1–25. <https://doi.org/10.1002/0470013419.CH1>.

Souza, V., Mattos, I., Sardinha, R. e Alves, R. (2005). *Gestão de Desempenho*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Sureshchandar, G. S., Rajendran, C., & Anantharaman, R. N. (2001). A holistic model for total quality service. *International Journal of Service Industry Management*, 12(4), 378–407. <https://doi.org/10.1108/09564230110405299>.

Tang, T. W. (2014). Becoming an ambidextrous hotel: the role of customer orientation. *Int. J. Hosp. Manage.* 39, 1–10.

Tessarín, M. S. (2018). A Importância dos Serviços Modernos no Sistema Produtivo Atual. *Boletim Informações Fipe*, 459, 31–34.

Tushman, M. L., & O'Reilly, C. A. (2013). Organizational ambidexterity: Past, present, and future. *Academy of Management Perspectives*, 27(4), 324–338. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0025>

Tushman, M. L., & O'Reilly, C. A. (1996). Organizações Ambidestras: Gerenciando Mudanças Evolucionárias e Revolucionárias. *California Management Review*, 38(4), 8–29. <https://doi.org/10.2307/41165852>

Venkatraman, N., Lee, C. H., & Iyer, B. (2006). Strategic ambidexterity and sales growth: A longitudinal test in the software sector. *Proceedings of the Annual Meetings of the Academy of Management Meetings*, Honolulu, Hawaii.

Vrontis, D., Thrassou, A., Santoro, G., & Papa, A. (2017). Ambidexterity, external knowledge and performance in knowledge-intensive firms. *Journal of Technology Transfer*, 42(2), 374–388. <https://doi.org/10.1007/s10961-016-9502-7>.

Wang, C. L., & Rafiq, M. (2014). Ambidextrous organizational culture, contextual ambidexterity and new product innovation: A comparative study of UK and Chinese high-tech firms. *British Journal of Management*, 25(1), 58–76. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2012.00832.x>.

Womack, J. P., Jones, D. T., Roos, D. (1992). *A Máquina que Mudou o Mundo*, Editora Yigit, M. (2013). *Organizational ambidexterity: balancing exploitation and exploration*

in organizations. Master's thesis (Master in Innovation, Entrepreneurship and Business Development) – Blekinge Institute of Technology, School of Management.

Yu-Yuan Hung, R., Ya-Hui Lien B., Fang S. C., & McLean, G. N. (2010). Knowledge as a facilitator for enhancing innovation performance through total quality management. *Total Quality Management & Business Excellence*, 21(4), 425-438.

Zhang J. A., Chen G., O'Kane C., Xiang S. & Wang J. (2020). How employee exploration and exploitation affect task performance: the influence of organizational competitive orientation. *Journal of Human Resource Management*, 33(5), 930-964. <https://doi.org/10.1080/09585192.2020.1745866>.

Zeithaml, V. A., Parasuraman, A. & Berry, L. (1990). *Delivering quality service: balancing customers perceptions and expectations*. New York, Free Press.

ARTIGO

REFLEXÕES SOBRE OS DANOS MORAIS COLETIVOS DECORRENTES DE ATOS PRATICADOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA *REFLECTIONS ON COLLECTIVE MORAL DAMAGES RESULTING FROM ACTS COMMITTED AGAINST THE PUBLIC ADMINISTRATION*

Cláudio Henrique de Castro¹

Pós-doutor em Direito – PUCPR

Pós-doutor – UFSC

Pós-doutor – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL)

Doutor em Direito – UFSC

Mestre em Direito – UFPR

Especialista em Direito Administrativo – IDRFB

Especialista em Direito Penal e Criminologia – ICPC

Graduado em Direito – UFPR

Professor Adjunto do Curso de Direito – UTP

Pesquisador do Grupo *Ius Dicere* (Fontes do Direito Romano e Latim) – CAPES/UFSC

RESUMO

O artigo analisa os danos morais coletivos sob a perspectiva do direito administrativo e a sua eficácia constitucional. Constata que a prática jurisprudencial e administrativa, apesar da legislação não tem tratado o tema com a efetividade que é pressuposta na legislação. Constata a possibilidade de fazê-lo tendo em vista a gama de decisões jurisprudenciais inobstante a onda conciliadora que atualmente vige no direito administrativo retirando-lhe sanções.

PALAVRAS-CHAVE

Dano moral coletivo. Jurisprudência. Doutrina. Análise crítica.

ABSTRACT

The article analyzes collective moral damages from the perspective of administrative law and its constitutional effectiveness. It is noted that jurisprudential and administrative practice, despite the legislation, has not treated the issue with the effectiveness that is presupposed in the legislation. It notes the possibility of doing so in view of the range of jurisprudential decisions despite the conciliatory wave that currently prevails in administrative law, removing sanctions.

KEYWORDS

Collective moral damage. Jurisprudence. Doctrine. Critical analysis.

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

1 INTRODUÇÃO

A indenização por danos morais e patrimoniais causados ao patrimônio público e social, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, estão previstos na lei 7.347/1985 (Lei da ação civil pública), no art. 1º, incisos IV e VIII.

O Código Civil prevê no art. 43 que as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Esta disposição dimana da Constituição Federal no art. 37, inciso XXII, § 6º que prevê que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

O preceito mais abrangente é o art. 186 do Código Civil que dispõe que aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Neste artigo 186 podemos incluir os danos morais coletivos causados e decorrentes de atos praticados contra a administração pública, em confronto aos interesses jurídicos da coletividade.

Esta indenização está no plano de indenização civil de caráter público e deveria constar desde o início das imputações de atos praticados em desfavor da Administração Pública.²

Todavia, a prática de cobrar danos morais coletivos, na praxis administrativa processual, é quase inexistente; em fiscalizações, em Auditorias e em impugnações e glosas de despesas promovidas pelos Tribunais de Contas, nas ações de improbidade, nas ações penais de delitos contra a administração pública e, em síntese, são inusuais nos julgamentos do Poder Judiciário.

A relação entre danos morais coletivos e o direito administrativos tem a ver com falta da prática em relacionar os dispositivos de leis privadas com as leis de direito público, isto é, da intersecção do direito civil com o direito administrativo.

2 OS DANOS MORAIS COLETIVOS NA JURISPRUDÊNCIA

Para a busca de um conceito que relacione os danos morais coletivos com o direito público e à Administração Pública consulte-se a jurisprudência.

Para a terceira turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), apesar de dispensar a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral, o dano moral

² NEDER, Paulo Braga. O dano moral coletivo e a proteção às coletividades no contexto do Estado Democrático de Direito In **Revista Proc. Geral São Paulo**, SP, n.81, p.85-108, jan./jun. 2015.

coletivo somente é configurado nas hipóteses em que há lesão injusta e intolerável de valores fundamentais da sociedade, não bastando a mera infringência a disposições de lei ou contrato (REsp 1502967).

A decisões do Superior Tribunal de Justiça dizem respeito, predominantemente, às ações civis públicas (Informativos de Jurisprudência n^{os} 691, 663, 678 e 618).

Quais são os valores fundamentais da sociedade? O que é lesão injusta e intolerável? A probidade na administração pública e os princípios inscritos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal são valores fundamentais da sociedade? No Tribunal de Justiça do Distrito Federal há decisão que há dano moral coletivo no caso de organização criminosa para fraudar concursos públicos, diante da indignação da consciência coletiva (Acórdão 1276365, em 27/08/2020).

Em 2023, o Supremo Tribunal Federal por meio da A.P. 10.025, por maioria de votos, admitiu a indenização por dano moral coletivo no processo penal.

O Superior Tribunal de Justiça em março de 2024 foi favorável a condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, nos termos do art. 387, inciso IV do Código de Processo Penal, proveniente processo oriundo da Operação Armadeira – que apurou esquema de fraude em fiscalizações da Receita Federal (REsp 2.018.442).

Podemos ainda colocar o tema sob o ponto doutrinário quanto ao ferimento aos princípios da Administração Pública, como a moralidade administrativa, como o julgado acima mencionou.³

Na história constitucional recente o tema não vinga e tem pouco aceitação, apesar da farta legislação e decisões jurisprudenciais importantes.

3 A TARIFAÇÃO DOS DANOS COLETIVOS E A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

A questão da quantificação dos danos coletivos e a sua destinação são os dois pontos nos quais a doutrina e a jurisprudência não estabeleceram de forma objetiva e linear conclusões satisfatórias.

O argumento de que cada caso é um caso, e de que esses elementos exurgem das ações e da aferição de peritos e provas produzidas ainda são empecilhos para a efetividade da obtenção dos danos morais coletivos.

A legislação pode avançar e estabelecer uma tarifação em virtude da aferição do dano coletivo. Bem como um regramento que se ajuste à legislação administrativa de responsabilização coletiva.

3 SANTIN, Valter Foletto. A indenização dos danos morais por ferimento ao princípio constitucional da moralidade administrativa (sem revisão). Tese aprovada no **12º Congresso Nacional do Ministério Público**, em 1998.

Por exemplo, o dano ambiental provocado por negligência de mineradora, pode perfeitamente irradiar um dano coletivo no município, no estado, no país e fora dele, como os episódios do rompimento das barragens de Mariana e de Brumadinho no Estado de Minas Gerais.

Um incêndio em residência ou estabelecimento comercial que atinja centenas de famílias como vítimas, pode gerar danos coletivos de elevado grau às pessoas, e assim por diante.

Danos coletivos ocasionados por crimes contra o patrimônio ou da Administração Pública possuem presunção de atingimento de danos à toda coletividade, e a sua gradação pode, perfeitamente, estabelecer-se pela origem dos recursos, se municipais, estaduais, da União e até mesmo recursos advindos de recursos internacionais.

Em resumo, pela origem dos recursos pode ser dimanada a indenização.

Quanto a destinação, podemos colocar duas soluções, a primeira para a coletividade atingida, a outra de forma geral, para fundos públicos que realizem obras e serviços relacionados com a prevenção dos danos. Na ausência dessas associações ou fundos, a legitimação é estabelecida na causa.

Por exemplo, o superfaturamento das tarifas combinado com outros crimes de concessionárias de pedágios em elevar ilegalmente as tarifas, por meio de supressão de obras e dos expedientes que a experiência brasileira permitiu constatar. Neste caso, a partir da comprovação de proprietários de veículos e da sua presunção, a exemplo de residentes em municípios atingidos pela malha pedagada, com o conseqüente estabelecimento mediano de quantias ao ressarcimento.

A solução é a do pagamento direto, neste caso, para suplantiar as artimanhas contratuais prejudiciais, que não tem o condão de indenizar os utentes lesados de forma coletiva quando se opta pelo aditamento contratual processual para determinar a construção de obras suplementares da concessão originária que causou o prejuízo.

Naqueles danos além da natureza patrimonial coletiva de natureza objetiva tem-se que o *dano in actio ipsa* dispensa a demonstração efetiva dor e sofrimento, exigindo a apenas a prova da conduta ilícita⁴ o que de ordinário ocorre nos ilícitos administrativos.

Com efeito, há a obrigatoriedade de reparação do dano moral coletivo por ato de improbidade administrativa⁵, mas sua ocorrência é excepcional.

4 GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa: configuração e reparação de dano moral In **Revista da EMERJ**, V. 12, N. 48, 2009.

5 MAKSYM, Cristina Borges Ribas. A reparação do dano moral coletivo por ato de improbidade In **Revista Digital de Direito Administrativo**. Vol. 8, n.1, p-99-120,2021. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ver também da mesma autora: Dano moral coletivo no Direito Administrativo (dissertação de mestrado), Curitiba: UFPR, 2019.

Esse fenômeno de coletivização do direito, com o seu reconhecimento e a tutela de direito coletivos e difusos ainda não está presente nesta seara na qual a teoria da responsabilidade civil não adentrou plenamente no direito administrativo, seja pelo seu pouco uso, seja por outras razões de desinteresse na composição extrapatrimonial coletiva.⁶

4 DIREITO ADMINISTRATIVO CONCILIADOR OU SANCIONADOR

No direito administrativo com viés conciliador, do mero conselho ou opinativo, os danos coletivos sequer são mencionados ou entram na conta do cálculo de eventuais indenizações.

No direito administrativo sancionar, em franco desuso no país, igualmente os danos morais coletivos não entram no cálculo punitivo.

Esse crescimento de um direito administrativo conciliador deu-se em virtude de um conjunto de alterações legais e jurisprudenciais que esvaziaram o poder sancionador do direito administrativo, tais como decisões contrárias aos poderes fiscalizatórios de órgãos de controle externo e interno, trazendo a ideia de que a educação corporativa delinea as melhores soluções na mudança da cultura aos desvios de recursos públicos e do patrimonialismo brasileiro.

Contraditoriamente, os discursos políticos legislativos punitivos estão na pauta da comunicação social, mas fora da agenda parlamentar.

Nos tribunais superiores, cada vez mais se anulam decisões administrativas, mormente por informalidades atípicas e pelo descumprimento do devido processo legal, o que caracteriza a ineficácia do rito processual administrativo.

Os recentes esvaziamentos dos controles externos da administração pública, da lei de improbidade administrativa e o advento conciliador compromissório e o largo espectro de erro grosseiro, respectivamente, em dispositivos da Lindb (Lei 13.655/2018, arts. 27 e 28), são apenas alguns sinais desse viés conciliador renovado e não punitivo para as condutas administrativas.

As tragédias ambientais do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho em Minas Gerais, a recente derrocada em Maceió das minas da Braskem que colapsaram e obrigaram a remoção compulsória de 60 mil pessoas, em decorrência da exploração de sal-gema em 35 minas operadas pela empresa, situam-se como marcos referenciais de danos morais coletivos que ainda não se efetivaram.

O exemplo recente no país de dano moral coletivo é o das vítimas da pandemia da Covid-19, por desinformação oficial e seus prepostos, com manifestações

6 PROLAJÚNIOR, Carlos Humberto. Improbidade administrativa e dano moral coletivo, *In Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a.8, n.30/31, p. 191-233, jan./dez.2009.

administrativas contrárias a vacinação, na introdução de remédios sem eficácia científica, entre outros.⁷

Tais eventos decorrem do direito administrativo, pois se relacionam, respectivamente, com licenciamentos ambientais, dentre outras ocorrências de licenças administrativas, omissões de fiscalizações ou ações administrativas contrárias ao direito.

Com efeito, a teoria da responsabilidade civil no plano do direito público possui ainda baixa efetividade, retrato de preceitos constitucionais em paralisia neste quadrante.⁸

5 CONCLUSÕES

A guisa de concluir, aos contornos das presentes reflexões, podemos afirmar que:

Apesar dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis ao dano moral coletivo advindos de preceitos do direito administrativo, a prática judicial e administrativa é diminuta no país.

Com efeito, há decisões jurisprudenciais que autorizam a incidência do dano moral coletivo no direito administrativo, contudo este segmento é desconsiderado, em grande monta, na práxis administrativa e processual.

A tarifação dos danos morais coletivos poderia ser reforçada com uma nova legislação que a discipline, a experiência prática em matéria de danos morais no Brasil não se ocupa de métricas tarifárias, fato que dificulta sua procedibilidade processual.

A destinação das indenizações provenientes de danos morais coletivos deve envolver esse processo de composição coletiva, com mecanismos de fundos ou entidades que promovam o correspondente ressarcimento.

A reflexão da matéria se impõe na recente toada conciliadora na qual passa a legislação e a jurisprudência do direito administrativo brasileiro, no encolhimento de condenações em decorrência de danos morais coletivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTRO, Cláudio Henrique de. *Direito para quem precisa*. Curitiba: Editora Íthala, 2023.

GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa: configuração e reparação de dano moral *In* Revista da EMERJ, V. 12, N. 48, 2009.

⁷ CASTRO, Cláudio Henrique de. **Direito para quem precisa**. Curitiba: Editora Íthala, 2023, p. 124 e ss.

⁸ LEITE, Adrio Nobre. Proibidade administrativa, dano moral coletivo e lei 8.429/92: uma interseção obrigatória sob o olhar de uma fábula *In* **Revista Jurídica do Ministério Público**, 2010, p.460-476.

LEITE, Adrio Nobre. Proibidade administrativa, dano moral coletivo e lei 8.429/92: uma interseção obrigatória sob o olhar de uma fábula *In Revista Jurídica do Ministério Público*, 2010, p.460-476.

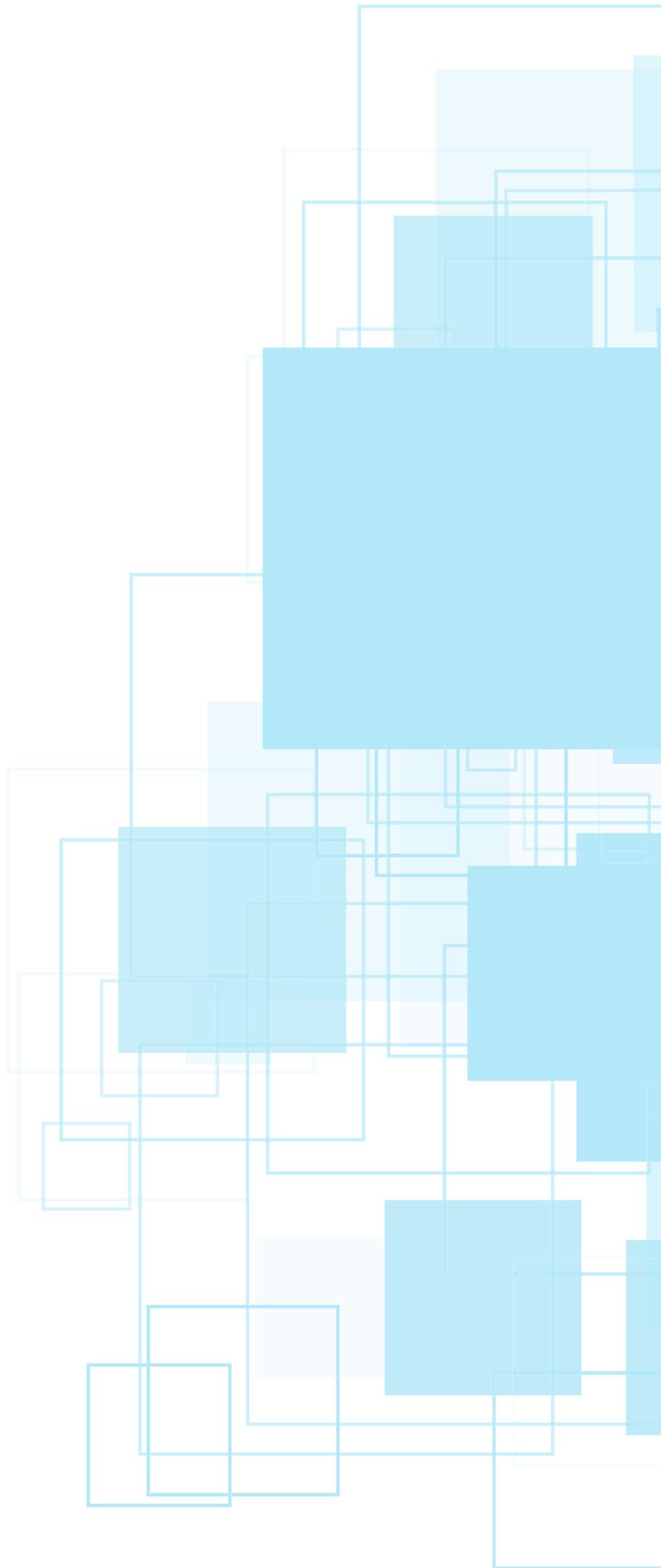
MAKSYM, Cristina Borges Ribas. A reparação do dano moral coletivo por ato de improbidade *In Revista Digital de Direito Administrativo*. Vol. 8, n.1, p-99-120,2021. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo.

MAKSYM, Cristina Borges Ribas. Dano moral coletivo no Direito Administrativo (dissertação de mestrado), Curitiba: UFPR, 2019.

NEDER, Paulo Braga. O dano moral coletivo e a proteção às coletividades no contexto do Estado Democrático de Direito *In Revista Proc. Geral São Paulo, SP*, n.81, p.85-108, jan./jun. 2015.

PROLA JÚNIOR, Carlos Humberto. Improbidade administrativa e dano moral coletivo, *In Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a.8, n.30/31, p. 191-233, jan./dez.2009.

SANTIN, Valter Foletto. A indenização dos danos morais por ferimento ao princípio constitucional da moralidade administrativa (sem revisão). Tese aprovada no 12º Congresso Nacional do Ministério Público, em 1998.



ACÓRDÃOS

PREJULGADO Nº 15 – RETIFICAÇÃO LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – DESPESA – FINAL DE MANDATO

PROCESSO Nº : 621743/16
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3710/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado. Interpretação e aplicação do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Contração de obrigação de despesa sem disponibilidade de caixa ao final do mandato. Revisão do Prejulgado nº 15 deste Tribunal. Atualização do voto proferido pelo relator na Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno nº 20, realizada entre os dias 6 e 9 de dezembro de 2021. Incorporação da divergência apresentada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Modificações de ofício, necessárias em razão do decurso do tempo. Renumeração de itens. Nova redação para os seguintes itens do voto original: “4. Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, a serem definidos mediante instrução normativa, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas.” “5. O resultado financeiro de fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme for estabelecido em instrução normativa.” “c) A aplicação de metodologia adequada ao contido nesta decisão, a partir da instrução das prestações de contas anuais municipais e estaduais, referentes aos próximos exercícios, que tenham em seu escopo de análise item relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa.” “III. Após a remessa dos autos à CGM e à CGE em razão das determinações acima, pelo encaminhamento autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as providências de sua atribuição, relacionadas ao cumprimento da presente decisão, diante do contido em seus Despachos nº 365/20 (peça nº 26) e 427/20 (peça nº 30), bem como para, por meio de instrução normativa, especificar as fontes vinculadas de recursos que efetivamente devem ser consideradas para efeito de avaliação do atendimento do artigo 42 da LRF.”

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (RELATOR)

Trata-se de processo de prejulgado instaurado com a finalidade de que este Tribunal se pronuncie sobre a interpretação do artigo 42 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20,¹ nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

O processo foi incluído na pauta da Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno nº 20, realizada entre os dias 6 e 9 de dezembro de 2021, quando foi apresentado o voto deste relator ([Proposta de Voto 515/21](#)).

Seguiram-se vistas aos Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães, Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral, Ivens Zschoerper Linhares, Fábio de Souza Camargo e Maurício Requião de Mello e Silva. Os Conselheiros Artagão de Mattos Leão e Ivens Zschoerper Linhares divergiram parcialmente do voto deste relator (respectivamente, em suas Propostas de Voto nº [9/22](#) e [85/22](#)).

Na Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno nº 5, realizada entre os dias 27 e 30 de março de 2023, o processo foi retirado de pauta em razão da necessidade de apuração de voto médio, conforme artigo 18 da Resolução nº 77/2020.² Como se verá adiante, incorporo ao voto a divergência apresentada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Assim, deixa de haver mais de duas propostas de julgamento e, por conseguinte, não se faz necessária a apuração de voto médio,³ prevista no aludido dispositivo regulamentar, razão pela qual o prejulgado se encontra novamente incluído em pauta de sessão virtual de julgamento.

1 Conforme estabelecido no Prejulgado 15, o artigo 20 da LRF se refere aos titulares da chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver.

2 Art. 18. Havendo a necessidade de construção de voto médio, o processo será retirado de pauta e, após certificação pela Secretaria do órgão colegiado correspondente, será encaminhado ao gabinete do relator para inclusão em pauta, para a próxima sessão presencial ou videoconferência com inscrição aberta. (Redação dada pela [Resolução n. 82/2021](#))

3 Regimento Interno:

Art. 456. Encerrada a votação, o Presidente proclamará o resultado, que poderá ser:

[...]

IV - por voto médio, se houver mais de duas propostas de julgamento;

[...]

§ 1º Ocorrerá a apuração por voto médio quando forem apresentadas mais de 2 (duas) propostas de julgamento, mediante votações sucessivas das propostas que tiveram o maior e o menor número de votos, ou, quando idêntico o número de votos, as propostas que em maior grau diferirem, ficando eliminada a menos votada entre elas, e assim, sucessivamente, até que uma delas reúna a maioria de votos. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Considerando o decurso de tempo havido desde a manifestação da Coordenadoria Geral de Fiscalização no feito, encaminhei o feito àquela unidade, para a atualização das informações contidas em seu Despacho 302/21 (peça 37), acerca da eventual existência de entendimentos, derivados das atividades desempenhadas no âmbito do aludido Acordo de Cooperação Técnica 01/2018, a serem levados em consideração por este Tribunal na apreciação do presente feito.

A coordenadoria informou que “não houve novas ações ou entendimentos relacionados ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nas tratativas que ocorreram nos Grupos de Trabalhos (GT) do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018 até o encerramento do prazo de vigência dos trabalhos” (Despacho 460/23-CGF, peça 57). Também transcreveu trecho do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN (13ª edição),⁴ acrescentando que “o posicionamento da STN indica que o cálculo do art. 42 da LRF deve considerar todo o período do mandato, não se restringindo aos dois últimos quadrimestres do ano de encerramento do mandato”.

Diante do tempo decorrido desde a apresentação de meu voto original, reputei necessário atualizá-lo previamente à reinclusão em pauta de julgamento, quanto aos seguintes temas, além daquele acima descrito:

a) a consideração das receitas e despesas de fontes vinculadas na apreciação do cumprimento do artigo 42 da LRF (item 2.1.3 da fundamentação do voto original,

4 04.05.00 ANEXO 5 – DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR (...)

Esse demonstrativo possibilita também a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, de forma que no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira de cada órgão referido no art. 20 da mesma lei haja suficiente disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações de despesa contraídas. Essa verificação se dá pelo confronto das obrigações contraídas com a disponibilidade de caixa existente. Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. O mandato do responsável por Poder ou órgão é determinado pelos regimentos internos e pode ser inferior ao mandato para o chefe do Poder Executivo. Os períodos de mandatos distintos do exercício civil devem ser adequados às restrições das disponibilidades de caixa para o cumprimento das obrigações de despesa contraídas. Em face disso, a gestão dos órgãos autônomos cujos titulares desempenham mandatos de um ano ou inferior, por exemplo, merece atenção redobrada, mediante adoção de mecanismos eficientes de planejamento e execução orçamentário financeira que lhes garantam cumprir as normas especiais de final de mandato de seus titulares. Sendo assim, os órgãos autônomos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público devem efetuar controles permanentes na programação financeira e no cronograma mensal de desembolso. Ressalta-se que não se deve confundir mandato e reeleição para fins de cumprimento do art. 42 da LRF. Em que pese ser permitida ao titular do mandato a recondução ao cargo por meio do instituto da reeleição, as limitações impostas para contratação de obrigação sem a respectiva disponibilidade de caixa são relativas ao período de mandato e não ao período em que o titular da chefia estiver no exercício do poder. Sendo assim, mesmo que o titular do Poder seja reeleito, para a contratação de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente, deve existir a suficiente disponibilidade de caixa. Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que levará em consideração ‘os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício’ e não apenas nos dois últimos quadrimestres. De acordo com o art. 42, as despesas decorrentes de obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres, deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior. Para cumprimento da regra, o limite a ser observado é o de disponibilidade de caixa, considerados os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Para que essas despesas possam ser pagas, é preciso pagar primeiramente os credores mais antigos, ou seja, deve-se respeitar a ordem cronológica das obrigações.

conforme sua p. 63 e seguintes), matéria que foi objeto das divergências apresentadas pelos Conselheiros Artagão de Mattos Leão e Ivens Zschoerper Linhares;

b) a aplicação do prejulgado à apreciação das contas estaduais (item 2.5 da fundamentação do voto original, conforme sua p. 108 e seguintes), diante da superveniência do exercício de 2022, em que se deu o encerramento do mandato do Governador do Estado, e da respectiva prestação de contas, que poderia, em tese, trazer novos elementos a serem considerados;

c) o início da produção dos efeitos do prejulgado (item 2.6 da fundamentação do voto original, conforme sua p. 117 e seguintes), tendo em vista o decurso dos marcos inicialmente previstos – exercício de 2020 para o âmbito municipal e 2022 para o estadual.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Quanto ao tema das receitas e despesas de fontes vinculadas na apreciação do cumprimento do artigo 42 da LRF, meu voto inicialmente apresentado foi pela aprovação do seguinte enunciado: “O resultado financeiro das fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal” (item 5 da parte dispositiva do voto, em sua p. 124, grifo nosso).

A matéria foi assim tratada em meu voto:

2.1.3 AS RECEITAS E DESPESAS DE FONTES VINCULADAS

O terceiro ponto fundamental a integrar o objeto deste prejulgado reside na consideração ou desconsideração, na apreciação do cumprimento do artigo 42 da LRF, das receitas e despesas atinentes a fontes vinculadas.

Sustentou a CGM (Instrução 368/20, peça 21) que a regra em questão se aplica a todas as fontes de recursos, ordinárias (livres) ou vinculadas, com base na literalidade do próprio artigo 42 da LRF e do contido nos artigos 8º, parágrafo único,⁵ e 50, inciso I,⁶ da mesma lei, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (MDF). Acrescentou que “A observância aos conceitos delineados no MDF pela unidade técnica ocorre devido ao previsto no § 2º, do art. 50 da LRF,^[7] e na cláusula primeira, parágrafo único, do inciso V do Acordo de Cooperação Técnica nº 1, de 2018, firmado entre este Tribunal, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o Instituto Rui Barbosa (IRB) e os demais Tribunais de Contas brasileiros”.⁸ Segundo a coordenadoria,

5 Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

6 Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.
7 Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

7 § 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

8 A CGM informa que “A adesão ao referido acordo foi aprovada pelo Acórdão nº 1.974/18-STP, tendo tramitado neste Tribunal sob o processo nº 38.777-2/18. O termo de adesão foi lavrado em 07/08/2018,

“Esses dispositivos conferem à STN o protagonismo na edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, bem como impõem aos Tribunais de Contas o dever de que promovam ações conjuntas com vistas à ‘harmonização de conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação das normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal’”.

A unidade técnica propõe, para o fim de apreciação do artigo 42 da LRF, o mesmo enquadramento de fontes livres e vinculadas que aplica na apuração do “resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de crédito e RPPS”:

118. Sob essa perspectiva, destacamos que, para apurar o resultado orçamentário/financeiro de fontes *não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS*, consideram-se as fontes: recursos ordinários (livres),⁹ transferências do Fundeb, alienação de bens, contratos de rateio de consórcios públicos, apoio financeiro aos Municípios, outras origens.

119. Por seu turno, não têm sido computadas como *não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS* as seguintes fontes: transferências voluntárias, operações de crédito, regime próprio de previdência, transferências de programas, antecipação da receita orçamentária, transferências voluntárias anteriores a 2013 reclassificadas, emendas parlamentares, cessão onerosa do pré-sal, valores restituíveis.

Nas instruções proferidas nas contas anuais dos prefeitos municipais referentes ao exercício de 2020, a CGM já tem apresentado de modo discriminado as fontes livres e vinculadas, em sua análise relativa ao artigo 42 da LRF. Considerando que este relator não identificou nas instruções proferidas no presente prejudicado e nas decisões deste Tribunal consultadas para a elaboração da presente decisão análise técnica *fundamentada* ou divergência específica sobre *quais* fontes se enquadram como ordinárias e quais se classificam como vinculadas, este prejudicado não adentrará essa questão.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), na Instrução 915/21 (peça 43), corroborou o entendimento da CGM, destacando que a análise das fontes vinculadas propicia “uma visão completa da situação das disponibilidades financeiras, podendo eventual caso específico ser tratado de maneira pontual em sede contraditório”.

Entre as decisões recentes proferidas por este Tribunal, há aquelas que sustentam a exclusão das fontes vinculadas da verificação relativa ao artigo 42 da LRF,¹⁰ bem como outras que, opostamente, apreciam os resultados financeiros a elas referentes.¹¹ As primeiras aduzem basicamente que o gestor, responsável pela prestação de contas, tem pouca liberdade de atuação sobre tais recursos, diversamente do que se passa em relação às fontes livres, ao passo que as segundas se pautam na integralidade da análise realizada pela CGM, que inclui as fontes ordinárias.

Nesse cenário, filio-me à vertente que considera as fontes vinculadas na apreciação acerca da observância do dispositivo legal em questão.

Primeiro, pelos argumentos apresentados pelas unidades técnicas, que adoto como razões de decidir. Segundo, porque entendo que a maior ou menor liberdade de decisão do gestor na prática dos diferentes atos de sua atribuição é, com efeito, um critério importante para a apreciação de sua *responsabilidade* em cada caso concreto, mas não o exime, *a priori*, da

tendo sido publicado no DETC-PR do dia 26/04/2019. Nesta Casa, a gestão do acordo compete ao titular da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos termos da Portaria nº 642/2019, publicada em 15/05/2019”.

9 Incluir-se nessa fonte de recursos (origem) os recursos da saúde e da educação.

10 Nesse sentido, Acórdãos de Parecer Prévio 9/21-2C e 244/21-2C, de diferentes relatorias.

11 Vide Acórdãos de Parecer Prévio 233/18-1C, 143/20-1C, 200/20-1C, 651/20-1C, 184/20-2C e 325/20-2C, de diferentes relatorias.

obrigação de prestar contas e de evidenciar o devido zelo pelos recursos públicos que foram *ou que deveriam ter sido*, por obrigação legal ou convencional, confiados ao órgão ou entidade em sua gestão. Em tese, o não recebimento de recursos de convênios, por exemplo, pode estar relacionado à atuação do gestor, como nas hipóteses previstas nos artigos 11, parágrafo único, 23, § 3º, inciso I, 25, § 1º, 31, § 2º e 51, § 2º, da própria LRF,¹² ou mesmo em caso de descumprimento de obrigações assumidas no ajuste. Assim como a LRF não autoriza a indiscriminada renúncia de receita, entendo que a exposição dos motivos para o eventual não recebimento de recursos pactuados é também relevante, na medida em que acarreta, em princípio, uma menor capacidade de execução de ações voltadas à satisfação do interesse público, além de representar risco de desequilíbrio financeiro. Destaco, ademais, que não há nas instruções proferidas no presente prejulgado qualquer indicação de qualquer empecilho a que a fiscalização do aspecto ora tratado seja realizada nas prestações de contas anuais. Complementarmente, acrescento que, em meu entendimento, o artigo 8º, parágrafo único, da LRF, ao estabelecer que “Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”, não legitima a ausência de controle sobre a efetivação, a tempo e modo, de tais repasses. Por outro lado, tenho que o dispositivo torna **necessário que a unidade técnica competente verifique, mesmo de ofício, quando da elaboração das instruções processuais, o**

- 12 Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.
- Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.
- [...]
- § 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
- I - receber transferências voluntárias;
- 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.
- § 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:
- I - existência de dotação específica;
- II - (VETADO)
- III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;
- IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:
- a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida.
- Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.
- [...]
- § 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.
- Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.
- [...]
- § 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

eventual recebimento, pelo órgão ou entidade, dos recursos vinculados em momento posterior ao encerramento do exercício, caso em que possivelmente a irregularidade referente ao déficit no agrupamento de fontes vinculadas restará sanado.

Assim, entendo que a solução mais adequada à questão é aquela já adotada correntemente, ou seja, o apontamento inicial de irregularidade pela unidade técnica em caso de déficit nos grupos de fontes vinculadas, com a concessão de contraditório ao gestor, de modo que suas razões possam ser devidamente analisadas pelo segmento técnico, submetidas ao crivo do Ministério Público de Contas e ponderadas pelos julgadores.

Ademais, o próprio gestor, por ocasião do encerramento do exercício, diante da verificação de resultado financeiro negativo em fontes vinculadas, poderá desde logo preparar os esclarecimentos necessários para que sejam encaminhados juntamente com a prestação de contas, sendo inclusive recomendável que o faça, uma vez assim que terá a oportunidade de afastar a restrição já no primeiro exame da unidade técnica.

Conforme exposto anteriormente, a COFIM propôs os seguintes questionamentos e soluções referentes ao tema das fontes vinculadas:

4 VEDAÇÃO NOS ÚLTIMOS DOIS QUADRIMESTRES DO MANDATO

[...]

4.3. Ocorre violação ao art. 42 da Lei de Responsabilidade fiscal quando o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa decorrer de Convênios/Programas, nos casos em que o atraso nos repasses devidos por outros entes for determinante para o déficit?

Sim. Sob a ótica do art. 42 da LRF essa situação configura, numa primeira análise, violação à regra em comento. No entanto, tal situação deve ser objeto de ponderação. Nos casos em que houver somente a emissão do empenho plurianual sem que qualquer serviço tenha sido prestado ou qualquer bem entregue, deve-se avaliar o porquê do não cancelamento do empenho em obediência ao princípio da anualidade orçamentária.

Por outro lado, nos casos em que houver a prestação do serviço e o não recebimento não decorrer de qualquer ação ou omissão do gestor, para efeito de análise das contas é preciso que seja demonstrado pelo gestor um cronograma de cumprimento das obrigações com desembolso da fonte livre, a fim de evitar danos maiores.

Nesse último caso, a entidade poderá ser objeto de monitoramento para cumprimento do estabelecido no cronograma e baixa de pendências, mas não haverá nexo de causalidade entre a atuação do gestor municipal e o resultado incompatível com o art. 42 da LRF para a imputação de responsabilidade.

Entendo que as proposições apresentadas pela unidade técnica estão de acordo com o entendimento sobre a matéria exposto neste voto. Cumpre acrescentar-lhes o fato de que, por comportar um especial juízo de ponderação pelos julgadores, fato este reconhecido pela própria COFIM, a avaliação do órgão colegiado sobre a questão não estará restrita aos aspectos destacados pela unidade (existência de empenho plurianual sem execução do objeto ou apresentação de cronograma de cumprimento das obrigações com desembolso da fonte livre para suprir os repasses não recebidos), mas poderá abranger quaisquer fatos que se mostrem relevantes no caso concreto.

Diante do exposto, considero pertinente a aprovação do seguinte enunciado:

O resultado financeiro das fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(Grifos no original)

Ainda no voto original, manifestei-me pela aprovação de outro enunciado que, em parte, toca o mesmo tema:

Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), **em quaisquer agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem**, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas (item 4 da parte dispositiva do voto, em sua p. 124, grifo nosso).

O Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, por sua vez, apresentou voto divergente, pela aprovação do seguinte entendimento:

Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), **em agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, a serem definidos mediante instrução normativa**, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas (grifo no original).

A divergência foi assim fundamentada pelo ilustre Conselheiro:

[Ementa:] Divergência parcial, para consignar a possibilidade de que, mediante instrução normativa, sejam discriminadas as fontes de recursos vinculadas que devem ser consideradas para avaliação do atendimento ao art. 42 da LRF.

1 Divirjo, parcialmente, do Ilustre Relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, apenas, quanto ao tópico 2.1.3. do voto condutor, que trata das “RECEITAS E DESPESAS DE FONTES VINCULADAS” (fl. 63/69), sendo que, dessa fundamentação, foram extraídas as proposições contidas nos itens 4 e 5 de sua parte dispositiva:

4. Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em quaisquer agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas.

5. O resultado financeiro das fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme contextualizado pelo próprio Relator, “Entre as decisões recentes proferidas por este Tribunal, há aquelas que sustentam a exclusão das fontes vinculadas da verificação relativa ao artigo 42 da LRF, bem como outras que, opostamente, apreciam os resultados financeiros a elas referentes. As primeiras aduzem basicamente que o gestor, responsável pela prestação de contas, tem pouca liberdade de atuação sobre tais recursos, diversamente do que se passa em relação às fontes livres, ao passo que as segundas se pautam na integralidade da análise realizada pela CGM, que inclui as fontes ordinárias” (fls. 65/66).

Para exemplificar o posicionamento da primeira corrente, contrária ao cômputo das fontes vinculadas, o Ilustre Relator cita, em nota de rodapé, o Acórdão de Parecer Prévio nº 244/21, da Segunda Câmara, de minha relatoria, do qual extraio de sua fundamentação o seguinte trecho:

Inicialmente, para fins do art. 42 da Lei de Responsabilidade, em que pesem as divergências interpretativas desse normativo legal, tenho adotado o entendimento segundo o qual, para efeito de cálculo, deverão ser consideradas apenas as efetivas disponibilidades de caixa de recursos não vinculados, excluindo-se as obrigações empenhadas e liquidadas que não sejam de fontes vinculadas.

Essa orientação tem por fundamento o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, de forma que, no caso de empenhos vinculados a determinados recursos, oriundos de, por exemplo, convênios, a frustração da receita em decorrência do não repasse do Órgão Repassador, não pode, em princípio, ser de responsabilidade do gestor, inclusive, para efeito de configuração da infração à regra do art. 42 da LRF.

No caso tratado, de qualquer forma, a tese acima aventada tem reflexos concretos nas presentes contas, razão pela qual considero que podem ser excluídos do cálculo de disponibilidades financeiras os recursos e despesas vinculados, referentes aos saldos de “Transferências Voluntárias” e “Operações de Crédito”, sobre os quais, em última análise, o gestor quase não possui poder de ingerência, ao contrário das fontes livres, sobre as quais possui total discricionariedade na sua aplicação.

Por esse motivo, nestas contas, por meio do Despacho nº 1352/19 (peça 37), foi solicitado à unidade técnica que, com base nos dados do sistema SIM-AM, elaborasse novo demonstrativo, desconsiderando, para efeito de cálculo de disponibilidades financeiras, os recursos e despesas vinculados.

(...)

Entendo, de qualquer forma, que o item é passível de ressalva, com a exclusão da multa sugerida, na medida em que, ainda que o gestor não tenha total ingerência sobre os repasses de recursos com finalidade específica, levando-se em conta terem sido as respectivas despesas empenhas, é de sua responsabilidade adotar as medidas necessárias para evitar o déficit em questão, situação essa não comprovada nos autos.

Nessa mesma linha, cito os Acórdãos de Parecer Prévio nº 142/22 e 243/21, do Tribunal Pleno, e 73/22, 75/22 e 76/22, da Segunda Câmara.

Verifico, por outro lado, que o Ilustre Conselheiro Artagão de Mattos Leão, na Proposta de Voto 9/22, ao abrir divergência em relação ao mesmo item 4 do voto condutor, menciona, em sua redação alternativa, que devem ser consideradas as despesas nos agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, “exceto àqueles vinculados”¹³.

Tal divergência, que já foi até o momento acompanhada pelos Conselheiros Fernando Augusto de Mello Guimarães e Durval Mattos do Amaral, confirma o caráter polêmico da matéria.

A partir, contudo, de uma atenta leitura do brilhante voto condutor, entendo, respeitosamente, que uma terceira proposta pode ser apresentada, na medida em que as denominadas fontes vinculadas contemplam situações diversas, que não comportam tratamento uniforme, mas exigem um maior detalhamento, para a efetiva aferição do caráter discricionário da decisão do gestor acerca de sua movimentação, e, conseqüentemente, da sua responsabilidade por eventual falta de disponibilidade.

Conforme mencionado, exemplificativamente, na decisão que transcrevi, no caso de Transferências Voluntárias e Operações de Crédito, “o gestor quase não possui poder de ingerência”, não devendo ser penalizado se há um atraso que não lhe pode ser imputável no repasse dos recursos.

Como contraponto, os recursos vinculados do FUNDEB, mencionados na Tabela 1, a fl. 111 do voto condutor, embora direcionados a uma finalidade específica, devem compor o conjunto das disponibilidades, na medida em que as correspondentes receitas de impostos ingressam diretamente no caixa da entidade, não se tratando, portanto, de fato imputável a terceiro, na hipótese de ser verificado déficit.

13 “4. Evidencia-se violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em quaisquer agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, exceto àquelas vinculadas e desde que contraídas nos últimos dois quadrimestres do último ano de encerramento mandato” (fl. 7).

Importante considerar que, para a solução do impasse, o Ilustre Relator propõe “que a unidade técnica competente verifique, mesmo de ofício, quando da elaboração das instruções processuais, o eventual recebimento, pelo órgão ou entidade, dos recursos vinculados em momento posterior ao encerramento do exercício, caso em que possivelmente a irregularidade referente ao déficit no agrupamento de fontes vinculadas restará sanado” (fl. 67/68).

Entendo, porém, que essa alternativa, além das dificuldades operacionais da unidade técnica na coleta de informações em exercícios diversos daquele da prestação de contas, implicará, na prática, no prolongamento do tempo da emissão da instrução e da própria tramitação do processo, em conflito com a celeridade que se busca obter nas contas dos Prefeitos Municipais, notadamente, com as inovações do PROGOV levadas a efeito mediante a Resolução 95/2022¹⁴.

Dessa forma, como medida de equidade e prestígio à celeridade processual, mostra-se conveniente uma análise mais aprofundada das situações abarcadas na utilização de fontes vinculadas, dada sua diversidade, a fim de que, por meio de instrução normativa, possa a Coordenadoria Geral de Fiscalização especificar aquelas que efetivamente devem ser consideradas para efeito de avaliação do atendimento do art. 42 da LRF.

2 Por esse motivo, proponho uma ligeira alteração no item 4 do voto condutor, de modo a permitir a normatização da matéria, nos termos propostos, no seguinte sentido, conforme destacado:

Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), **em agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, a serem definidos mediante instrução normativa**, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas.

Ainda nessa linha, acrescento **determinação** à Coordenadoria Geral de Fiscalização, no sentido de que, por meio de instrução normativa, especifique as fontes vinculadas de recursos que efetivamente devem ser consideradas para efeito de avaliação do atendimento do art. 42 da LRF.

Acompanho, no mais, o voto do Ilustre Relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. (Grifos no original)

Nesta oportunidade, diante das pertinentes razões apresentadas pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, modifico o entendimento inicial para adotar, em meu voto, o aludido posicionamento.

Embora minha pretensão no voto original tenha sido a de pacificar desde logo o entendimento do Tribunal sobre a matéria, parece-me que a questão, com efeito, apresenta particularidades remanescentes, acuradamente indicadas no voto divergente. Ademais, como observei na fundamentação do voto inicial, não houve nas instruções proferidas no presente prejulgado análise técnica suficientemente fundamentada sobre quais fontes se fazem de fato relevantes para efeito da aplicação do artigo 42 da LRF pelo Tribunal de Contas.¹⁵ Logo, entendo que, com razão, uma

14 Registre-se que, ainda para esse efeito, o voto condutor, no item V, “a”, recomenda aos gestores das contas que “Constatado o resultado negativo a que se refere o item I, 4, acima, assegurem-se de fazer constar desde logo da prestação de contas as justificativas pertinentes, acompanhadas da documentação comprobatória, de modo que possam ser analisadas pela unidade técnica competente desde o primeiro exame”.

15 Conforme exposto no voto originalmente apresentado, a Coordenadoria de Fiscalização Municipal (COFIM) inicialmente afirmou que “as fontes vinculadas devem ser agrupadas de modo compatível com o Relatório

nova análise técnica, no âmbito da elaboração do ato normativo apropriado, será uma oportunidade para aprimoramento do entendimento do Tribunal sobre este ponto.

Assim, além da alteração do item 4, indicado pelo Conselheiro Ivens Zchoerper Linhares, entendo que se mostra adequado modificar a redação que veiculei em meu voto para o item 5 da parte dispositiva, cuja redação foi a seguinte: “O resultado financeiro das fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal”. A meu ver, mostra-se mais apropriada, diante do novo entendimento, a seguinte formulação: “O resultado financeiro de fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme for estabelecido em instrução normativa”.

Sobre o tema da aplicação do prejulgado à apreciação das contas estaduais, entendo que não há modificações a fazer em meu voto apresentado originalmente, segundo o qual “em regra, as considerações e conclusões anteriormente explicitadas [...] se aplicam também aos processos, no âmbito estadual, em que apreciado o cumprimento ao artigo 42 da LRF” (p. 114 do voto original). Não houve, a propósito, apresentação de votos divergentes, e os itens da parte dispositiva que guardam relação com a matéria são os seguintes:

- I. Pela aprovação deste prejulgado, para que o Tribunal assim se pronuncie sobre a interpretação e aplicação do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000:
 1. Ficam mantidos os itens 1, 2 e 3 do Prejulgado nº 15 deste Tribunal (Acórdão 1490/11 do Tribunal Pleno).¹⁶
 - [...]
 - II. Por determinar à Coordenadoria de Gestão Municipal e à Coordenadoria de Gestão Estadual:
 - a) Que nos processos que tratem da observância do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, informem e opinem, com base em critérios técnicos que considerem adequados, sobre os seguintes aspectos, inclusive de ofício, quando possível, e sem prejuízo de outros que se façam relevantes no caso concreto:

de Gestão Fiscal do Município, RGF – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, na forma publicada por este Tribunal de Contas desde 2013”, o qual é passível de alterações ao longo do tempo, de modo que “não há como se definir, em um prejulgamento de tese, quais fontes ou agrupamentos de fontes devem ser considerados” (p. 18 do voto).

Posteriormente, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) propôs, para o fim de apreciação do artigo 42 da LRF, o mesmo enquadramento de fontes livres e vinculadas que aplica na apuração do item de análise “resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de crédito e RPPS”, listando-as, mas sem indicar a justificativa pela qual uma das fontes vinculadas seria relevante ou não para o fim de aplicação do dispositivo legal em questão (p. 64-65 do voto).

16 “1. a vedação estabelecida no art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 se dirige diretamente ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, condicionando a atuação dos titulares da chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver;
2. A regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oitos últimos meses;
3. A princípio, o art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não possui condão de impedir a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, afastando a inscrição da despesa em restos a pagar, não se exigindo disponibilidade em caixa de valores necessários à duração total do contrato;”

[...]

7. A regularidade do cancelamento de empenhos e de restos a pagar, respeitado o entendimento do Tribunal de que, em matéria estadual, essa análise é pertinente às contas dos gestores dos órgãos de que se originaram os cancelamentos.

b) A adoção das providências necessárias à adequação da metodologia de análise quanto à observância do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao contido na presente decisão, inclusive no que se refere ao detalhamento, por fonte de recursos, das despesas não empenhadas e dos ativos realizáveis e às adaptações necessárias para a adequada captação de dados no âmbito estadual.

Neste caso, a atualização do voto que apresentei em dezembro de 2021 consiste unicamente em acrescentar à sua fundamentação que a Coordenadoria de Gestão Estadual manifestou, na análise da prestação de contas do Governador do Estado referente ao exercício de 2022, o mais recente ano de encerramento de mandato, o mesmo entendimento expressado nas contas de 2018 e já abordado no voto original, ou seja, o de que, “haja vista que a revisão [do Prejulgado 15] ainda não foi aprovada e estabelecida mediante Acórdão do Colegiado desta Casa, nesta análise técnica serão considerados os critérios adotados segundo o Prejulgado 15, e seguindo orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF” (Instrução 343/23-CGE, peça 116 dos autos 60934/23, p. 276). A íntegra da análise empreendida pela unidade técnica sobre a questão em tela, no aludido processo, segue abaixo:

2.5. Obrigações Financeiras Frente às Disponibilidades - Artigo 42 LRF

A Lei Complementar nº 101/2000, artigo 42¹⁷, estabeleceu a vedação ao titular de poder ou órgão de contrair obrigações de despesa, nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, sem recursos para seu pagamento no mesmo exercício ou que não estejam cobertas com recursos financeiros arrecadados no exercício em que foram contraídas.

Ressalte-se que tramita neste Tribunal de Contas, o processo nº 621743/16, que trata de proposta de revisão do Prejulgado nº 15, aprovado pelo Acórdão nº 1490/11- Tribunal Pleno, objetivando a convergência e parametrização dos critérios de análise quanto ao cumprimento do artigo 42, da LRF.

Nesse expediente, esta Unidade Técnica, nos termos da instrução 89/18-COFIE, endossando o entendimento exarado pela então COFIM (atual CGM), na Instrução nº 2688/17, posicionou-se no sentido de se adotar critérios mais rigorosos na verificação do cumprimento do artigo 42 da LRF, inclusive no que se refere à verificação individualizada das despesas contraídas frente às disponibilidades financeiras, segregada por fontes de recursos.

Contudo, haja vista que a revisão ainda não foi aprovada e estabelecida mediante Acórdão do Colegiado desta Casa, nesta análise técnica serão considerados os critérios adotados segundo o Prejulgado 15, e seguindo orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, conforme planilha a seguir:

17 Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Tabela 1
Cumprimento do artigo 42 da LRF – Poder Executivo Estadual 2022

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS	16.697.488.036,47	4.655.512.041,28	12.041.976.994,19
Recursos Ordinários	14.758.219.078,82	3.887.136.138,38	10.871.082.940,44
Outros Recursos não Vinculados	1.939.268.956,65	768.375.902,90	1.170.893.053,75
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS	8.418.328.946,44	2.786.732.619,93	5.631.596.326,51
Transferências do FUNDEB	429.438.898,86	172.496.521,58	256.942.377,28
Outros Recursos Vinculados à Educação	440.780.074,65	186.367.481,04	254.412.593,61
Outros Recursos Vinculados à Saúde	981.057.526,44	78.922.857,88	902.134.668,56
Recursos Vinculados à Assistência Social	885.940.382,24	157.713.553,36	728.226.828,88
Recursos Vinculados ao RPPS - Fundo em Capitalização (Plano Previdenciário)	465.524.789,67	448.700,00	465.076.089,67
Recursos Vinculados ao RPPS - Fundo em Reparação (Plano Financeiro)	65.858.903,80	8.074.950,00	57.783.953,80
Recursos de Operações de Crédito (exceto vinculados à Educação e à Saúde)	1.324.273.227,41	556.010.531,18	768.262.696,23
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	189.246.730,91	93.933.407,40	95.313.323,51
Recursos Extraorçamentários	550.417.165,33	-	550.417.165,33
Outros Recursos Vinculados	3.085.791.247,13	1.532.764.617,49	1.553.026.629,64
TOTAL	25.115.816.981,91	7.442.244.661,21	17.673.572.320,70

Fonte: Relatórios SEI-CED

Conforme demonstrado, verifica-se que em 31 de dezembro de 2022, o total das disponibilidades de caixa do Poder Executivo Estadual era suficiente para suportar as obrigações financeiras existentes na mesma data, restando ainda uma disponibilidade de caixa líquida total de R\$ 17,7 bilhões.

Verifica-se, também, que havia suficiente disponibilidade de caixa para suportar as obrigações em cada um dos grupos de fontes, tanto livres como vinculadas, evidenciando atendimento ao estabelecido no art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O terceiro e último ponto a ser revisitado é o do início da produção dos efeitos do prejulgado. Segundo meu voto originalmente apresentado, a Coordenadoria de Gestão Municipal e a Coordenadoria de Gestão Estadual deveriam aplicar a metodologia adequada ao contido no prejulgado, no que se mostrasse desde logo viável, a partir da instrução das contas anuais municipais e estaduais referentes aos exercícios de 2020 e 2022, respectivamente, que tivessem em seu escopo item de análise relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa (conforme item II, “c”, da parte do voto dedicada ao dispositivo do acórdão).

Essa definição baseou-se no cenário então existente, em que estavam sob análise da CGM as contas anuais dos prefeitos municipais referentes ao exercício de 2020, ano de final de mandato, com averiguação quanto à observância do dispositivo legal em tela prevista na Instrução Normativa 157/2021. Já o encerramento do mandato do Governador do Estado estava ainda por ocorrer, no ano de 2022.

Agora, decorrido mais de um ano e meio desde a apresentação do voto original, considero que a aplicação de metodologia adequada ao contido na decisão proferida neste prejulgado deve se dar a partir da instrução das prestações de contas anuais municipais e estaduais, referentes aos próximos exercícios, que tenham em seu escopo de análise item relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa. Essa delimitação temporal não impede que as unidades técnicas, os relatores, os membros do Tribunal e os órgãos colegiados eventualmente adotem os mesmos fundamentos e conclusões, explicitados neste prejulgado, nos processos que já estejam em andamento, de acordo com seu convencimento sobre cada caso concreto.

Quanto à divergência apresentada pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão relativamente aos empenhos emitidos antes de 1º de maio do último ano do mandato, mantenho meu voto originalmente apresentado, que entendo estar suficientemente fundamentado acerca da questão.

Aproveito a oportunidade para corrigir erro na numeração dos itens da parte dispositiva, de modo que onde constou item “IV” deve constar item “III” e onde constou item “V” deve constar item “IV”.

Nos anexos ao presente voto, trago quadro comparativo e a consolidação dos itens referentes à parte dispositiva.

Diante do exposto, reitero o VOTO que apresentei na Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno nº 20, realizada entre os dias 6 e 9 de dezembro de 2021, agora com as seguintes modificações voltadas à parte dispositiva do acórdão, conforme fundamentação supra:

I. “4. Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, a serem definidos mediante instrução normativa, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas.”

II. “5. O resultado financeiro de fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme for estabelecido em instrução normativa.”

III. “c) A aplicação de metodologia adequada ao contido nesta decisão, a partir da instrução das prestações de contas anuais municipais e estaduais, referentes aos próximos exercícios, que tenham em seu escopo de análise item relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa.”

IV. “III. Após a remessa dos autos à CGM e à CGE em razão das determinações acima, pelo encaminhamento autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as providências de sua atribuição, relacionadas ao cumprimento da presente decisão, diante do contido em seus Despachos nº 365/20 (peça nº 26) e 427/20 (peça nº 30), bem como para, por meio de instrução normativa, especificar as fontes vinculadas de recursos que efetivamente devem ser consideradas para efeito de avaliação do atendimento do artigo 42 da LRF.

ANEXO I

QUADRO COMPARATIVO

REDAÇÃO DO ITEM NO VOTO ORIGINAL	REDAÇÃO DO ITEM APRESENTADA NESTE VOTO	OBSERVAÇÃO
<p>I. Pela aprovação deste prejulgado, para que o Tribunal assim se pronuncie sobre a interpretação e aplicação do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000: [...]</p> <p>4. Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em quaisquer agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas.</p>	<p>I. Pela aprovação deste prejulgado, para que o Tribunal assim se pronuncie sobre a interpretação e aplicação do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000: [...]</p> <p>4. Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, a serem definidos mediante instrução normativa, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas.</p>	Incorporação da divergência apresentada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.
<p>5. O resultado financeiro das fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.</p>	<p>5. O resultado financeiro de fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme for estabelecido em instrução normativa.</p>	Alteração decorrente da modificação do item 4, acima.
<p>II. Por determinar à Coordenadoria de Gestão Municipal e à Coordenadoria de Gestão Estadual: [...]</p> <p>c) A aplicação de metodologia adequada ao contido nesta decisão, no que se mostrar desde logo viável, a partir da instrução das contas anuais municipais e estaduais referentes aos exercícios de 2020 e 2022, respectivamente, que tenham em seu escopo item de análise relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa.</p>	<p>II. Por determinar à Coordenadoria de Gestão Municipal e à Coordenadoria de Gestão Estadual: [...]</p> <p>c) A aplicação de metodologia adequada ao contido nesta decisão, a partir da instrução das prestações de contas anuais municipais e estaduais, referentes aos próximos exercícios, que tenham em seu escopo de análise item relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa.</p>	Modificação necessária em razão do decurso do tempo.
<p>IV. Após a remessa dos autos à CGM e à CGE em razão das determinações acima, pelo encaminhamento autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as providências de sua atribuição, relacionadas ao cumprimento da presente decisão, diante do contido em seus Despachos nº 365/20 (peça nº 26) e 427/20 (peça nº 30).</p>	<p>III. Após a remessa dos autos à CGM e à CGE em razão das determinações acima, pelo encaminhamento autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as providências de sua atribuição, relacionadas ao cumprimento da presente decisão, diante do contido em seus Despachos nº 365/20 (peça nº 26) e 427/20 (peça nº 30), bem como para, por meio de instrução normativa, especificar as fontes vinculadas de recursos que efetivamente devem ser consideradas para efeito de avaliação do atendimento do artigo 42 da LRF.</p>	Renumeração em razão de erro na numeração original e incorporação da divergência apresentada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.
<p>V. Recomendar aos gestores das contas, por meio da publicação do acórdão, que: [...]</p>	<p>IV. Recomendar aos gestores das contas, por meio da publicação do acórdão, que: [...]</p>	Apenas renumeração.

ANEXO II

CONSOLIDAÇÃO DOS ITENS PARTE DISPOSITIVA

I - Pela aprovação deste prejulgado, para que o Tribunal assim se pronuncie sobre a interpretação e aplicação do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000:

1 Ficam mantidos os itens 1, 2 e 3 do Prejulgado nº 15 deste Tribunal (Acórdão 1490/11 do Tribunal Pleno).¹⁸

2 Revogam-se os itens 4 e 5 do Prejulgado nº 15 deste Tribunal.¹⁹

3 Serão considerados na determinação da disponibilidade de caixa os encargos e despesas compromissadas até o final do exercício, incluindo as obrigações de despesas contraídas no próprio exercício, mesmo em seu primeiro quadrimestre, e as remanescentes de exercícios anteriores.

4 Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, a serem definidos mediante instrução normativa, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas.

5 O resultado financeiro de fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme for estabelecido em instrução normativa.

6 As disponibilidades por fonte de recursos devem ser capazes de suportar as respectivas obrigações.

7 Em regra, a constatação, ao final do último ano do mandato, de superávit no grupo Recursos ordinários/livres superior à totalização dos déficits nos agrupamentos de fontes de recursos afasta a irregularidade referente ao descumprimento do artigo 42 da LRF.

18 “1. a vedação estabelecida no art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 se dirige diretamente ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, condicionando a atuação dos titulares da chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver;

2. A regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oitos últimos meses;

3. A princípio, o art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não possui condão de impedir a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, afastando a inscrição da despesa em restos a pagar, não se exigindo disponibilidade em caixa de valores necessários à duração total do contrato;”

19 “4. O ato de contrair obrigação de despesa, como a celebração de aditivos dentro do período vedado pela norma complementar, deve ser sopesado consoante as peculiaridades do caso, levando-se em conta a concretude dos fatores envolvidos;

5. Dada a competência outorgada a esta Corte para o exercício do controle externo da Administração Pública, os entes submetidos a sua jurisdição devem encaminhar a este Tribunal os termos aditivos e respectivos contratos celebrados nos últimos quadrimestres do mandato para fins de aferição do cumprimento da regra de controle do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000.”

8 O resultado das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa em 31 de dezembro maior que o apurado em 30 de abril não afasta, por si só, a violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9 A posição da disponibilidade líquida em 30 de abril em contraste com o resultado em 31 de dezembro tem especial relevância nos casos de comprovação de programação financeira compatível com o histórico de arrecadações do período, evolução incomum das receitas, adoção das providências de limitação previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal ou de outros fatos relevantes eventualmente demonstrados no caso concreto.

10 A apuração da disponibilidade de caixa:

10.1 Deve conter o somatório de todas as fontes, segregadas por vinculação, na sistemática do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional;

10.2 Deve se dar pela diferença entre o saldo do ativo financeiro e o somatório dos saldos do passivo financeiro e de despesas não empenhadas (ativo financeiro – (passivo financeiro + despesas não empenhadas).

11 No âmbito municipal, as fontes vinculadas devem ser agrupadas de modo compatível com o Relatório de Gestão Fiscal do Município, RGF – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, na forma publicada por este Tribunal de Contas.

12 No cômputo do ativo financeiro, devem ser excluídas as contas do ativo financeiro realizável que decorram de saídas financeiras que não passaram pela execução orçamentária, ou seja, ativos financeiros que não possuem disponibilidade de caixa dando suporte.

13 A *contração de obrigação de despesa* se dá com a emissão do empenho ou com o reconhecimento da obrigação deixada de empenhar.

14 Os empenhos porventura excedentes ao valor a ser executado no exercício devem ser cancelados antes da inscrição em restos a pagar e os que eventualmente restarem inscritos devem ser cancelados caso a obrigação pactuada não venha a ser executada e de fato não haja um passivo exigível.

15 Os empenhos e os restos a pagar legalmente cancelados serão subtraídos do total das obrigações contraídas.

16 A realização de despesa sem prévio empenho caracteriza *contração de obrigação de despesa*.

17 Incluem-se entre as obrigações deixadas de empenhar as despesas não empenhadas por indisponibilidade orçamentária.

18 Cabe ao órgão ou entidade, por meio dos agentes competentes, o reconhecimento da obrigação deixada de empenhar, em conta contábil criada para esse fim.

19 Os encargos e despesas compromissadas a pagar correspondem à soma do saldo do passivo financeiro e do saldo de despesas deixadas de empenhar.

II - Por determinar à Coordenadoria de Gestão Municipal e à Coordenadoria de Gestão Estadual:

a) Que nos processos que tratem da observância do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, informem e opinem, com base em critérios técnicos que considerem adequados, sobre os seguintes aspectos, inclusive de ofício, quando possível, e sem prejuízo de outros que se façam relevantes no caso concreto:

1 A listagem de empenhos e de registros feitos na conta contábil Obrigações deixadas de empenhar, na forma indicada na Instrução 368/20-CGM e na fundamentação da presente decisão, para evidenciação das obrigações contraídas sem a suficiente disponibilidade de caixa.

2 A relevância do déficit, quando constatado.

3 O resultado financeiro apurado no encerramento do mandato anterior.

4 O resultando financeiro apurado ao final de cada ano do mandato que compreende o exercício sob análise.

5 O resultado financeiro apurado ao final do exercício subsequente ao analisado, nos casos em que esta informação estiver disponível quando da emissão da instrução processual.

6 Quando constatado déficit nas fontes vinculadas:

6.1 A existência de superávit no grupo Recursos ordinários/livres capaz de supri-lo;

6.2 O recebimento pelo órgão ou entidade, em momento posterior ao encerramento do exercício, dos recursos vinculados sob análise;

6.3 A responsabilidade do gestor das contas pelo déficit, diante das circunstâncias do caso concreto.

7 A regularidade do cancelamento de empenhos e de restos a pagar, respeitado o entendimento do Tribunal de que, em matéria estadual, essa análise é pertinente às contas dos gestores dos órgãos de que se originaram os cancelamentos.

b) A adoção das providências necessárias à adequação da metodologia de análise quanto à observância do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao contido na presente decisão, inclusive no que se refere ao detalhamento, por fonte de recursos, das despesas não empenhadas e dos ativos realizáveis e às adaptações necessárias para a adequada captação de dados no âmbito estadual.

c) A aplicação de metodologia adequada ao contido nesta decisão, a partir da instrução das prestações de contas anuais municipais e estaduais, referentes aos próximos exercícios, que tenham em seu escopo de análise item relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa.

d) A criação de mecanismos de controle dos recursos destinados ao combate de calamidade pública, para os casos que se amoldarem ao contido no artigo 65, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

e) A utilização da análise de contratos no âmbito de prestações de contas anuais como instrumento subsidiário de aferição do disposto no artigo 42 da LRF, adotando-o nos casos em que se mostrar tecnicamente necessário.

III - Após a remessa dos autos à CGM e à CGE em razão das determinações acima, pelo encaminhamento autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as providências de sua atribuição, relacionadas ao cumprimento da presente decisão, diante do contido em seus Despachos nº 365/20 (peça nº 26) e 427/20 (peça nº 30), bem como para, por meio de instrução normativa, especificar as fontes vinculadas de recursos que efetivamente devem ser consideradas para efeito de avaliação do atendimento do artigo 42 da LRF.

IV - Recomendar aos gestores das contas, por meio da publicação do acórdão, que:

a) constatado o resultado negativo a que se refere o item I, 4, acima, assegurem-se de fazer constar desde logo da prestação de contas as justificativas pertinentes, acompanhadas da documentação comprobatória, de modo que possam ser analisadas pela unidade técnica competente desde o primeiro exame;

b) o empenho se restrinja ao valor a ser executado no exercício;

c) o empenho seja efetuado antes da contratação correspondente;

d) o número do empenho conste do contrato correspondente.

3 DO VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (DIVERGENTE)

Dirijo parcialmente do voto do ilustre Relator, acompanhando o posicionamento apresentado pelo saudoso Conselheiro Artagão de Mattos Leão na sua Proposta de Voto Divergente nº 9/22 (mencionada pelo Relator em seu relatório), em relação ao período abrangido pelo art. 42 da LRF, cujos excertos reproduzo a seguir:

Com relação a delimitação temporal da vedação prevista no dispositivo legal em estudo essencialmente previstas nos itens 03 e 04, a meu sentir, não deve prevalecer a interpretação ora defendida, no sentido de que deverá ser considerado o resultado total apurado no exercício, incluindo - se nestes "a disponibilidade de caixa os encargos e despesas compromissadas até o final do exercício, ou seja, considerando os resultados de exercício anteriores e aquele apurado no primeiro quadrimestre do exercício analisado, independente da evolução dos últimos dois quadrimestres. Veja-se que a redação do art. 42 da Lei nº 101/00, não deixa margem para interpretações extensivas quanto a delimitação temporal para sua incidência, não se podendo desassociar deste conceito, uma eventual exegese de dispositivos claramente acessórios à asserção principal (caput)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Em nossa avaliação, ao se estabelecer a possibilidade de inclusão das obrigações de despesas contraídas no próprio exercício, mesmo em seu primeiro quadrimestre, e as remanescentes de exercícios anteriores, estaria a Corte não reinterpretando as regras do dispositivo legal analisando, mas sim, dando-lhe nova redação, na medida em que estar-se-ia estendendo além da linde temporal, mas também o conceito refluído acerca do ato praticado pelo gestor ao se considerar despesas contraída em épocas distintas e que pode, inclusive, terem sido firmadas por outra gestão.

Ainda que assim não o fosse e mesmo sendo impossível ignorar a necessária interpretação sistemática da norma, considerando-a necessariamente inserida no ordenamento jurídico como um todo, incabível relegar, ainda dentro do exame de hermenêutica jurídica, o mandamento primordial a que se subordina o parágrafo único do art. 42 da Lei em estudo, qual seja: seu próprio *caput*.

Em outras palavras, a interpretação do alcance do conteúdo do parágrafo único não pode ser considerado como regra em apartado, como se fosse um dispositivo autônomo próprio e independente, ao contrário, suas premissas necessariamente devem ser orientadas pelo dispositivo de regência (*caput*), posto que a existência daquele apenas se perfaz com a deste.

Voltando-se à interpretação gramatical da norma, observa-se que no presente caso o parágrafo único não visa estabelecer uma exceção ao *caput*, mas sim, sua complementação, razão pela qual deve ser visto de forma restritiva e, portanto, tendo como limite o enquadramento temporal fixado neste último: dois últimos quadrimestres.

Vale dizer que o parágrafo único apenas destacou o termo final das despesas a serem consideradas, posto que o inicial consta do *caput* do art. 42.

Corroborando, devem ser enfatizados os registros das discussões travadas na Câmara dos Deputados, quando do projeto legislativo que deu origem à Lei nº 101/00:

Art. 42, *caput* - o prazo durante o qual o titular do Poder está proibido de assumir compromissos de longo alcance estende - se de seis, para oito meses antes do final do respectivo mandato;²⁰

Ainda, a doutrina esclarece que:

Embora prevista a despesa continuada na lei do plano, na lei de diretrizes e, finalmente, programada e autorizada na lei do orçamento anual, segundo

20 Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0019991216SA2110000.PDF#page=314>> p. 446

o art. 42, ficará o administrador impedido, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, de contrair obrigações de despesa que não possa ser cumprida integralmente nele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa.

O dispositivo, não obstante, não atinge as novas despesas contraídas no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, ainda que de duração continuada superior ao exercício financeiro.²¹

(...)

Desta forma, é certo que eventual infração do disposto nos arts. 5º da Lei nº 8.666/93 e 141 da Lei nº 14.133/21 deve ser penalizado, porém, como violação da ordem cronológica dos pagamentos e não ao disposto no art. 42, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00.

(...) (grifos no original)

Este Tribunal estaria indo além ao pronunciamento sobre a interpretação e aplicação do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 e efetivamente legislando de forma contrária à expressa disposição legal ao considerar obrigações de despesas contraídas em período anterior aos últimos dois quadrimestres do seu mandato.

Ademais, em relação aos recursos vinculados cuja liberação segue regras próprias, entendo que elas não se enquadrariam na conduta que o art. 42 da LRF busca coibir.

Isso porque o art. 8º, parágrafo único da LRF dispõe que:

Art. 8º (...)

(...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Ou seja, em relação a tais despesas, o gestor possui limitado poder de ingerência (ao contrário das fontes livres, sobre as quais possui total discricionariedade na sua aplicação), não podendo ser ele responsabilizado em caso de eventual frustração da receita em decorrência de ausência de envio por parte do Órgão Repassador

Dessa forma apresento divergência parcial em relação aos itens abaixo mencionados do voto do eminente Relator, nos seguintes termos:

1. (...)

(...)

3. Serão considerados na determinação da disponibilidade de caixa os encargos e despesas compromissadas até o final do exercício, contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício de encerramento de mandato.

4. Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em quaisquer agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, desde que contraídas nos últimos dois

21 MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. ISBN 9788502230460, p. 372.

quadrimestres do último ano de encerramento mandato, não abrangendo as fontes de recurso vinculadas.

5. Exclusão do item “5”.

(...)

8. Para efeito exclusivo da aplicação do artigo 42, da Lei Complementar nº 101/2000, o resultado das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa em 31 de dezembro maior que o apurado em 30 de abril afasta a violação do referido dispositivo.

(...)

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 IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em aprovar o Prejulgado apresentado na Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno nº 20, realizada entre os dias 6 e 9 de dezembro de 2021, agora com as seguintes modificações voltadas à parte dispositiva do acórdão, conforme fundamentação supra:

I - 4. em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, a serem definidos mediante instrução normativa, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas;

II - 5. o resultado financeiro de fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme for estabelecido em instrução normativa;

III - c) a aplicação de metodologia adequada ao contido nesta decisão, a partir da instrução das prestações de contas anuais municipais e estaduais, referentes aos próximos exercícios, que tenham em seu escopo de análise item relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa;

IV - Após a remessa dos autos à CGM e à CGE em razão das determinações acima, pelo encaminhamento autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as providências de sua atribuição, relacionadas ao cumprimento da presente decisão, diante do contido em seus Despachos nº 365/20 (peça nº 26) e 427/20 (peça nº 30), bem como para, por meio de instrução normativa, especificar as fontes vinculadas de recursos que efetivamente devem ser consideradas para efeito de avaliação do atendimento do artigo 42 da LRF.

ANEXO I

QUADRO COMPARATIVO

REDAÇÃO DO ITEM NO VOTO ORIGINAL	REDAÇÃO DO ITEM APRESENTADA NESTE VOTO	OBSERVAÇÃO
<p>I. Pela aprovação deste prejulgado, para que o Tribunal assim se pronuncie sobre a interpretação e aplicação do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000: [...]</p> <p>4. Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em quaisquer agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas.</p>	<p>I. Pela aprovação deste prejulgado, para que o Tribunal assim se pronuncie sobre a interpretação e aplicação do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000: [...]</p> <p>4. Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, a serem definidos mediante instrução normativa, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas.</p>	Incorporação da divergência apresentada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.
<p>5. O resultado financeiro das fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.</p>	<p>5. O resultado financeiro de fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme for estabelecido em instrução normativa.</p>	Alteração decorrente da modificação do item 4, acima.
<p>II. Por determinar à Coordenadoria de Gestão Municipal e à Coordenadoria de Gestão Estadual: [...]</p> <p>c) A aplicação de metodologia adequada ao contido nesta decisão, no que se mostrar desde logo viável, a partir da instrução das contas anuais municipais e estaduais referentes aos exercícios de 2020 e 2022, respectivamente, que tenham em seu escopo item de análise relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa.</p>	<p>II. Por determinar à Coordenadoria de Gestão Municipal e à Coordenadoria de Gestão Estadual: [...]</p> <p>c) A aplicação de metodologia adequada ao contido nesta decisão, a partir da instrução das prestações de contas anuais municipais e estaduais, referentes aos próximos exercícios, que tenham em seu escopo de análise item relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa.</p>	Modificação necessária em razão do decurso do tempo.
<p>IV. Após a remessa dos autos à CGM e à CGE em razão das determinações acima, pelo encaminhamento autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as providências de sua atribuição, relacionadas ao cumprimento da presente decisão, diante do contido em seus Despachos nº 365/20 (peça nº 26) e 427/20 (peça nº 30).</p>	<p>III. Após a remessa dos autos à CGM e à CGE em razão das determinações acima, pelo encaminhamento autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as providências de sua atribuição, relacionadas ao cumprimento da presente decisão, diante do contido em seus Despachos nº 365/20 (peça nº 26) e 427/20 (peça nº 30), bem como para, por meio de instrução normativa, especificar as fontes vinculadas de recursos que efetivamente devem ser consideradas para efeito de avaliação do atendimento do artigo 42 da LRF.</p>	Renumeração em razão de erro na numeração original e incorporação da divergência apresentada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.
<p>V. Recomendar aos gestores das contas, por meio da publicação do acórdão, que: [...]</p>	<p>IV. Recomendar aos gestores das contas, por meio da publicação do acórdão, que: [...]</p>	Apenas renumeração.

ANEXO II

CONSOLIDAÇÃO DOS ITENS PARTE DISPOSITIVA

I - Pela aprovação deste prejulgado, para que o Tribunal assim se pronuncie sobre a interpretação e aplicação do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000:

1 Ficam mantidos os itens 1, 2 e 3 do Prejulgado nº 15 deste Tribunal (Acórdão 1490/11 do Tribunal Pleno).²²

2 Revogam-se os itens 4 e 5 do Prejulgado nº 15 deste Tribunal.²³

3 Serão considerados na determinação da disponibilidade de caixa os encargos e despesas compromissadas até o final do exercício, incluindo as obrigações de despesas contraídas no próprio exercício, mesmo em seu primeiro quadrimestre, e as remanescentes de exercícios anteriores.

4 Em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, a serem definidos mediante instrução normativa, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas.

5 O resultado financeiro de fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme for estabelecido em instrução normativa.

6 As disponibilidades por fonte de recursos devem ser capazes de suportar as respectivas obrigações.

7 Em regra, a constatação, ao final do último ano do mandato, de superávit no grupo Recursos ordinários/livres superior à totalização dos déficits nos agrupamentos de fontes de recursos afasta a irregularidade referente ao descumprimento do artigo 42 da LRF.

22 “1. a vedação estabelecida no art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 se dirige diretamente ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, condicionando a atuação dos titulares da chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver;

2. A regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oitos últimos meses;

3. A princípio, o art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não possui condão de impedir a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, afastando a inscrição da despesa em restos a pagar, não se exigindo disponibilidade em caixa de valores necessários à duração total do contrato;”

23 “4. O ato de contrair obrigação de despesa, como a celebração de aditivos dentro do período vedado pela norma complementar, deve ser sopesado consoante as peculiaridades do caso, levando-se em conta a concretude dos fatores envolvidos;

5. Dada a competência outorgada a esta Corte para o exercício do controle externo da Administração Pública, os entes submetidos a sua jurisdição devem encaminhar a este Tribunal os termos aditivos e respectivos contratos celebrados nos últimos quadrimestres do mandato para fins de aferição do cumprimento da regra de controle do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000.”

8 O resultado das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa em 31 de dezembro maior que o apurado em 30 de abril não afasta, por si só, a violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9 A posição da disponibilidade líquida em 30 de abril em contraste com o resultado em 31 de dezembro tem especial relevância nos casos de comprovação de programação financeira compatível com o histórico de arrecadações do período, evolução incomum das receitas, adoção das providências de limitação previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal ou de outros fatos relevantes eventualmente demonstrados no caso concreto.

10 A apuração da *disponibilidade de caixa*:

10.1 Deve conter o somatório de todas as fontes, segregadas por vinculação, na sistemática do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional;

10.2 Deve se dar pela diferença entre o saldo do ativo financeiro e o somatório dos saldos do passivo financeiro e de despesas não empenhadas (ativo financeiro – (passivo financeiro + despesas não empenhadas).

11 No âmbito municipal, as fontes vinculadas devem ser agrupadas de modo compatível com o Relatório de Gestão Fiscal do Município, RGF – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, na forma publicada por este Tribunal de Contas.

12 No cômputo do ativo financeiro, devem ser excluídas as contas do ativo financeiro realizável que decorram de saídas financeiras que não passaram pela execução orçamentária, ou seja, ativos financeiros que não possuem disponibilidade de caixa dando suporte.

13 A *contração de obrigação de despesa* se dá com a emissão do empenho ou com o reconhecimento da obrigação deixada de empenhar.

14 Os empenhos porventura excedentes ao valor a ser executado no exercício devem ser cancelados antes da inscrição em restos a pagar e os que eventualmente restarem inscritos devem ser cancelados caso a obrigação pactuada não venha a ser executada e de fato não haja um passivo exigível.

15 Os empenhos e os restos a pagar legalmente cancelados serão subtraídos do total das obrigações contraídas.

16 A realização de despesa sem prévio empenho caracteriza *contração de obrigação de despesa*.

17 Incluem-se entre as obrigações deixadas de empenhar as despesas não empenhadas por indisponibilidade orçamentária.

18 Cabe ao órgão ou entidade, por meio dos agentes competentes, o reconhecimento da obrigação deixada de empenhar, em conta contábil criada para esse fim.

19 Os *encargos e despesas compromissadas a pagar* correspondem à soma do saldo do passivo financeiro e do saldo de despesas deixadas de empenhar.

II - Por determinar à Coordenadoria de Gestão Municipal e à Coordenadoria de Gestão Estadual:

a) Que nos processos que tratem da observância do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, informem e opinem, com base em critérios técnicos que considerem adequados, sobre os seguintes aspectos, inclusive de ofício, quando possível, e sem prejuízo de outros que se façam relevantes no caso concreto:

1 A listagem de empenhos e de registros feitos na conta contábil *Obrigações deixadas de empenhar*, na forma indicada na Instrução 368/20-CGM e na fundamentação da presente decisão, para evidenciação das obrigações contraídas sem a suficiente disponibilidade de caixa.

2 A relevância do déficit, quando constatado.

3 O resultado financeiro apurado no encerramento do mandato anterior.

4 O resultando financeiro apurado ao final de cada ano do mandato que compreende o exercício sob análise.

5 O resultado financeiro apurado ao final do exercício subsequente ao analisado, nos casos em que esta informação estiver disponível quando da emissão da instrução processual.

6 Quando constatado déficit nas fontes vinculadas:

6.1 A existência de superávit no grupo Recursos ordinários/livres capaz de supri-lo;

6.2 O recebimento pelo órgão ou entidade, em momento posterior ao encerramento do exercício, dos recursos vinculados sob análise;

6.3 A responsabilidade do gestor das contas pelo déficit, diante das circunstâncias do caso concreto;

7 A regularidade do cancelamento de empenhos e de restos a pagar, respeitado o entendimento do Tribunal de que, em matéria estadual, essa análise é pertinente às contas dos gestores dos órgãos de que se originaram os cancelamentos.

b) A adoção das providências necessárias à adequação da metodologia de análise quanto à observância do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao contido na presente decisão, inclusive no que se refere ao detalhamento, por fonte de recursos, das despesas não empenhadas e dos ativos realizáveis e às adaptações necessárias para a adequada captação de dados no âmbito estadual.

c) A aplicação de metodologia adequada ao contido nesta decisão, a partir da instrução das prestações de contas anuais municipais e estaduais, referentes aos próximos exercícios, que tenham em seu escopo de análise item relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa.

d) A criação de mecanismos de controle dos recursos destinados ao combate de calamidade pública, para os casos que se amoldarem ao contido no artigo 65, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

e) A utilização da análise de contratos no âmbito de prestações de contas anuais como instrumento subsidiário de aferição do disposto no artigo 42 da LRF, adotando-o nos casos em que se mostrar tecnicamente necessário.

III - Após a remessa dos autos à CGM e à CGE em razão das determinações acima, pelo encaminhamento autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as providências de sua atribuição, relacionadas ao cumprimento da presente decisão, diante do contido em seus Despachos nº 365/20 (peça nº 26) e 427/20 (peça nº 30), bem como para, por meio de instrução normativa, especificar as fontes vinculadas de recursos que efetivamente devem ser consideradas para efeito de avaliação do atendimento do artigo 42 da LRF.

IV - Recomendar aos gestores das contas, por meio da publicação do acórdão, que:

a) Constatado o resultado negativo a que se refere o item I, 4, acima, assegurem-se de fazer constar desde logo da prestação de contas as justificativas pertinentes, acompanhadas da documentação comprobatória, de modo que possam ser analisadas pela unidade técnica competente desde o primeiro exame;

b) O empenho se restrinja ao valor a ser executado no exercício;

c) O empenho seja efetuado antes da contratação correspondente;

d) O número do empenho conste do contrato correspondente.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencedor), os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Votou, acompanhando o Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), o Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

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

Plenário Virtual, 23 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

AGENTE PÚBLICO

NOVA LEI DE LICITAÇÕES – FUNÇÕES ESSENCIAIS

DESEMPENHO

PROCESSO N° : 279036/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CORNÉLIO PROCÓPIO
INTERESSADO : AMIN JOSE HANNOUCHE
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 3561/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Lei nº 14.133. Agentes públicos para o desempenho das funções essenciais. Exigências e qualificações expressamente previstas em lei, nos termos desta decisão. Prejulgado nº 25-TCE/PR. Vedaçãõ à percepção de função gratificada por ocupante de cargo comissionado.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta recebida por intermédio do r. Despacho nº 488/23-GCDA (peça nº 09), formulada pelo Município de CORNÉLIO PROCÓPIO, devidamente representado por seu Prefeito, Amin José Hannouche, na qual questiona se as funções atribuídas aos agentes públicos através da Lei nº 14.133/21 poderão ser exercidas por servidores comissionados e se os mesmos, nas condições atuais do quadro de pessoal que se encontra o Município e diante do interesse público revelado, poderão receber gratificação, mediante lei autorizativa, pelo exercício de função até que sejam designados servidores efetivos.

A Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca, em sua Informação nº 47/23 (peça nº 07), enumerou como julgados afetos à matéria e dotados de força normativa os

Acórdãos nos 2298/19-STP¹, 3595/17-STP², 3606/20-STP³ e 3863/19-STP⁴.

Ato contínuo, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização atestou que há impactos em sistemas e fiscalização realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, o que motivou pedido para que os autos, após o julgamento, a ela retornem para ciência e os devidos encaminhamentos (Despacho nº 381/23, peça nº 12).

Quanto ao mérito, a Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua Instrução nº 2425/23 (peça nº 13), feitas as considerações cabíveis, entendeu que:

- 1 CONSULTA. CÂMARA DE VEREADORES DE CAPANEMA. QUESTIONAMENTOS QUANTO À COMPOSIÇÃO DE COMISSÕES DE LICITAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 51 DA LEI N. 8.666/93. ADMISSIBILIDADE E RESPOSTA.
 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.
- 2 (...)
 - iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, conforme atribuições previstas na lei em sentido formal que institui os respectivos cargos ou funções de confiança; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)
 - iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas, cabendo à lei em sentido formal a indicação dos requisitos de investidura no cargo ou função comissionada. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21)
 - (...)
 - viii. É vedado(a)
 - a. A acumulação de cargos em comissão e funções comissionadas e o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva a ocupante de cargo em comissão;
 - b. A cessão do servidor ocupante de cargo comissionado a outro órgão caso configurada desvinculação hierárquica da autoridade nomeante;
 - c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança;
- 3
 1. É possível a criação de gratificações para compensar servidores efetivos pelo desempenho de atividades em regime de dedicação em tempo integral e pelo exercício de chefia de grupos de trabalho na forma de percentual sobre os vencimentos do servidor, porém é necessário que lei em sentido formal estabeleça critérios objetivos para a definição do percentual a ser concedido a cada servidor ou empregado público, sendo vedado o pagamento dessas gratificações a ocupantes de cargos em comissão.
 2. A lei que cria o cargo em comissão deve necessariamente estabelecer requisitos para posse, que devem ser de escolaridade mínima compatível com suas atribuições e/ou de experiência profissional comprovada na área de atuação, verificada mediante critérios definidos objetivamente em lei, sendo vedada a admissão de critérios subjetivos, tais como “notório saber”, “ampla experiência” ou assemelhados.
- 4 (...)
 2. A questão relativa à possibilidade de se estender a gratificação de participação em comissão de licitação a todos os membros e a servidores comissionados, o questionamento já foi respondido por esta Corte por meio dos Acórdãos nº 1144/12-STP e nº 671/18-STP, nos seguintes termos:
Acórdão nº 1144/12-STP: ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade em: Responder a presente consulta no sentido da possibilidade de instituição de gratificação aos servidores membros da comissão de licitação, desde que criada ou prevista em lei, bem como pela sua percepção com outra gratificação de natureza diversa, desde que prevista em lei e seja recebida por servidor efetivo, sendo vedada a sua percepção por servidor comissionado, nos termos no Parecer nº 7877/11 e da fundamentação supra.
Acórdão nº 671/18 – STP: 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 – Conhecer a Consulta e, no mérito respondê-la no seguinte sentido: Não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço.

Resposta: Segundo se infere dos artigos 6º, inc. LX, 8º e 32, §1º, inc. XI da Lei Federal nº 14.133/2021 não podem ser exercidas por servidores comissionados as funções atribuídas aos seguintes agentes públicos: i) agentes de contratação, pregoeiros e suplentes; ii) pelo menos três membros da comissão de contratação responsável por conduzir as licitações sob a modalidade diálogo competitivo; iii) pelo menos um membro da comissão de contratação que eventualmente venha a substituir o agente de contratação nas licitações que envolvam bens especiais.

Às funções atribuídas aos demais agentes públicos referidos pela lei de licitações, a exemplo dos membros da equipe de apoio, gestores de contrato e fiscais de contrato, poderão ser exercidas por servidores comissionados desde que: i) justificadas as razões da escolha do servidor comissionado em detrimento do servidor efetivo; ii) demonstradas as medidas concretas a serem adotadas para a resolução do obstáculo que impediu a designação de servidores efetivos; iii) demonstrada a presença das atribuições de direção, chefia ou assessoramento referidas pelo artigo 37, inciso V da Constituição Federal.

Não é possível a instituição de gratificação a servidores ocupantes de cargo comissionado para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei nº 14.133/21, eis que o cargo em comissão já pressupõe o exercício de um encargo diferenciado conforme decidido por esta Corte de Contas na consulta com força normativa nº 577361/16.

Por fim, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 179/23-PGC (peça nº 14), corroborou, em suma, as conclusões vertidas pela unidade técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O núcleo da Consulta em voga possui liame direto com a previsão inovadora trazida pelo artigo 7º da Lei nº 14.133/2021, doravante trasladado em sua íntegra:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Em continuidade, agora com suporte no que conceitua o artigo 6º, V, do texto de lei em comento, tem-se que agente público é o indivíduo que, em virtude de

eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, exerce mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública.

Superada esta breve introdução, infere-se, de plano, que a norma geral para desempenho das funções essenciais à execução da Nova Lei de Licitações se entabula para que os agentes escolhidos para tanto sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração.

Tal qual leciona Marçal Justen Filho⁵, a lei impõe uma preferência a ser observada de modo objetivo e rigoroso, ou seja, somente caberá indicar sujeito que não atenda aos requisitos do inc. I quando **se verificar a inviabilidade ou a frustração da solução consagrada no dispositivo** (grifo nosso).

Destarte, razoável coligir que tal primazia denota viés mandatório e que eventual ação contrária demanda justificativas acerca da impraticabilidade de se satisfazer o que preconiza a legislação especial.

Em outras palavras, quer-se dizer que agir diversamente não pode resultar de ato meramente discricionário, pelo contrário, requisita-se ato fundamentado e comprovação da inviabilidade de se dar cumprimento ao preceito suscitado, traduzindo-se em situação excepcional e transitória. Outrossim, ao se enfrentar tal conjuntura, vale para o servidor comissionado idênticas qualificações postas em lei para os efetivos.

Contudo, não basta se tratar de servidor efetivo ou empregado público constante do quadro permanente, requer-se, além disso, que os eleitos detenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

A respeito do item ora abordado, bem salienta o doutrinador já referido que⁶:

É inquestionável que os processos de seleção dos agentes públicos usualmente não avaliam as competências (em sentido técnico) exigidas e titularizadas pelos indivíduos. Os concursos públicos acabam sendo um conjunto de questões teóricas, não se constituindo em instrumento adequado para avaliar habilidades mais específicas.

É muito pouco provável que os agentes públicos atuando em certa entidade ou órgão disponham das competências (em sentido técnico) necessárias e pertinentes à condução de licitações e contratações administrativas.

Logo, a aplicação das concepções de gestão por competências relativamente a licitações administrativas acarreta a necessidade de qualificação dos agentes.

Ademais, moderniza a legislação ao incutir expressamente a fundamental segregação de funções, cujo intuito primordial reside no impedimento de condutas equivocadas resultantes da falta de aptidões do agente e de afazeres viciados em decorrência do acúmulo de papéis, viabilizando que o eleito tenha suas ações

5 Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 201.

6 Ibid., p. 197/198.

fiscalizadas por outros, materializando e privilegiando, de modo inequívoco, o sistema dos freios e contrapesos.

De todo o evidenciado até o momento, forçoso deduzir que a Nova Lei de Licitações trouxe quesitos bem delineados e fechados, demonstrando que a atuação na área jurídica em relevo exige independência, fiscalização e conhecimentos específicos.

Sem querer soar repetitivo, busco amparo, mais uma vez, nas irretocáveis palavras de Marçal Justen Filho⁷, que, ao comentar a essência do mandamento em apreço, assim pontua:

O dispositivo reconhece que muitos agentes públicos não gozam da plenitude de garantias e que se encontram em situação de demissão *ad nutum* – ou seja, segundo a vontade de uma autoridade superior. A viabilidade de o sujeito ser demitido sem evidência de conduta reprovável gera a vulnerabilidade de sua posição.

A Lei presume que um agente público que não goze de plenas garantias poderá sofrer pressões mais intensas ou ser tentado a praticar condutas irregulares.

A relevância das atividades pertinentes a licitações e contratações conduziu a Lei a dar preferência à atuação de agentes públicos menos vulneráveis à incerteza.

Depois de bem delimitar as questões decorrentes do artigo 7º da Lei nº 14.133/2021, ingresso no que estabelece o seu artigo 8º, especificamente para as figuras dos agentes de contratação, da comissão de contratação e dos pregoeiros – integrantes do órgão de contratação –, relativamente aos quais não se faz uso do indicativo preferencialmente, segundo o trecho ora transcrito:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado,

7 Ibid., p. 200.

por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação. § 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

Apesar disso, as ponderações anteriormente apostas no que toca ao artigo 7º valem integralmente para o artigo 8º, uma vez que as regras do artigo 7º aplicam-se genericamente à atuação de qualquer agente público que, no exercício de suas funções, intervier nas atividades pertinentes a licitações e contratações administrativas⁸, o que nos leva a crer que aqui, de igual forma e excepcionalmente, pode ocorrer delegação a servidores comissionados, o que, repita-se, como exaustivamente demonstrado, não atende ao objetivo legal já discutido.

O agente de contratação vem conceituado no artigo 6º, LX e integralmente repetido no artigo 8º, como a pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (sem grifos no original).

Em seu § 2º, há dicção de que em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão (sem grifos no original).

Neste ponto, ousou divergir da unidade técnica quando constata que ao menos um dos membros da comissão de contratação precisa ser servidor efetivo, a meu ver, pelo fato de a comissão substituir o agente de contratação – obrigatoriamente selecionado do rol de servidores efetivos e empregados públicos –, prevalecerá a compreensão de que a comissão deve seguir a mesma prescrição dominante para o agente considerado isoladamente.

Se o desígnio do legislador fosse o acima aconselhado, ter-se-ia conservado disposição semelhante àquela do artigo 51, caput, da Lei nº 8.666/93, que estatuiu que a comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação. Diante da ausência de qualquer delimitação similar na nova lei, entendo que merece ser priorizada a composição mencionada no parágrafo precedente.

Dentro do mesmo repertório, o artigo 8º, em seu § 5º, insere o pregoeiro em idêntica condição do agente de contratação, ao preconizar que o agente responsável

8 Ibid., p. 212.

pela condução do certame será designado pregoeiro, e, igualmente, nos casos de leilão, seria indicado como leiloeiro.

Ressalto que a NLL, justamente por ser de amplo conhecimento que seu novo ordenamento impõe incontáveis e profundas adaptações por parte da administração pública, trata de prazos, como é o caso do artigo 176, que prevê seis anos para que os municípios com até vinte mil habitantes deem cumprimento, entre outros, às condicionantes dos artigos 7º e 8º.

Mais adiante, conforme bem frisado pela unidade técnica, da interpretação conjunta dos artigos 191 e 193, II, toma-se como preceito geral que o tempo de adequação às inovações teve início em 05/04/2021⁹ e encerrará em 30/12/2023, coincidindo esta última com a revogação da Lei nº 8.666/93.

Por fim, resta o exame da indagação atinente à possibilidade de implementação de gratificação a servidores ocupantes de cargos comissionados destacados para exercer os encargos retratados na lei de licitações.

Este Tribunal tem entendimento fixado em sede de consulta com força normativa – enumeradas pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca –, na qual se entendeu não ser admissível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço, tal qual se verifica, também, do contido no Prejulgado nº 25-TCE/PR.

Assim, concluo que a presente consulta deve ser respondida nos seguintes termos:

I - As funções atribuídas aos agentes públicos através da Lei nº 14.133/21 poderão ser exercidas por servidores comissionados?

Com base em tudo o que foi discorrido, a Nova Lei de Licitações traz como regra que os agentes públicos designados para desempenho das funções ditas essenciais devem atender o disposto no artigo 7º, I, ou seja, devem ser selecionados, preferencialmente, entre servidores efetivos e empregados públicos. Se o município não tiver condições de dar atendimento à lei, de modo justificado e fundamentado, poderá indicar temporariamente servidor comissionado que detenha todas as qualificações impostas no artigo em comento.

O mesmo vale para o artigo 8º, especificamente para as figuras dos agentes de contratação, da comissão de contratação e dos pregoeiros, integrantes do órgão de contratação.

II - Se positiva a resposta anterior, nas condições atuais do quadro de pessoal que se encontra o Município e diante do interesse público revelado, poderão receber gratificação, mediante lei autorizativa?

9 Uma vez que a lei foi publicada em 01/04/2021, com vigência iniciada no primeiro dia útil seguinte, qual seja 05/04/2021.

Não, não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço, consoante entendimento dotado de força normativa já estabelecido por esta Corte de Contas no Prejulgado nº 25.

Em face do exposto, VOTO por conhecer a consulta, para, no mérito, esboçar resposta no sentido de:

I - As funções atribuídas aos agentes públicos através da Lei nº 14.133/21 poderão ser exercidas por servidores comissionados?

Com base em tudo o que foi discorrido, a Nova Lei de Licitações traz como regra que os agentes públicos designados para desempenho das funções ditas essenciais devem atender o disposto no artigo 7º, I, ou seja, devem ser selecionados, preferencialmente, entre servidores efetivos e empregados públicos. Se o município não tiver condições de dar atendimento à lei, de modo justificado e fundamentado, poderá indicar temporariamente servidor comissionado que detenha todas as qualificações impostas no artigo em comento.

O mesmo vale para o artigo 8º, especificamente para as figuras dos agentes de contratação, da comissão de contratação e dos pregoeiros, integrantes do órgão de contratação.

II - Se positiva a resposta anterior, nas condições atuais do quadro de pessoal que se encontra o Município e diante do interesse público revelado, poderão receber gratificação, mediante lei autorizativa?

Não, não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço, consoante entendimento dotado de força normativa já estabelecido por esta C. Corte de Contas no Prejulgado nº 25.

III - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros cabíveis, no âmbito das competências definidas no Regimento Interno, bem como à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as finalidades discorridas no Despacho nº 381/23 (peça nº 12), e, por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer a consulta para, no mérito, responder no sentido de:

I - As funções atribuídas aos agentes públicos através da Lei nº 14.133/21 poderão ser exercidas por servidores comissionados?

Com base em tudo o que foi discorrido, a Nova Lei de Licitações traz como regra que os agentes públicos designados para desempenho das funções ditas essenciais devem atender o disposto no artigo 7º, I, ou seja, devem ser selecionados, preferencialmente, entre servidores efetivos e empregados públicos. Se o município não tiver condições de dar atendimento à lei, de modo justificado e fundamentado, poderá indicar temporariamente servidor comissionado que detenha todas as qualificações impostas no artigo em comento;

O mesmo vale para o artigo 8º, especificamente para as figuras dos agentes de contratação, da comissão de contratação e dos pregoeiros, integrantes do órgão de contratação;

II - Se positiva a resposta anterior, nas condições atuais do quadro de pessoal que se encontra o Município e diante do interesse público revelado, poderão receber gratificação, mediante lei autorizativa?

Não, não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço, consoante entendimento dotado de força normativa já estabelecido por esta C. Corte de Contas no Prejulgado nº 25;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros cabíveis, no âmbito das competências definidas no Regimento Interno, bem como à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as finalidades discorridas no Despacho nº 381/23 (peça nº 12), e, por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 9 de novembro de 2023 – Sessão Virtual nº 21.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

REQUISITOS – PESQUISA DE PREÇOS – SERVIÇO ESPECIALIZADO

PROCESSO N° : 349227/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : ANDRÉ RIBEIRO GIAMBERARDINO, DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 3215/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Defensoria Pública do Estado. Inexigibilidade de licitação. Realização de cotação de preços com diversos fornecedores. Possibilidade. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Defensor Público-Geral, por meio da qual faz a seguinte indagação:

A realização de prévia pesquisa ao mercado, mediante cotação com diversos fornecedores para cursos de treinamento e aperfeiçoamento, inviabiliza a posterior contratação por inexigibilidade, no regime da Lei 8.666/93? E no regime da Lei 14.133/21?

Instruindo o feito, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) apresentou sua Informação n° 100/2022 (peça 9), explicitando julgado que, consoante seu entender, toca ao presente tema.

O opinativo jurídico do consulente (peça 4) foi lavrado assentado com a seguinte ementa:

INEXIGIBILIDADE. SERVIÇO TÉCNICO PROFISSIONAL ESPECIALIZADO. TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. PESQUISA DE PREÇO.

1. O gestor público deve observar a jurisprudência das Cortes de Contas, mesmo quando verificar que os julgados são contrários à doutrina majoritária.
2. A pesquisa de mercado nas contratações por inexigibilidade deve ser realizada a partir dos preços praticados pelo futuro contratado em oportunidades anteriores, de igual ou semelhante objeto.
3. A contratação por inexigibilidade é incompatível com a realização prévia de cotação com diversos fornecedores, seguida de comparação das propostas, pois essas condutas indicam possibilidade de competição.
4. Parecer negativo, sem prejuízo da possibilidade de licitar o objeto ou de encaminhar consulta abstrata ao TCE/PR” (peça 4, fls. 1).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n° 71/2022, peça 12) propôs que a presente consulta fosse respondida, no seguinte sentido: “não inviabiliza a contratação

por inexigibilidade, a realização de prévia pesquisa de mercado, mediante cotação com diversos fornecedores para cursos de treinamento e aperfeiçoamento, seja no regime da Lei nº 8.666/1993, seja no regime da Lei nº 14.133/2021, desde que preenchidos todos os requisitos legais para caracterização da inviabilidade de competição” (fls. 8).

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer nº 8/2023, peça 13) ofertou como resposta que a realização de pesquisa de mercado para fins de contratação de cursos de treinamento e aperfeiçoamento (tanto pela Lei nº 8.666/93, quanto pela lei nº 14.133/21) não descaracteriza a inviabilidade de competição, considerando que a orçamentação é requisito essencial à formalização do procedimento licitatório, independentemente da forma a ser adotada para a contratação.

É, naquilo que importa, a súmula do estado dos autos.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias à sua admissibilidade. O consultante ostenta legitimidade para a formulação do presente expediente, consoante já assentado na decisão monocrática que recebeu a consulta (Despacho nº 642/2002, peça 7). A dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal. No mais, em atenção aos incisos II, IV e V, do artigo 311 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná (RITCEPR), o feito se encontra devidamente quesitado, instruído (peça 4) e formulado em tese.

Posto isso, ratifica-se o conhecimento da consulta.

Antes do enfrentamento objetivo do mérito do questionamento, há que se tecer algumas considerações.

Os trabalhos relativos a treinamentos e aperfeiçoamento de pessoal são expressamente considerados serviços profissionais especializados, seja pela Lei nº 8.666/1993 (artigo 13, inciso VI), quanto pela Lei nº 14.133/2021 (artigo 6º, inciso XVIII, alínea “f”). E se assim o são, ambos os diplomas os consideram como passíveis de serem contratados diretamente, diante da inexigibilidade de licitação (artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, e artigo 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021). E quando se trata especificamente de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviço técnico especializado não se está a falar de uma inviabilidade absoluta de competição. Na hipótese em tela, a inviabilidade é relativa, como testifica a doutrina:

A situação, portanto, encerra uma inviabilidade relativa de competição, na medida em que há uma pluralidade de possíveis prestadores, mas a realização de um certame competitivo esvai-se totalmente na medida em que não há meios de se definir critérios objetivos de seleção para fundamentar a licitação (Edigar Guimarães. Contratação direta: comentários às hipóteses de licitação dispensável e inexigível. 2 ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2015. p. 239).

A inviabilidade absoluta, caracterizada pela falta completa de competição, dada a existência de um único interessado hábil à execução do objeto que se pretende contratar, parece ser o caso somente da hipótese de produtor, empresa ou representante comercial exclusivos (artigo 25, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021). Diversamente é o caso da contratação de serviços técnicos especializados, como outrora já declinado, de profissionais do setor artístico (artigo 25, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, e artigo 74, incisos II e III, da Lei nº 14.133/2021), objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento, e da aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha (artigo 74, incisos IV e V, da Lei nº 14.133/2021). Ou seja, inviabilidade de competição não significa ausência de interessados capazes de fornecer ou executar o que se intenta contratar. E, em havendo uma pluralidade de eventuais competidores, inexistente óbice lógico a impedir, peremptoriamente, a realização de cotação de preços entre eles. De igual forma, não há que se falar em obstáculo jurídico, dada a inexistência de dispositivo expresso coibindo objetivamente essa conduta. No caso, na inviabilidade relativa de competição não é de índole subjetiva, dado que existem possíveis prestadores ou fornecedores, mas de caráter objetivo, dada a impossibilidade de fixação de critérios para uma seleção objetiva e isonômico do licitante vencedor.

Ocorre que, eventualmente, a existência de prévia cotação de preços aliada a outras circunstâncias pode, de fato, alentar a caracterização de competitividade, cuja inviabilidade é o núcleo intangível da licitação inexigível.

Aliás, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) já decidiu nesse sentido:

se a contratação foi antecedida de uma cotação de preço, resta demonstrada a existência de vários possíveis prestadores de serviço. Em havendo a possibilidade de competição entre esses agentes econômicos, o processo licitatório mostra-se possível e a hipótese para a contratação direta pela via da inexigibilidade de licitação, inexistente (Acórdão nº 2280/2019, da Primeira Câmara).

Compulsando detidamente o referido julgado, tem-se que o excerto acima transcrito efetivamente compõe as razões de decidir, situando-se topograficamente no final do aresto, no entanto, sua *ratio essendi* parece ter sido retirada de instrução de unidade técnica, no caso a Secretária de Recursos do citado Tribunal, a qual foi adotada, na sua integralidade, como relatório do *decisum*. Assim, do referido relatório, é possível retirar, com mais detalhes, os motivos que ensejaram essa específica conclusão:

Embora esta Corte admita a contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento de pessoal por inexigibilidade de licitação, preenchidos os requisitos quanto à definição legal de serviços técnicos, à natureza singular e à notória especialização, há indicação de que a contratação da empresa Wisnet não seria enquadrável na hipótese de inviabilidade de competição. Segundo afirmado pelos gestores,

foi analisada a lista dos clientes das empresas consultadas na cotação. Ainda, o parecer técnico elaborado pelo Sr. Alexandre de Castro para justificar a contratação registrou que **houve a análise das propostas das empresas consultadas para aferir a aderência à estrutura requerida para atender o curso** (peça 24). Em outras palavras, **a realização de cotação de preços, com suposta comparação de qualificações e propostas, indica que havia a possibilidade de competição.** Caso a seleção houvesse sido aberta a um universo mais amplo de interessados por meio de licitação, com definição das qualificações e requisitos necessários para a prestação, haveria maior chance de o IEL/PR obter uma proposta mais vantajosa (grifou-se).

Perceba-se que os elementos dos autos ressoam uma efetiva consulta ao mercado a procura de profissionais que se encaixariam às necessidades do ente promotor da contratação direta vergastada – verificação de lista de clientes de empresas consultadas, aderência das estruturas das empresas ao atendimento ao curso, e comparação de qualificações e propostas. A confluência desses fatores culminou na constatação da existência de competição. Assim, não se teve por caracterizados os requisitos autorizadores da inexigibilidade para fins de contratação direta de serviço técnico especializado, notadamente, o que parece ser o caso do julgado do TCU, a singularidade do serviço prestado.

Assente essa cautela, há que se pontuar acerca da necessidade e pertinência da realização prévia de pesquisa de preços, haja vista que, deveras, a legislação de regência não a impõe. Ambos os regramentos principais vigentes, na atualidade, das licitações e contratos administrativos impõem, em verdade, a necessidade de apresentar a justificativa de preços (artigo 26, inciso III, da Lei nº 8.666/1993) ou de demonstrar a compatibilidade com os valores praticados pelo mercado (artigo 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021). Nenhuma das normativas exigem prévia pesquisa de preços, pelo menos não na acepção que imprime o consulente – como cotação com diversos fornecedores –, mas apenas que os valores a serem contratados estejam devidamente justificados e vigentes com aqueles no mercado. Diga-se mais: a concisão do citado artigo 26, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 – que apenas obriga que o processo de inexigibilidade esteja instruído com a justificativa de preços – não alentou a disposição similar na nova lei, que detalha objetivamente a forma de comprovação da compatibilidade de preços com o mercado. Eis a literalidade da regra em epígrafe:

Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo (artigo 23, § 4º).

O citado dispositivo traz ao plano normativo, com status de norma geral de licitação, o que já era sufragado na jurisprudência e doutrina, como metodologia

razoável para a motivação do preço futuro da contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Daí a compatibilidade da regra legal com aquilo que já era lecionado pela doutrina:

Justificar o preço não é, em absoluto, informar que a Administração se sujeitou ao preço imposto pelo contratado. O sentido do termo é muito mais amplo: justificar o preço é declarar, conforme o que for determinado em cada inciso ou parágrafo do artigo que autoriza a contratação direta, se o valor contratado é compatível com o do mercado, ou se o preço é justo, certo, que uma avaliação técnica encontraria (Ulysses Jacoby: 2004, p. 646).

Diante disso, razão assiste à unidade técnica quando testifica que:

Primeiramente, cabe destacar que não é a justificativa de preços entre diversos fornecedores ou do próprio executor em contratos anteriores que irá caracterizar ou inviabilizar a inexigibilidade de uma licitação. Antes, será o enquadramento do curso de treinamento e aperfeiçoamento entre as hipóteses de impossibilidade de competição insculpidas no art. 25 da Lei nº 8.666/1993, mais precisamente seu inciso II c/c art. 13, VI da citada Lei.⁶⁷ Dessa forma, para caracterização da inviabilidade de competição, o curso de treinamento e aperfeiçoamento deve: (a) estar entre os serviços técnicos especializados enumerados no art. 13, (b) ser de notória especialização e (c) ter natureza singular. A justificativa do preço é um elemento da instrução processual, meio de aferição de sua razoabilidade, corolário dos princípios da eficiência e da indisponibilidade do interesse público (peça 12, fls. 2-3).

Destarte, a simples pesquisa prévia de preços, entendida como cotação com fornecedores, – aqui despicienda, exigindo-se apenas justificativa do preço – não desnatura a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados, quando presentes, de forma concomitante, os requisitos que autorizam o seu reconhecimento, quais sejam: (i) serviços técnicos listados em lei; (ii) notória especialização; e (iii) natureza singular dos serviços a ser prestado.

São esses e tão só esses os requisitos que explicita jurisprudência e doutrina:

Contudo, a inexigibilidade da licitação, nos termos do art. 25, II, da Lei 8.666/1993, pressupõe a presença concomitante dos seguintes requisitos: a) serviço técnico listado no art. 13; b) profissional (pessoa física) ou empresa de notória especialização; c) natureza singular do serviço a ser prestado. Sem demonstração da natureza singular do serviço prestado, o procedimento licitatório é obrigatório e deve ser instaurado, com o objetivo maior de a) permitir a concorrência entre as empresas e pessoas especializadas no mesmo ramo profissional e, b) garantir ampla transparência à contratação pública e, com isso, assegurar a possibilidade de controle pela sociedade e os sujeitos intermediários (Ministério Público, ONGs, etc.)” (REsp 942.412/SP, Rei. Ministro HERMAN BENJAMÍN, DJe 09/03/2009).

“A inexigibilidade apenas se configura diante da presença cumulativa dos três requisitos. Ou seja, não basta configurar-se um serviço técnico profissional especializado, mas a contratação direta dependerá de constatar-se a existência de objeto singular. Ademais disso, apenas poderá ser contratado um sujeito titular de notória especialização (Marçal Justen Filho. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 610) Assim, poderão ser contratados por inexigibilidade somente os serviços

técnicos especializados de natureza singular, realizados por profissionais ou empresas de notória especialização (Ronny Charles Lopes de Torres. Leis de licitações públicas comentadas. 3 ed. rev. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2010. p. 155).

Por derradeiro, tem-se por razoável o sugerido pelo órgão ministerial que após o trânsito em julgado da decisão final deste protocolado, que seja realizado o encaminhamento do feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos termos do inciso V do artigo 151-A do RITCEPR, para que, pelo instrumento adequado, promova, caso assim entenda pertinente, a adequação do inciso I do artigo 312 do diploma regimental, para que faça constar o titular da Defensoria Pública-Geral como legitimado para fins de formulação de expediente de consulta.

2.1 VOTO

Destarte, VOTO:

I) pelo conhecimento da consulta formulada pelo Defensor Público-Geral, para, no mérito, responder:

a simples pesquisa prévia de preços, entendida como cotação com fornecedores, – aqui despicienda, exigindo-se apenas justificativa do preço – não desnatura a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados, quando presentes, de forma concomitante, os requisitos que autorizam o seu reconhecimento, quais sejam: (i) serviços técnicos listados em lei; (ii) notória especialização; e (iii) natureza singular do serviço a ser prestado;

II) após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no RITCEPR;

III) após o trânsito em julgado, remeta-se o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização, nos termos do inciso V do artigo 151-A do RITCEPR, para que, caso assim entenda pertinente, tome as providências necessárias à adequação do inciso I do artigo 312 da regra regimental, para que faça constar o titular da Defensoria Pública-Geral como autoridade legítima para fins de formulação de consulta;

IV) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

É o voto.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer da consulta formulada pelo Defensor Público-Geral, para, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - a simples pesquisa prévia de preços, entendida como cotação com fornecedores, – aqui despicienda, exigindo-se apenas justificativa do preço – não desnatura a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados, quando presentes, de forma concomitante, os requisitos que autorizam o seu reconhecimento, quais sejam: (i) serviços técnicos listados em lei; (ii) notória especialização; e (iii) natureza singular do serviço a ser prestado;

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

III - após o trânsito em julgado, remeter o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização, nos termos do inciso V do artigo 151-A do RITCEPR, para que, caso assim entenda pertinente, tome as providências necessárias à adequação do inciso I do artigo 312 da regra regimental, para que faça constar o titular da Defensoria Pública-Geral como autoridade legítima para fins de formulação de consulta;

IV - e, na sequência, feitas as devidas anotações, pelo encerramento dos autos, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 11 de outubro de 2023 – Sessão Virtual nº 19.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

ARTIGO OITAVO – INTERPRETAÇÃO – PERÍODO AQUISITIVO

PROCESSO Nº : 354425/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHAIS
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE PINHAIS, ROSA MARIA DE JESUS COLOMBO
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3260/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Municipal. Norma aberta a respeito dos servidores públicos da área da saúde e da segurança pública que comporta definição por meio de atos regulamentadores por parte do ente competente. Voto Divergente. Acórdão 2953/23 – TP. A exceção do §8º, do artigo 8º, da LC 173/2020 refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos serem efetivados apenas a partir de 01/01/22, sem direito ao pagamento de valores retroativos.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Trata-se de consulta formulada pela prefeita municipal de Pinhais, ROSA MARIA DE JESUS COLOMBO, com o objetivo de obter resposta para as dúvidas assim formuladas:

1) a exceção constante no § 8º da Lei Complementar nº 173/2020, incluído pela Lei Complementar nº 191/2022, deve ser aplicada exclusivamente aos profissionais de saúde (com profissões regulamentadas) e de segurança pública (Guarda Municipal) que trabalharam diretamente nas ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19? 2) profissionais de outras categorias (que não são de profissão regulamentada da área de saúde), mas que estiveram lotados na Secretaria Municipal de Saúde no período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 com atuação direta no enfrentamento da pandemia, não estão contemplados pela exceção do §8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020? 3) quanto aos servidores que tenham alterado sua lotação durante o período de calamidade pública, estes deverão ter contado, para fins [sic] da exceção do § 8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, apenas o período em que efetivamente trabalharam no enfrentamento à calamidade pública? 4) a exceção refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos ser [sic] efetivados apenas a partir do dia 01 [sic] de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos?

O parecer acostado à peça 4, subscrito pela Procuradoria Municipal, que fundamentou a consulta apresentada pela autoridade consulente, na forma do art. 313, IV, do Regimento Interno do TCE-PR (RITCEPR), opinou no sentido de que a dúvida fosse assim respondida:

1) a exceção constante no §8º da Lei Complementar nº 173/2020, incluído pela Lei Complementar nº 191/2022, deve ser aplicada exclusivamente aos profissionais de saúde (com profissões regulamentadas) e de segurança pública (Guarda Municipal) que trabalharam diretamente nas ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19, portanto, profissionais lotados em outras Secretarias não se enquadram na exceção do §8º do artigo 8º da Lei Complementar no 173/2020; 2) a exceção refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos ser efetivados apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos; 3) quanto aos servidores que tenham alterado sua lotação durante o período de calamidade pública, estes deverão ter contado, para fins da [sic] exceção do 8º do artigo 8º da Lei Complementar no 173/2020, apenas o período em que efetivamente trabalharam no enfrentamento à calamidade pública.

Recebida a consulta, foi encaminhada à Escola de Gestão Pública (EGP), à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e ao Ministério Público de Contas (MPC-PR). A Informação 108/22 – SJB (peça 10) assentou a inexistência de precedente sobre a matéria. Vieram a Instrução 4746/22 – CGM e o Parecer 57/23 – PGC (peças 13 e 15).

Por meio da Instrução 4746/22, a CGM opinou no sentido de que a consulta fosse assim respondida:

1. A exceção constante no § 8º da Lei Complementar nº 173/2020, incluído pela Lei Complementar nº 191/2022, deve ser aplicada exclusivamente aos profissionais de saúde (com profissões regulamentadas) e de segurança pública (Guarda Municipal) que trabalharam diretamente nas ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19?

Resposta: Não. O alcance da expressão “servidores públicos da área da saúde” trazida pelo artigo 8º, §8º da LC nº 173/2020 compreende não apenas os servidores públicos da área da saúde com profissão regulamentada, mas também todos os demais servidores da área da saúde envolvidos diretamente nas ações de enfrentamento à pandemia gerada pela COVID-19.

2. Profissionais de outras categorias (que não são de profissão regulamentada da área de saúde), mas que estiveram lotados na Secretaria Municipal de Saúde no período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 com atuação direta no enfrentamento da pandemia, não estão contemplados pela exceção do §8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020?

Resposta: Os profissionais de outras categorias (que não são de profissão regulamentada da área da saúde), mas que estiveram lotadas na Secretaria Municipal de Saúde no período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, com atuação direta no enfrentamento da pandemia, estão contemplados pela exceção do §8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

3. Quanto aos servidores que tenham alterado sua lotação durante o período de calamidade pública, estes deverão ter contado, para fins da exceção do § 8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, apenas o período em que efetivamente trabalharam no enfrentamento à calamidade pública.

Resposta: Sim. Da exegese do artigo 8º, §8º da Lei Complementar nº 173/2020 é possível inferir que os servidores que tenham alterado a sua lotação durante o período de calamidade pública terão contados apenas o período em que efetivamente trabalharam no enfrentamento da pandemia.

4. A exceção refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos ser [sic] efetivados apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos?

Resposta: Sim. A exceção refere-se unicamente à contagem do período

aquisitivo, devendo os pagamentos ser [sic] efetivados apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos, nos termos do que estabelece o artigo 8º, §8º, inciso IV da LC nº 173/2022.

Por meio do Parecer 57/23, subscrito pela Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Valéria Borba, o MPC-PR opinou:

i) Não. A complementação normativa efetuada pela Lei Complementar nº 191/2022, com o acréscimo do § 8º ao art. 8º, ainda que tenha mencionado especificamente os servidores de saúde e de segurança pública, não tem o condão de restringir direitos a determinadas categorias, já preservados pela redação anterior da lei, e não suprimidos pela alteração legislativa, em razão da inexistência de elementos de distinção real entre os servidores públicos que trabalharam durante o período pandêmico, em observância ao princípio da isonomia, conforme deliberou esta Corte no Acórdão nº 2953/22; ii e iii) Prejudicado.

iv) O acréscimo do §8º ao art. 8º da LC nº 173/2020, pela superveniência da LC nº 191/2022, não pode ser interpretado de maneira restritiva, em razão do que já estava expressamente consignado na parte final do inciso IX do art. 8º, que apenas impediu a geração de efeitos financeiros durante o período de pandemia, sendo vedado o pagamento de valores retroativos, conforme estabelece o artigo 8º, §8º, inc. IV da LC nº 173/2022.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

A consulta foi formulada por autoridade legítima, contém quesitos objetivos, versa sobre a aplicação de dispositivos concernentes à matéria de competência do Tribunal, está instruída com parecer jurídico opinativo e é formulada em tese.

Quanto ao quesito 1 da consulta, verifica-se que a dúvida gira em torno do alcance da definição de servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública no art. 8º, § 8º, da Lei Complementar 173/20¹, com a redação dada pela Lei Complementar 191/22².

Assenta o dispositivo legal:

[...]
§ 8º O disposto no inciso IX do *caput* deste artigo não se aplica aos servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:
[...] (BRASIL, 2022).

Considerando que as Leis Complementares 173/20 e 191/22 não trouxeram a definição do que sejam “servidores [...] da área de saúde e da segurança pública”, trata-se de norma de conteúdo aberto, cujo sentido demanda complementação

1 BRASIL. Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 101, 28 maio 2020. Seção 1, p. 4.

2 BRASIL. Lei Complementar n. 191, de 8 de março de 2022. Altera a Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 46, 09 mar. 2022. Seção 1, p. 1.

por normas regulamentares. Assim, os entes e a Administração que tenham a competência para a aplicação no caso concreto podem regulamentar a definição.

No exercício do poder regulamentar, é vedado à Administração restringir direitos que tenham sido garantidos pela norma constitucional ou pela lei. Assim, os servidores que, segundo definições de normas hierarquicamente superiores, sejam considerados da área da saúde ou da segurança não podem ser excluídos do conteúdo semântico dado pelo ato regulamentador.

A fim de fornecer elementos mínimos para a compreensão do significado de servidores da área de saúde, impõe-se o exame da legislação federal aprovada no contexto da pandemia da covid-19 e para finalidades comuns àquelas da Lei Complementar 173/20. Para tanto, aplicam-se as definições do art. 1º, parágrafo único, da Lei 14.128/21³:

I - profissional ou trabalhador de saúde:

a) aqueles cujas profissões, de nível superior, são reconhecidas pelo Conselho Nacional de Saúde, além de fisioterapeutas, nutricionistas, assistentes sociais e profissionais que trabalham com testagem nos laboratórios de análises clínicas;

b) aqueles cujas profissões, de nível técnico ou auxiliar, são vinculadas às áreas de saúde, incluindo os profissionais que trabalham com testagem nos laboratórios de análises clínicas;

c) os agentes comunitários de saúde e de combate a endemias;

d) aqueles que, mesmo não exercendo atividades-fim nas áreas de saúde, auxiliam ou prestam serviço de apoio presencialmente nos estabelecimentos de saúde para a consecução daquelas atividades, no desempenho de atribuições em serviços administrativos, de copa, de lavanderia, de limpeza, de segurança e de condução de ambulâncias, entre outros, além dos trabalhadores dos necrotérios e dos coveiros; e

e) aqueles cujas profissões, de nível superior, médio e fundamental, são reconhecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, que atuam no Sistema Único de Assistência Social; [...]. (BRASIL, 2021).

Ainda, no que se refere ao conceito de servidores da área de segurança pública, a Lei 13.675/18⁴ define, no art. 9º, que:

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que [...] é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

[...]

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - (VETADO)

IV - polícias civis;

V - polícias militares;

3 BRASIL. Lei n. 14.128, de 26 de março de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 58-D, 26 mar. 2021. Seção 1 - Extra D, p. 4.

4 BRASIL. Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 111, 12 jun. 2018, Seção 1, p. 4-8.

- VI - corpos de bombeiros militares;
- VII - guardas municipais;
- VIII - órgãos do sistema penitenciário;
- IX - (VETADO);
- X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;
- XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);
- XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;
- XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);
- XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);
- XV - agentes de trânsito;
- XVI - guarda portuária. (BRASIL, 2018).

Desse modo, os servidores dos órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) devem ser considerados na definição de servidores da segurança pública, inclusive aqueles que auxiliam ou prestam serviço de apoio presencialmente nos estabelecimentos integrantes operacionais do Susp, no desempenho de atribuições em serviços administrativos, de copa, de lavanderia, de limpeza, entre outros a serem definidos em norma regulamentadora.

A municipalidade, por meio de ato regulamentador próprio, tendo em vista a definição de seu quadro de servidores, pode adotar rol explícito e elementos qualificadores necessários para definir o conceito de servidores da área de saúde e de segurança pública, observando a adequada motivação e os princípios constitucionais.

Em atenção ao quesito 2 da dúvida apresentada na consulta, reputo que, sem a apreciação da legislação do ente municipal ou dos atos regulamentadores, não é possível responder se a lotação do servidor na Secretaria Municipal de Saúde é condição necessária ou suficiente para o reconhecimento como servidor da área de saúde, uma vez que não foram enunciados pelo ente consulente os elementos necessários para examinar os dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria, conforme exigência do art. 311, III, do RITCEPR. Além disso, a apreciação do enquadramento do servidor nessa condição pode demandar a análise de caso concreto, o que é vedado em âmbito de consulta.

O quesito 3 da consulta versa sobre a alteração da lotação do servidor durante o período de calamidade pública e a sua repercussão para a aplicação do art. 8º, § 8º, da Lei Complementar 173/20.

Conforme esclarecido nos quesitos 1 e 2, os servidores da área da saúde e da segurança pública não são necessariamente definidos em razão de sua lotação, mas também da natureza de suas profissões e atividades. Desse modo, a modificação das condições da atividade do servidor, apta a caracterizar ou descaracterizar a sua qualificação como servidor da área da saúde ou da segurança pública, impõe que a aplicação do art. 8º, § 8º, da Lei Complementar 173/20 tenha eficácia apenas durante o período em que caracterizada a sua condição como servidor da área da saúde ou da segurança pública.

Quanto ao quesito 4, o consulente fica orientado a observar os julgados vinculantes desta Corte de Contas, Acórdãos 3239/21 e 2953/22 do Tribunal Pleno, que assentaram a interpretação do art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/20. Quanto à parte final do quesito 4, esclarece-se que não houve na citada norma federal qualquer disciplina a respeito da retroatividade, já que o art. 8º, § 8º, incisos I e II, da Lei Complementar 173/20 tem o conteúdo de impedir a geração de efeitos financeiros durante o período de pandemia. Nesse ponto, a dúvida não está adequada à exigência do art. 311, III, do RITCEPR, por discutir matéria estranha ao conteúdo da norma.

2.1 VOTO DO CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (PARCIALMENTE VENCIDO)

Nos termos da fundamentação, VOTO para que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

1) “a exceção constante no § 8º da Lei Complementar nº 173/2020, incluído pela Lei Complementar nº 191/2022, deve ser aplicada exclusivamente aos profissionais de saúde (com profissões regulamentadas) e de segurança pública (Guarda Municipal) que trabalharam diretamente nas ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19?”

Resposta: Não. A definição de servidores públicos da área de saúde e de segurança pública no art. 8º, § 8º, da Lei Complementar 173/20 pode ser regulamentada por ato dos entes competentes para a sua aplicação no caso concreto.

2) “profissionais de outras categorias (que não são de profissão regulamentada da área de saúde), mas que estiveram lotados na Secretaria Municipal de Saúde no período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 com atuação direta no enfrentamento da pandemia, não estão contemplados pela exceção do § 8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020?”

Resposta: Quesito parcialmente prejudicado pela resposta ao quesito anterior, uma vez que compete ao ato regulamentador definir o conceito de servidor público da área da saúde e da segurança pública. Na parte não prejudicada, esclarece-se que a lotação do servidor na Secretaria Municipal de Saúde não precisa ser condição necessária ou suficiente para o reconhecimento como servidor da área da saúde e da segurança pública.

3) “quanto aos servidores que tenham alterado sua lotação durante o período de calamidade pública, estes deverão ter contado, para fins da exceção do § 8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, apenas o período em que efetivamente trabalharam no enfrentamento à calamidade pública?”

Resposta: Sim. A aplicação do art. 8º, § 8º, da Lei Complementar 173/20 tem eficácia apenas durante o período em que está caracterizada a condição de servidor da área da saúde ou da segurança pública.

4) “a exceção refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos ser [sic] efetivados apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos?”

Resposta: O consulente fica orientado a observar os julgados vinculantes desta Corte de Contas, Acórdãos 3239/21 e 2953/22 do Tribunal Pleno, que assentaram a interpretação do art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/20. Quanto à parte final do quesito 4, esclarece-se que não há, no art. 8º, § 8º, da citada lei, qualquer disciplina a respeito da retroatividade, já que o dispositivo tem a finalidade de impedir a geração de efeitos financeiros durante o período de pandemia, não vedando pagamentos de valores retroativos que sejam realizados a partir de 1º de janeiro de 2022.

3 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (VENCEDOR)

A Prefeita do Município de Pinhais, Senhora Rosa Maria de Jesus Colombo, formulou a presente Consulta para que esta Corte esclarecesse quatro dúvidas a respeito da interpretação do §8º⁵, incluído pela Lei Complementar n.º 191/2022, ao artigo 8º, da Lei Complementar n.º 173/2020.

Da proposta de voto apresentada pelo Conselheiro Relator respeitosamente divirjo em relação à resposta dada ao questionamento de número 4, que perguntou: a exceção do referido dispositivo refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos serem efetivados a partir do dia 1º de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos?

Sobre ela, na fundamentação do seu voto, o Conselheiro Relator assim concluiu:

Quanto ao quesito 4, o consulente fica orientado a observar os julgados vinculantes desta Corte de Contas, Acórdãos 3239/21 e 2953/22 do Tribunal Pleno, que assentaram a interpretação do art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/20. **Quanto à parte final do quesito 4, esclarece-se que não houve na citada norma federal qualquer disciplina a respeito da retroatividade, já que o art. 8º, § 8º, incisos I e II, da Lei Complementar 173/20 tem o conteúdo de impedir a geração de efeitos financeiros durante o período de pandemia. Nesse ponto, a dúvida não está adequada à exigência do art. 311, III, do RITCEPR, por discutir matéria estranha ao conteúdo da norma.** (destaquei)

5 § 8º O disposto no inciso IX do caput deste artigo não se aplica aos servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

I - para os servidores especificados neste parágrafo, os entes federados ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de realizar o pagamento de novos blocos aquisitivos, cujos períodos tenham sido completados durante o tempo previsto no caput deste artigo, de anuênios, triênios, quinquênios, licenças prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço; (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

II - os novos blocos aquisitivos dos direitos especificados no inciso I deste parágrafo não geram direito ao pagamento de atrasados, no período especificado; (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

III - não haverá prejuízo no cômputo do período aquisitivo dos direitos previstos no inciso I deste parágrafo; (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

IV - o pagamento a que se refere o inciso I deste parágrafo retornará em 1º de janeiro de 2022. (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

Contudo, especialmente no que se refere à retroatividade, no dispositivo, a proposta de voto do Conselheiro Relator propôs que a quarta dúvida fosse assim respondida:

4) a exceção refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos ser [sic] efetivados apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos?” Resposta: O consulente fica orientado a observar os julgados vinculantes desta Corte de Contas, Acórdãos 3239/21 e 2953/22 do Tribunal Pleno, que assentaram a interpretação do art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/20. Quanto à parte final do quesito 4, esclarece-se que não há, no art. 8º, § 8º, da citada lei, qualquer disciplina a respeito da retroatividade, já que o dispositivo tem a finalidade de impedir a geração de efeitos financeiros durante o período de pandemia, **não vedando pagamentos de valores retroativos que sejam realizados a partir de 1º de janeiro de 2022.** (destaquei)

Todavia, conforme sua parte final, a reproduzida resposta autoriza o pagamento dos valores retroativos do período contabilizado durante o regime fiscal extraordinário, a partir de 1º de janeiro de 2022, o que contraria os termos da decisão plenária, com efeito vinculante, contida no Acórdão n.º 2953/22 – TP, cujo excerto transcrevo abaixo:

Portanto, também no caso em exame, a interpretação do texto legal, em conformidade com a Constituição, não permite afronta **ao princípio da isonomia, devendo ser reconhecida a extensão dos efeitos detalhadamente regulados pela Lei Complementar nº 191/2022 a todos os servidores públicos e não apenas a determinadas categorias, entendimento este que violaria a** lógica e a razoabilidade, eis que na situação, os servidores públicos têm direito a tratamento isonômico. **Por fim, prudente destacar que o fato de ter exaurido a eficácia da norma, não autoriza o pagamento retroativo do período contabilizado durante o regime fiscal extraordinário.** (destaquei)

A Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, em seu Parecer 57/23, bem detalhou que:

Por fim, prudente destacar que o fato de ter exaurido a eficácia da norma não autoriza o pagamento retroativo do período contabilizado durante o regime fiscal extraordinário, nos termos do que estabelece o artigo 8º, §8º, inciso IV da LC nº 173/2022. Ou seja, admitir o pagamento retroativo de benefícios acarretaria a incursão sobre o regime fiscal especial abrangido pela referida Lei Complementar.

Deste modo, no intuito de preservar a interpretação já assentada por esta Corte, a qual se conforma com os julgados da Suprema Corte, bem como em alinhamento com a instrução do presente processado, apresento VOTO DIVERGENTE para que a resposta ao quesito 4 seja dada da seguinte forma:

4. A exceção refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos ser efetivados apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos? Resposta: Sim. A exceção refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos serem efetivados apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos, nos termos do que estabelece o artigo 8º, §8º, inciso IV, da LC nº 173/2022.

4 MANIFESTAÇÕES

No dia 11/10/2023, o Vice-Presidente Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, registrou a manifestação:

Pelo Acórdão 3239/21, mantido pelo 2953/22, “é possível a contagem de tempo para efeitos de licença especial e outros benefícios abarcados pelo inciso IX, do art. 8º, da LC 173/20, no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, não sendo possível apenas o pagamento e fruição neste período”. Não há, portanto, vedação expressa ao pagamento, fora do período indicado.

5 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em responder a presente consulta nos seguintes termos:

I - a exceção constante no § 8º da Lei Complementar nº 173/2020, incluído pela Lei Complementar nº 191/2022, deve ser aplicada exclusivamente aos profissionais de saúde (com profissões regulamentadas) e de segurança pública (Guarda Municipal) que trabalharam diretamente nas ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19?

Resposta: Não. A definição de servidores públicos da área de saúde e de segurança pública no art. 8º, § 8º, da Lei Complementar 173/20 pode ser regulamentada por ato dos entes competentes para a sua aplicação no caso concreto;

II - profissionais de outras categorias (que não são de profissão regulamentada da área de saúde), mas que estiveram lotados na Secretaria Municipal de Saúde no período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 com atuação direta no enfrentamento da pandemia, não estão contemplados pela exceção do § 8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020?

Resposta: Quesito parcialmente prejudicado pela resposta ao quesito anterior, uma vez que compete ao ato regulamentador definir o conceito de servidor público da área da saúde e da segurança pública. Na parte não prejudicada, esclarece-se que a lotação do servidor na Secretaria Municipal de Saúde não precisa ser condição necessária ou suficiente para o reconhecimento como servidor da área da saúde e da segurança pública;

III - quanto aos servidores que tenham alterado sua lotação durante o período de calamidade pública, estes deverão ter contado, para fins da exceção do § 8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, apenas o período em que efetivamente trabalharam no enfrentamento à calamidade pública?

Resposta: Sim. A aplicação do art. 8º, § 8º, da Lei Complementar 173/20 tem eficácia apenas durante o período em que está caracterizada a condição de servidor da área da saúde ou da segurança pública;

IV - a exceção refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos ser efetivados apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos?

Resposta: Sim. A exceção refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos serem efetivados apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos, nos termos do que estabelece o artigo 8º, §8º, inciso IV, da LC nº 173/2022.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O voto do Conselheiro MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, foi acompanhado pelo Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES. (voto parcialmente vencido)

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

Plenário Virtual, 11 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

PROGRESSÃO FUNCIONAL SERVIDOR EFETIVO – NÃO CONHECIMENTO

PROCESSO N° : 313641/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MALLETT
INTERESSADO : ALCIDES AFONSO PAPPIS
RELATOR : CONSELHEIRA SUBSTITUTA MURYEL HEY

ACÓRDÃO N° 3624/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamento sobre a possibilidade, ou não, de concessão de progressões e promoções funcionais aos servidores da entidade pública após o término de vigência da Lei Complementar n° 173/2020. Ausência de indicação precisa da dúvida a ser dirimida. Pelo não conhecimento e encerramento do feito sem análise de mérito.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE MALLETT, por intermédio de seu Presidente, sr. Alcides Afonso Pappis, o qual submete o seguinte questionamento – nos exatos termos constantes na petição inicial (peça n° 03):

Requer seja dirimida a dúvida no sentido da possibilidade, ou não, da concessão de progressões e promoções funcionais aos servidores efetivos desta Casa de Leis, direitos estes previstos na Lei Municipal n° 1165/2013, tendo em vista o término de validade da Lei Complementar n° 173/2020.

A exordial veio devidamente acompanhada por Parecer Jurídico (peça n° 04), por meio do qual a signatária aduz que não existe vedação para a concessão de progressões e promoções funcionais aos servidores do ente municipal.

A Consulta foi recebida pelo Despacho n° 18/23 – GAMH (peça n° 10), ocasião em que também foi dado encaminhamento do feito à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), com a finalidade de realizar levantamento de precedentes com efeito normativo acerca da matéria versada nos autos.

Por meio da Informação n° 58/23 (peça n° 12), a SJB apresentou cinco decisões da Casa relacionadas ao tema, em atendimento à solicitação.

Determinada a instrução do feito por meio do Despacho n° 26/23 – GAMH (peça n° 13), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), por meio do Despacho n° 434/23 – CGF (peça n° 15), informou que a decisão a ser emanada pode resultar em impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas àquela unidade, de modo que solicitou que após o julgamento os autos retornem para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários às demais unidades técnicas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução nº 4456/23 – CGM (peça nº. 16), entende que não estão presentes os requisitos para recebimento da Consulta, de modo que opina pelo encerramento do feito sem resolução de mérito. Especificamente, indica ausência de dúvida a ser dirimida, considerando que, em seu entendimento, o próprio quesito formulado já revelaria sua resposta. Isso se deve ao fato de que, na visão da unidade de instrução, o consulente estaria questionando se uma lei temporária ainda teria vigência após o término do prazo delimitado para vigência dessa norma – mesmo reconhecendo o autor que tal período já teria transcorrido.

Encaminhados os autos ao Ministério Público junto a este Tribunal de Contas (MPJTC), a Procuradora-Geral de Contas acompanhou o opinativo acostado pela CGM, expressando no Parecer nº 285/23 – PGC (peça nº. 17) que “na própria exordial o consulente demonstra possuir conhecimento acerca do término da lei temporária questionada (Lei Complementar nº 173/2020), não havendo, portanto, dúvida a ser dirimida”.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em que pese tenha recebido a presente Consulta por ocasião do Despacho nº. 18/23 (peça nº. 10), tendo em vista as manifestações por parte da unidade técnica de instrução e do Ministério Público de Contas, entendo necessário reexaminar se de fato foram observados os requisitos estabelecidos no artigo 311 do Regimento Interno (RI) desta Corte de Contas¹ para a propositura do expediente de Consulta.

Consoante relatado, a CGM argumenta que não estaria atendido o pressuposto inculcado no inciso II do art. 311 do RI, qual seja, não haveria indicação precisa da dúvida a ser solucionada, eis que o próprio questionamento proposto já conteria sua resposta. Igual entendimento expõe a Procuradora-Geral do MPJTC em seu parecer.

De fato, reanalisando o quesito formulado na exordial, entendo que não se encontra minimamente atendida uma das premissas estabelecidas no inciso II do art. 311 do RI, qual seja, a indicação precisa da dúvida a ser dirimida.

Observa-se que, à peça 03, o Presidente da Câmara Municipal de Mallet questiona a “possibilidade, ou não, da concessão de progressões e promoções funcionais aos servidores efetivos [...], tendo em vista o término de validade da Lei Complementar nº 173/2020”.

¹ “Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.”

Primeiramente, ressalta-se que, mesmo em se tratando de norma temporária, o dispositivo em análise (art. 8º da LC nº 173/2020) permanece válido, embora não mais vigente. Enquanto a validade se refere à integração entre a norma e o ordenamento jurídico (se foram obedecidos os requisitos de competência para sua criação e se está em harmonia com outras normas superiores), a vigência indica o tempo em que a norma existe e sobre o qual os fatos são alcançados por seus efeitos.

Uma norma jurídica temporária pode permanecer válida mesmo quando não está mais vigente, como ocorre no caso em tela, em que mesmo já decorrido o período delimitado pelo art. 8º da LC nº. 173/2020 (que fixou as vedações para aumento de certas despesas até 31 de dezembro de 2021), os efeitos produzidos continuam vinculantes para os fatos pretéritos, contemplados naquele interregno.

Mesmo desconsiderando essa confusão de conceitos², entendo que, ainda assim, o quesito formulado pelo consulente não parece indicar dúvida que não possa ser solucionada pela mera leitura do próprio questionamento proposto, conforme bem ressaltado pela unidade de instrução e pelo *Parquet*.

O término da vigência da Lei Complementar nº 173/2020 evidentemente afasta – para o período subsequente – as vedações que se encontravam previstas na norma. Dessa forma, uma vez decorrida a data fixada para seu encerramento (31 de dezembro de 2021) inexistem as limitações de despesas que foram inicialmente estipuladas, embora subsistam os efeitos para o período em que esteve vigente a LC nº. 173/2020.

Tal conclusão já se encontra exposta no próprio questionamento formulado pelo consulente, de modo que, em reexame do feito, entendo pelo seu não recebimento, com encerramento sem resolução de mérito para a presente Consulta.

2.1 VOTO

Pelo exposto, proponho o voto:

a)Pela extinção da presente Consulta, sem incursão no mérito;

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento e consequente arquivamento, conforme o 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 da Relatora, Auditora MURYEL HEY, por unanimidade, em:

2 Recomenda-se a leitura de: COUTO, Reinaldo. Considerações sobre a validade, vigência e eficácia das normas jurídicas. Revista CEJ, Brasília, Ano XVIII, n. 64, p. 7-12. set./dez. 2014. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5248236/mod_resource/content/1/validade_vigencia_normas_constitucionais.pdf Acesso em 23 out. 2023.

I - determinar a extinção da presente Consulta, sem incursão no mérito;

II - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento e consequente arquivamento, conforme o art. 398, § 1º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 9 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

MURYEL HEY

Relatora

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

PROGRESSÃO VERTICAL

SERVIDOR PÚBLICO – CASO CONCRETO – NÃO CONHECIMENTO

PROCESSO N° : 504206/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PATO BRANCO
INTERESSADO : CLAUDEMIR ZANCO, THANIA MARIA CAMINSKI GEHLEN
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 3704/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Caso concreto. Ausência de cumprimento dos pressupostos de admissibilidade. Não conhecimento.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo então Presidente da Câmara Municipal de Pato Branco, Sr. Claudemir Zanco, por meio da qual apresenta os seguintes questionamentos relativos aos servidores do Poder Legislativo daquele Município:

1. É possível a concessão de progressão vertical por formação e diagonal por titulação, considerando o que dispõem os arts. 9º, § 1º e 12, § 3º, da Lei nº 4.057, de 28 de junho de 2013, que institui o Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos dos Servidores Públicos do Poder Legislativo do Município de Pato Branco, imediatamente após a conclusão do estágio probatório?
2. Caso seja possível, como aplicar o disposto no art. 9º, inciso II, §1º da Lei nº 4.057, de 28 de junho de 2013, levando-se em consideração de que não há previsão expressa quanto ao número de certificados referente a cada espécie de escolaridade descritas nas alíneas “a” a “d”, que poderiam ser aceitos para os fins de progressão diagonal por titulação?
3. Pode-se no caso de falta de previsão expressa, conforme exposto no item II, interpretar o disposto no art. 9º, inciso II, §1º da Lei nº 4.057, de 28 de junho de 2013, aplicando-se o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, para efeito de concessão de progressão diagonal por titulação?

A Assessoria Jurídica do Órgão consulente emitiu parecer (peça 4), com conclusão, em síntese, nesses termos:

[...] O cumprimento do estágio probatório não é condição prevista constitucionalmente para que o servidor possa concorrer a processo de promoção ou de progressão. Tal requisito só pode ser exigido em caso de previsão legal específica.

Com a publicização do ato confirmatório do estágio probatório (Portarias nºs 41, 42 e 43, ambas, datadas de 11 de maio de 2022), entendo s.m.j., terem sido preenchidos os requisitos para se pleitear progressão diagonal por titulação e vertical por formação, conforme dispõe os arts. 9º, inciso II, § 1º e 12, § 3º, da Lei nº 4.057, de 28 de junho de 2013, que institui o Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos dos Servidores Públicos do Poder Legislativo do Município de Pato Branco.

Pelo que se denota dos dispositivos legais pertinentes ao tema, existe previsão legal expressa quanto a possibilidade de se conceder progressão

diagonal por titulação e vertical por formação, aos servidores públicos do Poder Legislativo Municipal que concluíram o estágio probatório, nestes casos específicos, s.m.j., entendo não haver necessidade de se aguardar o interstício temporal (2 anos) para o exercício deste direito. [...]

Contudo, necessária uma análise mais aprofundada em decorrência da apresentação de inúmeros certificados de conclusão de cursos realizados pelos servidores públicos aprovados no estágio probatório, para fins de obtenção de concessão de progressão diagonal por titulação, gerando insegurança jurídica ao gestor público quanto a expedição do ato.

Acredito neste caso, s.m.j., que a interpretação mais coerente da norma contida no art. 9º, inciso II, § 1º, da Lei nº 4.057, de 28 de junho de 2013, seja aquela que melhor se coaduna com o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, ou seja, de serem recepcionados para fins de concessão da progressão diagonal por titulação, somente um certificado de conclusão de cursos, para cada uma das escolaridades elencadas nas alíneas “a” à “d”, do inciso II, do art. 9º do mencionado diploma legal, como forma de dimensionamento dos avanços de níveis salariais.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca atestou que, pesquisando a jurisprudência desta Corte, encontrou decisões abrangendo o tema, com e sem força normativa (Informação nº 120/22-SJB, peça 9).

Mediante o Despacho nº 1170/22-GCILB (peça 10), admitiu-se o processamento da Consulta.

Pelo Despacho nº 911/22-CGF (peça 12), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização afirmou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 68/23-CGM (peça 14), opinou pelo oferecimento das respostas conforme segue:

1. Resposta: Sim, infere-se dos artigos 9º, §1º e 12, §3º, da Lei Municipal nº 4.057, de 28 de junho de 2013 que é possível a concessão de progressão vertical por formação e diagonal por titulação, imediatamente após a conclusão do estágio probatório, uma vez que, além de inexistir qualquer vedação nesse sentido na lei de regência, o fato de o servidor estar em estágio probatório não lhe retira a qualidade de servidor efetivo.
2. Resposta: Considerando que o dispositivo legal não previu a possibilidade de cumulação de certificados, resta ao poder público local permitir tão somente um certificado de conclusão de curso para cada uma das escolaridades previstas no artigo 9º, inciso II, alíneas “a” a “d”.
3. Resposta: Sim, diante da ausência de previsão expressa prevendo a cumulação de certificados é possível a interpretação do disposto no art. 9º, inciso II, §1º da Lei nº 4.057, de 28 de junho de 2013 com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Já o Ministério Público de Contas opinou pelo não conhecimento do feito em razão da inegável vinculação a caso concreto, e por não tratar de assunto de relevante interesse público. Alternativamente, na hipótese de se entender necessário responder à Consulta, requereu que sejam fixados de forma abstrata os quesitos a serem redarguidos (Parecer nº 59/23-PGC, peça 15).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, ressalto que, em que pese este Relator, em momento processual anterior, tenha admitido a presente Consulta, fato é que, após opinativo do Ministério Público de Contas pugnando pelo seu não conhecimento, vislumbrou-se a necessidade de se refletir acerca do efetivo cumprimento dos pressupostos de admissibilidade previstos regimentalmente.

Dispõe o Regimento Interno deste Tribunal sobre os processos de Consulta:

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

§ 1º. Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

A Súmula nº 3 desta Corte dispõe, relativamente ao tema:

As consultas que versarem sobre caso concreto não serão admitidas por este Tribunal, salvo se tratarem de assunto de relevante interesse público, devidamente motivado, situação em que delas se poderá conhecer, desde que satisfeitos todos os requisitos para a sua admissibilidade, constituindo-se a resposta em apreciação de tese, mas não de caso concreto. g.n.

Portanto, compete a esta Casa dirimir dúvida, formulada em tese, sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência.

Ocorre que o caso em apreço não se conforma com tais regramentos; há notório desvirtuamento do caráter abstrato de uma Consulta.

Deve-se ponderar no sentido de que o excepcional conhecimento da Consulta no caso da existência de relevante interesse público, conforme dispõe o § 1º do artigo 311 do Regimento Interno, pressupõe motivação, a qual, entretanto, não foi demonstrada pelo consulente.

Foram apresentadas questões atinentes à interpretação e aplicação de dispositivos da Lei Municipal nº 4.057/13¹, com dúvidas relativas à maneira de proceder e ao momento em que seria possível conceder a progressão funcional aos servidores da Câmara do Município de Pato Branco.

¹ A qual "Institui o Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos dos Servidores Públicos do Poder Legislativo do Município de Pato Branco."

No próprio parecer da Assessoria Jurídica da entidade afirmou-se que foi determinado o encaminhamento de Consulta a esta Corte objetivando dirimir divergência de entendimento da Comissão de Avaliação de Habilitação do Estágio Probatório.

No mesmo parecer, há a menção de que “Servidores Públicos deste Poder Legislativo, após terem sido aprovados no estágio probatório, postularam a concessão de progressão diagonal por titulação e vertical por formação (...)”.

O parecerista ainda opinou: “Com a publicização do ato confirmatório do estágio probatório (Portarias nº 41, 42 e 43, ambas, datadas de 11 de maio de 2022), entendo, s.m.j., terem sido preenchidos os requisitos para se pleitear progressão (...)”.

Com efeito, mediante as Portarias nº 41, 42 e 43/2022, divulgou-se a aprovação no estágio probatório e respectiva estabilidade no serviço público alcançada por determinados servidores do Poder Legislativo do Município.

Diante disso, como bem pontuou o Órgão Ministerial:

Assim, embora não tenham citado os nomes dos servidores, é inegável a vinculação a caso em concreto. Igualmente não se verifica o relevante interesse público, ante a pouquíssima possibilidade de repetição do caso, já que se trata de lei local, a qual disciplina a progressão funcional de servidores do Poder Legislativo de Pato Branco.

Nessa senda, acompanhando o opinativo do Ministério Público de Contas, ante a ausência de preenchimento dos requisitos de admissibilidade e processamento dispostos no inciso V e no § 1º do artigo 311 do Regimento Interno, concluo pelo não conhecimento da presente Consulta.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, acompanhando a manifestação do Ministério Público de Contas, com fundamento no artigo 38² da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e na Súmula nº 3, VOTO pelo não conhecimento da Consulta, em razão da ausência de cumprimento dos pressupostos de admissibilidade.

Após o trânsito em julgado, fica, desde logo, 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 - NÃO CONHECER da Consulta, em razão da ausência de cumprimento dos pressupostos de admissibilidade, com fundamento no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e na Súmula nº 3.

2 Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.

Após o trânsito em julgado, fica, desde logo, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 23 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

TERCEIRIZAÇÃO

ASSISTÊNCIA À SAÚDE – PRONTO ATENDIMENTO

PROCESSO N° : 225358/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMBÉ
INTERESSADO : CONRADO ANGELO SCHELLER
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 3771/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamentos acerca da terceirização de serviços prestados em Unidade de Pronto Atendimento, mediante contratação unificada junto à iniciativa privada com fins lucrativos, sem transferência da gestão em saúde. Pelo conhecimento e resposta pela possibilidade, sujeita à demonstração do atendimento às condicionantes legais, bem como pela adoção preferencial da modalidade licitatória Pregão, na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal n° 8.666/1993, e pela obrigatoriedade da adoção da modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal n° 14.133/2021.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR)

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Cambé, por intermédio de seu Prefeito Municipal, Sr. Conrado Angelo Scheller, em que apresentou os seguintes questionamentos:

- 1) O Município que mantém o atendimento básico da saúde nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) com seus servidores do quadro próprio, pode celebrar contrato único de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), desde que a gestão (definição da política de atendimento) destes serviços continue a cargo da Administração Pública Municipal, deixando evidenciado, de forma clara e objetiva, a complementariedade dos referidos serviços?
- 2) Não havendo cessão da gestão, portanto, inaplicável a contratação na forma da Lei 9.637/1998, é possível a contratação na forma da terceirização tradicional de todos os serviços em um único contrato sem que haja ofensa ao Art. 23, §1º da Lei 8.666/1993 considerando a contratação no prazo máximo de 05 anos?
- 3) Sendo possível a contratação é legal a adoção da modalidade Pregão ou Concorrência caso adotado o regime da Lei 8.666/93: ou pregão caso adotado o regime da Lei 14.133/2021?

Consta, na peça 04, o Parecer Jurídico n° 94/2022, da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, em que, após enfrentamento do tema, concluiu pelas seguintes respostas:

- a) É legal a terceirização dos serviços da UPA desde que evidenciado de forma clara e objetiva tratar-se de serviço COMPLEMENTAR de saúde prestado pelo

Município que deverá centrar suas ações na atividade que é sua vocação, qual seja, o atendimento básico de saúde (prestado por meio das UBS) e desde que não haja afronta ao princípio do concurso público na forma como explicitado devendo ser tomadas todas as medidas administrativas, como adequação do quadro de cargos e suas atribuições, previamente à publicação do Edital, a não adequação implicará na ilegalidade da terceirização.;

b) Quanto a forma jurídica de contratação:

1.1) É possível a adoção da Concessão Administrativa prevista no Art. 2º, § 2º da Lei 11.079/2004 desde que o prazo de contratação a ser previsto em Edital seja superior a 5 (cinco) anos e o valor da contratação superior a R\$ 10 milhões de reais.

1.2) É possível a celebração de contrato único de terceirização tradicional para atender a pretensão da Secretaria Municipal de Saúde contudo, a contratação por esse regime está adstrito ao limite temporal do Art. 57 da Lei 8.666/93, se por esta lei for regida a licitação, ou seja, contratos de 12 meses prorrogáveis por iguais períodos até 60 meses e até 5 anos (Art. 106) se a licitação for regida pela Lei 14.133/2021.

c) Para a contratação deverá ser adotado prévio processo licitatório e em se tratando de serviço comum, a licitação deverá ser tipo menor preço (critério de julgamento) e deverá seguir as seguintes modalidades: 1. Se adotado o regime da Lei 8.666/93: pregão ou concorrência; 2. Se adotado o regime da Lei 14.133/2021: pregão.

Distribuída, a Consulta foi recebida pelo Despacho nº 465/22 (peça 6), eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e nos arts. 311 e 322, do Regimento Interno.

Em conformidade com o trâmite regimental, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 60/22 (peça 8), em que relacionou diversas decisões que apenas tangenciam o tema objeto da Consulta.

Em atenção ao contido no art. 252-C, do Regimento Interno,¹ os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, que, por meio do Despacho nº 364/22 (peça 11), informou que não há impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias deste Tribunal.

Em seguida, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 4386/22 (peça 13), em que opinou pelo oferecimento das seguintes respostas:

Questionamento 1: (...)

Resposta: É possível a celebração de contrato de terceirização tradicional para atender a pretensão da Secretaria Municipal de Saúde, desde que reste demonstrado o caráter complementar da contratação aos serviços de saúde prestados pelo município para fins de incremento na prestação dos serviços das UPAs, nos termos do artigo 199, §1º, da Constituição Federal e demais normativa SUS que o seguem.

A contratação parcelada dos serviços de assistência à saúde deve ser a regra, nos termos do artigo 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 e artigo 47 da Lei nº 14.133/21. A Administração, para que possa realizar a contratação unificada dos serviços de assistência à saúde a serem prestados através da UPA,

¹ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

deverá demonstrar a viabilidade técnica e vantajosidade econômica desse tipo de contratação à Administração, bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, podendo, para esse fim, levar em consideração a probabilidade de prorrogação dos contratos de serviços, consoante permitido pelo artigo 57, II, da Lei nº 8.666/93 (prazo máximo de sessenta meses) ou artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/93 (prazo máximo de 10 anos para os contratos de serviços continuados – art. 6º, XV, da Lei nº 14.133).

E a Administração não poderá transferir, através das contratações indiretas de serviços de assistência à saúde, o exercício da gestão em saúde para a iniciativa privada, o que somente é possível de ocorrer, por força de lei, nas hipóteses de celebração de contrato de gestão celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais ou da concessão de parcerias público-privada, tipo concessão administrativa.

Questionamento 2: (...)

Resposta: A resposta à segunda questão fica prejudicada, pois seu teor já consta inserido na resposta da primeira pergunta.

Questionamento 3: (...)

Resposta: Esta unidade entende que a licitação deverá ser tipo menor preço (critério de julgamento) e deverá seguir as seguintes modalidades: 1. Se adotado o regime da Lei 8.666/93: pregão ou concorrência; 2. Se adotado o regime da Lei 14.133/2021: pregão.

A Procuradoria-Geral de Contas, por meio do Parecer nº 41/23 (peça 14), divergindo pontualmente da unidade técnica, propôs as seguintes respostas:

1) É possível a participação da iniciativa privada para atender a pretensão da Secretaria Municipal de Saúde, desde que reste demonstrado o caráter complementar da contratação aos serviços de saúde prestados pelo Município para fins de incremento na prestação dos serviços das UPAs, para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, preferindo-se entidades filantrópicas e sem fins lucrativos como dispõe o art. 199 do texto constitucional e demais normativa SUS que o seguem;

A contratação parcelada dos serviços de assistência à saúde deve ser a regra, nos termos do artigo 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 e artigo 47 da Lei nº 14.133/21. A Administração, para que possa realizar a contratação unificada dos serviços de assistência à saúde a serem prestados através da UPA, deverá demonstrar a viabilidade técnica e vantajosidade econômica desse tipo de contratação à Administração, bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, podendo, para esse fim, levar em consideração a probabilidade de prorrogação dos contratos de serviços, consoante permitido pelo artigo 57, II, da Lei nº 8.666/93 (prazo máximo de sessenta meses) ou artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/93 (prazo máximo de 10 anos para os contratos de serviços continuados – art. 6º, XV, da Lei nº 14.133).

A Administração não poderá transferir, através das contratações indiretas de serviços de assistência à saúde, o exercício da gestão em saúde para a iniciativa privada, o que somente é possível de ocorrer nas hipóteses de celebração de contrato de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais ou da concessão de parcerias público-privada. Para tanto, deve ser demonstrada a insuficiência das disponibilidades ofertadas pelo ente para garantir a cobertura assistencial aos usuários do SUS e a vantajosidade na transferência do gerenciamento das unidades de saúde, respeitando-se assim o pressuposto da complementariedade na participação da iniciativa privada junto ao SUS.

- 2) Prejudicado.
- 3) O Pregão não é adequado para a escolha e contratação de serviços de assistência à saúde, que exigem conhecimentos técnicos especializados, por não se enquadrar, dito objeto, na definição de serviços comuns de que tratam as Leis Federais nº 10.520/2002 e Lei 14.133/2021.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR)

Preliminarmente, reitera-se a presença dos pressupostos de admissibilidade da Consulta em exame, vez que formulada por autoridade legítima, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte e amparada em parecer jurídico.

No mérito, os pareceres instrutórios foram convergentes nas respostas aos dois primeiros quesitos, devendo prevalecer a resposta ao terceiro quesito oferecida pela Coordenadoria de Gestão Municipal, com os complementos apresentados na fundamentação a seguir.

O primeiro quesito² formulado pelo Consulente comporta resposta positiva, porém não em decorrência da mera natureza dos serviços de assistência à saúde prestados por meio das UPAs, e desde que atendidas as condicionantes indicadas nas manifestações apresentadas pela unidade técnica deste Tribunal e pelo Ministério Público de Contas.

Conforme corretamente exposto pela Coordenadoria de Gestão Municipal, as ações e serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS devem, em regra, ser prestados diretamente pela Administração Pública, mediante a estrutura e corpo de pessoal próprios, enquanto a sua execução pela iniciativa privada, embora conte com previsão constitucional e legal, deve se dar de maneira complementar (nos termos do art. 199, § 1º, da Constituição Federal), motivo pelo qual a Lei Federal nº 8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS) a condicionou à prévia demonstração da impossibilidade de prestação direta da cobertura assistencial.

A esse propósito, transcrevem-se as considerações recentemente tecidas pelo Exmo. Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca por ocasião do julgamento da Consulta nº 652627/21, integralmente incorporadas ao voto condutor do Acórdão nº 244/23 – Tribunal Pleno, de minha relatoria (grifos no original):

Nos termos da Constituição da República, a execução de ações e serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) pode ser feita pela

2 1) O Município que mantém o atendimento básico da saúde nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) com seus servidores do quadro próprio, pode celebrar contrato único de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), desde que a gestão (definição da política de atendimento) destes serviços continue a cargo da Administração Pública Municipal, deixando evidenciado, de forma clara e objetiva, a complementariedade dos referidos serviços?

iniciativa privada, desde que de maneira complementar.³

Regulando a matéria em âmbito legal, a Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS) estabelece que cabe aos municípios, primordialmente, a gestão e a execução dos serviços de saúde, permitindo-se, excepcionalmente – na hipótese de o órgão gestor não possuir condições suficientes para ofertar, por conta própria, a assistência de saúde –, a busca de parceria com organizações e entidades do setor privado.

Nesse sentido, **o artigo 24 da Lei nº 8.080/1990** determina que a decisão do Poder Público de recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada deve estar condicionada à **demonstração prévia de que suas disponibilidades são insuficientes para garantir diretamente a cobertura assistencial:**

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

A Lei Estadual nº 18.976/2016, a propósito, traça contornos bastante elucidativos acerca da matéria, em convergência com o estabelecido pela Constituição da República. O artigo 4º da Lei prevê que a participação complementar da iniciativa privada no SUS, no âmbito do Estado do Paraná, depende de prévia avaliação técnica apta a demonstrar a necessidade de ampliação e complementação da cobertura assistencial de saúde, necessidade caracterizada “quando as disponibilidades já ofertadas de ações e serviços de saúde forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial aos usuários do SUS”.

De maneira equivalente, **o artigo 130 da Portaria de Consolidação n.º 1/2017 do Ministério da Saúde**⁴ determina que “nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada”.

Ou seja, a celebração de contrato de gestão com organização social para o gerenciamento – e consequente operacionalização e execução – de serviços de saúde em unidade de pronto atendimento **não consiste em mera liberdade discricionária do gestor**. Não se trata de simples agir discricionário da Administração Pública: não pode o órgão gestor do SUS proceder à contratualização de organizações sociais para atuação em unidades de pronto atendimento sem demonstrar, antes, que a prestação de ações e serviços de saúde, diretamente pelo ente público, não é possível de ser feita de forma eficaz.

Acerca da presente matéria, inclusive, o **Tribunal de Contas da União** entende que “do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão”.⁵

3 Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

4 Origem: Portaria MS/GM n.º 2567/2016.

5 Acórdão n.º 3239/2013 – Pleno do Tribunal de Contas da União.

Por consequência, o ente público deve deixar claro, no eventual procedimento de escolha de entidade privada, que a opção pela terceirização se mostra adequada a fornecer – de forma potencialmente eficiente, e com custos suficientemente vantajosos – as ações e os serviços de saúde pelos quais se responsabiliza.

Para além da necessidade de prévia demonstração da inviabilidade da prestação das ações e serviços de saúde de modo direto, expôs a Coordenadoria de Gestão Municipal, como segunda condicionante à contratação da iniciativa privada com fins lucrativos no âmbito do SUS, a necessidade de se assegurar a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, as quais somente poderão ser preteridas caso a Administração possa demonstrar a ausência de vantajosidade ou a impossibilidade de prestação dos serviços por meio dessas entidades, nos termos do art. 130 da Portaria de Consolidação nº 01/2017, do Ministério da Saúde.⁶

No mesmo sentido, manifestou-se a Procuradoria-Geral de Contas (peça 14, fl. 6):

Nesse contexto jurídico normativo, verifica-se que a participação complementar ao SUS somente poderá ocorrer excepcionalmente, depois de concretamente demonstrada a insuficiência de disponibilidade (art. 24 da Lei nº 8.080/1990), a impossibilidade de ampliação dos serviços próprios,⁷ desde que seguidas suas diretrizes e mediante contrato de direito público ou convênio, sob pena de configurar terceirização ilícita de serviços públicos e burla a obrigatoriedade de concurso público.

A esse respeito, como bem apontou a CGM, deverá o gestor assegurar a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, o que poderá ocorrer via licitação ou através da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, como: os contratos de gestão (relativos às organizações sociais – OS, regrada pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998); termos de parceria (relativos às organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP, regrada pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999); termo de fomento e termo de colaboração (relativos às organizações da sociedade civil – OSC regidas pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999) [sic],⁸ dentre outros ajustes de parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor.

Por outro lado, persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados, o ente público poderá recorrer às entidades com fins lucrativos, caso demonstrada a impossibilidade da realização da prestação de serviços de assistência à saúde por meio de acordos com o terceiro setor ou a sua não vantajosidade a justificar a contratação somente da iniciativa privada com fins lucrativos, como disciplina o Art. 130 da Portaria Conjunta nº 01/2017.

6 Art. 130. Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º)

§ 1º Na complementação dos serviços de saúde deverão ser observados os princípios e as diretrizes do SUS e as normas técnicas e administrativas aplicáveis. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 1º)

§ 2º Assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e ainda persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados, o ente público recorrerá às entidades com fins lucrativos. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 2º)

(...)

7 Nesse sentido, o Capítulo I do Título VI da Portaria de Consolidação nº 1/2017 do Ministério da Saúde dispõe em seu art. 130 que “o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada quando a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes “e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território”.

8 Em realidade, regidas pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Especificamente no que se refere às atividades prestadas por meio das UPAs, demonstrou a unidade técnica que essas condicionantes não estão excepcionadas, pois, embora se reconheça que cabe aos municípios prestar, no mínimo, os serviços de Atenção Básica à Saúde, é possível que eles estabeleçam em seus Planos de Saúde ou pactuem junto às Comissões Intergestores a assunção de níveis de atenção em saúde distintos da atenção básica, chamando para si a responsabilidade assistencial por esses outros níveis de atenção, a exemplo daqueles prestados pelas UPAs, que integram a Rede de Atenção às Urgências e Emergências (RUE), de complexidade intermediária entre as Unidades Básicas de Saúde ou Saúde da Família e a Rede Hospitalar.

Transcreve-se, a esse respeito, as considerações da Coordenadoria de Gestão Municipal contidas na Instrução nº 4386/22 (peça 13, fls. 06 a 10), que passam a integrar a presente fundamentação (grifos no original):

E, como regra, os municípios têm assumido a atenção básica de saúde, tanto em razão da competência municipal atribuída pelo artigo 18, inciso I, da Lei 8.080/90⁹, quanto, **atualmente**¹⁰, pelas disposições do artigo 10, incisos I e II, da Portaria Conjunta nº 02/2017 do Ministério da Saúde, que assim enuncia: **Art. 10.** Compete às secretarias municipais de saúde a coordenação do componente municipal da Atenção Básica, no âmbito de seus limites territoriais, de acordo com a política, diretrizes e prioridades estabelecidas, sendo responsabilidades dos municípios e do Distrito Federal: (Origem: PRT MS/GM 2436/2017, Art. 10)

I -organizar, executar e gerenciar os serviços e ações de Atenção Básica, de forma universal, dentro do seu território, incluindo as unidades próprias e as cedidas pelo estado e pela União; (Origem: PRT MS/GM 2436/2017, Art. 10, I)

II -programar as ações da Atenção Básica a partir de sua base territorial de acordo com as necessidades de saúde identificadas em sua população, utilizando instrumento de programação nacional vigente; (Origem: PRT MS/GM 2436/2017, Art. 10, II)¹¹

Ainda, a Portaria de Consolidação nº 02/2017 do Ministério da Saúde, em seu artigo 6º, inciso I, define que a Unidade Básica de Saúde – UBS, é o estabelecimento que oferece ação e serviços de Atenção Primária à Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, mas que não possui equipe de Saúde da Família. Logo, a UBS é um dos estabelecimentos típicos da Atenção Primária à Saúde - ABS e está inserido nas normativas do SUS como instrumental da Política Nacional de Atenção Básica – PNAB¹².

Vale observar, no entanto, que, embora a Lei nº 8.080/90, em seus artigos 15 a 18, busque definir as competências em assistência à saúde de cada ente federado¹³, não deixa nítida, no âmbito legal, a partilha das responsabilidades

9 Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:
I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

10 Sobre o histórico da organização das ações e serviços de saúde da atenção básica, de média e alta complexidade, ver a Nota Técnica nº 01/2019, do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Promoção à Saúde Pública do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: [Notas Técnicas - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção à Saúde Pública \(mppr.mp.br\)](#) Acesso em 19.09.2022.

11 Disponível em: [Ministério da Saúde \(saude.gov.br\)](#).

12 Regulamentado pela Portaria Conjunta nº 02/2017 do Ministério da Saúde, em seu Anexo XXII Disponível em: [Ministério da Saúde \(saude.gov.br\)](#) Acesso em 19.09.2022.

13 Disponível em: [L8080 \(planalto.gov.br\)](#) Acesso em 19.09.2022.

a respeito dessa assistência e seus níveis de atenção entre os entes¹⁴, uma vez que, na prática, pela dinâmica das diretrizes do SUS¹⁵ relativas à hierarquia dos níveis de atenção à saúde e regionalização do atendimento à saúde, e pelo modo que as ações e serviços de saúde são financiados entre as esferas de governo¹⁶, as responsabilidades assistenciais da saúde entre os entes da federação se entrelaçam e permeiam, de modo transversal¹⁷, atendendo aos compromissos pactuados entre os vários atores de construção das políticas públicas de saúde.

Por essa razão, conforme esclarecem as razões de decidir do Acórdão nº 1001/2020 – Tribunal Pleno, proferido nos autos de Consulta nº 594402/19¹⁸ (...)a Lei 8080/90, a par de estabelecer níveis de competência entre os entes federados, nos termos dos artigos 16 a 18, reconhece a dinamicidade do sistema e da necessidade de pactuações, e consagra em seu art. 14-A, as Comissões Intergestores como mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federados.

Assim, por força de disposição legal, é de responsabilidade das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite a deliberação acerca **dos aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, em conformidade com a definição da política consubstanciada em Planos de Saúde, aprovados pelos Conselhos de Saúde locais e estaduais. E é mediante as pactuações estabelecidas perante a CIB e CIT que são fixadas as responsabilidades sanitárias**, e gerenciada a dinamicidade do sistema, **sendo que o estabelecimento de pactuações de modelos de gestão associativa não necessariamente implicam alteração nos níveis de gestão de saúde de cada ente.**

Municípios diferentes, em momentos diferentes, terão diferentes competências de financiamento e de execução de ações no âmbito do SUS, ações essas que devem constar de seus instrumentos de planejamento e gestão, conforme destacado pelo art. 30 da Lei Complementar 141/2012. Isso não significa que o atendimento dos munícipes fique limitado ao âmbito de atenção de competência do ente público no qual residam, eis que, sendo o SUS um sistema regionalizado e hierarquizado, os atendimentos que extrapolem o nível de competência municipal (usualmente a atenção básica) devem ser promovidos e custeados pelo Estado e/ou pela União através dos serviços por eles mantidos e/ou contratados. Nesse sentido, a resposta aos questionamentos formulados deve ter por premissa que cada ente público, antes de assumir ou contratar qualquer nova atividade em saúde pública, deverá levar em consideração **o nível de gestão assumido (gestão básica, média ou alta complexidade) e quais as obrigações foram por ele previamente fixadas em seu Plano de Saúde, e pactuadas perante as comissões intergestores.** (...) (grifo nosso)

Vale dizer: é possível que o Município estabeleça em seu Plano de Saúde e/ou pactue junto as Comissões Intergestores a assunção de outros níveis de



14 Nesse sentido, a Nota Técnica nº 1/2019, do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção à Saúde Pública do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: [NT_1_2019-segunda_edicao_14_8_2019_MPPR_Saúde_-_contratualização.pdf](#) Acesso em 19.09.2022.

15 Artigo 198, caput, da CF:
Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [\(Vide ADPF 672\)](#)
I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
III - participação da comunidade.

16 Consoante disciplina estabelecida na Lei Complementar Federal nº 141/2012. Disponível em: [Lcp 141 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em 19.09.2012.

17 Nesse sentido, ver Nota Técnica nº 01/2019 do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção à Saúde Pública do Ministério Público do Estado do Paraná.

18 Disponível em: [Processo 59440-2/19 - TCE-PR](#) Acesso em 19.09.2022.

atenção em saúde distintos do nível da atenção básica, chamando para si a responsabilidade assistencial dos outros níveis de atenção (média e alta complexidade, rede de urgência e emergência etc.).

Assim, cabe inicialmente observar que as Unidades de Pronto Atendimento – UPA, que integram a Rede de Atenção às Urgências e Emergências (RUE)¹⁹, não estão inseridas nos grupos de atividades compreendidos pela Atenção Primária à Saúde (APS)²⁰, ou atenção básica de saúde, pois se constituem em estabelecimentos de saúde de complexidade intermediária entre as Unidades Básicas de Saúde/Saúde da Família (inseridas na APS) e a Rede Hospitalar (inserida na média e alta complexidade - MAC), conforme definido pela Portaria de Consolidação nº 03/2017 do Ministério da Saúde, que disciplina a Rede de Atenção às Urgências e Emergências.

Todavia, essa mesma Portaria de Consolidação nº 3/2017, em seu Anexo III, que trata da Rede de Atenção às Urgências e Emergências²¹, reconhece as Unidades de Pronto Atendimento como um dos seus componentes, o que permite aos municípios que prestem os serviços que se espera de tal estrutura²², vez que as ações e serviços de saúde provenientes da RUE serão executados pelos entes municipais²³ quando inseridos na sua Rede de Atenção à Saúde – RAS²⁴.

Além disso, pelo que se pode concluir da leitura do Acórdão nº 1001/20 – Tribunal Pleno, esses serviços de assistência à saúde serão de atribuição do município que o tenha previsto em seu Plano de Saúde²⁵, que, por sua vez, defina o teor do Plano Plurianual, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais, prevendo a assistência desse nível intermediário de atenção à saúde nas normativas municipais. O plano em questão, inclusive, deverá prever as ações e serviços de saúde que ficarão a cargo da iniciativa privada, em caráter complementar aos serviços do SUS, por força do que disposto no Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011²⁶.

- 19 Ver Portaria de Consolidação nº 3/GM/MS, de 28.9.2017, p. no Suplemento do DOU, Seção 1, de 03.10.2017. Disponível em: [Ministério da Saúde \(saude.gov.br\)](http://saude.gov.br) Acesso em 19.09.2022.
- 20 Veja a Carteira de Serviços da Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde, de 2020. Disponível em: [casaps_versao_profissionais_saude_gestores_completa.pdf](#). Acesso em 19.09.2022.
- 21 Disponível em: [Ministério da Saúde \(saude.gov.br\)](http://saude.gov.br)
- 22 Nesse sentido, a Nota Técnica nº 01/2019 – MPPR, dando ênfase às ações de urgência e emergência inseridas no âmbito da atenção básica, distinta das ações provenientes das UPAs.
- 23 Art. 18, inciso I, da Lei nº 8.080/90:
Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:
I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde; (...)
- 24 Artigos 5º e 7º do Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, que regulamenta a Lei nº 8.080/90 e trata da Rede de Atenção à Saúde – RAS:
Art. 5º Para ser instituída, a Região de Saúde deve conter, no mínimo, ações e serviços de:
I - atenção primária;
II - urgência e emergência;
III - atenção psicossocial;
IV - atenção ambulatorial especializada e hospitalar; e
V - vigilância em saúde.
Parágrafo único. A instituição das Regiões de Saúde observará cronograma pactuado nas Comissões Intergestores.
Art. 7º As Redes de Atenção à Saúde estarão compreendidas no âmbito de uma Região de Saúde, ou de várias delas, em consonância com diretrizes pactuadas nas Comissões Intergestores.
Parágrafo único. Os entes federativos definirão os seguintes elementos em relação às Regiões de Saúde:
I - seus limites geográficos;
II - população usuária das ações e serviços;
III - rol de ações e serviços que serão ofertados; e
IV - respectivas responsabilidades, critérios de acessibilidade e escala para conformação dos serviços.
- 25 E, eventualmente, em Contrato Organizativo de Ação Pública, caso existente. O Contrato Organizativo de Ação Pública consta previsto nos artigos 33 a 41 do Decreto nº 7508, de 28 de junho de 2011, que regulamenta a Lei nº 8.080/90.
- 26 O Artigo 16 do Decreto nº 7.508/2011 assim dispõe:
Art. 16. No planejamento devem ser considerados os serviços e as ações prestados pela iniciativa privada, de forma complementar ou não ao SUS, os quais deverão compor os Mapas da Saúde regional, estadual e nacional.

Logo, vê-se que, ao contrário do que afirmado pelo consulente, não está afastada de imediato a obrigatoriedade de a municipalidade em arcar, diretamente, com as ações e serviços de saúde destinados a implementar as atividades da UPA.

Uma vez que assuma, pelos instrumentais normativos próprios do SUS, as ações e serviços públicos de saúde relacionados ao funcionamento das Unidades de Pronto Atendimento, deverá o município, em regra, arcar de modo direto com tais obrigações prestacionais, podendo, em caráter complementar, nos termos determinados pelas normativas do SUS, contar com a iniciativa privada para a prestação de ações e serviços de saúde, devendo tal complementariedade estar prevista no Plano de Saúde municipal inclusive²⁷.

As considerações da unidade técnica foram integralmente acompanhadas e complementadas pela Procuradoria-Geral de Contas, nos seguintes termos (Parecer nº 41/23, peça 14, fls. 3 a 5):

Inicialmente, dada a unidade e organicidade do SUS, os entes federativos deverão agir de maneira articulada e coordenada para a implementação das políticas de saúde, sendo inviável a restrição, *a priori*, da competência de cada um deles nessa matéria. Essa é a base da chamada gestão tripartite do Sistema Único de Saúde.

O art. 198 da Constituição da República, ao consagrar a existência de um Sistema Único de Saúde, integrado de “*uma rede regionalizada e hierarquizada*”, buscou privilegiar dentre suas diretrizes a *descentralização das ações e serviços públicos*, atribuindo direção única em cada esfera de governo.

Assim, o acesso aos bens e serviços inerentes à saúde pública se operacionaliza mediante a ação integrada e conjunta dos diversos agentes que integram o SUS, o que conforma verdadeiro exemplo de federalismo cooperativo. Em outras palavras, a existência de competência constitucional comum impõe à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a atuação conjunta e coordenada para que o direito seja tutelado de maneira adequada.

A Lei nº 8.080/1990, por sua vez, ao disciplinar o direito constitucional à saúde, estabeleceu como princípio a “ênfase na descentralização dos serviços para os municípios” (art. 7º, IX, “a”), definindo como atribuição comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a promoção da articulação da política e dos respectivos planos de saúde (art. 15, XVIII). Ao mesmo tempo, releva notar que à direção estadual compete “promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde” (art. 17, I), enquanto a efetiva execução dos serviços públicos de saúde se insere na competência da direção municipal (art. 18, I).

Ao lado dessa disciplina legal de ordem geral, que indica um movimento no sentido de privilegiar a atuação local no âmbito da saúde, cumpre ainda salientar que, conforme o art. 36, § 1º da mesma legislação, “a base das atividades e programação de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde” é estipulada nos planos de saúde, sendo vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações que não estejam neles previstas (§ 2º).

Nessa linha de raciocínio, a lógica sistemática agrega aos Municípios a efetiva implantação das ações e serviços públicos de saúde, destacando-se que o plano municipal de saúde, elaborado no âmbito da própria direção municipal, é que propicia a realização de quaisquer políticas, ações e prestações.

Nesse contexto jurídico-normativo, ao assumir a execução (ainda que indireta) de quaisquer serviços que extrapolem a atenção básica à saúde, o Município nada mais faz que cumprir o dever constitucional que compartilha

27 Ver nota anterior.

com Estado e União, alinhado que está com todo o arcabouço normativo que ampara as políticas públicas no âmbito do Sistema Único de Saúde – inclusive, na esfera municipal, a fixação de diretriz específica em seu Plano de Saúde.

De acordo com o consultante, os atos normativos regulamentadores do SUS circunscreveria a atuação dos Municípios à atenção básica, que se materializa nas unidades básicas de saúde – UBS, o que afastaria de imediato a obrigatoriedade de a municipalidade em arcar, diretamente, com as ações e serviços de saúde destinados a implementar as atividades da UPA.

Nada obstante, contrariando o argumento trazido no parecer jurídico local (peça 04), a redução da atuação municipal à atenção básica constituiria generalização incompatível com a organização do SUS e com a ordem constitucional. Nesse sentido, a assunção de obrigações excedentes à atenção básica pressupõe planejamento específico do Município (autorização no respectivo plano de saúde) e compatibilidade com a programação anual orçamentária, de forma que não se pode aceitar a assertiva de que ocorre, nessa hipótese, prestação que exorbita sua competência.

Destarte, como apontou a CGM, não está afastada de imediato a obrigatoriedade de o município arcar, diretamente, com as ações e serviços de saúde destinados a implementar as atividades da UPA. Uma vez que assuma, pelos instrumentais normativos próprios do SUS, as ações e serviços públicos de saúde relacionados ao seu funcionamento, deverá o município, em regra, arcar de modo direto com tais obrigações prestacionais, podendo, em caráter complementar, nos termos determinados pelas normativas do SUS, contar com a iniciativa privada para a prestação de ações e serviços de saúde, devendo tal complementariedade estar prevista no Plano de Saúde municipal.

De modo que se conclui que os serviços de média e alta complexidade não foram excluídos da esfera de atribuição dos Municípios. Em relação a tais serviços, portarias específicas regulamentarão as incumbências de cada ente federativo, garantindo-se, assim, uma divisão equitativa de papéis que viabilize a universalização de cada política do SUS. Este é o modelo, afinal, sobre o qual se organiza a gestão tripartite do sistema público de saúde.

Considerando esse contexto, é importante frisar que não se está questionando a natureza da Unidade de Pronto Atendimento – UPA. Trata-se, pois, de atividade ligada preponderantemente à atenção secundária do SUS, ou seja, serviço de média complexidade. Isso, no entanto, não prejudica a natureza comum da competência constitucional de efetivação do direito à saúde, de sorte que nada impede a sua assunção pelos Municípios.

Especificamente quanto ao caráter complementar exigido pela Constituição Federal ao autorizar a atuação da iniciativa privada na área da saúde, merece acolhimento a proposta apresentada em sessão pelo Ilustre Conselheiro Durval Mattos do Amaral, no sentido de que sua verificação se dê em relação à gestão municipal da saúde como um todo, e não, isoladamente, em relação às atividades das UPAs, partindo-se do pressuposto de que essas atividades podem ser integralmente operacionalizadas pela entidade privada, ressalvada a necessidade de a gestão permanecer sob responsabilidade do Município.

Desse modo, considerando que a possibilidade de celebração de contrato de terceirização de serviços prestados por meio das UPAs não está excepcionada da necessidade de prévia demonstração da inviabilidade da prestação das ações e serviços de saúde de modo direto e da necessidade de se assegurar a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, merece acolhida a primeira parte

da resposta ofertada ao primeiro quesito pelo Ministério Público de Contas, com ligeiras modificações redacionais, nos seguintes termos:

É possível a celebração de contrato de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) junto à iniciativa privada com fins lucrativos, desde que reste demonstrado no plano municipal de saúde e/ou instrumento congênera o caráter complementar da contratação dos referidos serviços de saúde para fins de incremento na prestação dos serviços de saúde Municipal (ou seja, sua complementariedade perante a gestão municipal de saúde como um todo), para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, demonstrada a ausência de vantajosidade ou a impossibilidade de se dar preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, como dispõem o artigo 199 da Constituição Federal e as demais normativas SUS que o seguem.

Passando ao questionamento quanto à possibilidade de celebração de contrato único de terceirização dos serviços prestados pelas UPAs, objeto, ainda, do primeiro quesito formulado, as manifestações instrutórias foram uníssonas pela sua possibilidade, condicionada, no entanto, ao afastamento da regra da contratação parcelada, para o que é necessária a prévia demonstração da viabilidade técnica, da vantajosidade econômica, ou do ganho de escala com a contratação de forma unificada.

A esse propósito, transcreve-se, novamente como parte integrante desta decisão, os fundamentos apresentados pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 13, fls. 12 a 14, grifos no original)

Resta saber, no entanto, se é possível “terceirizar” as ações e serviços de saúde prestados em uma UPA através de um único contrato administrativo. A regra que se impõe para as contratações públicas das ações e serviços de saúde é a constante do artigo 23, §1º da Lei Federal nº 8.666²⁸, de 21 de junho de 1993 ou a do artigo 47 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, qual seja: a do parcelamento das contratações dos serviços de assistência à saúde. Pois: i) se a pretensão da gestão municipal de saúde é a de contratar vários serviços afetos à área da saúde de urgência destinados a viabilizar as prestações de serviço das UPAs; ii) se restar demonstrado que o parcelamento dos serviços a serem contratados é técnica e economicamente viável, bem como a integridade qualitativa dos serviços a serem contratados é preservada pelo parcelamento, **há que se privilegiar a contratação parcelada dos serviços**, em nome da ampla competitividade, salvo se demonstre a perda da economia de escala na contratação parcelada amparada pelo artigo 23, §1º, Lei nº 8.666/93 ou artigo 47, caput e §1º, da Lei nº 14.133/21²⁹.

28 Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior, serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

29 Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU³⁰:
O art. 23, §1º, da Lei 8.666/1993, impõe o parcelamento como obrigatório, respeitando-se, sempre, a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Porém, se a adoção dessa solução importar na criação de ônus mais elevado pela quebra da economia de escala, na adoção de modalidade menos rigorosa de licitação, ou, ainda, no enquadramento do objeto nos limites que permitam a dispensa de licitação, não se admitirá o parcelamento (Acórdão 98/2013, Plenário, rel. Min. Benjamin Zimlner)

10. Quanto ao parcelamento do objeto, é sabido, a teor do disposto no artigo 15, IV e art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993, que deverá ocorrer sempre que possível, com vistas ao melhor aproveitamento das peculiaridades e recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade.

11. De fato, não se trata de regra absoluta, vez que deve ocorrer sempre que for técnica e economicamente viável e sem que implique a perda da economia de escala. Ocorre que, justamente por ser a regra, as vantagens do não parcelamento deve ser devidamente justificadas e os ganhos de escala devidamente demonstrados (Acórdão 933/2011, Plenário, rel. Min. André Luiz de Carvalho)

A propósito do tema, o TCU, ao interpretar o § 1º do art. 23 da lei 8.666/93, editou a Súmula nº 247, cujo enunciado diz:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo A as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Portanto, a Administração, para justificar a realização de contratação unificada dos serviços, deverá, em seus procedimentos administrativos prévios, demonstrar as vantagens provenientes do não parcelamento das contratações, a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento dos serviços a serem contratados, bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, para que se demonstre a observância ao artigo 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 ou artigo 47 da Lei nº 14.133/21. Para tanto, poderá levar em consideração, a depender do caso concreto e do momento da realização do certame ou celebração do contrato, o tempo de contratação de 60 meses decorrente de prorrogação contratual (no caso das licitações regidas pela Lei nº 8.666/93 - art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93³¹), ou o período máximo de 10 anos para prorrogação contratual das licitações de serviços contínuos³² (nos termos dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/21³³).

30 Disponível em: JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários às leis de licitações e contratos administrativos. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pg. 367-369.

31 Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

32 Nos termos do artigo 6º, inciso XV, da Lei 14.133/21, serviços contínuos são serviços contratados e pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas.

33 Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

No mesmo sentido, merece referência a competente síntese desse raciocínio apresentada pela Representante Ministerial (peça 14, fl. 7):

Como acertadamente ponderou a CGM, a regra que se impõe para as contratações públicas das ações e serviços de saúde é a constante do artigo 23, §1º da Lei Federal nº 8.666/24, de 21 de junho de 1993 ou a do artigo 47 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, qual seja: a do parcelamento das contratações dos serviços de assistência à saúde.

A opção do legislador ao adotar tal regra possui o nítido objetivo de promover ampla competitividade no processo de seleção dos fornecedores ou prestadores de serviço e, assim, garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. O próprio art. 23, §1º, apresenta as exceções à regra: quando o fracionamento for tecnicamente inviável ou não recomendável (motivação de ordem técnica), e quando o fracionamento puder acarretar a majoração do preço unitário a ser pago pela Administração (motivação de ordem econômica).

Ainda, convergindo com a Instrução, para que possa realizar a contratação unificada dos serviços de assistência à saúde, a Administração deverá demonstrar a viabilidade técnica e vantajosidade econômica desse tipo de contratação, bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, podendo, para esse fim, levar em consideração a probabilidade de prorrogação dos contratos de serviços, consoante permitido pelo artigo 57, II, da Lei nº 8.666/93 (prazo máximo de sessenta meses) ou artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/93 (prazo máximo de 10 anos para os contratos de serviços continuados – art. 6º, XV, da Lei nº 14.133).

Ainda no que tange à noção de economicidade na esfera dos serviços de assistência à saúde, mostra-se pertinente transcrever o comentário da lavra do Exmo. Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, incorporado à fundamentação do voto condutor do já citado Acórdão nº 244/23 – Tribunal Pleno (grifos no original):

No âmbito jurídico-sanitário, a noção de economicidade ou de eficiência não se confunde com o simples emprego dos meios mais adequados para se alcançar determinadas metas quantitativas.

Nesse sentido, a avaliação (prévia, concomitante e posterior) da capacidade de gerenciamento, operacionalização e prestação de ações e de serviços por parte de organizações sociais deve ser realizada pelo ente público com base não apenas (i) nas metas a serem estabelecidas nos contratos de gestão, mas também (ii) na verificação de que os direitos diretamente relacionados a tais ações e serviços poderão ser efetivamente proporcionados aos usuários. A opção administrativa a ser feita, especialmente em unidades de pronto atendimento, deve envolver a prévia constatação de que a atividade eventualmente terceirizada seja organizada e executada de acordo com os direitos dos cidadãos, não se limitando a análises de custos e cumprimentos de previsões quantitativas nos instrumentos de ajuste.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.
§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Entendimento contrário – ou seja, permitir à Administração Pública a ampla discricionariedade na terceirização da saúde pública, e baseada apenas em noções estritas dos princípios da economicidade e eficiência – potencialmente viola a ordem sanitária juridicamente estabelecida e politicamente pretendida pela Constituição da República, haja vista que a eventual prática de repassar **deveres fundamentais do Estado** ao setor privado sem demonstração prévia da indisponibilidade dos recursos e equipamentos públicos contribui para uma dependência gerencial e operacional em face de entidades privadas que, a meu juízo, não encontra fundamento nos objetivos, nos campos de atuação, nos princípios e nas diretrizes do SUS.

Deve ser adotada, portanto, a segunda parte da resposta ao primeiro quesito originariamente oferecida pela Coordenadoria de Gestão Municipal, com meras modificações redacionais:

A contratação parcelada dos serviços de assistência à saúde deve ser a regra, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993 e do artigo 47 da Lei Federal nº 14.133/2021. A Administração, para que possa realizar a contratação unificada dos serviços de assistência à saúde a serem prestados por meio das UPAs, deverá demonstrar a viabilidade técnica e a vantajosidade econômica desse tipo de contratação à Administração, bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, podendo, para esse fim, levar em consideração a probabilidade de prorrogação dos contratos de serviços, consoante permitido pelo artigo 57, II, da Lei Federal nº 8.666/1993 (prazo máximo de sessenta meses) ou pelos artigos 106 e 107 da Lei nº Federal 14.133/2021 (prazo máximo de 10 anos para os contratos de serviços continuados assim definidos pelo respectivo artigo 6º, XV).

Dando sequência, passa-se a abordar a última parte do primeiro quesito, em que foi questionada a necessidade de se ressaltar a impossibilidade de transferência à iniciativa privada da gestão dos serviços prestados pelas UPAs.

A esse respeito, ponderou a unidade técnica deste Tribunal que, em regra, não é possível transferir à iniciativa privada o exercício da gestão em saúde, exceto em caso de celebração de contratos de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais, nos termos da Lei Federal nº 9.637/1998, ou em caso de celebração de parcerias público-privadas do tipo concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2014.

A questão referente aos contratos de gestão foi abordada com maior profundidade pelo Parecer nº 41/23, da Procuradoria-Geral de Contas, cujos fundamentos, a seguir transcritos, passam a ser adotados como razões de decidir (peça 14, fls. 7 a 8):

Por outro lado, como reforçou a unidade instrutiva, a Administração não poderá transferir, através das contratações indiretas de serviços de assistência à saúde, o exercício da gestão em saúde para a iniciativa privada, o que somente é possível de ocorrer nas hipóteses de celebração de contrato de gestão celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como Organizações Sociais - OS ou da concessão de parcerias público-privada.

Releva destacar, todavia, que o reconhecimento da constitucionalidade do

vínculo entre o Estado e as OS para celebração de Contrato de Gestão para o gerenciamento de Unidades de Saúde, embora viável, deve observar as limitações e parâmetros que vinculam a eventual escolha administrativa, de modo a evidenciar que a opção pela terceirização se mostra adequada a complementar de forma eficiente as ações e os serviços de saúde pelos quais se responsabiliza, conforme decidiu o STF na ADI 1.923.

Nesse passo, ao apreciar a Reclamação Constitucional nº 15.733, o STF assentou a premissa de que a saúde, como dever constitucionalmente imposto ao Estado e direito de todos, tal como prescrito no art. 193 da CF/88, traduz atividade típica e essencial do Estado, de modo a competir a este a prestação de forma eficiente e com qualidade. Nada obstante este dever, a Constituição e as Leis Federais 8.080/90 e 9.637/98 autorizam a assistência da iniciativa privada na prestação do serviço de saúde, desde que em caráter complementar e sem retirar, de direito e de fato, a gerência do Estado no dever constitucional de prestar serviço de saúde de qualidade.

A propósito, esta Corte já deliberou em processo não vinculante que a interpretação declinada pelo STF foi a de participação/colaboração entre os parceiros públicos e privados e não a de mera delegação de serviços, mesmo quando da formação do Contrato de Gestão, modalidade de vínculo mais permissiva no que tange à autonomia do particular na gestão da coisa pública, não se cogita da abstenção da administração aos seus deveres constitucionais, conforme se verifica do Acórdão nº 1395/18 - Primeira Câmara, proferido nos autos de Relatório de Auditoria nº 239155/14.

Outrossim, o Tribunal de Contas da União sedimentou entendimento no sentido de que a transferência do gerenciamento das unidades públicas de saúde para entidades privadas, por meio da contratação de OS, deve ser realizado estudo prévio detalhado que fundamente que a terceirização mostra-se a melhor opção, com avaliação precisa dos custos do serviço e ganhos de eficiência esperados da OS, além de buscar ampliar a participação do controle social no processo, tanto no planejamento quanto na fiscalização das contratações, conforme Acórdãos 3.239/2013³⁴ e 352/2016 – Plenário do TCU.

Nesse panorama, para que torne viável a opção administrativa pela transferência de gerenciamento de unidades de saúde para as organizações sociais, faz-se necessária a comprovação ganho de eficiência e economicidade que agreguem maior capacidade de ação àquela unidade de saúde, respeitando-se, assim, o pressuposto da complementariedade na participação da iniciativa privada junto ao SUS³⁵.

Verifica-se, assim, que a discricionariedade do gestor na escolha entre a execução direta da atividade pública ou por meio terceirização não é absoluta e deve ser precedida de cautela e estudo que comprove o interesse público, a vantajosidade e a estrita observância aos princípios da eficiência, economicidade e efetividade.

Ainda a esse respeito, a mero título de complementação, importa mencionar que o tema foi recentemente abordado no já citado Acórdão nº 244/23 – Tribunal

34 O Acórdão 3.239/2013-TCU-Plenário, assim determinou:
(...)

9.8.2.2. do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos da execução dos contratos de gestão;

35 Nesse sentido: AYRES, Rafael Morais Gonçalves. A terceirização e os contornos para a atuação das Organizações Sociais na área da saúde segundo a orientação do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <https://revista.tce.pr.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Revista-Digital-Completa-N30-2020.pdf>. Acesso em 02.02.2023.

Pleno, em cuja resposta³⁶ se fez referência à possibilidade de celebração de Contrato de Gestão com Organização Social tendo por objeto a gestão de Unidade de Pronto Atendimento, com base em precedente do Supremo Tribunal Federal, constante de decisão monocrática proferida no RE 1188535/SP, da lavra do Ministro Roberto Barroso.

Assim, acompanhando as manifestações instrutórias, adota-se a terceira parte da resposta ao primeiro quesito formulado como oferecida pelo Ministério Público de Contas, com meras modificações redacionais, nos seguintes termos:

A Administração não poderá transferir, por meio das contratações indiretas de serviços de assistência à saúde, o exercício da gestão em saúde para a iniciativa privada, o que somente é possível de ocorrer nas hipóteses de celebração de contrato de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais, nos termos da Lei Federal nº 9.637/1998, ou de celebração de parceria público-privada na modalidade concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2014. Para tanto, deve ser demonstrada a insuficiência das disponibilidades ofertadas pelo ente para garantir a cobertura assistencial aos usuários do SUS e a vantajosidade na transferência do gerenciamento das unidades de saúde, respeitando-se, assim, o pressuposto da complementariedade na participação da iniciativa privada junto ao SUS.

A questão objeto do segundo quesito,³⁷ referente à possibilidade de terceirização unificada dos serviços prestados pelas UPAs mediante contratação tradicional sem transferência da gestão e sem celebração de contrato de gestão, restou prejudicada, vez que já foi devidamente abordada nas respostas acima oferecidas ao primeiro quesito.

Por fim, o terceiro quesito³⁸ formulado pelo Consulente deverá ser respondido a partir dos moldes propostos pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

A unidade técnica acompanhou o parecer jurídico acostado pelo Consulente, no sentido da possibilidade da adoção das modalidades Pregão ou Concorrência em caso de adoção do regime da Lei Federal nº 8.666/1993, e da obrigatoriedade do Pregão pelo regime da Lei nº 14.133/2021.

Em sentido oposto, expôs a Procuradoria-Geral de Contas que a jurisprudência majoritária deste Tribunal de Contas vinha caminhando em sentido contrário ao uso

36 1 - CONHECER da presente Consulta e, no mérito, responder nos seguintes termos:

a. é possível a celebração de Contrato de Gestão com Organização Social para o gerenciamento de serviços de saúde em Unidade de Pronto Atendimento, desde que as disponibilidades já ofertadas de ações e serviços de saúde pelo ente público sejam comprovadamente insuficientes para garantir a cobertura assistencial aos usuários do SUS, nos termos da Lei nº 8.080/1990. Contudo, não é possível adotar o critério de leito/dia para a remuneração desses estabelecimentos de saúde, em razão de suas características e finalidades não se destinarem à internação de pacientes nem à permanência por períodos superiores a 24 horas; e
(...)

37 2) Não havendo cessão da gestão, portanto, inaplicável a contratação na forma da Lei 9.637/1998, é possível a contratação na forma da terceirização tradicional de todos os serviços em um único contrato sem que haja ofensa ao Art. 23, §1º da Lei 8.666/1993 considerando a contratação no prazo máximo de 05 anos?

38 3) Sendo possível a contratação é legal a adoção da modalidade Pregão ou Concorrência caso adotado o regime da Lei 8.666/93: ou pregão caso adotado o regime da Lei 14.133/2021?

da modalidade pregão em contratações de serviços prestados por profissionais da área da saúde, em razão de não se enquadrarem no conceito de serviços de natureza comum, como se depreende da seguinte passagem do Parecer nº 41/23 (peça 14, fls. 9 a 10, grifou-se):

Por fim, com relação ao último quesito, discorda-se das conclusões alcançadas pela unidade técnica.

No que diz respeito à adoção de Pregão para contratação e critério menor preço, verifica-se, que os serviços especializados na área da saúde não são serviços de natureza comum, do que se extrai que não poderiam ser licitados por meio de Pregão.

O Pregão é modalidade licitatória que se destina à aquisição de bens ou serviços comuns, hipótese em que é possível estabelecer, para efeito do julgamento das propostas, por meio de especificações praticadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho relacionados ao objeto a ser contratado.

Sobre a questão é de se observar que “as contratações complexas ou sujeitas à intensa atividade intelectual se afastam do conceito de bens ou serviços comuns”, afastando-se, reflexamente, do tipo menor preço³⁹. Neste sentido, acerca do tipo de licitação a ser adotado em contratações não enquadradas em comuns, dispõe o art. 46⁴⁰ da 8.666/93.

Verifica-se que a Lei nº 10.520/02, em seu art. 12, autoriza os entes públicos adotar, nas licitações de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde, a modalidade do “pregão”, e, no inciso I do mesmo dispositivo, prescreve que são considerados bens e serviços comuns da área da saúde aqueles necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado.

Da mesma forma, as disposições constantes do 29 da Lei nº 14.133/21 disciplinam que a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Já o parágrafo único prevê que o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (...).

É nesse contexto normativo em que se empresta aos serviços de saúde importância de alto relevo, que também se leva a inferir que o pregão, enquanto modalidade de licitação voltada a bens e serviços comuns, não se presta à contratação dos serviços de assistência à saúde.

A propósito, o mérito do questionamento formulado já foi apreciado por esta Corte no Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno, proferido na Consulta nº 355157/19, conforme se depreende do trecho abaixo colacionado:

(vi) é inviável a utilização de procedimento licitatório na modalidade pregão para contratação de profissionais para prestação de serviços médicos junto ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, por não se enquadrar, dito objeto, na definição de serviços comuns de que trata a Lei Federal nº 10.520/2002 (grifou-se).

39 Nesse sentido o Acórdão nº 3059/20 – Tribunal Pleno (Processo nº 582508/18).

40 Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior.

Da mesma forma, a temática foi apreciada por esta Corte em processo não vinculante, como no Acórdão nº 2632/18 - Primeira Câmara, proferido na Tomada de Contas Extraordinária nº 222775/14 e relatado pelo então Conselheiro Nestor Baptista, conforme se depreende do trecho abaixo colacionado:

Já o Pregão não é adequado para a escolha e contratação de serviços de profissionais de saúde, que exigem conhecimentos técnicos, especialmente em urgência e emergência, em que a qualidade do profissional no primeiro atendimento pode ser vital. Veja-se que, à época, já era exigível do gestor o cumprimento destas normas. Em 2010, o TCU julgou caso semelhante em relação ao Estado da Paraíba, que já havia sido considerado irregular pelo TCE-PB, no qual se considerou irregulares contratações de serviços médicos por Pregão (sem grifos no original).

Nesse sentido, a modalidade de pregão para aquisição de serviços e bens comuns com o critério de julgamento pelo menor preço mostra-se inadequado, tendo em vista que a dúvida da consulente consiste na contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos especializados para a operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, objeto que, por si só, envolve maior complexidade e necessidade de outros critérios objetivos e impessoais para seleção de proposta que efetivamente atenda às necessidades e interesses públicos.

Em que pesem os relevantes precedentes citados pelo Órgão Ministerial, foi proferida decisão de mérito mais recente deste Tribunal Pleno acerca do tema, contida no Acórdão nº 639/23, de relatoria do Conselheiro Fábio de Souza Camargo, na Sessão Ordinária Virtual nº 5, de 30 de março de 2023 (portanto, posteriormente à elaboração do referido Parecer Ministerial), em que se concluiu pelo afastamento da aplicabilidade do inciso VI do Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno a um caso concreto em que o Pregão Eletrônico era destinado à contratação de profissionais médicos, com previsão em edital de requisitos de qualificação objetivos, em conjunto com outros serviços, com vistas ao atendimento pré-hospitalar móvel de urgência e emergência, em virtude de incremento da demanda durante a temporada de verão no litoral paranaense:

Representação da Lei nº 8.666/93. Contratação de empresa especializada na operacionalização e manutenção dos serviços pré-hospitalar para atender as demandas da Central de Regulação SAMU 192 LITORAL durante o período da Operação Verão Maior 2022/2023. Situação que não se enquadra no inciso VI do Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno. Pelo conhecimento e improcedência da representação.

Importa mencionar, ainda, a existência de recentes decisões monocráticas, em que, diante de casos concretos, foram negadas medidas cautelares em face da utilização do Pregão para a contratação de serviços médicos, a exemplo do Despacho nº 851/22, da lavra do Conselheiro Artagão de Mattos Leão (em que se destacou a existência de divergência jurisprudencial⁴¹ e a necessidade de aprofundamento

41 Demonstrada na seguinte passagem da fundamentação (grifou-se):
 “Já quanto ao pleito cautelar, não se confirma o periculum in mora a embasar o pedido de suspensão cautelar do certame.
 Isso porque, em que pese haver Consulta desta Corte no sentido da inviabilidade da “utilização de procedimento licitatório na modalidade pregão para contratação de profissionais para prestação de

da matéria, a despeito da Consulta respondida pelo Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno), do Despacho nº 965/22, da lavra do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (peça 9 dos autos nº 665609/22, em que foi ressalvada a possibilidade de revisão da orientação fixada no Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno, considerando que o conceito de “bem ou serviço comum” vem sendo elástico e que no caso “não se verifica a imposição de condições especiais/diferenciadas que afastem a maior parte das empresas que atuam no mercado”), e dos Despachos nº 255/23 e nº 425/23, de minha autoria (respectivamente, peça 29 dos autos nº 112662/23 e peça 9 dos autos nº 112565/23, e que se tomou por base o mencionado Despacho nº 965/22 e se destacou que foram elencados pelos editais “diversas condições de habilitação e formação a serem cumpridas pela equipe técnica disponibilizada pela empresa, a fim de garantir a prestação adequada dos serviços”, além de inúmeros requisitos de habilitação técnica das empresas).

No entanto, é no Parecer nº 64/23, de lavra da Ilustre Procuradora, Dra. Juliana Sternadt Reiner, da 7ª Procuradoria de Contas (que instruiu os autos da Representação da Lei nº 8.666/1993 de nº 665609/22, nos quais foi proferido o citado Acórdão nº 639/23 – Tribunal Pleno), em que foi possível localizar um estudo mais atual e detido acerca da matéria no âmbito desta Corte de Contas, dotado de tamanha profundidade e qualidade técnica a ponto de justificar a necessidade de superação do entendimento fixado em sede de Consulta com força normativa pelo item VI do Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno, motivos pelos quais passo a transcrevê-lo como parte integrante da presente decisão (fls. 3 a 10, grifou-se):

Data venia ao r. Acórdão nº **3.733/2020 - Tribunal Pleno, observa-se que a matéria sob sua apreciação não foi adequadamente esgotada** e, desta forma, propicia situações às quais nenhuma modalidade de licitação seria aplicável, especialmente se contraposto ao entendimento de caráter cautelar proferido no Acórdão nº 951/2022 - Tribunal Pleno e, portanto, mais recente. O r. Acórdão nº **3.733/2020 - Tribunal Pleno, inclusive, como bem destacou a d. Unidade Técnica, foi favorável à contratação excepcional via credenciamento público.**

É bem verdade que os serviços médicos, na espécie e de modo geral, não se amoldam ao conceito de serviços comuns trazido pelo art. 1.º,

serviços médicos junto ao SAMU”, a matéria ainda comporta divergência jurisprudencial, conforme se depreende do Acórdão nº 2238/20 - Tribunal Pleno, in verbis:

“Também afasto a alegação de irregularidade na realização do Pregão Eletrônico, pois se trata de modalidade de amplo espectro competitivo e os serviços contratados se enquadram como bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”. (Relator Conselheiro Fabio de Souza Camargo)

Verifica-se que, a despeito da Consulta respondida por esta Corte, este Tribunal já decidiu, em licitação envolvendo o mesmo objeto, que “em razão do vulto da licitação, da quantidade de profissionais envolvidos na execução contratual e da relevância dos serviços objeto do certame, é importante que a competição seja ampla e isonômica, com a participação de licitantes de diversos estados; e não apenas pessoas jurídicas já sediadas no Paraná” (Acórdão nº 2146/21-Tribunal Pleno, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha)

Verifica-se assim, que embora se destaquem os aspectos atinentes aos “conhecimentos intelectuais e competências práticas” relacionados aos serviços prestados (Acórdão nº 3.733/20-Tribunal Pleno), em outras decisões se ressalta o “amplo espectro competitivo” da modalidade adotada (Acórdão nº 2238/20 - Tribunal Pleno), o que torna, por si só, inviável a concessão do pleito cautelar, considerando-se que a matéria exige aprofundamento da discussão, a ser efetuada em sede meritória.”

parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, porque é exigível “dos prestadores conhecimentos intelectuais e competências práticas, cujas variações de qualidade têm potencial para produzir significativos impactos na tomada de decisão pela Administração Pública”, consoante delineado pelo Acórdão nº 3.733/2020 - Tribunal Pleno. Ocorre que a referida decisão deixou de considerar algumas questões contextuais.

A primeira e mais importante questão contextual que foi obliterada diz respeito ao art. 2.º-A, I, da Lei nº 10.191/2001, **incluído pela Lei do Pregão, que, embora referenciado na decisão sob comento, não foi devida e completamente explorado.**

Com efeito, segundo esse dispositivo, são considerados bens e serviços comuns da área da saúde, **aqueles necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde**, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado.

Em análise perfunctória, verifica-se que a parte final desse dispositivo coincide com aquela do art. 1.º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, **tendo tal conteúdo normativo levado, de fato, à conclusão de que todo e qualquer serviço médico é de natureza especializada, sendo assim possível e exigível determinar que eventuais contratações se deem com base na qualidade dos profissionais.**

O ponto central do dispositivo em discussão, no entanto, refere-se ao fato de que ele representa *lex specialis*, na medida em que define como bens e serviços comuns da área da saúde “*aqueles necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde*” – SUS. Neste contexto é que os serviços médicos podem ser inseridos e tomar um *status* de serviços comuns da área da saúde sem que, contudo, deixem de ser, na espécie, serviços especializados.

Em consonância com a Lei nº 8.080/1990, art. 4.º, o SUS é constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, podendo ser complementado pela iniciativa privada.

O SUS, enquanto rede hierarquizada e descentralizada, com direção única em cada esfera de governo (art. 7.º, IX, da referida lei), é dotado de diversos mecanismos de controle de qualidade e padronização de serviços em atenção à saúde, editando extensos protocolos que os seus profissionais devem observar e prontamente atender. Isto pode ser observado no art. 15, V, que estabelece a “*elaboração de normas técnicas e estabelecimento de padrões de qualidade e parâmetros de custos que caracterizam a assistência à saúde*” dentre as atribuições comuns, em âmbito administrativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Exemplos concretos disso são os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas⁴² e as Notas Técnicas⁴³, que podem ser encontrados no sítio eletrônico do Ministério da Saúde.

No âmbito da assistência à saúde pertinente ao SUS, os serviços médicos não oferecem, por si sós, a possibilidade de se alcançar uma técnica em particular que possa ser vislumbrada quando da sua contratação a ponto de poder reformular o Sistema Único de Saúde, pois dos profissionais ali envolvidos, quando em exercício, será exigida a observância aos protocolos clínicos e de atendimento preestabelecidos. Situação diversa seria, por exemplo, se a Administração Pública necessitasse de serviços

42 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/protocolos-clinicos-e-diretrizes-terapeuticas-pcdt>>.

43 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Notas técnicas. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas>>.

médicos com expertise em saúde pública para emitir um parecer e/ou efetuar uma reavaliação do SUS como um todo, com eventual projeto de reestruturação, ou mesmo para efetuar aperfeiçoamentos de pessoal em determinada área da medicina e cuja estrutura do SUS não já os absorvessem.

Frise-se, neste tocante, que não se discute a relevância prática que uma maior qualificação e/ou experiência desses profissionais que vierem a atender os órgãos que integram o SUS, **todavia, a questão é que os critérios de seleção, controle e fiscalização também são mínima, habitual e objetivamente predefinidos.** Além disso, não se pode olvidar que “o controle e a fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse para a saúde” estão incluídos no campo de atuação do SUS (art. 6.º, caput e VII, da Lei nº 8.080/1990), **o que justifica o entendimento de que os profissionais a serviço dos órgãos que integram o SUS estão sob constante avaliação.**

Em relação aos critérios mínimos de seleção de profissionais médicos para o SAMU 192 e, em especial, em referência ao atendimento pré-hospitalar móvel – que é o elemento relevante ao presente expediente –, há regramentos que se complementam, podendo também ser definidos pelos Editais dos certames específicos.

Em especial, cita-se a Portaria nº 2.048/2017 - Gabinete do Ministro/Ministério da Saúde (GM/MS), Capítulo IV, que especifica, dentre outros aspectos, o perfil dos profissionais médicos:

1.1.1 - Perfil dos Profissionais Oriundos da Área da Saúde e respectivas Competências/Atribuições:

1.1.1.1 Médico: **Profissional de nível superior titular de Diploma de Médico, devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina de sua jurisdição**, habilitado ao exercício da medicina pré-hospitalar, atuando nas áreas de regulação médica, **suporte avançado de vida, em todos os cenários de atuação do pré-hospitalar e nas ambulâncias**, assim como na gerência do sistema, habilitado conforme os termos deste Regulamento. Requisitos Gerais: equilíbrio emocional e autocontrole; disposição para cumprir ações orientadas; capacidade física e mental para a atividade; iniciativa e facilidade de comunicação; destreza manual e física para trabalhar em unidades móveis; capacidade de trabalhar em equipe; **disponibilidade para a capacitação discriminada no Capítulo VII**, bem como para a recertificação periódica.

Competências/Atribuições: exercer a regulação médica do sistema; conhecer a rede de serviços da região; manter uma visão global e permanentemente atualizada dos meios disponíveis para o atendimento pré-hospitalar e das portas de urgência, checando periodicamente sua capacidade operacional; recepção dos chamados de auxílio, análise da demanda, classificação em prioridades de atendimento, seleção de meios para atendimento (melhor resposta), acompanhamento do atendimento local, determinação do local de destino do paciente, orientação telefônica; manter contato diário com os serviços médicos de emergência integrados ao sistema; **prestar assistência direta aos pacientes nas ambulâncias, quando indicado, realizando os atos médicos possíveis e necessários ao nível pré-hospitalar**; exercer o controle operacional da equipe assistencial; fazer controle de qualidade do serviço nos aspectos inerentes à sua profissão; avaliar o desempenho da equipe e subsidiar os responsáveis pelo programa de educação continuada do serviço; **obedecer às normas técnicas vigentes no serviço; preencher os documentos inerentes à atividade do médico regulador e de assistência pré-hospitalar; garantir a continuidade da atenção médica ao paciente grave, até a sua recepção por outro médico nos serviços de urgência; obedecer ao código de ética médica. [sem grifos no original]**

Note-se que, nesse instrumento, o perfil dos profissionais médicos está bastante amplo, pois engloba os requisitos e as competências/atribuições tanto dos médicos reguladores quanto dos médicos responsáveis pelas atividades médicas do serviço, os quais não se confundem entre si, pois trabalham conjuntamente. Por esse motivo, esse dispositivo deve ser lido com cautela. Do excerto acima, incluíram-se grifos para demonstrar alguns dos itens relevantes aos médicos que atuam diretamente nas ambulâncias. Os médicos reguladores, a título de ilustração para fins de diferenciação e de acordo com o art. 40, XIII, do Anexo III da Portaria de Consolidação nº **03/2017 - GM/MS, são os**

profissionais médicos que, com base nas informações colhidas dos usuários, quando estes acionam a central de regulação, são os responsáveis pelo gerenciamento, definição e operacionalização dos meios disponíveis e necessários para responder a tais solicitações, utilizando-se de protocolos técnicos e da faculdade de arbitrar sobre os equipamentos de saúde do sistema necessários ao adequado atendimento do paciente.

As “técnicas” do médico regulador, que são, em verdade, assuas condutas, protocolos e atribuições específicos, também são preestabelecidas pela Portaria nº 2.048/2017 - GM/MS, Capítulo II, não se podendo afirmar que, em uma hipotética contratação via licitação de médicos reguladores, a utilização do tipo “técnica e preço” ou “melhor técnica” faria sentido. De toda e qualquer forma, saliente-se que a contratação de médicos reguladores não é a situação dos presentes autos, porque, segundo o Edital de Pregão Eletrônico nº 17/2022, item nº 04.A (peça nº 05) e a Cláusula 1.ª, § 2.º, do Contrato de Programa nº 69/2022 (peça nº 22, fl. 02), os atendimentos serão regulados e gerenciados pela CENTRAL DE REGULAÇÃO SAMU 192 LITORAL, dos quais os Municípios participantes são signatários, a saber, a “Regulação médica de urgência 192/SAMU do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná – CISLIPA” (Cláusula 8.ª, I, do referido instrumento contratual – peça nº 22, fl. 06).

Ademais, a própria Portaria nº 2.048/2017 - GM/MS, em seu Capítulo VII, prevê Núcleos de Educação em Urgências para formar, capacitar, habilitar e educar os profissionais, reconhecendo que, até então, “as urgências não se constituem em especialidade médica ou de enfermagem e nos cursos de graduação a atenção dada à área ainda é bastante insuficiente”, cabendo também ao profissional, conforme acima destacado, disponibilizar-se para tal capacitação. No presente caso, é de responsabilidade da empresa contratada habilitar os seus profissionais de acordo com o preestabelecido pela referida Portaria, conforme Anexo I - Termo de Referência SAMU 192, Especificações Técnicas do Serviço de Operacionalização do SAMU, item nº **09, do Contrato de Programa nº 69/2022 (peça nº 22, fl. 22).**

Na contratação sob análise, tanto o Edital de Pregão Eletrônico nº 17/2022, item nº 5.1.10 (peça nº 05), quanto o Anexo I - Termo de Referência SAMU 192, Especificações Técnicas do Serviço de Operacionalização do SAMU, item nº 09, do Contrato de Programa nº 69/2022 (peça nº 22, fls. 20/22), definiram critérios mínimos e objetivos para os profissionais médicos que compõem a empresa vencedora, sujeitos à verificação pelo fiscal do contrato:

Graduação em medicina;

Experiência em atendimento de urgência e emergência, de no mínimo 01 (um) ano, comprovado com currículo, carta de recomendação, registro profissional ou documento que o valha;

Registro ativo no Conselho Regional de Medicina do Paraná – CRM/PR;

Certificado de um dos cursos exigidos pela Portaria nº 2048/2002 MS, ou que vier a substituir.

Ora, todos esses aspectos que decorrem da própria existência, organização e controle do SUS indicam o quão peculiar é esse sistema

e o quanto ele depende de normatizações e padronizações para o seu funcionamento, inclusive em relação a condutas em atendimentos médicos. O estabelecimento dessas condutas ou protocolos, por seu turno, acaba por predefinir os serviços médicos na medida em que naqueles está a técnica utilizada pelos profissionais médicos, havendo pouco espaço para inovações baseadas em técnica decorrente de autonomia médica. Verifica-se, em certo grau, que as conclusões e encaminhamentos decorrentes de serviços médicos, neste contexto, são vinculados a tais técnicas – normalmente comuns à profissão – e apenas sujeitos a juízo subjetivo a partir do caso concreto. Um exemplo fático e atual disso são as condutas e procedimentos médicos normatizados em combate à COVID-19, situação em que o médico deve estar atento aos sintomas e circunstâncias do paciente, tratá-lo conforme a sua condição e fazer as recomendações de praxe.

Portanto, infere-se que o art. 2.º-A, I, da Lei nº 10.191/2001 se constitui em lei especial, pois, ciente do funcionamento e das demandas do SUS, bem como de suas dificuldades, acaba por abarcar, quiçá por questões de agilidade contratual ao setor da saúde, serviços médicos como serviços comuns da área da saúde – não porque, repita-se, tenham eles de fato natureza ordinária, mas porque assumem esse *status* ao figurar dentre os serviços “necessários ao atendimento dos órgãos que integram o SUS”, conquanto, obviamente, que seus respectivos “padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado”.

Indo avante, tem-se que a segunda questão contextual que o v. **Acórdão nº 3.733/2020** - Tribunal Pleno acabou por não explorar decorre, em parte, do **equivoco de não se ter considerado a *lex specialis* do art. 2.º-A, I, da Lei nº 10.191/2001.** Ela **diz respeito à própria estrutura do SUS**, que tem o SAMU 192 como um de seus componentes.

O SAMU foi instituído pelo Decreto nº **5.055/2004**, o qual, em suas **considerações preliminares faz referência ao preceituado no art. 197 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e nos arts. 1.º a 15 da Lei nº 8.080/1990, para fins de normatização da organização dos serviços públicos e privados de atenção às urgências. No SUS, o SAMU 192 pertence à Rede de Atenção às Urgências e Emergências**, conforme arts. 1.º e 3.º, II, da Portaria de Consolidação nº **03/2017 – GM/MS, combinados com o art. 4.º, III, do respectivo Anexo III.**

O objetivo do SAMU 192, em consonância com o art. 7.º do Anexo III da portaria em comento, é *“chegar precocemente à vítima após ter ocorrido um agravo à sua saúde [...] que possa levar a sofrimento, sequelas ou mesmo à morte, sendo necessário garantir atendimento e/ou transporte adequado para um serviço de saúde devidamente hierarquizado e integrado ao SUS”*, com o ulterior propósito de que tal paciente receba um atendimento mais aperfeiçoado e completo, seja em Hospitais ou Unidades de Pronto Atendimento.

Por fim, cumpre destacar o § 1.º do art. 54 do referido anexo, em que se lê: *“as Centrais de Regulação das Urgências e as Unidades Móveis da Rede de Atenção às Urgências serão consideradas estabelecimentos de saúde do SUS na área de Atenção às Urgências”*.

Diante dos argumentos até aqui esposados, este Ministério Público, resguardado pelo princípio da independência funcional, entende que o art. 2.º-A, I, da Lei nº **10.191/2001 aplica-se ao SAMU 192. Nesta linha de raciocínio, é possível a contratação complementar – pois a regra é o concurso público, a teor do disposto no art. 37, II, da Carta Magna –, na modalidade pregão, inclusive para serviços médicos, desde que (i) voltados ao atendimento dos órgãos que integram o SUS e desde que (ii)**

seus “padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado”.

A **lógica** também substancia o entendimento ora encartado aos autos.

Conforme indicou a d. CGM, **não se mostra adequado que seja, ao mesmo tempo, a modalidade pregão absolutamente vedada e possível o credenciamento público para a contratação complementar de serviços médicos.**

O credenciamento, no regime licitatório anterior (aplicável ao presente caso diante da escolha do COMESP e consoante o disposto no art. 191, *caput*, da Lei nº 14.133/2021), **é admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade de licitação não expressamente mencionada no art. 25 da Lei nº 8.666/1993, ou seja, por inviabilidade de competição. Nesta situação, dos interessados é somente exigível comprovar as condições mínimas preestabelecidas pela Administração, que se dispõe a contratá-los se cumpridos estes requisitos e conforme a sua demanda.** É, em síntese, um cadastro de profissionais para determinado propósito.

O **pregão**, por outro lado, é um procedimento licitatório plenamente previsto em lei (Lei nº 10.520/2002), **com suas particularidades bem definidas e sujeito a maior rigor, porque faz um juízo valorativo da proposta mais vantajosa à Administração**, com observância estrita dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa (art. 3.º da Lei nº 8.666/1993). **Neste, também são levados em conta requisitos predefinidos no Edital convocatório, sujeitos à verificação.**

In casu, o Pregão Eletrônico nº 17/2022 - COMESP incluiu, de fato, os serviços médicos relativos ao atendimento do SAMU 192 como pertencente ao pacote de bens e serviços necessários à operacionalização e manutenção dos serviços pré-hospitalares àquele correlatos, constituindo-se, conforme aduzido, em uma de onze parcelas do objeto licitado. Isto também se vislumbra a partir do Anexo I - Termo de Referência SAMU 192, Especificações Técnicas do Serviço de Operacionalização do SAMU, do Contrato de Programa nº 69/2022 (peça nº 22, fls. 13/33). Consoante previamente indicado, tais instrumentos definiram critérios mínimos e objetivos para os profissionais que compõem o quadro da empresa vencedora, tal qual o faria um credenciamento público para os interessados em contratar diretamente com o Poder Público.

A inadequação da vedação ao pregão aos serviços médicos no presente caso se dá, primeiramente, por conta da aplicação do art. 2.º-A, I, da Lei nº 10.191/2001, em conformidade com o posicionamento acima.

Em segundo lugar, porque tanto o credenciamento quanto o pregão comumente definem critérios mínimos e objetivos, sujeitos à verificação, não incorrendo o presente caso em situação diversa. É, inclusive, objetivamente questionável que uma inexigibilidade de licitação via credenciamento (em que há menor rigor na contratação) possa prevalecer sobre uma situação em que comprovada e legalmente é cabível uma licitação na modalidade pregão (hipótese de maior rigor).

Aliás, mostra-se, em verdade, que a contratação via credenciamento estaria longe do ideal no presente caso, pois exigir do COMESP – que não administra habitual e diretamente esse serviço na região dos Municípios consorciados – o parcelamento dos bens e serviços do SAMU 192 seria inviável para posteriormente coordenar as ações necessárias, especialmente por se tratar de situação temporária relacionada à demanda sazonal por conta da Operação Verão Maior 2022/2023.

Outrossim, a utilização da modalidade pregão ainda se mostra mais vantajosa à Administração Pública, no presente caso, do que uma concorrência do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, porquanto o objeto licitado não é de natureza predominantemente intelectual, conforme disposto no art. 46 da Lei nº 8.666/1993:

os tipos de licitação ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’ serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4.º do artigo anterior.

Neste particular, **o COMESP invocou o (equivalente) art. 36, § 1.º, I, da Lei nº 14.133/2021** para inviabilizar a possibilidade de um certame do tipo técnica e preço em relação à hipótese dos autos. O emprego de tal dispositivo, contudo e conforme preliminarmente indicado neste Parecer Ministerial, é impreciso e incoerente, de modo que a contratação pretendida pelo COMESP não pode, por sua própria opção, basear-se no novo regime. Todavia, porque a argumentação lançada ainda assim pode se esposar do contido na legislação anterior, reconhece-se a fungibilidade do argumento. Esse posicionamento se coaduna com aquele do supracitado Acórdão nº **951/2022 - Tribunal Pleno, proferido em caráter cautelar nos autos indicados pela Representada, que este Parquet ora acompanha.**

Ante todo o exposto, este Ministério Público pugna pelo **conhecimento** da Representação em apreço e, no mérito, opina por sua **improcedência**, acompanhando-se a conclusão alcançada pela d. CGM, não obstante tendo tomado outra perspectiva argumentativa, qual seja, a de que é possível a realização de licitação na modalidade pregão para serviços médicos, em caráter complementar, sob a condição de que tais serviços estejam relacionados ao atendimento dos órgãos que integram o SUS e de que haja definição objetiva, no Edital, de seus **“padrões de desempenho e qualidade”, “por meio de especificações usuais do mercado”, conforme lex specialis do art. 2.º-A, I, da Lei nº 10.191/2001.**

Merece especial destaque, das relevantes considerações tecidas pela 7ª Procuradoria de Contas, a demonstração de que, em se tratando de serviços médicos “necessários ao atendimento dos órgãos que integram o SUS”, e desde que os respectivos “padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado”, haverá a incidência da regra especial contida no art. 2.º-A, I, da Lei Federal nº 10.191/2001, segundo a qual tais serviços são considerados como comuns da área da saúde, ainda que inerentemente especializados.

Corroboram essa conclusão as peculiaridades intrínsecas à sistemática do SUS que, conforme demonstrado pela d. Representante Ministerial (ao abordá-las como etapa necessária à demonstração de sua igual aplicabilidade aos serviços médicos relativos ao atendimento do SAMU 192, objetivo central do parecer acima reproduzido), é permeada por diversos mecanismos de padronização, controle de qualidade e fiscalização, compilados em extensos protocolos clínicos e de atendimento de observância obrigatória por seus profissionais, e que, portanto, não proporciona relevante margem para inovações baseadas em técnica decorrente de autonomia médica, inclusive em relação a condutas em atendimentos.

É possível somar a esse argumento, ainda, a dificuldade concreta de diferenciação, para efeito de contratação, da qualidade dos serviços prestados por cada um dos profissionais a serem contratados, não só pela elevada padronização

incidente sobre suas atividades, como pela própria grande quantidade de profissionais, de diversas especialidades, geralmente envolvida nessas contratações, mormente em se tratando da reunião, em um único contrato, de todos os serviços prestados por uma UPA, como na hipótese objeto da consulta em exame.

Igualmente corrobora essa conclusão o argumento de ordem lógica relativo à admissão da possibilidade de inexigibilidade de licitação via Credenciamento Público pelo Acórdão 3733/20 – Tribunal Pleno, principal tema nele desenvolvido (objeto de 5 dos 6 tópicos que integraram a respectiva resposta), e sua contradição com a conclusão pela vedação ao emprego da modalidade Pregão que, além de igualmente exigir o atendimento a critérios mínimos e objetivos predefinidos no instrumento convocatório e sujeitos à verificação, corresponde a um procedimento licitatório plenamente previsto em lei, com particulares bem definidas e sujeito a maior rigor, com observância estrita aos princípios da Administração Pública.

Como mero complemento à exaustiva exposição da 7ª Procuradoria de Contas, importa observar que os serviços médicos prestados dentro do SUS não se enquadram na noção de serviço predominantemente intelectual (em regra, associado ao julgamento por técnica e preço pelo art. 46 da Lei Federal nº 8.666/1993⁴⁴ e pelo art. 36, §1º, I, da Lei Federal nº 14.133/2021),⁴⁵ tanto pela sistemática da Lei Federal nº 8.666/1993 (art. 13)⁴⁶ quanto pela sistemática da Lei Federal nº 14.133/2021 (art. 6º, XVIII),⁴⁷ tendo em vista que, mesmo se admitidos como abertas

44 Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

45 Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;

46 Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I- estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
 II- pareceres, perícias e avaliações em geral;
 III- assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
 IV- fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
 V- patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
 VI- treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
 VII- restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

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

(...)
 XVIII- serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
 b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
 c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
 d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
 e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
 f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

as relações de serviços por elas elencadas, tem-se que elas fazem alusão a serviços cuja execução demanda qualificação diferenciada do prestador e cujos resultados são influenciados por sua atuação subjetiva⁴⁸ (principalmente de natureza científica, pericial, de consultoria, ou inovadora), o que, como visto, não é compatível com a sistemática de elevada padronização do SUS.

Por cautela, entretanto, levando-se em conta a enorme diversidade de atividades executadas no âmbito do SUS, que inclui procedimentos de alta complexidade, deve-se excepcionar dessa possibilidade de utilização do Pregão aqueles serviços médicos que não se encontrem padronizados e nem sejam passíveis de controle de qualidade pelos protocolos estabelecidos, hipótese em que a adequada modalidade licitatória dependerá das peculiaridades de cada caso.

Por fim, deve ser contemplada na resposta a ser oferecida a distinção proposta pela unidade técnica entre as modalidades de licitação cabíveis sob as sistemáticas da Lei Federal nº 8.666/1993 e da Lei Federal nº 14.133/2021, pois, embora a primeira admita a adoção das modalidades previstas no respectivo art. 23, II⁴⁹ (determinadas de acordo com o valor da contratação, observada a atualização realizada pelo Decreto Federal nº 9.412/2018) e, em especial, da Concorrência, em função do elevado valor presumivelmente envolvido em caso de contratação unificada, a segunda, em seu art. 29,⁵⁰ tornou obrigatória a adoção da modalidade Pregão, “sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

48 Nas palavras de Marçal Justen Filho:
“Serviços técnicos especializados são prestações cuja execução exige qualificação diferenciada do prestador do serviço, configurando uma manifestação que reflete a personalidade e as habilidades próprias de cada indivíduo.”
“Os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, definidos no art. 6º, inc. XVIII, caracterizam-se pela influência da atuação subjetiva do sujeito na prestação resultante. Logo, a variação da qualificação do sujeito e as virtuosidades na execução da prestação são aptas a produzir resultados mais vantajosos para a Administração.”
(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p.172 e 494.

49 Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:
(...)
II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

50 Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.
Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#).

Necessário ressaltar, ainda, que, em caso de adoção da sistemática da Lei Federal nº 8.666/1993, deverá ser priorizada a realização do Pregão na forma eletrônica sobre a forma presencial e sobre a modalidade Concorrência, conforme entendimento fixado no Acórdão nº 2605/18 – Tribunal Pleno, proferido em sede de Consulta com força normativa,⁵¹ bem como que, em caso de adoção da sistemática da Lei Federal nº 14.133/2021, deverá ser priorizada a forma eletrônica sobre a presencial, como determina o respectivo art. 17, § 2º.⁵²

Assim, deve ser formulada resposta a partir dos moldes propostos pela Coordenadoria de Gestão Municipal, com o acréscimo das considerações tecidas no citado parecer da 7ª Procuradoria de Contas e nesta fundamentação, nos seguintes termos:

É possível a contratação de serviços médicos mediante licitação pelo critério de julgamento de menor preço, de maneira parcelada ou unificada a outros serviços comuns de assistência à saúde, desde que atendidas as condicionantes indicadas no quesito anterior, e desde que tais serviços estejam relacionados ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde – SUS e que haja definição objetiva, no Edital, de seus “padrões de desempenho e qualidade”, “por meio de especificações usuais do mercado”, nos termos do art. 2º-A, I, da Lei Federal nº 10.191/2001, devendo ser empregada preferencialmente a modalidade Pregão, na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 8.666/1993, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial ou pelas modalidades previstas no respectivo art. 23, II, e devendo ser obrigatoriamente adotada a modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 14.133/2021, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial.

Desse modo, devem ser apresentadas aos quesitos formulados pelo Consulente as respostas oferecidas pela Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, com as modificações ora propostas, assim consolidadas:

a) É possível a celebração de contrato de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) junto à iniciativa privada com fins lucrativos, desde que reste demonstrado no plano municipal de saúde e/

51 Consulta. Licitação. Pregão. Eletrônico e presencial. Discricionariedade. Complexidade do objeto. Concorrência.

(...)

a) Observada a legislação municipal, que deve previamente regulamentar a matéria, deve o gestor observar que, por regra, o pregão, na sua forma eletrônica, consiste na modalidade que se mostra mais adequada para a aquisição de bens e serviços comuns, podendo, contudo, conforme o caso em concreto, ser preterido a forma presencial, desde que devidamente justificado, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei nº 10.520/2002 e 50 da Lei nº 9.784/99;

b) A opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico sempre deverá ser amparada por justificativa, nos termos dos arts. 3º, I, da Lei nº 10.520/2002 e 50 da Lei nº 9.784/99.

c) O gestor possui certa margem de discricionariedade, para que, diante da complexidade do objeto licitado (bem ou serviço comum) e observados os dispositivos legais correlatos, evidenciada a inviabilidade do uso da modalidade pregão, venha a se valer da concorrência, momento em que, igualmente, deverá justificar adequadamente.

(Acórdão nº 2605/2018 – Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Artagão de Mattos Leão).

52 § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

ou instrumento congêneres o caráter complementar da contratação dos referidos serviços de saúde para fins de incremento na prestação dos serviços de saúde Municipal (ou seja, sua complementariedade perante a gestão municipal de saúde como um todo), para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, demonstrada a ausência de vantajosidade ou a impossibilidade de se dar preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, como dispõem o artigo 199 da Constituição Federal e as demais normativas SUS que o seguem;

A contratação parcelada dos serviços de assistência à saúde deve ser a regra, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993 e do artigo 47 da Lei Federal nº 14.133/2021. A Administração, para que possa realizar a contratação unificada dos serviços de assistência à saúde a serem prestados por meio das UPAs, deverá demonstrar a viabilidade técnica e a vantajosidade econômica desse tipo de contratação à Administração, bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, podendo, para esse fim, levar em consideração a probabilidade de prorrogação dos contratos de serviços, consoante permitido pelo artigo 57, II, da Lei Federal nº 8.666/1993 (prazo máximo de sessenta meses) ou pelos artigos 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021 (prazo máximo de 10 anos para os contratos de serviços continuados, assim definidos pelo respectivo artigo 6º, XV);

A Administração não poderá transferir, por meio das contratações indiretas de serviços de assistência à saúde, o exercício da gestão em saúde para a iniciativa privada, o que somente é possível de ocorrer nas hipóteses de celebração de contrato de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais, nos termos da Lei Federal nº 9.637/1998, ou de celebração de parceria público-privada na modalidade concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2014. Para tanto, deve ser demonstrada a insuficiência das disponibilidades ofertadas pelo ente para garantir a cobertura assistencial aos usuários do SUS e a vantajosidade na transferência do gerenciamento das unidades de saúde, respeitando-se, assim, o pressuposto da complementariedade na participação da iniciativa privada junto ao SUS;

b) Resta prejudicada a resposta ao segundo quesito, vez que abrangida pelas respostas ao quesito anterior; e

c) É possível a contratação de serviços médicos mediante licitação pelo critério de julgamento de menor preço, de maneira parcelada ou unificada a outros serviços comuns de assistência à saúde, desde que atendidas as condicionantes indicadas no quesito anterior, e desde que tais serviços estejam relacionados ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde – SUS e que haja definição objetiva, no Edital, de seus “padrões de desempenho e qualidade”, “por meio de especificações

usuais do mercado”, nos termos do art. 2.º-A, I, da Lei Federal nº 10.191/2001, devendo ser empregada preferencialmente a modalidade Pregão, na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 8.666/1993, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial ou pelas modalidades previstas no respectivo art. 23, II, e devendo ser obrigatoriamente adotada a modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 14.133/2021, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial.

Outrossim, tendo em vista a incompatibilidade do teor da resposta ora apresentada para o terceiro questionamento com o entendimento contido no item VI do Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno, proferido em sede de Consulta com força normativa, e em atenção ao princípio da segurança jurídica, proponho que se inclua na parte dispositiva da presente decisão a menção expressa à superação do entendimento anterior.

2.1 VOTO

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

É possível a celebração de contrato de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) junto à iniciativa privada com fins lucrativos, desde que reste demonstrado no plano municipal de saúde e/ou instrumento congênera o caráter complementar da contratação dos referidos serviços de saúde para fins de incremento na prestação dos serviços de saúde Municipal (ou seja, sua complementariedade perante a gestão municipal de saúde como um todo), para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, demonstrada a ausência de vantajosidade ou a impossibilidade de se dar preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, como dispõem o artigo 199 da Constituição Federal e as demais normativas SUS que o seguem;

A contratação parcelada dos serviços de assistência à saúde deve ser a regra, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993 e do artigo 47 da Lei Federal nº 14.133/2021. A Administração, para que possa realizar a contratação unificada dos serviços de assistência à saúde a serem prestados por meio das UPAs, deverá demonstrar a viabilidade técnica e a vantajosidade econômica desse tipo de contratação à Administração, bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, podendo, para esse fim, levar em consideração a probabilidade de prorrogação dos contratos de serviços, consoante permitido pelo artigo 57, II, da Lei Federal nº 8.666/1993 (prazo máximo de sessenta meses) ou pelos artigos 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021 (prazo máximo de 10 anos para os contratos de serviços continuados, assim definidos pelo respectivo artigo 6º, XV);

A Administração não poderá transferir, por meio das contratações indiretas de serviços de assistência à saúde, o exercício da gestão em saúde para a iniciativa

privada, o que somente é possível de ocorrer nas hipóteses de celebração de contrato de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais, nos termos da Lei Federal nº 9.637/1998, ou de celebração de parceria público-privada na modalidade concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2014. Para tanto, deve ser demonstrada a insuficiência das disponibilidades ofertadas pelo ente para garantir a cobertura assistencial aos usuários do SUS e a vantajosidade na transferência do gerenciamento das unidades de saúde, respeitando-se, assim, o pressuposto da complementariedade na participação da iniciativa privada junto ao SUS;

Resta prejudicada a resposta ao segundo quesito, vez que abrangida pelas respostas ao quesito anterior;

É possível a contratação de serviços médicos mediante licitação pelo critério de julgamento de menor preço, de maneira parcelada ou unificada a outros serviços comuns de assistência à saúde, desde que atendidas as condicionantes indicadas no quesito anterior, e desde que tais serviços estejam relacionados ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde – SUS e que haja definição objetiva, no Edital, de seus “padrões de desempenho e qualidade”, “por meio de especificações usuais do mercado”, nos termos do art. 2.º-A, I, da Lei Federal nº 10.191/2001, devendo ser empregada preferencialmente a modalidade Pregão, na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 8.666/1993, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial ou pelas modalidades previstas no respectivo art. 23, II, e devendo ser obrigatoriamente adotada a modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 14.133/2021, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial; e

Resta superado o entendimento contido no item VI do Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno, proferido em sede de Consulta com força normativa, vez que conflitante com a resposta ao quesito anterior.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do mesmo regimento.

3 DO VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (DIVERGENTE)

O Sistema Único de Saúde (SUS), constituído sob as diretrizes do art. 198 da Constituição Federal e na forma da Lei 8.080/90, admite a participação complementar da iniciativa privada (art. 199, §1º, da Constituição Federal) quando as disponibilidades do serviço público assistencial à saúde forem insuficientes (art. 24 da Lei 8.080/90).

Considerando a competência municipal para prestar os serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII, da Constituição Federal) e a atribuição do Ministério da Saúde para dispor sobre critérios, procedimentos e demais medidas que auxiliem os entes no cumprimento das atribuições em serviços de saúde (art. 14 do Decreto 7.508/11), foi editada a Portaria 2.567/16, que disciplina a participação complementar nos seguintes termos:

Art. 3º Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

[...]

§ 2º Assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e ainda persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados, o ente público recorrerá às entidades com fins lucrativos.

§ 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante a celebração de contrato ou convênio com o ente público, observando-se os termos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de acordo com os seguintes critérios:

I - convênio: firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde; e

II - contrato administrativo: firmado entre ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde.

[...]

§ 6º Para efeito de remuneração, os serviços contratados deverão utilizar como referência a Tabela de Procedimentos do SUS.

Assim, deve o ente municipal ofertar ações e serviços de saúde próprios, compreendendo o conjunto que constitui o SUS. A insuficiência e a comprovada impossibilidade de ampliação, quando demonstradas pelo ente municipal, são requisitos para recorrer à participação complementar da iniciativa privada.

A participação complementar pressupõe a existência de instituições de saúde privadas que prestem serviços ao mercado e que, nessas condições, disponibilizem seus serviços ao ente público.

Portanto, a possibilidade de participação da iniciativa privada nos serviços públicos de saúde depende dessas condições: 1) a insuficiência explicitamente demonstrada dos serviços públicos e a comprovada impossibilidade de ampliação; 2) a existência de serviços privados com abrangência na área da prestação; 3) a celebração de contrato ou convênio com preferência para entidades sem fins lucrativos; e 4) a observância das diretrizes do SUS.

A existência das condições deve ser detalhadamente motivada e explicitamente demonstrada pela administração como fundamento para a admissão da participação complementar nos serviços de saúde.

Afinal, nos termos do art. 196 da Constituição Federal, a saúde – direito de todos – é dever do Estado, razão pela qual o ente público não pode abdicar do dever constitucional, nem transferir a responsabilidade pelos serviços públicos a uma entidade privada.

Nesse sentido, a participação complementar e a terceirização de serviços públicos têm caráter acessório, nos termos do que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em caso análogo relacionado à educação, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1864. Desse modo, a contratação privada não pode abranger a atividade de alocação e gestão de recursos, nem a integralidade da atividade de prestação dos serviços.

Ainda, no julgado ADI 1923, o relator, Min. Luiz Fux, afirmou:

Portanto, o Poder Público não renunciou aos seus deveres constitucionais de atuação nas áreas de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência, mas apenas colocou em prática uma opção válida por intervir de forma indireta para o cumprimento de tais deveres, através do fomento e da regulação. Na essência, preside a execução deste programa de ação a lógica de que a atuação privada será mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que dominam o regime de direito privado. Ademais, a lei não exige que o Estado saia de cena como um vetor necessário. [...]

Em outras palavras, nas áreas relacionadas aos direitos fundamentais, como a saúde, a gestão deve permanecer sob o controle do Estado. A execução pode estar a cargo da iniciativa privada, a gestão será pública.

Em razão do exposto, discordo da conclusão da unidade técnica quando afirma que seria admissível “[...] a transferência do exercício da gestão em saúde [...] por meio de contrato de gestão ou de concessão administrativa [...]” com a iniciativa privada. Considerando que o voto do relator converge com a unidade, declaro a minha divergência, fundada no entendimento do STF.

Na prestação de serviços públicos que atendam a direitos fundamentais há deveres estatais intransferíveis, entre eles o exercício da gestão.

É importante considerar também que a participação complementar da iniciativa privada pode ter desvantagens em relação à prestação dos serviços pelas unidades públicas, sobretudo quando os critérios de remuneração não são adequadamente definidos, resultando em obstáculos para o incremento na prestação de serviços e para a universalização do acesso.

Dentre os obstáculos, há a onerosidade para o erário e o paradoxo lucro-incompetência, mencionado pelos julgados do Plenário do TCU, acórdãos 1184/2020, 508/2018, 2.679/2018, 874/2018 e 1.558/2003, que identificam impropriedades nas quais empresas prestadoras de serviços para a administração beneficiam-se com pagamentos maiores na proporção em que ofertam de serviços menos eficientes.

Por outro lado, o serviço prestado de forma pública é harmônico e planejado para o acesso universal, já que os mecanismos de custeio e o incremento de despesas em relação ao aumento de usuários têm impactos distintos daqueles verificados em contratações privadas.

Examinando o teor da consulta e o parecer opinativo (peça 4), verifica-se que a primeira e a segunda perguntas formuladas gravitam em torno da hipótese de uma UPA municipal ser inteiramente terceirizada mediante contrato único a uma instituição privada. Trata-se de privatização de unidade de saúde ou sua terceirização integral, procedimentos que não enquadram na definição de participação complementar definida pelo art. 199, §1º, da Constituição Federal.

Pois bem, a UPA municipal depende, para o seu funcionamento, de uma série de bens, serviços e pessoal. A equipe de prestadores de serviços públicos assistenciais em saúde na UPA municipal deve ser formada por servidores públicos, sendo admitido o credenciamento de profissionais médicos em caráter suplementar nos casos em que frustrado o concurso público (Resolução nº 5351/04 do TCE/PR).

Bens e serviços comuns podem ser comprados mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições entre concorrentes, com exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI da Constituição Federal), com vistas à vantajosidade da contratação que decorre da ampla competição.

Dada a incompatibilidade entre as formas de contratação, ou seja, concurso público ou credenciamento para os profissionais da saúde, e licitações para os insumos, não está evidenciada a hipótese de contratação conjunta.

A contratação única das diversas atividades e aquisições necessárias dos insumos para o funcionamento de UPA municipal pode ser considerada aglutinação ilegal do objeto, em ofensa ao art. 23, §1º, da Lei 8.666/93, art. 40, V, b da Lei 14.133/21 e Súmula n. 247 do Tribunal de Contas da União, razão pela qual o exame da viabilidade do parcelamento ou não deve ocorrer por meio de justificativa em Estudo Técnico Preliminar, conforme art. 18, §1º, VIII da Lei 14.133/21, a ser examinada em cada caso.

Por fim, somente os bens e serviços comuns podem ser contratados por meio de pregão. Na forma do art. 29, parágrafo único, da Lei 14.133/21, o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, conforme já restou decidido no item vi do Acórdão 3733/20 do Tribunal Pleno.

Assim, alguns bens e serviços necessários para o funcionamento da UPA municipal podem ser adquiridos por pregão, outros não, conforme se enquadrem ou não na definição de bens e serviços comuns.

Desse modo, divirjo da conclusão do relator, quando admite a possibilidade de terceirização unificada de serviços da UPA, já que, conforme exposto, a UPA municipal deve funcionar com sua equipe própria, contratada por meio de concurso ou credenciamento, e os insumos podem ser adquiridos por meio de licitação, sendo aplicável o pregão para bens e serviços comuns.

3.1 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (VENCIDO)

Nesses termos, divergindo do relator, VOTO para que a consulta seja respondida nos termos a seguir:

1. O Município que mantém o atendimento básico de saúde nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) com seus servidores do quadro próprio, pode celebrar contrato único de terceirização dos serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), desde que a gestão (definição da política de atendimento) destes serviços continue a cargo da Administração Pública Municipal, deixando evidenciado de forma, clara e objetiva, a complementariedade dos referidos serviços?

Resposta: Os profissionais de saúde na UPA municipal devem ser servidores públicos, sendo admitido o credenciamento de profissionais médicos em caráter suplementar nos casos em que frustrado o concurso público (Resolução nº 5351/04 do TCE/PR). Os insumos da UPA municipal que sejam bens e serviços comuns podem ser comprados mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições entre concorrentes, com exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI da Constituição Federal), com vistas à vantajosidade da contratação que decorre da ampla competição. No que se refere à complementariedade dos serviços de saúde, a sua contratação, que deve ser detalhadamente motivada, depende das seguintes condições: 1) a insuficiência explicitamente demonstrada dos serviços públicos e a comprovada impossibilidade de ampliação; 2) a existência de serviços privados; 3) a celebração de contrato ou convênio com preferência para entidades sem fins lucrativos; e 4) a observância das diretrizes do SUS.

2. Não havendo cessão da gestão, portanto, inaplicável a contratação na forma da Lei 9.637/1998, é possível a contratação na forma da terceirização tradicional de todos os serviços em um único contrato sem que haja ofensa ao art. 23, §1º, da Lei 8.666/93, considerando a contratação no prazo máximo de 5 anos?

Resposta: A contratação de diversos bens e serviços por meio de contrato único é evidência de indevida aglutinação do objeto, ofensiva ao art. 23, §1º, da Lei 8.666/93, art. 40, V, b da Lei 14.133/21 e Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), razão pela qual o exame da viabilidade do parcelamento ou não da compra deve ocorrer por meio de justificativa em Estudo Técnico Preliminar, conforme art.

18, §1º, VIII da Lei 14.133/21, ou instrumento análogo que fundamente o projeto básico na fase interna de licitação, conforme art. 6º, IX da Lei 8.666/93.

3. Sendo possível a contratação é legal a adoção da modalidade pregão ou concorrência caso adotado o regime da Lei 8.666/93, ou pregão caso adotado o regime da Lei 14.133/2021?

Resposta: Bens e serviços comuns podem ser contratados por meio de pregão. Na forma do art. 29, parágrafo único, da Lei 14.133/21, o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, conforme já restou decidido no item VI do Acórdão 3733/20 do Tribunal Pleno.

4 MANIFESTAÇÃO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARA

Primeiramente, enalteço o brilhante voto apresentado pelo Ilustre Relator, o qual abordou com profundidade as questões ora trazidas pelo Município de Cambé e que são de extrema relevância no atendimento de saúde pública no âmbito municipal.

Ressalto também, que acompanho integralmente as conclusões do Conselheiro Ivens no que tange às respostas à segunda e terceira indagações, porém parcialmente em relação ao primeiro quesito. Ou seja, com respeito ao Ilustre Relator, trago para apreciação divergência parcial na resposta ao primeiro item. Vejamos:

Assim dispôs o voto do Relator:

3.1 É possível a celebração de contrato de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) junto à iniciativa privada com fins lucrativos, desde que reste demonstrado o caráter complementar da contratação aos serviços de saúde prestados pelo Município para fins de incremento na prestação dos serviços das UPAs, para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, e desde que reste demonstrada a ausência de vantajosidade ou a impossibilidade de se dar preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, como dispõem o artigo 199 da Constituição Federal e as demais normativas SUS que o seguem;

Quanto a tal conclusão, entendo que a demonstração do caráter complementar da contratação aos serviços de saúde prestados pelo Município, para fins de incrementação, tanto da atenção básica como de média e alta complexidade, deve ser realizado considerando a gestão municipal de saúde como um todo, gestão total municipal, e não de partes segregadas (complementariedade na atenção básica e complementariedade na média complexidade - UPAs), pois conforme bem citado pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

Vale observar, no entanto, que, embora a Lei nº 8.080/90, em seus artigos 15 a 18, busque definir as competências em assistência à saúde de cada ente

federado, não deixa nítida, no âmbito legal, a partilha das responsabilidades a respeito dessa assistência e seus níveis de atenção entre os entes, uma vez que, na prática, pela dinâmica das diretrizes do SUS relativas à hierarquia dos níveis de atenção à saúde e regionalização do atendimento à saúde, e pelo modo que as ações e serviços de saúde são financiados entre as esferas de governo, as responsabilidades assistenciais da saúde entre os entes da federação se entrelaçam e permeiam, de modo transversal, atendendo aos compromissos pactuados entre os vários atores de construção das políticas públicas de saúde (sem grifos no original).

Depreende-se assim, que é possível que o Município estabeleça em seu Plano de Saúde e/ou pactue junto às Comissões Intergestores a assunção de outros níveis de atenção em saúde, agregando responsabilidades de outros níveis de atenção (média e alta complexidade), cujo plano deverá constar as ações e serviços de saúde que ficarão a cargo da iniciativa privada, em caráter complementar aos serviços do SUS, por força do disposto no Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011.

Entendo, portanto, que não há impedimento legal para os Municípios prestarem serviços de média complexidade para a população, podendo assim, implementarem as UPAs em sua esfera territorial, cujos serviços passarão a fazer parte da gestão municipal de saúde como um todo, cuja previsão, operacionalização e forma de execução deverão constar nos planos municipais de saúde.

Desta feita, proponho que o primeiro questionamento seja respondido de forma a substituir a expressão “[...] desde que reste demonstrado o caráter complementar da contratação aos serviços de saúde prestados pelo Município para fins de incremento na prestação dos serviços das UPAs [...] pela expressão desde que reste demonstrado no plano municipal de saúde e/ou instrumento congênere, o caráter complementar da contratação dos referidos serviços de saúde, para fins de incremento na prestação dos serviços de saúde Municipal (gestão municipal).

Em síntese, assim como o voto do Relator, nossa proposta entende pela possibilidade de celebrar contrato único de terceirização de serviços prestados pelas UPAs, desde que reste demonstrado o caráter complementar da contratação. No caso, a diferença seria o alcance dessa complementariedade, ou seja, o Douto Relator considera que a terceirização deva ser complementar aos serviços prestados pelas UPAs e na nossa concepção é que seja complementar aos serviços de saúde municipal, considerando a gestão total da saúde.

5 MANIFESTAÇÃO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

5.1 MANIFESTAÇÃO NA FASE DE DISCUSSÃO

Senhor Presidente, senhor Conselheiro relator, demais conselheiros, senhora Procuradora-geral, senhora Secretária, senhores servidores, senhoras e senhores...

Esta é uma daquelas tardes em que o Tribunal se debruça sobre um assunto de vital importância para toda a população, para todos nós.

Ouvi aqui uma aula de todos que me antecederam: Conselheiro Ivens – o Relator, que nos apresenta um belo voto –, Conselheiro Maurício – que apresenta um voto divergente –, Conselheiro Durval – que contribui ativamente para a decisão que o Tribunal venha a adotar –, Conselheiro Zucchi – com a sua experiência de gestor municipal como Prefeito, Deputado –, Dra. Valéria – nossa ativa Procuradora-geral –, Conselheiro Ivan – também com sua inteligência e experiência.

Eu, inicialmente, agradeço as várias referências que o Relator, Conselheiro Ivens, fez ao trabalho que apresentei a ele (num outro processo que também tratava da terceirização de alguns serviços de saúde) não como divergência, mas com o objetivo de contribuir para o voto de Sua Excelência.

Agradeço as várias referências que foram feitas ao voto que apresentei e repasso os cumprimentos, ao servidor que me assessorou (e teve a iniciativa) naquele trabalho, o Dr. Ewerson Willi de Lima Pack – descendente de alemão, como Vossa Excelência, Conselheiro Ivens.

Senhor Presidente, eu vou rapidamente fazer uma manifestação, porque o tema exige. Fiz aqui algumas anotações.

Um aspecto que me chama muito a atenção é que a gestão da saúde deve ser pública. Então, uma contribuição (que penso que poderia oferecer) seria no sentido de que a redação (a ser dada ao acórdão pelo Relator) frisasse que a gestão e a fiscalização das UPAs (unidades de pronto atendimento) se submeta a uma fiscalização do Poder Público municipal, que deve procurar verificar se a população está efetivamente sendo bem atendida.

E, neste ponto, eu destaco o papel do Tribunal de Contas, que se cumpre (não apenas, mas de maneira muito clara) por meio das auditorias operacionais – como já foram feitas algumas na área da saúde, o que certamente o Presidente vai mencionar.

O papel do Tribunal de Contas é também de contribuir para o aperfeiçoamento desse atendimento, dando voz à população e cobrando uma eficiente gestão. O Conselheiro Maurício citou uma expressão do Tribunal de Contas da União – e faz referência ao Acórdão no 1184/20, Relator o Ministro Augusto Nardes, que é o paradoxo do lucro-incompetência. Eu chamaria de lucro-inaptidão, lucro-inabilidade, ou lucro-ineficiência, que consiste no fato de a falta de aptidão da prestadora (privada contratada) acarretar um maior lucro da contratada, uma vez que a ineficiência determina uma demora, um tempo maior na prestação do serviço, o que gera um pagamento maior porque a contratada é remunerada pelo tempo dedicado à prestação do serviço. Essa, a contradição. O Tribunal de Contas deve apontar essas ineficiências e contribuir para sua correção.

Eu anotei também, Conselheiro Ivens, a questão relativa ao credenciamento, seja dos médicos, seja de clínicas ou hospitais que possam fazer (por exemplo) os exames de alta complexidade. Penso ser importante que se assegure ao paciente, ao cidadão-paciente, a prerrogativa de escolher o profissional, a clínica ou o hospital de sua preferência. O que é o credenciamento? Sabemos todos: é aquela modalidade que a doutrina caracteriza como a inviabilidade de competição por participação de todos. O Poder Público fixa quanto vai pagar, por exemplo, por uma consulta médica, define as exigências, os requisitos e credencia os profissionais aptos. Mas o cidadão-paciente, o usuário do sistema de saúde, é que escolhe aquele da sua preferência.

E para não me alongar, senhor Presidente, eu gostaria de sugerir, porque examinei as propostas do Conselheiro Maurício e vi que contribui muito para o trabalho do Conselheiro Ivens em vários aspectos e, em ampla medida, não conflita com o voto do Relator e, talvez, até sirva como complemento para o brilhante voto apresentado pelo Conselheiro Ivens.

O Conselheiro Presidente me alertou, no início da sessão, para a importância de nós darmos uma resposta a esta consulta sem nos alongarmos mais, sem o prejuízo de continuarmos os estudos. Mas, talvez, se o Conselheiro Ivens – se Vossa Excelência, Conselheiro Ivens – pudesse recolher todas essas redações sugeridas pelo Conselheiro Durval, pelo Conselheiro Maurício (que eu tenho aqui em mãos) e procurar, talvez – como Vossa Excelência é o Relator e redator final –, aproveitar essas sugestões de redação que estão sendo encaminhadas e fechar um texto final. Não imediatamente, mas submeter à homologação do Plenário a redação final, na próxima sessão do Tribunal. Porque eu creio que muito do que tenho aqui em mãos, a proposta do Conselheiro Maurício, não diverge do que Vossa Excelência propõe e talvez ajude a complementar, assim como a redação que o Conselheiro Durval apresentou. Mas, isso é apenas uma sugestão que Vossa Excelência pode, evidentemente, acatar ou não.

Senhor Presidente, eu agradeço muito poder participar dessa sessão de hoje. Para concluir (essa fase de discussão da matéria), eu me lembro de que, quando ingressei no Tribunal de Contas da União, em uma das aulas do curso de formação, a Tereza, era o nome da servidora... Ela disse que, como servidora do Tribunal de Contas da União, se sentia com cidadania plena. Porque podia, nas auditorias e no trabalho que fazia, se debruçar com problemas de toda ordem enfrentados pelo povo brasileiro e dar a sua contribuição. Essas palavras eu repito para todos os servidores deste Tribunal, que podem exercer com plenitude a cidadania, contribuindo para o aperfeiçoamento do serviço público.

Obrigado, senhor Presidente.

5.2 ENCAMINHAMENTO NA FASE DE VOTAÇÃO.

Encaminho meu voto, senhor Presidente.

Não vejo tamanha incompatibilidade, entre os votos do Conselheiro Maurício e do Conselheiro Ivens.

Para complementar o que disse na fase de discussão (e tendo em vista o que foi mencionado nos debates), Conselheiro Zucchi, eu entendo que as questões ideológicas, as visões de mundo que cada um de nós tem, já estão, de certa forma, tratadas na Constituição da República. Quando o art.196 diz que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”, em contraposição ou complementação, ela também estabelece, em seu art. 199, que “a assistência à saúde é livre à iniciativa privada”.

Cada um de nós tem a sua visão de mundo, a sua forma de ver o mundo, a sua ideologia, mas eu procuro me pautar no que a Constituição já consolidou, fruto exatamente daqueles embates ideológicos da Constituinte.

Concluindo, senhor Presidente, eu entendo que não há grandes divergências entre a resposta à consulta proposta pelo Conselheiro Maurício e ao que propõe o Conselheiro Ivens, e, com essas considerações, com o máximo respeito à contribuição do Conselheiro Maurício, acompanho o voto do Relator.

6 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em conhecer a presente consulta e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - É possível a celebração de contrato de terceirização de serviços prestados pelas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) junto à iniciativa privada com fins lucrativos, desde que reste demonstrado no plano municipal de saúde e/ou instrumento congêneros o caráter complementar da contratação dos referidos serviços de saúde para fins de incremento na prestação dos serviços de saúde Municipal (ou seja, sua complementariedade perante a gestão municipal de saúde como um todo), para suprir a insuficiência das disponibilidades estatais e garantir a cobertura assistencial à população, demonstrada a ausência de vantajosidade ou a impossibilidade de se dar preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, como dispõem o artigo 199 da Constituição Federal e as demais normativas SUS que o seguem;

A contratação parcelada dos serviços de assistência à saúde deve ser a regra, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993 e do artigo 47 da Lei Federal

nº 14.133/2021. A Administração, para que possa realizar a contratação unificada dos serviços de assistência à saúde a serem prestados por meio das UPAs, deverá demonstrar a viabilidade técnica e a vantajosidade econômica desse tipo de contratação à Administração, bem como o ganho com a economia de escala proveniente dessa contratação unificada, podendo, para esse fim, levar em consideração a probabilidade de prorrogação dos contratos de serviços, consoante permitido pelo artigo 57, II, da Lei Federal nº 8.666/1993 (prazo máximo de sessenta meses) ou pelos artigos 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021 (prazo máximo de 10 anos para os contratos de serviços continuados, assim definidos pelo respectivo artigo 6º, XV);

A Administração não poderá transferir, por meio das contratações indiretas de serviços de assistência à saúde, o exercício da gestão em saúde para a iniciativa privada, o que somente é possível de ocorrer nas hipóteses de celebração de contrato de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais, nos termos da Lei Federal nº 9.637/1998, ou de celebração de parceria público-privada na modalidade concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2014. Para tanto, deve ser demonstrada a insuficiência das disponibilidades ofertadas pelo ente para garantir a cobertura assistencial aos usuários do SUS e a vantajosidade na transferência do gerenciamento das unidades de saúde, respeitando-se, assim, o pressuposto da complementariedade na participação da iniciativa privada junto ao SUS;

II - Resta prejudicada a resposta ao segundo quesito, vez que abrangida pelas respostas ao quesito anterior;

III - É possível a contratação de serviços médicos mediante licitação pelo critério de julgamento de menor preço, de maneira parcelada ou unificada a outros serviços comuns de assistência à saúde, desde que atendidas as condicionantes indicadas no quesito anterior, e desde que tais serviços estejam relacionados ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde – SUS e que haja definição objetiva, no Edital, de seus “padrões de desempenho e qualidade”, “por meio de especificações usuais do mercado”, nos termos do art. 2.º-A, I, da Lei Federal nº 10.191/2001, devendo ser empregada preferencialmente a modalidade Pregão, na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 8.666/1993, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial ou pelas modalidades previstas no respectivo art. 23, II, e devendo ser obrigatoriamente adotada a modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, caso adotado o regime da Lei Federal nº 14.133/2021, admitida a opção, mediante justificativa adequada, pela forma presencial; e

IV - Resta superado o entendimento contido no item VI do Acórdão nº 3733/20 – Tribunal Pleno, proferido em sede de Consulta com força normativa, vez que conflitante com a resposta ao quesito anterior;

V-Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do mesmo regimento.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA apresentou voto divergente. (vencido)

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

Tribunal Pleno, 6 de dezembro de 2023 – Sessão Ordinária nº 40.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – MUNICÍPIO DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS MUNICIPAIS

PROCESSO N° : 324775/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL DO IVAÍ
INTERESSADO : FREONIZIO VALENTE
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO N° 3593/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Santa Isabel do Ivaí. Repasse financeiro de autarquia municipal para o município na forma de DRM instituída pela EC 93/2016. Impossibilidade. Reafirmada a conclusão do Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno, que admite a transferência de recursos de autarquia municipal ao município, desde que haja lei autorizadora que discrimine todas as circunstâncias do repasse: finalidade específica atrelada aos objetivos estatutários da Autarquia, eventual devolução dos recursos, prazos e outras.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de CONSULTA formulada por FREONÍZIO VALENTE, prefeito do município de SANTA ISABEL DO IVAÍ, a respeito de dúvida assim formulada: “É possível o repasse financeiro, da Autarquia Municipal para o Município na forma de Desvinculação de Recursos Municipais (DRM), conforme a Emenda Constitucional n° 93/2016?”

No caso, a municipalidade declara ter interesse em realizar interferência financeira de verba pública a fim de destinar recursos para a realização de obra de recapeamento asfáltico de ruas e avenidas.

Nesse sentido, afirmou que a autarquia Serviço de Abastecimento de Água e Esgoto (SAAE) dispõe de excedente financeiro que poderia ser revertido à finalidade pretendida.

A petição veio acompanhada de parecer técnico opinativo (peça 4), subscrito pela procuradoria geral do município, com o seguinte teor:

- a) pela possibilidade de repasse financeiro de autarquia municipal, órgão da administração indireta, em benefício ao ente federativo Município, órgão da Administração Direta, na forma de Desvinculação de Recursos Municipais (DRM), criada pela Emenda Constitucional n°: 93/2016, observado as exigências contidas no artigo 76-B, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- b) ADVERTIR o Administrador consultante da existência de entendimento contrário, no sentido de que um órgão da Administração Indireta, como exemplo, uma entidade autárquica municipal, detém personalidade jurídica

de direito público interno, com autonomia administrativa e financeira, logo, não deve sofrer qualquer interferência do disposto no artigo 76-B, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, isto é, veda-se a essa autarquia que realize qualquer espécie de repassasse de recursos financeiros ao município.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), por meio da Informação 78/23 – SJB, relatou que o Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno respondeu a dúvida similar, com a seguinte ementa:

RELATOR: CONSELHEIRO HERMAS EURIDES BRANDÃO. Consulta – Transferência de recursos de autarquia municipal para o Poder Executivo – necessidade de vinculação aos objetivos legais da entidade e de lei autorizatória.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), em Instrução 3550/23 – CGM (peça 13), subscrita por Alexandre Diehl da Silva, Edilson Gonçalves Liberal e Levi Rodrigues Vaz, opinou no sentido de que a consulta fosse assim respondida:

É possível a transferência de receitas da Autarquia Municipal, órgão da administração indireta, para o Ente Federativo Município, com fundamento no instituto da Desvinculação de Recursos Municipais – DRM, criado pela Emenda Constitucional nº 93/2016, na forma do seu art. 76-B, até o limite de 30% (trinta por cento) de recursos, a fim de que sejam utilizados nas finalidades gerais do ente público, desde que isso não afete o funcionamento, os objetivos e a execução da missão institucional da autarquia, nos termos da finalidade da sua criação, estipulada em lei específica. Tal instituto é cabível, contudo, até a data 31 de dezembro de 2023, nos termos do artigo 76-A do ADCT da EC nº 93/2016, ou até nova data que venha a ser instituída por meio de Emenda Constitucional. Ainda, como forma de cautela por parte da Administração Pública, anteriormente à efetivação da desvinculação deve-se analisar possível comprometimento do funcionamento do órgão ou entidade, bem como o seu planejamento, de modo a programar a desvinculação com o mínimo de ônus e evitar a frustração da execução dos orçamentos programático e operativo.

O Ministério Público de Contas (MPC), segundo Parecer 216/23 – PGC (peça 14) da Procuradora-Geral Valéria Borba, manifestou-se de forma convergente com a instrução da unidade técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A dúvida formulada poderia ser parcialmente respondida por meio do Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno do TCE/PR, cujos fundamentos autorizam a transferência de recursos de autarquia municipal para o município, desde que haja previsão legal.

Contudo, o quesito posto em tela aborda situação relativamente situação distinta: ao perguntar se a transferência pode ser fundamentada no instituto da Desvinculação de Recursos Municipais (DRM), criado pela Emenda Constitucional n. 93/2016, na forma do seu art. 76-B, o consulente questiona se a operação poderia ser realizada considerando suprida, pela norma constitucional, a autorização legal.

Ou seja, no caso da dúvida ora examinada, a transferência realizada com fundamento na DRM instituída por norma constitucional dispensaria a edição de norma legal específica para a finalidade.

Assim, o quesito apresentado ampara-se na suposta abertura semântica do texto constitucional, que não seria explícito quanto à inaplicabilidade da DRM para as autarquias, já que o texto apenas menciona os entes da federação.

Trata-se, a DRM, da desvinculação de receitas previstas pelos artigos 76-A e 76-B incluídos no ADCT da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 93/2016, aplicáveis aos entes Distrito Federal, Estados e Municípios:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

[...]

Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Assim, emerge a dúvida interpretativa sobre a extensão do conteúdo semântico da palavra “municípios” para as autarquias do ente municipal. A esse respeito, a CGM opinou (peça 13):

Apesar de serem dotadas de personalidade jurídica própria e certa autonomia, entende-se que as autarquias podem ser consideradas um prolongamento da Administração Pública direta, uma vez que exercem políticas públicas formuladas pelo ente central e não possuem liberdade na fixação e modificação de seus próprios fins, sendo dependentes de legislação específica para a sua criação, funcionamento e até mesmo extinção, além de serem controladas pelo Estado, terem seu orçamento aprovado por decreto do Executivo e podendo sofrer ingerências a partir da mudança dos gestores públicos.

Convergindo com a opinião sobre a possibilidade da aplicabilidade da DRM às autarquias municipais, mas com outro fundamento, o MPC opinou (peça 14):

Seguindo essas premissas, uma análise hermenêutica do art. 76-B do ADCT leva ao entendimento de que o artigo desvinculou trinta por cento das receitas dos Municípios de forma geral, considerando-se o órgão da administração como um todo, de modo que, caso o objetivo da Emenda Constitucional nº 93 fosse impossibilitar a desvinculação de receitas oriundas da administração pública indireta, tal exceção estaria expressa. [...]

Portanto, ainda que alguns entes da administração indireta municipal não tenham natureza de órgão ou fundo, sujeitam-se à incidência da desvinculação de recursos no que tange as suas despesas legalmente vinculadas, uma vez que as Autarquias integram o Erário para todos os fins.

Contudo, o art. 76-B do ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional n. 93 de 2016, não promoveu a desvinculação das receitas dos municípios de forma geral,

mas apenas aquelas relativas a taxas, impostos e multas, e, além disso, fixou que fossem de titularidade dos municípios.

Assim, é controvertida a hipótese de que as autarquias municipais possam fazer uso do mecanismo de desvinculação de receitas, afinal, o dispositivo constitucional delimitou a sua aplicabilidade à administração direta.

Examinando a jurisprudência de outras cortes de contas, verifico que os julgamentos chegaram a conclusões opostas entre si, conforme constou das informações trazidas pelas unidades técnicas.

Os precedentes favoráveis à aplicação da DRM às autarquias são: Processo 579/19 do TCE/RO e o Acórdão 287/2022 do Tribunal Pleno do TCE/PI. Em sentido contrário opinou o TCE/MG, por meio do processo 1058488, na forma da ementa:

Processo nº: 1058488
Natureza: CONSULTA
Consultante: René Henrique Cardoso Renault
Procedência: Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Caeté
EMENTA: DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS – DRM. AUTARQUIA. REPASSE DE RECURSOS AO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. AUTONOMIA. TARIFAS. NÃO APLICABILIDADE. 1. A Desvinculação das Receitas dos Municípios, instituída pela EC n. 93/2016, não autoriza o repasse de recursos de autarquia ao Poder Executivo, em respeito à autonomia patrimonial, administrativa e financeira da Administração Pública Indireta. 2. A Desvinculação das Receitas dos Municípios não compreende as receitas relativas à cobrança de tarifa, tendo em vista tratar-se de receitas inerentes à remuneração de serviços públicos prestados por concessionários, pessoas jurídicas distintas do Poder Executivo Municipal.
Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Ou seja, as receitas disciplinadas pelos artigos 76-A e 76-B do ADCT são relativas a impostos, taxas e multas, distintas das arrecadadas pelas autarquias.

As receitas tributárias de impostos e taxas, bem como as multas aplicadas em razão de infrações, são arrecadadas pela administração direta.

No caso do serviço de abastecimento de água e esgoto, a arrecadação própria obtida como contraprestação pela prestação dos serviços se faz na forma de tarifas, que não são abrangidas pela tipologia das receitas definidas pelo art. 76-B do ADCT, por não ser imposto, taxa ou multa.

Nesse sentido, a DRM não é aplicável às receitas próprias das autarquias, seja pela ausência de previsão expressa nesse sentido no dispositivo constitucional, que abrange exclusivamente o ente da federação, seja porque as receitas próprias das autarquias não têm a natureza de impostos, taxas e multas.

Ressalto que não há interdição ao eventual interesse de transferir recursos das autarquias municipais ao ente municipal, desde que haja previsão legal, conforme Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno do TCE/PR:

[...] em abstrato, existiria a possibilidade de transferência de recursos vinculados, se houvesse lei autorizatória que discriminasse todas as circunstâncias do repasse: finalidade específica atrelada aos objetivos estatutários da Autarquia, devolução dos recursos, prazos e outras.

O que não se admite é a aplicação da DRM para entidade que não se encontra entre aquelas autorizadas a desvincular suas receitas na forma do dispositivo constitucional.

A DRM, se aplicada a hipóteses mais amplas do que o escopo para o qual foi definida, pode desnaturar o adequado planejamento das atividades da administração pública.

Por essa razão, não se deve admitir o indevido redirecionamento de recursos da autarquia para o ente municipal.

Afinal, as receitas da autarquia se destinam às suas atividades operacionais. Eventuais excedentes podem indicar que a autarquia esteja cobrando tarifas superiores às necessárias para a manutenção de suas atividades.

Assim, caso seja admitida a livre desvinculação de receitas das autarquias, surge a hipótese de que a administração indireta venha a ter a sua finalidade desviada para arrecadar receitas extraordinárias para apoiar a administração direta.

Por essa razão, o critério da legalidade, estabelecido pelo Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno do TCE/PR, é o que melhor assegura a boa administração.

2.1 VOTO

Nos termos da fundamentação, VOTO para responder à consulta nos seguintes termos:

É possível o repasse financeiro, da Autarquia Municipal para o Município na forma de Desvinculação de Recursos Municipais (DRM), conforme a Emenda Constitucional nº 93/2016?

Resposta: Não. A DRM não se aplica às autarquias, já que as receitas a que se refere o art. 76-B do ADCT incluído pela Emenda Constitucional n. 93/2016, são taxas, impostos e multas, que não são arrecadados por autarquias. Reafirma-se o Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno do TCE/PR, no sentido de que seja admitida a transferência de recursos da autarquia ao município, com a condição de lei autorizadora que discrimine todas as circunstâncias do repasse: finalidade específica atrelada aos objetivos estatutários da Autarquia, eventual devolução dos recursos, prazos e outras.

É como voto.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do

Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em responder à consulta nos seguintes termos:

I - É possível o repasse financeiro, da Autarquia Municipal para o Município na forma de Desvinculação de Recursos Municipais (DRM), conforme a Emenda Constitucional nº 93/2016?

Resposta: Não. A DRM não se aplica às autarquias, já que as receitas a que se refere o art. 76-B do ADCT incluído pela Emenda Constitucional n. 93/2016, são taxas, impostos e multas, que não são arrecados por autarquias. Reafirma-se o Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno do TCE/PR, no sentido de que seja admitida a transferência de recursos da autarquia ao município, com a condição de lei autorizadora que discrimine todas as circunstâncias do repasse: finalidade específica atrelada aos objetivos estatutários da Autarquia, eventual devolução dos recursos, prazos e outras.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 9 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS EDUCAÇÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS – IRREGULARIDADE

PROCESSO N° : 630376/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERESSADO : RENATO FEDER, RONI MIRANDA VIEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 3729/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamentos envolvendo a transferência voluntária na área da educação na hipótese de irregularidades nas prestações de contas da entidade tomadora dos recursos ou existência de certidões positivas de débitos. Resposta afirmativa ao primeiro questionamento, no sentido de que, sem prejuízo da remessa e do julgamento da tomada de contas especial a este Tribunal, deve o ente repassador adotar todas as medidas ao seu alcance para reparação do dano, dentre elas, a inscrição do débito em dívida ativa, ficando condicionada apenas a inscrição no Cadin Estadual ao julgamento de prestação de contas, tomada de contas especial (ou, em caso de omissão do concedente, da Tomada de Contas Extraordinária), ou, quando incabíveis, após a devida notificação do tomador e esgotamento do prazo para adimplemento voluntário da obrigação, conforme orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 327. Conhecimento e resposta da Consulta.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (RELATOR)

Tratam os autos de Consulta formulada pelo então Secretário de Estado da Educação e do Esporte Renato Feder a respeito de procedimentos envolvendo a transferência voluntária na área da educação quando constatadas irregularidades nas prestações de contas da entidade tomadora dos recursos ou a existência de certidões positivas de débitos. Os questionamentos efetuados foram os seguintes:

- a) Em caso de recursos financeiros destinados ao serviço público na área da educação, verificando-se a irregularidade na prestação de contas, deve esta Secretaria continuar inscrevendo em cadastros de inadimplentes e encaminhando para inscrição em dívida ativa os débitos apurados antes do julgamento pelo Tribunal de Contas?
- b) Em caso de existência de certidões positivas de débitos, pode esta Secretaria, ainda assim, firmar Termos de Colaboração/Convênios com os entes/entidades se o recurso financeiro for destinado ao serviço público na área da educação?
- c) Em caso de Termos de Colaboração/Convênios vigentes, diante da existência de certidões positivas de débitos do ente/entidade, pode esta Secretaria firmar aditivos visando a continuidade na prestação do serviço público na área da educação?
- d) Levando-se em conta o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a suspensão da restrição para a transferência de recursos

aos entes deve ser interpretada restritivamente, em caso de obras para construção/ampliação de escolas, pode a restrição para a transferência de recursos financeiros aos municípios ser suspensa, com fundamento no art. 28 §3º da LC 101/2000¹, ainda que irregulares as prestações de contas referentes aos recursos já repassados pelo conveniente e o município não tenha todas as certidões negativas exigidas legalmente?

A Consulta veio acompanhada de parecer da assessoria técnica do órgão (fls. 36/42 da peça 3) o qual não abordou todos os temas questionados na Consulta, concluindo pela “aplicação do contido no Art. 25 §3º da Lei Complementar Federal nº 101/2000 em detrimento ao contido na Resolução nº 28/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná”.

No Despacho nº 912/22 – GAMA (peça 8) o então Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, considerando o teor da matéria tratada, entendeu possível ignorar a falha do parecer técnico, e, presentes os demais requisitos estabelecidos pelo art. 311 do Regimento Interno, recebeu a Consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 155/22 – SJB, peça 10) listou alguns julgados que abordariam parcialmente os questionamentos efetuados, todavia nenhum deles se adequa completamente ao objeto desta Consulta.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, no Despacho nº 897/22 – CFG (peça 12), informou não vislumbrar impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas vinculadas a CGF, nos termos do art. 252-C² do Regimento Interno.

Por meio da Instrução nº 876/22 – CGE (peça 13) a Coordenadoria de Gestão Estadual, opinou, preliminarmente, pelo encaminhamento dos autos para à Inspeção de Controle Externo competente para análise da matéria. No mérito, propôs as seguintes respostas:

1) Em caso de recursos financeiros destinados ao serviço público na área da educação, verificando-se a irregularidade na prestação de contas, deve esta Secretaria continuar inscrevendo em cadastros de inadimplentes e encaminhando para inscrição em dívida ativa os débitos apurados antes do julgamento pelo Tribunal de Contas?

A SEED deve inscrever as pendências das entidades privadas no CADIN, seguindo-se o trâmite regulamentar estadual - Lei 18.466/2015, que induz o adimplemento do convênio, com independência de instâncias e obediência ao princípio da estrita legalidade, tudo com o objetivo de bem gerir a (in) adimplência, uma vez que é direito do Estado do Paraná/SEED condicionar a entrega de transferências voluntárias (às entidades privadas), ao pagamento de seus créditos e obrigações conveniadas.

Importante registrar que no que concerne à interrelação Estado x Município, há julgado em repercussão Geral pelo C.STF, RE 1067086, Rel. Rosa Weber, datado de 16/09/2020, que pontua que a inscrição em CADIN dos entes federados pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido:

1 Em que pese a indicação ao art. 28, §3º da LC nº 101/00, trata-se de erro material pois a remissão deveria ser feita ao art. 25, §3º da LC nº 101/00.

2 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

a) após o julgamento de tomada de contas especial perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada) e;

b) após a devida notificação da entidade faltosa e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial.

2) Em caso de existência de certidões positivas de débitos, pode esta Secretaria, ainda assim, firmar Termos de Colaboração/Convênios com os entes/entidades se o recurso financeiro for destinado ao serviço público na área da educação?

3) Em caso de Termos de Colaboração/Convênios vigentes, diante da existência de certidões positivas de débitos do ente/entidade, pode esta Secretaria firmar aditivos visando a continuidade na prestação do serviço público na área da educação?

Relativamente aos segundo e terceiro questionamentos, por dever de obediência ao conteúdo art. 679 do Decreto Estadual 10.086/22, esta CGE concebe que a existência de certidões positivas de débito, sem eficácia suspensa, administrativamente ou judicialmente, condicionam e regulamentam as respostas, quer na assinatura do convênio, quer no seu respectivo aditivo.

Por consequência, a exigência posta na norma vigente deve ser atendida quando da celebração do convênio/aditivo, sendo as referidas certidões negativas e/ou documentos equivalentes imprescindíveis à composição do caderno processual respectivo, cabendo à SEED verificar, caso a caso, os apontamentos positivos/impeditivos ali constantes, que parametrizam que o conveniente esteja “em dia” e/ou com “prova de regularidade” para com suas obrigações, situação exigida pelo art. 3º da IN 61/2011 TCEPR, também vigente.

4) Levando-se em conta o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a suspensão da restrição para a transferência de recursos aos entes deve ser interpretada restritivamente, em caso de obras para construção/ampliação de escolas, pode a restrição para a transferência de recursos financeiros aos municípios ser suspensa, com fundamento no art. 28 §3º da LC 101/2000, ainda que irregulares as prestações de contas referentes aos recursos já repassados pelo conveniente e o município não tenha todas as certidões negativas exigidas legalmente?”

Não há art. 28 §3º da LC 101/2000 na legislação de finanças públicas, o que torna prejudicada a análise nos termos requeridos. A título de instrumentalidade, se a pergunta se referir, teoricamente, ao teor do “art. 25, §3º da LC 101/2000”, esta unidade instrutiva reitera os fundamentos já apresentados neste opinativo, moldados na necessária obediência ao artigo 3º da IN 61/2011 TCEPR c/c artigo 679 do Decreto Estadual 10.086/22, vale dizer, as certidões de regularidade são necessárias ao conveniente privado, pois seus dispositivos seguem vigentes, mormente em casos de irregularidade de contas. (grifos no original)

Considerando o disposto no art. 313, §3º³ do Regimento Interno, encaminhei os autos para análise por parte da 2ª Inspeção de Controle Externo (Despacho nº 274/23 – GCFSC, peça 16).

3 Art. 313. (...)

§ 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. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

Na Instrução nº 15/23 – 2ICE (peça 17) a 2ª Inspeção de Controle Externo destacou, preliminarmente, que o Supremo Tribunal Federal, na ADI 4872, confirmou a validade da Resolução nº 28/2011 e da Instrução Normativa nº 61/2011, ambas desta Casa, considerando que os atos normativos foram editados dentro do seu poder de controle externo, que também envolve a competência regulamentar para explicitar deveres legais em matérias de procedimentos e documentação. No mérito, sugeriu as seguintes respostas:

a) Em caso de recursos financeiros destinados ao serviço público na área da educação, verificando-se a irregularidade na prestação de contas, deve esta Secretaria continuar inscrevendo em cadastros de inadimplentes e encaminhando para inscrição em dívida ativa os débitos apurados antes do julgamento pelo Tribunal de Contas?

Nos termos da legislação em vigor, deve a Secretaria de Estado da Educação continuar inscrevendo em cadastros de inadimplentes e encaminhando para inscrição em dívida ativa os débitos apurados antes do julgamento pelo Tribunal de Contas.

b) Em caso de existência de certidões positivas de débitos, pode esta Secretaria, ainda assim, firmar Termos de Colaboração/Convênios com os entes/entidades se o recurso financeiro for destinado ao serviço público na área da educação?

c) Em caso de Termos de Colaboração/Convênios vigentes, diante da existência de certidões positivas de débitos do ente/entidade, pode esta Secretaria firmar aditivos visando a continuidade na prestação do serviço público na área da educação?

Objetivamente, o art. 3º da Instrução Normativa nº 61/2011 relaciona os documentos que devem instruir a regularidade da formalização da transferência, trazendo, nos incisos IV a X, as certidões negativas mínimas a serem fornecidas pelo tomador dos recursos.

Entretanto, assiste razão ao Consultante ao destacar que o § 3º, do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal excepciona a aplicação de sanções de suspensão de transferências voluntárias, quando se tratar de ações de educação, saúde e assistência social.

Por outro lado, em se tratando de entidades privadas, cabe ao concedente a realização de prévio e formal procedimento de chamamento público, nos termos do art. 23 da Lei Federal nº 13.019/2014.

d) Levando-se em conta o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a suspensão da restrição para a transferência de recursos aos entes deve ser interpretada restritivamente, em caso de obras para construção/ampliação de escolas, pode a restrição para a transferência de recursos financeiros aos municípios ser suspensa, com fundamento no art. 28 §3º da LC 101/2000, ainda que irregulares as prestações de contas referentes aos recursos já repassados pelo conveniente e o município não tenha todas as certidões negativas exigidas legalmente? (grifos no original) Na hipótese de construção ou ampliação de escolas, cuja aplicação de recursos se destina a dar condições efetivas de operacionalização e funcionamento das atividades de ensino, é possível a suspensão de restrições para transferências voluntárias aos municípios, com fundamento no § 3º, do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 160/23 – PGC (peça 18) opinando pelo oferecimento das seguintes respostas ao consultante:

a) a inscrição dos nomes de tomadores de recursos no Cadin Estadual e a eventual inscrição em Dívida Ativa de débitos decorrentes da execução de convênios, deverá observar as exigências fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 327, vale dizer, tais medidas deverão ser precedidas de julgamento de prestação de contas, Tomada de Contas Especial ou Extraordinária, ou, quando incabíveis, após a devida notificação do tomador e esgotamento do prazo para adimplemento voluntário da obrigação;

b e c) aplica-se o disposto no art. 25, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal aos convênios destinados à promoção de ações vinculadas a políticas de educação, saúde e assistência social, permitindo-se, nessas hipóteses, a formalização de acordos ou aditivos com entidades que possuam pendências fiscais ou perante o Tribunal de Contas, desde que haja motivação escrita do gestor do concedente apontando, de maneira expressa, a essencialidade do serviço a ser prestado, o prejuízo ao interesse público decorrente de sua eventual interrupção e, em caso de a beneficiária ser entidade do terceiro setor, a demonstração de que inexistente instituição similar apta à prestação do referido serviço;

a) convênios visando à construção, reforma ou ampliação de escolas são vinculados à área da educação, de modo a atrair a aplicabilidade do art. 25, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a tais acordos.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

De início, reitero o conhecimento da presente Consulta, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 311 e 312, inciso I, do Regimento Interno⁴, sendo superado pelo Despacho nº 912/22 – GCFAMG (peça 8) o fato de o parecer técnico apresentado abordar apenas parcialmente os questionamentos.

A presente Consulta diz respeito a procedimentos envolvendo a transferência voluntária na área da educação quando constatadas irregularidades nas prestações de contas da entidade tomadora dos recursos ou existência de certidões positivas de débitos.

Analisando a instrução do processo, entendo que a Consulta deve ser respondida nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas, conforme adiante detalhado.

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

I - no âmbito estadual, Governador do Estado, Presidente de Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais;

O primeiro questionamento consiste em:

- a) Em caso de recursos financeiros destinados ao serviço público na área da educação, verificando-se a irregularidade na prestação de contas, deve esta Secretaria continuar inscrevendo em cadastros de inadimplentes e encaminhando para inscrição em dívida ativa os débitos apurados antes do julgamento pelo Tribunal de Contas?

No âmbito do Estado do Paraná, a Lei Estadual nº 18.466/2015 criou o Cadastro Informativo Estadual – Cadin Estadual, destinado à consolidação das pendências de pessoas físicas e jurídicas perante órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e paraestatal do Estado do Paraná, estabelecendo as pendências passíveis de inclusão, o procedimento para inscrição e os graves impedimentos acarretados pelo registro no Cadin⁵.

Efetivamente não foi estipulado na referida lei estadual a necessidade de prévio julgamento pelo Tribunal de Contas para possibilitar a inscrição no Cadin em se tratando de transferências voluntárias. Todavia, como bem destacado no decorrer da instrução processual, o Supremo Tribunal Federal, no Tema 327, proferiu a seguinte tese:

A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido:

- a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada);
- b) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial.

Assim, conjugando o teor da tese proferida em repercussão geral pelo STF

5 Art. 3º. As pessoas físicas e jurídicas com registro no Cadin Estadual estarão impedidas de realizar com os órgãos e entidades da administração estadual os seguintes atos:
I - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam o desembolso, a qualquer título, de recursos financeiros da administração estadual;
II - repasses de valores de convênios ou pagamentos referentes a contratos;
III - concessão de auxílios e subvenções;
IV - concessão de incentivos fiscais e financeiros; e
V - expedição de alvarás de licença, de autorização especial, ou de quaisquer outros tipos de alvarás, licenças, permissões ou autorizações decorrentes do Poder de Polícia Estadual.
Parágrafo Único. O disposto neste artigo não se aplica:
I - às operações destinadas à composição e regularização das obrigações e deveres objeto de registro no Cadin Estadual, sem desembolso de recursos por parte do órgão ou da entidade credora; e
II - à concessão de auxílios a municípios atingidos por calamidade pública reconhecida pelo Governo do Estado, bem como às transferências voluntárias de que trata o § 3º do art. 25 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

com o art. 27 da Resolução nº 28/2011 do TCE-PR⁶, que estabelece a necessidade da instauração da Tomada de Contas Especial sempre que verificadas irregularidades praticadas pelo tomador que resultem danos ao erário, compartilho do entendimento do Ministério Público de Contas que não se mostra possível a inscrição em cadastros de inadimplentes antes que haja o julgamento por este Tribunal.

Ademais, ainda que o julgado do STF se refira somente a inscrição de entes federados, deve ser estendido este entendimento, consoante bem pontuado pelo *Parquet*:

Tal solução parece ser pertinente não apenas aos Municípios, mas também às entidades do terceiro setor que sejam tomadores de recursos, tendo em vista a garantia constitucional do devido processo legal e, ainda, a competência dos Tribunais de Contas para julgar as prestações de quem der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, da Constituição). Demais disso, a decisão do Tribunal constitui título executivo extrajudicial (art. 71, §3º, da Constituição), que consubstancia o instrumento adequado para a adoção das medidas voltadas ao cumprimento forçado da obrigação (como a inscrição no Cadin Estadual e em Dívida Ativa).

Não há razão para uma eventual distinção entre os Municípios e os demais interessados nesta hipótese, ante a competência conferida ao Tribunal de Contas para o julgamento da Tomada de Contas Especial.

No mesmo sentido, a inscrição em dívida ativa pressupõe liquidez e certeza do crédito⁷, não sendo possível falar na presença de tais elementos antes do julgamento realizado por este Tribunal.

Assim, voto pela resposta ao primeiro quesito no seguinte sentido:

a) A inscrição dos nomes de tomadores de recursos (Municípios ou entidades do terceiro setor) no Cadin Estadual, e a eventual inscrição em Dívida Ativa de débitos decorrentes da execução de convênios, deverão observar as exigências fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 327, vale dizer, tais medidas deverão ser precedidas de julgamento de prestação de contas, Tomada de Contas Especial (ou, em caso de omissão do concedente, da Tomada de Contas Extraordinária), ou, quando incabíveis, após a devida notificação do tomador e esgotamento do prazo para adimplemento voluntário da obrigação;

6 Art. 27. Não sendo prestadas as contas ou informações devidas pelo tomador, nos prazos estabelecidos e nos termos dispostos nesta Resolução e na Instrução Normativa nº 61/2011, ou verificada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente do órgão concedente, sob pena de responsabilidade solidária e demais cominações legais, deverá instaurar, dentro de 30 (trinta) dias, a Tomada de Contas Especial, observados o art. 13 da Lei Complementar nº 113/05 e arts. 233 e 234 do Regimento Interno. (Redação dada pela Resolução n. 46/2014)

7 Lei nº 6.830/80
Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

(...)

§ 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

Os demais questionamentos formulados podem ser analisados de forma conjunta:

- b) Em caso de existência de certidões positivas de débitos, pode esta Secretaria, ainda assim, firmar Termos de Colaboração/Convênios com os entes/entidades se o recurso financeiro for destinado ao serviço público na área da educação?
- c) Em caso de Termos de Colaboração/Convênios vigentes, diante da existência de certidões positivas de débitos do ente/entidade, pode esta Secretaria firmar aditivos visando a continuidade na prestação do serviço público na área da educação?
- d) Levando-se em conta o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a suspensão da restrição para a transferência de recursos aos entes deve ser interpretada restritivamente, em caso de obras para construção/ampliação de escolas, pode a restrição para a transferência de recursos financeiros aos municípios ser suspensa, com fundamento no art. 25 §3º da LC 101/2000⁸, ainda que irregulares as prestações de contas referentes aos recursos já repassados pelo conveniente e o município não tenha todas as certidões negativas exigidas legalmente

A regra geral é que as certidões comprobatórias da regularidade fiscal sejam aferidas tanto na celebração quanto na realização de termos aditivos, como estabelece o art. 679 do Decreto Estadual nº 10.086/22⁹, que regulamenta a Lei Federal nº 14.133/2021, e o art. 3º, incisos IV a X¹⁰ da Instrução Normativa nº 61/2011 deste Tribunal.

Entretanto, em se tratando de ações destinadas à educação, saúde e assistência

- 8 Como já mencionado, no questionamento originalmente efetuado à peça 3 há erro material, posto que foi feita indicação a um inexistente art. 28, §3º da LC 101/00.
- 9 Art. 679. Os processos administrativos destinados à celebração de convênio e termo de cooperação deverão ser instruídos com os seguintes documentos:
(...)
III - prova de regularidade do conveniente para com as Fazendas Públicas, mediante a apresentação dos seguintes documentos:
a) certidão ou documento equivalente atestando que o interessado está em dia com o pagamento dos tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao concedente;
b) certidão ou documento equivalente expedido pelo concedente atestando que o interessado está em dia com as prestações das contas de transferências dos recursos dele recebidos;
c) certidão negativa específica emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil quanto à inexistência de débitos perante a seguridade social;
d) certidão negativa conjunta emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quanto aos demais tributos;
e) prova de regularidade do conveniente para com a Seguridade Social (INSS), mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos (CND), e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mediante a apresentação do Certificado de Regularidade de Situação (CRS);
f) certidão negativa de débitos trabalhistas exigível, nos termos da Lei 12.440, de 7 de julho de 2011.
g) consulta ao Cadin-PR.
- 10 Art. 3º A regularidade da formalização da transferência será comprovada mediante processo administrativo do concedente, que deverá ser instruído, no mínimo, com o seguinte:
(...)
IV - certidão expedida pelo Tribunal de Contas para obtenção de recursos públicos;
V - certidão ou documento equivalente, atestando que o interessado está em dia com o pagamento dos tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao concedente;
VI - certidão ou documento equivalente, expedido pelo concedente, atestando que o interessado está em dia com as prestações das contas de transferências dos recursos dele recebidos;
VII - certidão negativa específica emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil quanto à inexistência de débitos perante a seguridade social;
VIII - certidão negativa conjunta emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quanto aos demais tributos;
IX - certificado de regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;
X - certidão negativa de débitos trabalhistas exigível, nos termos da Lei 12.440/2011;

social, considerando o caráter essencial e prioritário de tais áreas, a exigência deve ser sopesada com o que estatui a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 25, §3º:

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.

(...)

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Ou seja, se nem mesmo as sanções previstas na LRF podem suspender transferências voluntárias para essas áreas, não será uma eventual pendência financeira motivo suficiente para prejudicar a formalização de acordo ou aditivos relativos a ações de educação, saúde e assistência social, considerando o eminente interesse público que envolve tais áreas.

Todavia, se faz necessária cautela em tal hipótese, razão pela qual novamente destaco excerto do parecer ministerial juntado à peça 18, o qual adoto como razão de decidir:

(...) por se tratar de medida de exceção, entende-se que, independentemente da natureza jurídica do tomador (seja Município, entidade municipal ou entidade do terceiro setor), a aplicação do referido benefício deverá ser motivada de maneira escrita pelo administrador da entidade concedente, de maneira a demonstrar a essencialidade do serviço (seu enquadramento como ação de educação, saúde ou assistência social) e o prejuízo ao interesse público decorrente de sua interrupção.

Vale ponderar, ainda, que em se tratando de entidade do terceiro setor, e existindo pluralidade de entes aptos à prestação do mesmo serviço, deverá ser priorizado aquele que atenda rigorosamente todas as exigências legais e regulamentares para o recebimento dos recursos. Em outras palavras, o benefício previsto no art. 25, §3º, da LRF, deverá incidir apenas quando, diante das peculiaridades do caso concreto, a formalização ou manutenção do convênio se mostrar medida imprescindível para assegurar a continuidade do serviço público.

Desse modo, existindo outras entidades (em caso de parcerias com o terceiro setor), identificadas em processo público de seleção, igualmente aptas ao desempenho da atividade, e sem prejuízo ao interesse público, a presença de certidões positivas de débitos ou reprovação anterior das contas impedirá a formalização do convênio ou de seu aditivo com a entidade que não preencha as condições legais de habilitação. Em tal hipótese, embora inaplicável a sanção de suspensão de repasses, estará vedada a assinatura de aditivos ou novos convênios com a entidade faltante.

Importante ressaltar, por outro lado, que embora a existência de certidões positivas não seja suficiente para obstaculizar a assinatura ou aditivo de convênio naquelas áreas prioritárias, nos termos acima indicados, o concedente deverá velar rigorosamente para que sejam plenamente observadas as demais exigências previstas na legislação e, especialmente, na Resolução nº 28/2011 e Instrução de Serviço nº 61/2011, de modo a impedir a ocorrência de irregularidades no convênio a ser firmado ou aditado.

Assim, entendo que os questionamentos devem ser respondidos por este Tribunal da seguinte forma:

b) Em caso de existência de certidões positivas de débitos, pode esta Secretaria, ainda assim, firmar Termos de Colaboração/Convênios com os entes/entidades se o recurso financeiro for destinado ao serviço público na área da educação?

c) Em caso de Termos de Colaboração/Convênios vigentes, diante da existência de certidões positivas de débitos do ente/entidade, pode esta Secretaria firmar aditivos visando a continuidade na prestação do serviço público na área da educação?

Aplica-se o disposto no art. 25, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal aos convênios destinados à promoção de ações vinculadas a políticas de educação, saúde e assistência social, permitindo-se, nessas hipóteses, a formalização de acordos ou aditivos com entidades que possuam pendências fiscais ou perante o Tribunal de Contas, desde que haja motivação escrita do gestor do concedente apontando, de maneira expressa, a essencialidade do serviço a ser prestado, o prejuízo ao interesse público decorrente de sua eventual interrupção e, em caso de a beneficiária ser entidade do terceiro setor, a demonstração de que inexistente instituição similar apta à prestação do referido serviço.

d) Levando-se em conta o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a suspensão da restrição para a transferência de recursos aos entes deve ser interpretada restritivamente, em caso de obras para construção/ampliação de escolas, pode a restrição para a transferência de recursos financeiros aos municípios ser suspensa, com fundamento no art. 25 §3º da LC 101/2000, ainda que irregulares as prestações de contas referentes aos recursos já repassados pelo conveniente e o município não tenha todas as certidões negativas exigidas legalmente

Os convênios visando à construção, reforma ou ampliação de escolas são vinculados à área da educação, enquadrando-se, dessa forma, na exceção prevista no art. 25, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3 VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (PARCIALMENTE VENCIDO)

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná responder a presente Consulta nos seguintes termos:

a) Em caso de recursos financeiros destinados ao serviço público na área da educação, verificando-se a irregularidade na prestação de contas, deve esta Secretaria continuar inscrevendo em cadastros de inadimplentes e encaminhando para inscrição em dívida ativa os débitos apurados antes do julgamento pelo Tribunal de Contas?

Resposta: A inscrição dos nomes de tomadores de recursos (Municípios ou entidades do terceiro setor) no Cadin Estadual, e a eventual inscrição em Dívida Ativa

de débitos decorrentes da execução de convênios, deverão observar as exigências fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 327, vale dizer, tais medidas deverão ser precedidas de julgamento de prestação de contas, Tomada de Contas Especial (ou, em caso de omissão do concedente, da Tomada de Contas Extraordinária), ou, quando incabíveis, após a devida notificação do tomador e esgotamento do prazo para adimplemento voluntário da obrigação;

b) Em caso de existência de certidões positivas de débitos, pode esta Secretaria, ainda assim, firmar Termos de Colaboração/Convênios com os entes/entidades se o recurso financeiro for destinado ao serviço público na área da educação?

c) Em caso de Termos de Colaboração/Convênios vigentes, diante da existência de certidões positivas de débitos do ente/entidade, pode esta Secretaria firmar aditivos visando a continuidade na prestação do serviço público na área da educação?

Resposta: Aplica-se o disposto no art. 25, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal aos convênios destinados à promoção de ações vinculadas a políticas de educação, saúde e assistência social, permitindo-se, nessas hipóteses, a formalização de acordos ou aditivos com entidades que possuam pendências fiscais ou perante o Tribunal de Contas, desde que haja motivação escrita do gestor do concedente apontando, de maneira expressa, a essencialidade do serviço a ser prestado, o prejuízo ao interesse público decorrente de sua eventual interrupção e, em caso de a beneficiária ser entidade do terceiro setor, a demonstração de que inexistente instituição similar apta à prestação do referido serviço.

d) Levando-se em conta o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a suspensão da restrição para a transferência de recursos aos entes deve ser interpretada restritivamente, em caso de obras para construção/ampliação de escolas, pode a restrição para a transferência de recursos financeiros aos municípios ser suspensa, com fundamento no art. 25 §3º da LC 101/2000, ainda que irregulares as prestações de contas referentes aos recursos já repassados pelo conveniente e o município não tenha todas as certidões negativas exigidas legalmente.

Resposta: Os convênios visando à construção, reforma ou ampliação de escolas são vinculados à área da educação, enquadrando-se, dessa forma, na exceção prevista no art. 25, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhe-se o feito à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º do 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.

4 VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (VENCEDOR)

Divirjo, apenas em parte, do Voto Condutor para propor nova redação à resposta ao quesito constante na letra “a”, da presente consulta, acompanhando parcialmente os posicionamentos da Coordenadoria de Gestão Estadual e da 2ª Inspeção de Controle Externo.

Entendo que somente a inscrição dos nomes de tomadores de recursos no Cadin Estadual deverá ser precedida de julgamento de prestação de contas, Tomada de Contas Especial (ou, em caso de omissão do concedente, da Tomada de Contas Extraordinária), não se exigindo esse julgamento para a eventual inscrição em Dívida Ativa de débitos decorrentes da execução de convênios, para fins de ressarcimento dos danos.

Esse entendimento encontra eco em vários dispositivos legais e normativos vigentes, inclusive, no âmbito deste Tribunal, na medida em que a fiscalização dos recursos repassados mediante transferência voluntária não é de competência exclusiva do Tribunal de Contas, que é órgão de controle externo, mas, também, do próprio ente repassador, decorrente do art. 70 da Constituição da República:

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. (sem grifos no original)

Nesse sentido, o §1º do art. 233 e o art. 234 do Regimento Interno preveem, inclusive, o esgotamento das medidas administrativas e judiciais que devem ser tomadas, no caso de prestação de contas especial, previamente ao seu envio a esta Corte:

Art. 233, § 1º Esgotadas todas as medidas ao alcance da autoridade administrativa e do órgão do controle interno, visando à apuração dos fatos irregulares, à perfeita identificação dos responsáveis e ao ressarcimento do erário, a Tomada de Contas Especial será encaminhada ao Tribunal para julgamento. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Art. 234. O processo de Tomada de Contas Especial deverá ser instaurado no prazo de 30 (trinta) dias após esgotado o prazo da apresentação das contas ou da ciência do fato que ensejou a sua instauração, contendo todos os elementos e demonstrativos necessários à instrução da prestação de contas, inclusive o relatório do controle interno e especificação das medidas administrativas e judiciais tomadas para o saneamento das irregularidades encontradas. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Acrescente-se que a prerrogativa do controle interno na fiscalização dos recursos repassados mediante convênio está replicada na Lei de Licitações e Contratos Estadual, Lei 15608/2007, que, em seus artigos 138 e 139, estabelece o dever de prestar contas ao ente repassador e ao Tribunal de Contas do Estado, autorizando, também, a retenção de valores referentes a parcelas de convênio quando, por exemplo, não tiver havido a comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida.

No mesmo sentido, o art. 48 da Lei das Parcerias 13019/2014¹¹, que autoriza a retenção de parcelas de recursos até o saneamento das impropriedades.

E mais, o art. 72 da referida Lei¹², que trata das prestações de contas, autoriza, inclusive, em seu parágrafo segundo, que o dano ao erário identificado possa ser objeto de ações compensatórias de interesse público quando identificada irregularidade.

Nesse viés, trago comentário de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que em sua obra Tribunais de Contas do Brasil¹³, enfatizou:

A excepcionalidade do procedimento decorre do fato de que o Tribunal de Contas, na (...) condição de instância superior para julgamento das contas dos administradores públicos e demais responsáveis que, de alguma forma, tragam danos ao Erário, somente deve ser acionado após esgotadas as providências cabíveis no âmbito administrativo com vista à recomposição dos valores.

(...)

Para viabilizar a correta aplicação da Tomada de Contas Especial, devem as normas conceder prazo para que o gestor público, cientificado da irregularidade, sane a lesão com o uso de outros instrumentos, como sindicância, investigação policial e ação de reparação de danos. Se a reparação do dano ou repetição do indébito não forem tentadas ou por outros motivos frustrarem a pretensão caberá Tomada de Contas Especial.

11 Art. 48. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o respectivo cronograma de desembolso, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

I - quando houver evidências de irregularidade na aplicação de parcela anteriormente recebida; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

II - quando constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou o inadimplemento da organização da sociedade civil em relação a obrigações estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

III - quando a organização da sociedade civil deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

12 Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

a) omissão no dever de prestar contas;

b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

§ 1º O administrador público responde pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas ou por omissão em relação à análise de seu conteúdo, levando em consideração, no primeiro caso, os pareceres técnico, financeiro e jurídico, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

13 JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tribunais de Contas do Brasil: jurisprudência e competência. 3ª ed. rev.atual.e ampl. Belo Horizonte: Forum, 2013, p. 416 e 420.

Dessa forma, a aplicação do tema 327¹⁴ do Supremo Tribunal Federal ao caso em exame, que se referia, em sua origem ao contingenciamento de repasses constitucionais obrigatórios¹⁵ deve limitar-se ao momento da caracterização da inadimplência, para fins de inscrição dos entes federados no cadastro de inadimplentes, sem extrapolar essa orientação, para o fim de impedir que os entes repassadores, no pleno exercício de seu pode-dever, possam tomar as medidas necessárias para a reparação do dano, quando constatado na origem, com a regular observância dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, dentre as quais se incluem a inscrição do débito em dívida ativa, para fins de execução.

Vale mencionar que a omissão dos ordenadores de despesas na fiscalização dos recursos repassados e da adoção das medidas para correção de impropriedades e, quando for o caso, à restituição do dano, pode implicar, inclusive, sua responsabilidade solidária com a entidade beneficiária dos recursos e seus gestores, quando for o caso, por essa mesma restituição, conforme previsão do *caput* do art. 233 do Regimento Interno¹⁶.

Acrescente-se, a propósito, que o art. 160, parágrafo único, I, da Constituição Federal, citado na referida decisão, está inserido no Capítulo 'Da repartição das receitas tributárias', e dispõe sobre a exceção à vedação de retenção ou restrição à entrega ou ao emprego dos recursos provenientes de impostos atribuídos aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dessa forma, o referido tema analisou o contexto das prestações de contas e tomadas de contas especial, abordando de maneira diversa situações em que houve ou não prestação de contas de recursos, restringindo-se seu alcance ao momento em que se mostraria devida a inscrição no cadastro de inadimplentes, sem mencionar as prerrogativas para constituição do crédito não tributário.

14 "A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido: a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada); b) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial".

15 (...) Nesse sentido, ampliada a questão, possível compreender que, como expus no início deste voto, em jogo, de um lado, o direito da União, com lastro no art. 160 da Constituição Federal, de condicionar a entrega de novos recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias e ao cumprimento de determinadas obrigações; de outro, a necessidade da observância, pela União e em favor dos supostos entes públicos devedores (não só os Municípios, como é a hipótese em julgamento), da garantia do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, previstos no art. 5º, LIV e LV da Constituição Federal, no âmbito administrativo. (trecho do voto do RE 1067086/BA)

16 Art. 233. Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado e Municípios na forma prevista no inciso VI, do art. 1º, da Lei Complementar nº 113/2005, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa, sob pena de responsabilidade solidária de seu gestor, deverá adotar providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Apenas como mera ilustração, mas em corroboração a esse entendimento, vale lembrar que a Resolução 60/2017 prevê a fixação de “valores mínimos relativos ao dano ao erário, apurado ou estimado, para fins de instauração ou processamento”¹⁷, dentre outros processos, das tomadas de contas, o que poderia implicar, na prática, caso prevalente o voto condutor, a impossibilidade de a entidade repassadora de recursos promover a execução do débito nos casos em que o valor do dano estivesse abaixo desse mínimo, na medida em que, nessas situações, não haveria decisão do Tribunal de Contas a respeito.

Ainda em corroboração, o próprio § 3º do art. 2º dessa mesma resolução prevê que “O não encaminhamento de tomada de contas especial quando o dano a ser ressarcido for estimado em valor inferior ao valor mínimo fixado não constitui remissão do débito”, evitando, assim, que a não adoção das medidas ressarcitórias implicasse em renúncia de receita, com base em ato normativo interno desta Corte.

Destarte, pontuada a independência entre os poderes, a prerrogativa compartilhada de fiscalização de recursos públicos, em especial, de transferências voluntárias garantida pela Constituição da República, bem como as prerrogativas da autoexecutoriedade e da autotutela da Administração, pelo princípio da reserva legal, não há como condicionar a atuação do Poder Concedente ao prévio julgamento da tomada de contas especial pelos Tribunais de Contas.

Ressalve-se que, em caso de divergência do julgamento da tomada de contas especial em relação à decisão administrativa que tenha motivado, previamente, a promoção da execução judicial do débito, o ajuste deverá ser feito justamente nessa instância, com a confirmação do título executivo e do valor da condenação definitiva nesta Corte, sendo que a eventual necessidade dessa conformação não justifica a protelação das medidas necessárias para recomposição do débito, a serem adotadas, desde logo, na esfera administrativa, observando-se sempre os princípios constitucionais do devido processo legal e do direito ao contraditório e à ampla defesa, na apuração das irregularidades.

Pelo exposto, VOTO para propor a seguinte redação em resposta ao questionamento formulado pelo Consulente descrito na letra a):

a) Em caso de recursos financeiros destinados ao serviço público na área da educação, verificando-se a irregularidade na prestação de contas, deve a Secretaria continuar inscrevendo em cadastros de inadimplentes e encaminhando para inscrição em dívida ativa os débitos apurados antes do julgamento pelo Tribunal de Contas?

17 Art. 1º A título de racionalização administrativa e economia processual, o Tribunal poderá, mediante Instrução Normativa, fixar valores mínimos relativos ao dano ao erário, apurado ou estimado, para fins de instauração ou processamento dos seguintes processos ou procedimentos em geral:

I – tomadas de contas;

II – comunicações de irregularidade;

III – procedimentos de fiscalização em geral.

Sim, sem prejuízo da remessa e do julgamento da tomada de contas especial a este Tribunal, deve o ente repassador adotar todas as medidas ao seu alcance para reparação do dano, dentre elas, a inscrição do débito em dívida ativa, ficando condicionada apenas a inscrição no Cadin Estadual ao julgamento de prestação de contas, tomada de contas especial (ou, em caso de omissão do concedente, da Tomada de Contas Extraordinária), ou, quando incabíveis, após a devida notificação do tomador e esgotamento do prazo para adimplemento voluntário da obrigação, conforme orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 327.

5 DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAMOS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em responder a presente Consulta nos seguintes termos:

I - Em caso de recursos financeiros destinados ao serviço público na área da educação, verificando-se a irregularidade na prestação de contas, deve esta Secretaria continuar inscrevendo em cadastros de inadimplentes e encaminhando para inscrição em dívida ativa os débitos apurados antes do julgamento pelo Tribunal de Contas?

Resposta: Sim, sem prejuízo da remessa e do julgamento da tomada de contas especial a este Tribunal, deve o ente repassador adotar todas as medidas ao seu alcance para reparação do dano, dentre elas, a inscrição do débito em dívida ativa, ficando condicionada apenas a inscrição no Cadin Estadual ao julgamento de prestação de contas, tomada de contas especial (ou, em caso de omissão do concedente, da Tomada de Contas Extraordinária), ou, quando incabíveis, após a devida notificação do tomador e esgotamento do prazo para adimplemento voluntário da obrigação, conforme orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 327;

II - Em caso de existência de certidões positivas de débitos, pode esta Secretaria, ainda assim, firmar Termos de Colaboração/Convênios com os entes/entidades se o recurso financeiro for destinado ao serviço público na área da educação?

III - Em caso de Termos de Colaboração/Convênios vigentes, diante da existência de certidões positivas de débitos do ente/entidade, pode esta Secretaria firmar aditivos visando a continuidade na prestação do serviço público na área da educação?

Resposta: Aplica-se o disposto no art. 25, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal aos convênios destinados à promoção de ações vinculadas a políticas de educação, saúde e assistência social, permitindo-se, nessas hipóteses, a formalização de acordos ou aditivos com entidades que possuam pendências fiscais ou perante o Tribunal de Contas, desde que haja motivação escrita do gestor do concedente apontando, de

maneira expressa, a essencialidade do serviço a ser prestado, o prejuízo ao interesse público decorrente de sua eventual interrupção e, em caso de a beneficiária ser entidade do terceiro setor, a demonstração de que inexistente instituição similar apta à prestação do referido serviço;

IV - Levando-se em conta o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a suspensão da restrição para a transferência de recursos aos entes deve ser interpretada restritivamente, em caso de obras para construção/ampliação de escolas, pode a restrição para a transferência de recursos financeiros aos municípios ser suspensa, com fundamento no art. 25 §3º da LC 101/2000, ainda que irregulares as prestações de contas referentes aos recursos já repassados pelo convenente e o município não tenha todas as certidões negativas exigidas legalmente?

Resposta: Os convênios visando à construção, reforma ou ampliação de escolas são vinculados à área da educação, enquadrando-se, dessa forma, na exceção prevista no art. 25, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

VI - após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º do Regimento Interno;

VII - 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.

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (parcialmente vencido), o Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 23 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

VENCIMENTOS

ACUMULAÇÃO – APOSENTADORIA – CARGO EFETIVO

PROCESSO N° : 86130/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PORTO AMAZONAS
INTERESSADO : ELIAS JOCID GOMES DA COSTA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 3814/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Indagação acerca da possibilidade de servidor que se aposentou pelo Regime Geral de Previdência Social permanecer no mesmo cargo acumulando a aposentadoria com os proventos do cargo efetivo. Matéria correlata ao decidido pela Corte no Acórdão n° 1468/19 – Tribunal Pleno. Precedente com força normativa. Superveniência da Reforma da Previdência originada pela Emenda Constitucional n° 103/19. Eficácia temporal prospectiva do art. 37, §14, da Constituição. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de CONSULTA formulada pelo MUNICÍPIO DE PORTO AMAZONAS, na pessoa de seu representante legal, ELIAS JOCID GOMES DA COSTA, questionando o seguinte:

1. É possível que ocupantes de cargo de provimento efetivo aposentados voluntariamente em data anterior a Emenda Constitucional 103/2019, pelo Regime Geral de Previdência Social, continuem a exercer as funções do cargo regularmente, recebendo cumulativamente vencimentos de cargo público e proventos de aposentadoria provenientes do mesmo cargo público?
2. Em sendo possível em quais condições?
3. Não sendo possível qual a medida a ser tomada?
4. A EC 103/19, incluiu o § 14, ao art. 37, da Constituição Federal, que dispõe expressamente que a aposentadora concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inviabiliza a permanência no emprego. O STF ao analisar o Tema 606/STF – RE 655283, firmou tese, no sentido de que os empregados públicos, que tiveram aposentadora concedida pelo Regime Geral da Previdência Social até a data da Emenda Constitucional 103/19, poderão permanecer no emprego público, com base no art. 6° da Emenda. Tal entendimento se aplica aos ocupantes de cargo de provimento efetivo dos Municípios, aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social, que requereram o benefício em data anterior à EC 103/19 e tiveram o reconhecimento após a vigência da Emenda?
5. Sendo aplicado, quais as condições?
6. Não sendo aplicado, qual a medida a ser tomada?
7. Existe possível violação quanto às regras do exercício de cargo público de provimento efetivo, caso o agente receba cumulativamente proventos do Regime Geral de Previdência Social com vencimentos da ativa provenientes do mesmo cargo de provimento efetivo?

A Procuradoria Jurídica da entidade emitiu parecer (peça 4), com conclusão pela:

impossibilidade de ocupantes de cargo público de provimento efetivo, aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social, acumularem proventos do Regime Geral de Previdência Social com vencimentos da ativa, provenientes do mesmo cargo público, com fundamento no art. 37, XVI e §10, da Constituição Federal; inclusive os aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social, anterior à Emenda Constitucional 103/21; ainda, é inaplicável aos ocupantes de cargo público de provimento efetivo da Administração Direta o entendimento do Tema 606/STF-RE 655283; isso porque, em sendo a aposentadoria voluntária causa de vacância do cargo público, a reintegração do agente ao mesmo cargo público no qual se aposentou a fim de acumular vencimentos e proventos, somente é possível se vir a ser aprovado em novo concurso público, em se tratando de cargo acumulável.

Por intermédio do Despacho nº 143/22 (peça 6), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 47/22 (peça 8), consignou ter encontrado os seguintes precedentes sobre o tema: Acórdão nº 2385/19 – Tribunal Pleno (Consulta nº 995546/16, com força normativa)¹ e Acórdão nº 1468/19 – Tribunal Pleno (Consulta nº 57983/18, com força normativa)².

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho nº 320/22, peça 12) apontou que, em relação à matéria debatida nos autos, vislumbra “impactos na atividade de fiscalização, motivo pelo qual o processo deve tramitar pela CGF após seu julgamento”.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, na Instrução nº 3102/22 (peça 13) propõe que a consulta seja respondida no seguinte sentido:

Questionamento 1: É possível que ocupantes de cargo de provimento efetivo aposentados voluntariamente em data anterior a Emenda Constitucional 103/2019, pelo Regime Geral de Previdência Social, continuem a exercer as funções do cargo regularmente, recebendo cumulativamente vencimentos de cargo público e proventos de aposentadoria provenientes do mesmo cargo público?

Resposta: Em concordância com o Acórdão nº 2385/19 - Tribunal Pleno, esta unidade técnica entende que é viável juridicamente que servidor público em atividade, vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, acumule os proventos de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social com os vencimentos do cargo, emprego ou função pública que exerça, desde que, quando na ativa, suas ocupações não se enquadrem na vedação prevista pelo artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal.

Questionamento 2: Em sendo possível em quais condições?

Resposta: Conforme já exposto no questionamento I, é viável juridicamente

1 Votaram, por unanimidade, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA (relator), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

2 Votaram, por unanimidade, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (relator), FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

desde que, o servidor público em atividade, vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, acumule os proventos de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social com os vencimentos do cargo, emprego ou função pública que exerça, desde que, quando na ativa, suas ocupações não se enquadrem na vedação prevista pelo artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal.

Questionamento 3: Não sendo possível qual a medida a ser tomada?

Resposta: A indagação acerca da impossibilidade encontra-se prejudicada, visto que esta unidade técnica já superou este questionamento, pois foi discutida no Item I e II.

Questionamento 4: A EC 103/19, incluiu o § 14, ao art. 37, da Constituição Federal, que dispõe expressamente que a aposentadora concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inviabiliza a permanência no emprego. O STF ao analisar o Tema 606/S TF – RE 655283, firmou tese, no sentido de que os empregados públicos, que tiveram aposentadora concedida pelo Regime Geral da Previdência Social até a data da Emenda Constitucional 103/19, poderão permanecer no emprego público, com base no art. 6º da Emenda. Tal entendimento se aplica aos ocupantes de cargo de provimento efetivo dos Municípios, aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social, que requereram o benefício em data anterior à EC 103/19 e tiveram o reconhecimento após a vigência da Emenda?

Resposta: Ao empregar os métodos hermenêuticos histórico, teleológico e sistemático na interpretação do instituto do §14 do artigo 37 da CRFB, tem-se como ilegal, inoportuna e ineficiente a imposição de qualquer restrição a manutenção do vínculo daquele que ocupa cargo exclusivamente comissionado e aposenta-se voluntariamente pelo RGPS utilizando tempo de contribuição decorrente de tal cargo.

As mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 eliminaram as diferenças entre aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, razão pela qual o § 14 do art. 37 da Constituição Federal se aplica indistintamente a qualquer tipo de aposentadoria.

Questionamento 5: Sendo aplicado, quais as condições?

Resposta: Conforme já exposto no item IV, esta unidade técnica já abordou e superou este item, portanto, sendo aplicado ao empregar os métodos hermenêuticos histórico, teleológico e sistemático na interpretação do instituto do §14 do artigo 37 da CRFB, tem-se como ilegal, inoportuna e ineficiente a imposição de qualquer restrição a manutenção do vínculo daquele que ocupa cargo exclusivamente comissionado e aposenta-se voluntariamente pelo RGPS utilizando tempo de contribuição decorrente de tal cargo.

Questionamento 6: Não sendo aplicado, qual a medida a ser tomada?

Resposta: Da mesma forma do item III, a indagação acerca da impossibilidade encontra-se prejudicada, visto que esta unidade técnica já superou este questionamento, pois foi discutida no Item V, portanto houve a perda de objeto.

Questionamento 7: Existe possível violação quanto às regras do exercício de cargo público de provimento efetivo, caso o agente receba cumulativamente proventos do Regime Geral de Previdência Social com vencimentos da ativa provenientes do mesmo cargo de provimento efetivo?"

Resposta: Há violação à inacumulabilidade de proventos com remuneração, alusivos ao mesmo cargo, se o servidor retornar à atividade após a entrada em vigência da EC 103/19.

O Ministério Público de Contas - MPC, por outro lado, através do Parecer nº 42/23 (peça 14), afasta a aplicação precedente firmado no Acórdão nº 2385/19 – Tribunal Pleno, indicado pela CGM; considera que a presente consulta encontra amparo no que foi abordado por meio do Acórdão nº 1468/19 – Tribunal Pleno, ambas consultas com força normativa.

O *Parquet* depreende que “o contexto fático objeto de questionamento pelo consulente diz respeito aos Municípios que não constituíram seus Regimes Próprios de Previdência Social, o que ocasionou a necessidade de vinculação de seus servidores estatutários ao Regime Geral”. Nesse contexto, opina pelo oferecimento das seguintes respostas:

- 1) É possível que ocupantes de cargo de provimento efetivo aposentados voluntariamente em data anterior a 13/11/2019 (data de vigência da EC nº 103/19) continuem na ativa, percebendo de forma cumulativa o benefício previdenciário e a remuneração do respectivo cargo público, conforme interpretação desta Corte no Acórdão nº 1468/19 – Tribunal Pleno (Consulta nº 57983/18, com força normativa);
- 2) Respondida no item 1;
- 3) Questão prejudicada;
- 4) Aos servidores públicos efetivos que requereram aposentadoria ao INSS em data anterior à vigência da EC nº 103/19 (13/11/2019), mas que a tiveram deferida apenas posteriormente à sua vigência, deve ser reconhecido seu direito a permanecerem na ativa, com a possibilidade de acúmulo do benefício previdenciário com a respectiva remuneração;
- 5) Respondida no item 4;
- 6) Questão prejudicada;
- 7) Respondida no item 1.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais³, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

O questionamento versa acerca da possibilidade jurídica de servidor efetivo em atividade, aposentado voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social – RPGS, em data anterior à vigência da Emenda Constitucional N° 103/2019 (última reforma de previdência), acumular os proventos de aposentadoria com os vencimentos do mesmo cargo, caso tenha permanecido em atividade.

³ Lei Complementar Estadual nº 113/2005:
Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.
Regimento Interno do TCE/PR:
Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.

A questão toma maior relevância face à inovação incluída no § 14, do art. 37, da Constituição Federal⁴ pela da EC 103/19, pois este novo dispositivo prevê expressamente que a aposentadora concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.

Importante observar, desde o início, que o questionamento pressupõe hipoteticamente que: 1) o agente público foi aposentado RGPS de forma regular em data anterior à reforma da previdência; e 2) permaneceu em atividade após sua aposentadoria.

Tanto que o Ministério Público de Contas, em sua manifestação sobre a presente consulta (Parecer nº 42/23 à peça 14) pressupõe que “o contexto fático objeto de questionamento pelo consulente diz respeito aos Municípios que não constituíram seus Regimes Próprios de Previdência Social, o que ocasionou a necessidade de vinculação de seus servidores estatutários ao Regime Geral”.

Ainda que essa hipótese seja plausível, há outras formas admitidas pelo ordenamento jurídico de ocorrer essa mudança de vínculo dos agentes públicos, as quais não são objeto da presente consulta; além disso, há também a possibilidade de o servidor ainda estar vinculado ao RGPS no caso de o município não ter implementado regime próprio. As questões apresentadas pelo consulente, portanto, são passíveis de receberem respostas objetivas, pressupondo-se que eventual alteração do vínculo do regime de previdência do servidor efetivo tenha ocorrido de maneira válida.

Com essas ressalvas, a possibilidade de permanência em atividade e a acumulação de rendimentos devem observar o ordenamento jurídico, especialmente balizado pela Constituição Federal e decisões vinculantes dos tribunais superiores.

O primeiro apontamento constante na Constituição Federal, no artigo 37, inciso XVI, estabelecem de forma taxativa as hipóteses em que o servidor público pode acumular mais de um cargo público:

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:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

4 Art. 37.
[..]

§ 14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

O texto constitucional, antes da última reforma da previdência, possuía o seguinte texto com vedações no § 10 do art. 37 e no § 6º do art. 40:

Art. 37. [...]

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Art. 40. 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, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

[...]

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98).

Denota-se, da leitura desses últimos dispositivos, a vedação do recebimento de mais de uma aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, ressalvada a situação em que o servidor exerceu cargos acumuláveis enquanto esteve em atividade.

Assim, no âmbito das exceções do artigo 37, inciso XVI, da Constituição, uma vez que a cumulação de vencimentos enquanto na ativa é lícita, não haveria ilegalidade também no acúmulo das respectivas aposentadorias.

Percebe-se, contudo, que, antes da reforma da previdência promovida pela EC nº 103/2019, não existia, em regra, proibição relacionada à percepção simultânea de aposentadorias junto ao Regime Próprio e ao Regime Geral, motivo pelo qual se presumia a possibilidade de recebimento de proventos de inatividade de ambos os regimes.

Foi formada firme jurisprudência nesse sentido antes da EC 103/19, cito as decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal que seguem:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA DE EMPREGO PÚBLICO COM REMUNERAÇÃO PROVENIENTE DE CARGO PÚBLICO EFETIVO. POSSIBILIDADE.

1. Cinge-se a questão à possibilidade ou não de o impetrante, aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social, cumular seus proventos com a remuneração proveniente de exercício de cargo público efetivo.

2. O STF já decidiu, em relação à interpretação do art. 37, §10, da Constituição Federal de 1988, que “é vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis

na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração”. Assim, “a glosa diz respeito à acumulação de proventos decorrentes da aposentadoria como servidor público, considerado o regime específico e remuneração do novo cargo. A recorrida aposentou-se pelo regime geral de previdência social, não havendo, assim, a impossibilidade de assumir o novo cargo (...). À luz do texto constitucional, cumpre perquirir a fonte dos proventos, que, iniludivelmente, não está nos cofres públicos (RE 574606, Relator(a): Min. Celso de Mello, julgado em 18/06/2010, publicado em Processo Eletrônico DJE-142 divulg. 02/08/2010, publ. 03/08/2010)”.

3. Não há vedação ao recebimento simultâneo de benefício de aposentadoria alcançada pelo Regime Geral de Previdência Social com salários decorrentes do exercício do cargo público, porquanto a Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, estabeleceu somente a impossibilidade de acumulação de remuneração de emprego público ou cargo público com proventos de aposentadoria decorrentes dos arts. 40, 42 e 143 da Carta Magna, ou seja, resultantes do regime previdenciário especial, destinado aos servidores públicos efetivos.

4. No mesmo sentido: AI 421.834/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes - RE 431.994/AM, Rel. Min. Gilmar Mendes).

5. Recurso Especial não provido.

(STJ. REsp 1600807/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/06/2016, DJe 02/09/2016) (destaque nosso)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO. CONTAGEM DE TEMPO CELETISTA ANTERIOR. APOSENTADORIA NO REGIME GERAL. PERMANÊNCIA NO CARGO EFETIVO. POSSIBILIDADE.

1. A controvérsia refere-se à possibilidade de servidora estadual, que possuía tempo de serviço anterior na iniciativa privada, aposentar-se pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, valendo-se da contagem recíproca, e, mesmo assim, continuar no exercício do cargo público efetivo.

2. A aposentadoria a que se refere a lei, ao tratar da vacância, é no cargo que a servidora ocupa. No caso, a recorrente não se aposentou no regime estatutário, mas, sim, pelo regime geral, pois trabalhou com vínculo celetista antes de ingressar no serviço público.

3. Ademais, é possível destacar uma parte do tempo de serviço para obter uma aposentadoria pelo RGPS (como efetivamente ocorreu, na espécie), deixando o restante do tempo disponível para a obtenção de outra aposentadoria.

4. É lícito ao servidor, inclusive, continuar no serviço público e, futuramente, renunciar à aposentadoria de que é titular, para somar o tempo já considerado ao tempo que virá acumular até eventual desaposentação, e então usufruir de um novo benefício no regime que escolher.

5. Ressalva-se que, para evitar acumulação ilícita, a servidora deverá fazer opção entre os proventos de aposentadoria e os vencimentos do cargo que exerce.

6. Recurso em mandado de segurança provido.

(STJ. RMS 13.582/BA, Rel. Ministra ALDERITA RAMOS DE OLIVEIRA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/PE), Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 24/09/2013)

CUMULAÇÃO - PROVENTOS E REMUNERAÇÃO - ARTIGO 37, §10, CONSTITUIÇÃO FEDERAL - ALCANCE - PREVIDÊNCIA SOCIAL - GLOSA - IMPROPRIEDADE.

(...)

O Município confere à norma apontada como infringida, ou seja, ao §10 do artigo 37 da Constituição Federal, alcance que o dispositivo não tem. Como

consta em bom vernáculo no texto constitucional, “é vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração”. Vale dizer que, consoante bem decidiu o Tribunal de origem, a glosa diz respeito à acumulação de proventos decorrentes da aposentadoria como servidor público, considerado o regime específico e remuneração do novo cargo. A recorrida aposentou-se pelo regime geral de previdência social, não havendo, assim, a impossibilidade de assumir o novo cargo. Pouco importa que haja sido servidora do Município. À luz do texto constitucional, cumpre perquirir a fonte dos proventos, que, iniludivelmente, não está nos cofres públicos. (...) (STF. RE 387269, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 04/11/2004, publicado em DJ 17/12/2004 PP-00213)

Assim, como já decidido pelos tribunais superiores, não se deve conferir à norma da Constituição Federal, alcance que esta não detém, de maneira que há possibilidade do recebimento simultâneo de benefício de aposentadoria alcançada pelo Regime Geral de Previdência Social com salários decorrentes do exercício do cargo público.

Nesse contexto, antes da Reforma da Previdência promovida pela EC 103/2019, foi respondida consulta por este Tribunal de Contas que abordou de forma parcial o tema, de maneira que o Acórdão nº 1468/19 – Tribunal Pleno⁵ ofereceu as seguintes respostas vinculantes:

Questão 1: Com a migração de regime jurídico dos servidores públicos, de celetistas para estatutários, e com a instituição de Regime Próprio de Previdência Social, é lícita sua inclusão como segurado perante este último, conforme previsão do art. 40, caput, da Constituição, e nos termos da respectiva legislação municipal, ainda que já estejam aposentados no Regime Geral de Previdência Social, considerando que tal aposentação não extingue o vínculo perante a Administração, seja ele celetista ou estatutário; Questões 2 e 3: A concessão de aposentadoria aos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, ainda que aposentados no Regime Geral de Previdência Social, será lícita se satisfeitos os requisitos constitucionais para aposentação no respectivo regime, e desde que não haja qualquer forma de aproveitamento do período de contribuição utilizado para a concessão da aposentadoria pelo RGPS, vedada inclusive a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade que levem em consideração o referido tempo de serviço.

Até a entrada em vigor da última reforma previdenciária, portanto, estava assentado que a autonomia existente entre os dois regimes (RPPS e RGPS) faz com que as regras concernentes a um deles somente se estendam ao outro quando houver expressa previsão nesse sentido, ou na hipótese de alguma omissão compatível, conforme disposto no artigo 40, §12⁶, da Constituição Federal,

5 Processo nº 57983/18. Votaram os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (relator), FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

6 Art. 40, §12, CF: Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

permitindo-se até então a cumulação dos vencimentos de cargo efetivo com os proventos de aposentadoria.

Invertendo essa lógica, a EC nº 103/2019 estabeleceu regra mais rigorosa: uniformizou o tratamento aos ocupantes de cargos, empregos e funções públicas ao impedir a permanência de servidor/empregado público em atividade após a concessão de sua aposentadoria, independentemente do regime previdenciário a que ele esteja vinculado, ao incluir o § 14º no art. 37 da Constituição Federal.

Art. 37 [...]

§ 14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.

Modulando no âmbito temporal os efeitos do novo dispositivo constitucional, o texto da reforma em seu artigo 6º (EC nº 109/2019) expressamente prevê sua aplicabilidade tão-somente às aposentarias concedidas após a sua vigência:

Art. 6º O disposto no § 14 do art. 37 da Constituição Federal não se aplica a aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.⁷

A intenção do legislador constituinte reformador ficou expressa no parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados da Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, que originou a Emenda Constitucional nº 103/2019. Seu intuito foi justamente uniformizar o tratamento independente do regime previdenciário, impondo o rompimento do vínculo com a Administração Pública, conforme segue:

Quanto ao § 14 que o substitutivo acresce ao art. 37 da Constituição, há explicação razoável e consistente para a alteração implementada em relação ao texto original. A proposição encaminhada pelo Executivo, ao sugerir nova redação para o § 10 do mesmo dispositivo, não resolvia o problema visado e ainda suscitava questionamentos acerca de suas aplicações imediatas, na medida em que as situações decorrentes não se encontravam devidamente esclarecidas.

O que se pretendia, em verdade, com a apresentação da proposta, era impedir que um servidor ou empregado público vinculado ao RGPS permanecesse no exercício do cargo do qual decorreu a aposentadoria, o que resultava na percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração do cargo ou emprego. A redação atribuída ao substitutivo leva a que a situação se resolva de modo uniforme, qualquer que seja o regime previdenciário do servidor, na medida em que se determina o rompimento automático do vínculo, se for aproveitado para a concessão da aposentadoria tempo de contribuição decorrente do cargo ou emprego ocupado.⁸ (sem grifo no original).

O intuito do legislador foi uniformizar e, com isso, alcançar especificamente os contratos de trabalho, estatutário ou celetista, de servidores ou empregados públicos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, para que a aplicação

7 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1

8 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1764444&filename=PRL+2+PEC00619+%3D%3E+PEC+6/2019

de tal instituto não ficasse restrita ao ocupante exclusivo de cargo comissionado ou cargo efetivo.

Conclui-se, diante disso, que o § 14º do art. 37 da CRFB institui uma nova modalidade de extinção do vínculo empregatício do ocupante de emprego/cargo público vinculado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que possui natureza constitucional-administrativa e não trabalhista⁹.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal firmou o Tema 606/STF – RE 655283, com a seguinte tese:

A natureza do ato de demissão de empregado público é constitucional-administrativa e não trabalhista, o que atrai a competência da Justiça comum para julgar a questão. A concessão de aposentadoria aos empregados públicos inviabiliza a permanência no emprego, nos termos do art. 37, § 14, da CRFB, salvo para as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19, nos termos do que dispõe seu art. 6º.

Ao prolatar voto vencedor na fixação do Tema nº 606 da sistemática de repercussão geral no julgamento Recurso Extraordinário nº 655.283/DF, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli, apresentou o seguinte raciocínio sobre o assunto:

Não obstante, tenho que o entendimento defendido pelo Ministro Marco Aurélio, apesar de se basear em precedentes firmados anteriormente à entrada em vigor da EC nº 103/19, deve prevalecer no caso concreto. Isso porque é preciso considerar o conjunto normativo da EC nº 103/19, que, em seu art. 6º, determinou:
Art. 6º O disposto no § 14 do art. 37 da Constituição Federal não se aplica a aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.
A norma em tela eximiu, portanto, da observância ao § 14 do art. 37 da Constituição Federal as aposentadorias que já houvessem sido concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor da Emenda. (sem grifo no original)

Diante do posicionamento de forma vinculante do STF e as demais normas acima, resta evidente que as aposentadorias concedidas exclusivamente pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19 não são causa para o rompimento do vínculo com a atividade que gerou o referido tempo de contribuição.

Questionamento 1: É possível que ocupantes de cargo de provimento efetivo aposentados voluntariamente em data anterior a Emenda Constitucional 103/2019, pelo Regime Geral de Previdência Social, continuem a exercer as funções do cargo

9 Nesse sentido foi o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 809.482-AgR de Relatoria do Ministro Luiz Roberto Barroso:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. EMPREGADO PÚBLICO. EXONERAÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM. PRECEDENTES. 1. A natureza do ato de demissão de empregado público é constitucional-administrativa e não trabalhista, o que atrai a competência da Justiça comum para julgar a questão. Precedentes. 2. Agravo interno a que se nega provimento.”

regularmente, recebendo cumulativamente vencimentos de cargo público e proventos de aposentadoria provenientes do mesmo cargo público?

Resposta: Aos ocupantes de cargo de provimento efetivo aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social e que tenham permanecido em atividade, desde que em data anterior à Emenda Constitucional nº 103/2019, é permitido que continuem a exercer suas funções regularmente, recebendo cumulativamente vencimentos de cargo público com os proventos de aposentadoria do Regime Geral de Previdência.

Questionamento 2. Em sendo possível em quais condições?

Boa parte das condições estão presentes na resposta anterior, ressalta-se que a aposentadoria conferida pelo RGPS em data anterior à vigência da EC nº 103/19 (13/11/2019) não possuía o condão de extinguir o vínculo perante a Administração; por essa razão, a regra moduladora do art. 6º da Reforma Previdência definiu a eficácia prospectiva ao disposto no § 14 do art. 37 da Constituição Federal (a aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição).

Uma circunstância que deve ser observada, por sua vez, foi tratada no já mencionado Acórdão nº 1468/19 – Tribunal Pleno, o qual esclarece que o tempo utilizado para concessão da aposentadoria perante o RGPS não poderá ser utilizado para a concessão de benefícios previdenciários perante o RPPS, nem poderá ser utilizado para a concessão de vantagens remuneratórias, tais como adicionais por tempo de serviço e outras que levem em consideração o tempo de serviço prestado.

A fundamentação do daquele acórdão, de maneira diligente, aponta a normativa vinculante para os entes que possuem Regime Próprio de Previdência Social, que foi emitida pela então Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho:

A propósito, vale mencionar a Nota Informativa SEI n.º 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME¹⁰, emitida pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, em que é abordada, dentre outras, a questão relacionada à aposentadoria, perante o RGPS, de servidor público que passou a ser vinculado a RPPS. A Nota esclarece a necessidade de ser realizada a desaverbação, perante o RPPS, do tempo de contribuição ao RGPS, sob pena de tal período ser indevidamente utilizado em dobro.

De tal forma, a resposta para a questão 2, em consonância com as respostas oferecidas pelo Acórdão nº 1468/19 – Tribunal Pleno, já transcritas acima, deve se dar nos termos abaixo.

10 Disponível em: < http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/SEI_ME-1708088-Nota-Informativa-SRPPS-01-2019.pdf>. acesso em 04 ago 2023.

Resposta: O tempo de contribuição utilizado para a aposentadoria concedida pelo Regime Geral de Previdência Social em data anterior a Emenda Constitucional 103/2019 não pode ser utilizado para fins de nova aposentadoria. Não pode ocorrer qualquer forma de aproveitamento do período de contribuição utilizado na concessão da aposentadoria, vedada inclusive a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade que levem em consideração o referido tempo de serviço, nos termos das respostas com força vinculante do Acórdão nº 1468/19 – Tribunal Pleno.

Questionamento 3: Não sendo possível qual a medida a ser tomada?

Diante das respostas propostas acima, sobre a possibilidade e suas condições, a questão 3 fica prejudicada.

Questionamento 4: A EC 103/19, incluiu o § 14, ao art. 37, da Constituição Federal, que dispõe expressamente que a aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inviabiliza a permanência no emprego. O STF ao analisar o Tema 606/STF – RE 655283, firmou tese, no sentido de que os empregados públicos, que tiveram aposentadoria concedida pelo Regime Geral da Previdência Social até a data da Emenda Constitucional 103/19, poderão permanecer no emprego público, com base no art. 6º da Emenda. Tal entendimento se aplica aos ocupantes de cargo de provimento efetivo dos Municípios, aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social, que requereram o benefício em data anterior à EC 103/19 e tiveram o reconhecimento após a vigência da Emenda?

O questionamento 4 versa de maneira específica sobre a aplicação do art. 6º da Emenda nº 103/2016 aos ocupantes de cargo de provimento efetivo e aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social, que requereram o benefício em data anterior à EC 103/19, mas que tiveram o reconhecimento da aposentadoria somente após a vigência da Emenda.

Sobre essa questão, acompanho a manifestação do Ministério Público de Contas, pois ainda que o art. 6º da emenda se refira às aposentadorias concedidas pelo RGPS até a sua entrada em vigor, a interpretação deve atingir aqueles que realizaram a solicitação antes de sua entrada em vigor, desde que também tenham completado os requisitos para a aposentadoria antes da reforma.

Além da impossibilidade de os servidores serem penalizados pela demora administrativa, verifica-se que a Lei nº 8.213/91 estabelece expressamente a data do requerimento administrativo como termo inicial da aposentadoria pelo RGPS¹¹.

¹¹ Lei nº 8.213/91
Art. 49. A aposentadoria por idade será devida:
I - ao segurado empregado, inclusive o doméstico, a partir:
a) da data do desligamento do emprego, quando requerida até essa data ou até 90 (noventa) dias depois dela; ou
b) da data do requerimento, quando não houver desligamento do emprego ou quando for requerida após o prazo previsto na alínea "a";
II - Para os demais segurados, da data da entrada do requerimento.

RESPOSTA: Aos atuais ocupantes de cargo de provimento efetivo dos Municípios, aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social, que requereram aposentadoria ao INSS em data anterior à vigência da EC nº 103/19 (13/11/2019), cujo deferimento ocorreu somente após sua vigência, deve ser reconhecido seu direito a permanecerem na ativa, com a possibilidade de acumular o benefício previdenciário com a respectiva remuneração da ativa.

Questionamento 5: Sendo aplicado, quais as condições?

Respondido na questão anterior.

Questionamento 6: Não sendo aplicado, qual a medida a ser tomada?

A questão 6 restou prejudica em decorrência a resposta à questão 4.

Questionamento 7: Existe possível violação quanto às regras do exercício de cargo público de provimento efetivo, caso o agente receba cumulativamente proventos do Regime Geral de Previdência Social com vencimentos da ativa provenientes do mesmo cargo de provimento efetivo?

A possibilidade de violação das regras do exercício de cargo público de provimento efetivo, caso o agente receba cumulativamente proventos do Regime Geral de Previdência Social com vencimentos da ativa provenientes do mesmo cargo de provimento efetivo encontra resposta nos itens acima.

Ante o exposto, com base na fundamentação supra, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - É possível que ocupantes de cargo de provimento efetivo aposentados voluntariamente em data anterior a Emenda Constitucional 103/2019, pelo Regime Geral de Previdência Social, continuem a exercer as funções do cargo regularmente, recebendo cumulativamente vencimentos de cargo público e proventos de aposentadoria provenientes do mesmo cargo público?

Resposta: Aos ocupantes de cargo de provimento efetivo aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social e que tenham permanecido em atividade, desde que em data anterior à Emenda Constitucional nº 103/2019, é permitido que continuem a exercer suas funções regularmente, recebendo cumulativamente vencimentos de cargo público com os proventos de aposentadoria do Regime Geral de Previdência.

II - Em sendo possível em quais condições?

Resposta: O tempo de contribuição utilizado para a aposentadoria concedida pelo Regime Geral de Previdência Social em data anterior a Emenda Constitucional 103/2019 não pode ser utilizado para fins de nova aposentadoria. Não pode ocorrer qualquer forma de aproveitamento do período de contribuição utilizado na concessão da aposentadoria, vedada inclusive a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade que levem em consideração o referido tempo de

serviço, nos termos das respostas com força vinculante do Acórdão nº 1468/19 – Tribunal Pleno.

III - Não sendo possível qual a medida a ser tomada?

Resposta prejudicada.

IV - A EC 103/19, incluiu o § 14, ao art. 37, da Constituição Federal, que dispõe expressamente que a aposentadora concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inviabiliza a permanência no emprego. O STF ao analisar o Tema 606/STF – RE 655283, firmou tese, no sentido de que os empregados públicos, que tiveram aposentadora concedida pelo Regime Geral da Previdência Social até a data da Emenda Constitucional 103/19, poderão permanecer no emprego público, com base no art. 6º da Emenda. Tal entendimento se aplica aos ocupantes de cargo de provimento efetivo dos Municípios, aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social, que requereram o benefício em data anterior à EC 103/19 e tiveram o reconhecimento após a vigência da Emenda?

Resposta: Aos atuais ocupantes de cargo de provimento efetivo dos Municípios, aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social, que requereram aposentadoria ao INSS em data anterior à vigência da EC nº 103/19 (13/11/2019), cujo deferimento ocorreu somente após sua vigência, deve ser reconhecido seu direito a permanecerem na ativa, com a possibilidade de acumular o benefício previdenciário com a respectiva remuneração da ativa.

V - Sendo aplicado, quais as condições?

Resposta na questão anterior.

VI - Não sendo aplicado, qual a medida a ser tomada?

Resposta prejudicada.

VII - Existe possível violação quanto às regras do exercício de cargo público de provimento efetivo, caso o agente receba cumulativamente proventos do Regime Geral de Previdência Social com vencimentos da ativa provenientes do mesmo cargo de provimento efetivo?

Respondido nas questões anteriores.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto

do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - É possível que ocupantes de cargo de provimento efetivo aposentados voluntariamente em data anterior a Emenda Constitucional 103/2019, pelo Regime Geral de Previdência Social, continuem a exercer as funções do cargo regularmente, recebendo cumulativamente vencimentos de cargo público e proventos de aposentadoria provenientes do mesmo cargo público?

Resposta: Aos ocupantes de cargo de provimento efetivo aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social e que tenham permanecido em atividade, desde que em data anterior à Emenda Constitucional nº 103/2019, é permitido que continuem a exercer suas funções regularmente, recebendo cumulativamente vencimentos de cargo público com os proventos de aposentadoria do Regime Geral de Previdência;

II - Em sendo possível em quais condições?

Resposta: O tempo de contribuição utilizado para a aposentadoria concedida pelo Regime Geral de Previdência Social em data anterior a Emenda Constitucional 103/2019 não pode ser utilizado para fins de nova aposentadoria. Não pode ocorrer qualquer forma de aproveitamento do período de contribuição utilizado na concessão da aposentadoria, vedada inclusive a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade que levem em consideração o referido tempo de serviço, nos termos das respostas com força vinculante do Acórdão nº 1468/19 – Tribunal Pleno;

III - Não sendo possível qual a medida a ser tomada?

Resposta prejudicada;

IV - A EC 103/19, incluiu o § 14, ao art. 37, da Constituição Federal, que dispõe expressamente que a aposentadora concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inviabiliza a permanência no emprego. O STF ao analisar o Tema 606/STF – RE 655283, firmou tese, no sentido de que os empregados públicos, que tiveram aposentadora concedida pelo Regime Geral da Previdência Social até a data da Emenda Constitucional 103/19, poderão permanecer no emprego público, com base no art. 6º da Emenda. Tal entendimento se aplica aos ocupantes de cargo de provimento efetivo dos Municípios, aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social, que requereram o benefício em data anterior à EC 103/19 e tiveram o reconhecimento após a vigência da Emenda?

Resposta: Aos atuais ocupantes de cargo de provimento efetivo dos Municípios, aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social, que requereram aposentadoria ao INSS em data anterior à vigência da EC

nº 103/19 (13/11/2019), cujo deferimento ocorreu somente após sua vigência, deve ser reconhecido seu direito a permanecerem na ativa, com a possibilidade de acumular o benefício previdenciário com a respectiva remuneração da ativa;

V - Sendo aplicado, quais as condições?

Resposta na questão anterior;

VI - Não sendo aplicado, qual a medida a ser tomada?

Resposta prejudicada;

VII - Existe possível violação quanto às regras do exercício de cargo público de provimento efetivo, caso o agente receba cumulativamente proventos do Regime Geral de Previdência Social com vencimentos da ativa provenientes do mesmo cargo de provimento efetivo?

Respondido nas questões anteriores.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizar o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

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

Tribunal Pleno, 13 de dezembro de 2023 – Sessão Ordinária nº 41.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDA CONSTITUCIONAL

Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 21 dez. 2023	Altera o Sistema Tributário Nacional.
Emenda Constitucional nº 131, de 3 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 4 out. 2023	Altera o art. 12 da Constituição Federal para suprimir a perda da nacionalidade brasileira em razão da mera aquisição de outra nacionalidade, incluir a exceção para situações de apatridia e acrescentar a possibilidade de a pessoa requerer a perda da própria nacionalidade.
Emenda Constitucional nº 130, de 3 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 4 out. 2023	Altera o art. 93 da Constituição Federal para permitir a permuta entre juízes de direito vinculados a diferentes tribunais.

1.2 LEI COMPLEMENTAR

Lei Complementar nº 204, de 28.12.2023 Publicada no DOU de 29.12.2023	Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para vedar a incidência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nos casos de transferência de mercadoria entre estabelecimentos do mesmo contribuinte.
Lei Complementar nº 203, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 18 dez. 2023	Dispõe sobre as despesas voltadas a programa de incentivo à permanência de estudantes no ensino médio.
Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 18 dez. 2023	Altera a Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022 (Lei Paulo Gustavo), para prorrogar até 31 de dezembro de 2024 o prazo de execução dos recursos por Estados, Distrito Federal e Municípios.
Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 24 out. 2023 – Edição extra	Dispõe sobre a compensação devida pela União nos termos dos arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, a dedução das parcelas dos contratos de dívida, a transferência direta de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal, a incorporação do excesso compensado judicialmente em saldo devedor de contratos de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, o tratamento jurídico e contábil aplicável aos pagamentos, às compensações e às vinculações, as transferências de recursos aos Municípios em razão da redução das receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as transferências de recursos aos Estados e ao Distrito Federal em razão da redução das receitas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e as regras relativas ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e revoga dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e das Leis Complementares nºs 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), e 192, de 11 de março de 2022.

1.3 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei nº 14.790, de 30.12.2023 Publicada no DOU de 30.12.2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências.</p>
<p>Lei nº 14.789, de 29.12.2023 Publicada no DOU de 29.12.2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre o crédito fiscal decorrente de subvenção para implantação ou expansão de empreendimento econômico; altera as Leis nºs 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 14.592, de 30 de maio de 2023, e 14.754, de 12 de dezembro de 2023; e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977, e das Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 12.973, de 13 de maio de 2014.</p>
<p>Lei nº 14.788, de 28.12.2023 Publicada no DOU de 29.12.2023</p>	<p>Altera a Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para aplicar o prazo constitucional de vigência dos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus e de áreas da Amazônia Ocidental.</p>
<p>Lei nº 14.787, de 28.12.2023 Publicada no DOU de 29.12.2023</p>	<p>Altera a Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, para prorrogar o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto) .</p>
<p>Lei nº 14.786, de 28.12.2023 Publicada no DOU de 29.12.2023</p>	<p>Cria o protocolo “Não é Não”, para prevenção ao constrangimento e à violência contra a mulher e para proteção à vítima; institui o selo “Não é Não - Mulheres Seguras”; e altera a Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte) .</p>
<p>Lei nº 14.785, de 27.12.2023 Publicada no DOU de 28.12.2023</p>	<p>Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental, de seus produtos técnicos e afins; revoga as Leis nºs 7.802, de 11 de julho de 1989, e 9.974, de 6 de junho de 2000, e partes de anexos das Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 9.782, de 26 de janeiro de 1999.</p>
<p>Lei nº 14.784, de 27.12.2023 Publicada no DOU de 28.12.2023</p>	<p>Prorroga até 31 de dezembro de 2027 os prazos de que tratam os arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e o caput do § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e dá outras providências.</p>
<p>Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023 – Edição extra</p>	<p>Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para determinar o modo de disputa fechado nas licitações de obras e serviços que especifica, facultar a adesão de Município a ata de registro de preços licitada por outro ente do mesmo nível federativo, dispor sobre a execução e liquidação do objeto remanescente de contrato administrativo rescindido, permitir a prestação de garantia na forma de título de capitalização e promover a gestão e a aplicação eficientes dos recursos oriundos de convênios e contratos de repasse.</p>
<p>Lei nº 14.769, de 22 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023 – Edição extra</p>	<p>Institui o dia 19 de maio como o Dia Nacional do Físico.</p>
<p>Lei nº 14.768, de 22 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023 – Edição extra</p>	<p>Define deficiência auditiva e estabelece valor referencial da limitação auditiva.</p>



<p>Lei nº 14.767, de 22 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023 – Edição extra</p>	<p>Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, para possibilitar o uso da pedagogia da alternância nas escolas do campo.</p>
<p>Lei nº 14.766, de 22 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023 – Edição extra</p>	<p>Acresce dispositivo à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para estabelecer a não caracterização como perigosas das atividades ou operações que envolvam exposição às quantidades de inflamáveis contidas em tanques de combustíveis originais de fábrica e suplementares, na forma que especifica.</p>
<p>Lei nº 14.758, de 19 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 20 dez. 2023</p>	<p>Institui a Política Nacional de Prevenção e Controle do Câncer no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e o Programa Nacional de Navegação da Pessoa com Diagnóstico de Câncer; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde).</p>
<p>Lei nº 14.757, de 19 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 20 dez. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para dispor sobre a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários, e dá outras providências.</p>
<p>Lei nº 14.756, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 18 dez. 2023</p>	<p>Dispõe sobre emolumentos dos serviços notariais e de registros públicos no âmbito do Distrito Federal e dos Territórios; revoga disposições do Decreto-Lei nº 115, de 25 de janeiro de 1967; e dá outras providências.</p>
<p>Lei nº 14.755, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 18 dez. 2023</p>	<p>Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB); estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor; e revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.</p>
<p>Lei nº 14.754, de 12 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 13 dez. 2023</p>	<p>Dispõe sobre a tributação de aplicações em fundos de investimento no País e da renda auferida por pessoas físicas residentes no País em aplicações financeiras, entidades controladas e trusts no exterior; altera as Leis nºs 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 8.668, de 25 de junho de 1993, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); revoga dispositivos das Leis nºs 4.728, de 14 de julho de 1965, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.892, de 13 de julho de 2004, e 11.033, de 21 de dezembro de 2004, do Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, e das Medidas Provisórias nºs 2.189-49, de 23 de agosto de 2001, e 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.</p>
<p>Lei nº 14.753, de 12 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 13 dez. 2023</p>	<p>Altera a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, para fixar novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).</p>
<p>Lei nº 14.752, de 12 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 13 dez. 2023</p>	<p>Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 (Código de Processo Penal Militar), para disciplinar o caso de abandono do processo pelo defensor.</p>
<p>Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 13 dez. 2023</p>	<p>Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal, altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969.</p>

Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 13 dez. 2023	Altera as Leis nºs 12.608, de 10 de abril de 2012, e 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados.
Lei nº 14.748, de 5 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 6 dez. 2023	Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, a fim de dispor sobre o prazo para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios.
Lei nº 14.744, de 30 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 1º dez. 2023	Dispõe sobre a prestação de serviços postais e de comunicação multimídia da administração pública federal direta e indireta.
Lei nº 14.740, de 29 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 30 nov. 2023	Dispõe sobre a autorregularização incentivada de tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda.
Lei nº 14.737, de 27 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 28 nov. 2023	Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para ampliar o direito da mulher de ter acompanhante nos atendimentos realizados em serviços de saúde públicos e privados.
Lei nº 14.736, de 24 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 24 nov. 2023	Altera a Lei nº 11.520, de 18 de setembro de 2007, para modificar o valor da pensão especial concedida às pessoas com hanseníase submetidas compulsoriamente a isolamento ou a internação e conceder o benefício aos seus filhos, na forma que especifica.
Lei nº 14.735, de 23 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 23 nov. 2023 – Edição extra	Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis, dispõe sobre suas normas gerais de funcionamento e dá outras providências.
Lei nº 14.734, de 23 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 23 nov. 2023 – Edição extra	Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios forneçam recursos financeiros a fim de possibilitar o pleno funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e aprovem normas complementares para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).
Lei nº 14.729, de 23 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 23 nov. 2023 – Edição extra	Altera as Leis nºs 13.724, de 4 de outubro de 2018, e 10.257, de 10 de julho de 2001, para ampliar a participação popular no processo de implantação de infraestruturas destinadas à circulação de bicicletas, bem como para determinar a compatibilização do Plano de Mobilidade Urbana com a ampliação do perímetro urbano.
Lei nº 14.726, de 17 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 20 nov. 2023	Institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros da Defensoria Pública da União e dispõe sobre a sua interiorização.
Lei nº 14.725, de 16 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 17 nov. 2023	Regula a profissão de sanitarista.
Lei nº 14.724, de 14 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 14 nov. 2023 – Edição extra	Institui o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS); dispõe sobre a transformação de cargos efetivos vagos do Poder Executivo federal; altera as Leis nºs 3.268, de 30 de setembro de 1957, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, 11.134, de 15 de julho de 2005, 11.361, de 19 de outubro de 2006, 10.486, de 4 de julho de 2002, 13.328, de 29 de julho de 2016, 9.264, de 7 de fevereiro de 1996, 12.086, de 6 de novembro de 2009, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 14.204, de 16 de setembro de 2021; e revoga dispositivos das Leis nºs 9.713, de 25 de novembro de 1998, 9.986, de 18 de julho de 2000, e 14.059, de 22 de setembro de 2020, e a Medida Provisória nº 1.181, de 18 de julho de 2023.

<p>Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 14 nov. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.</p>
<p>Lei nº 14.722, de 8 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 9 nov. 2023</p>	<p>Institui a Política Nacional de Conscientização e Incentivo à Doação e ao Transplante de Órgãos e Tecidos.</p>
<p>Lei nº 14.721, de 8 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 9 nov. 2023</p>	<p>Altera os arts. 8º e 10 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para ampliar a assistência à gestante e à mãe no período da gravidez, do pré-natal e do puerpério.</p>
<p>Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023 Publicada no DOU de 3 nov. 2023</p>	<p>Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde; e altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.</p>
<p>Lei nº 14.705, de 25 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 26 out. 2023</p>	<p>Estabelece diretrizes para o atendimento prestado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às pessoas acometidas por Síndrome de Fibromialgia ou Fadiga Crônica ou por Síndrome Complexa de Dor Regional ou outras doenças correlata.</p>
<p>Lei nº 14.704, de 25 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 26 out. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 12.319, de 1º de setembro de 2010, para dispor sobre o exercício profissional e as condições de trabalho do profissional tradutor, intérprete e guia-intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras).</p>
<p>Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 20 out. 2023 – Edição extra</p>	<p>Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, ano 161, n. 200-B, p. 1, 20 out. 2023.</p>
<p>Lei nº 14.695, de 10 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 11 out. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, para proporcionar acesso a bolsas de pesquisa, de desenvolvimento, de inovação e de intercâmbio a alunos, a docentes, a ocupantes de cargo público efetivo, a detentores de função ou emprego público e a pesquisadores externos ou de empresas efetivamente envolvidos nessas atividades, e a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, para prever a concessão das mesmas bolsas a ocupantes de cargo público efetivo de técnico-administrativo que atuem em instituições federais de ensino e que estejam envolvidos nas referidas atividades.</p>
<p>Lei nº 14.692, de 3 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 4 out. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para possibilitar ao doador de recursos aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente a indicação da destinação desses recursos, na forma que especifica.</p>
<p>Lei nº 14.691, de 3 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 4 out. 2023</p>	<p>Altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para destinar parcela das arrecadações de recursos financeiros advindos do pagamento de multas por crimes e infrações ambientais e de acordos judiciais e extrajudiciais de reparação de danos socioambientais para o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).</p>

<p>Lei nº 14.690, de 3 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 3 out. 2023 – Edição extra</p>	<p>Institui o Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil; estabelece normas para facilitação de acesso a crédito e mitigação de riscos de inadimplemento e de superendividamento de pessoas físicas; altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 10.522, de 19 de julho de 2002 e 12.087, de 11 de novembro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Medida Provisória nº 1.176, de 5 de junho de 2023.</p>
--	---

1.4 DECRETOS

<p>Decreto nº 11.872, de 29.12.2023 Publicado no DOU de 29.12.2023 - Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional.</p>
<p>Decreto nº 11.871, de 29.12.2023 Publicado no DOU de 29.12.2023 - Edição extra</p>	<p>Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.</p>
<p>Decreto nº 11.867, de 27.12.2023 Publicado no DOU de 28.12.2023</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019, para dispor sobre o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o seu Conselho Deliberativo.</p>
<p>Decreto nº 11.864, de 27.12.2023 Publicado no DOU de 27.12.2023 - Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2024.</p>
<p>Decreto nº 11.856, de 26 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 27 dez. 2023</p>	<p>Institui a Política Nacional de Cibersegurança e o Comitê Nacional de Cibersegurança.</p>
<p>Decreto nº 11.855, de 26 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 27 dez. 2023</p>	<p>Dispõe sobre termos de compromisso relativos às transferências obrigatórias de recursos da União para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC.</p>
<p>Decreto nº 11.853, de 26 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 27 dez. 2023</p>	<p>Institui o Pacto Nacional pela Inclusão Produtiva das Juventudes e o seu Comitê Gestor.</p>
<p>Decreto nº 11.852, de 26 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 27 dez. 2023</p>	<p>Institui o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura – ProAqui.</p>
<p>Decreto nº 11.845, de 22 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023 – Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.</p>
<p>Decreto nº 11.843, de 21 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023</p>	<p>Regulamenta a assistência à pessoa egressa de que tratam os art. 10, art. 11, art. 25, art. 26 e art. 27 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e institui a Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional.</p>
<p>Decreto nº 11.842, de 21 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023</p>	<p>Institui o Conselho Nacional de Políticas sobre Recuperação de Ativos.</p>
<p>Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023</p>	<p>Regulamenta os incisos IV, XIII e XIV do caput e o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, para dispor sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal.</p>

Decreto nº 11.840, de 21 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023	Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF.
Decreto nº 11.839, de 21 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023	Regulamenta o art. 29 e o parágrafo único do art. 31 da Lei nº 14.724, de 14 de novembro de 2023, para dispor sobre a reserva de vagas para indígenas e a comprovação de experiência em atividades com populações indígenas, nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos do quadro de pessoal da Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai.
Decreto nº 11.837, de 21 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 22 dez. 2023	Dispõe sobre o compartilhamento de serviços de suporte administrativo de que tratam os § 2º e § 3º do art. 50 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, e institui o Centro de Serviços Compartilhados e o Comitê Interministerial de Governança de Serviços Compartilhados.
Decreto nº 11.835, de 20 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 18 dez. 2023	Altera o Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004, o Decreto nº 6.353, de 16 de janeiro de 2008, e o Decreto nº 10.707, de 28 de maio de 2021, para dispor sobre a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE,
Decreto nº 11.833, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 18 dez. 2023	Dispõe sobre o Conselho Nacional da Juventude.
Decreto nº 11.827, de 14 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 15 dez. 2023	Altera o Decreto nº 10.425, de 16 de julho de 2020, que dispõe sobre o Conselho de Participação em Fundos Garantidores de Risco de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas e sobre o Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo.
Decreto nº 11.825, de 12 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 13 dez. 2023	Altera o Decreto nº 9.052, de 15 de maio de 2017, que dispõe sobre o processo de inventariança do Fundo Nacional de Desenvolvimento.
Decreto nº 11.823, de 12 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 13 dez. 2023	Altera o Decreto nº 9.215, de 29 de novembro de 2017, que dispõe sobre a publicação do Diário Oficial da União, e anistia dívidas de entes públicos federais junto à Imprensa Nacional.
Decreto nº 11.822, de 12 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 12 dez. 2023 – Edição extra	Institui a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades.
Decreto nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 12 dez. 2023 – Edição extra	Dispõe sobre os princípios, os objetivos, os eixos estratégicos e as diretrizes que orientam as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar.
Decreto nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 12 dez. 2023 – Edição extra	Institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar e dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar.
Decreto nº 11.819, de 11 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 12 dez. 2023	Regulamenta o disposto no inciso XX do caput do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para vedar o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis nos espaços livres de uso público.
Decreto nº 11.815, de 5 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 6 dez. 2023	Institui o Programa Nacional de Conversão de Pastagens Degradadas em Sistemas de Produção Agropecuários e Florestais Sustentáveis e o seu Comitê Gestor Interministerial.
Decreto nº 11.814, de 5 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 6 dez. 2023	Aprova o Programa de Dispêndios Globais - PDG das empresas estatais federais para o exercício financeiro de 2024.

<p>Decreto nº 11.813, de 5 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 6 dez. 2023</p>	<p>Dispõe sobre a realização, no exercício de 2024, de despesas inscritas em restos a pagar não processados no exercício de 2022, provenientes de transferências voluntárias.</p>
<p>Decreto nº 11.812, de 4 de dezembro de 2023 Publicada no DOU de 4 dez. 2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre o pagamento do Auxílio Extraordinário destinado a pescadores e pescadoras profissionais artesanais beneficiários do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal - Seguro Defeso cadastrados em Municípios da Região Norte, de que trata a Medida Provisória nº 1.192, de 1º de novembro de 2023.</p>
<p>Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 28 nov. 2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre o Serviço de Identificação do Cidadão e sobre a governança da identificação das pessoas naturais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, institui a Câmara-Executiva Federal de Identificação do Cidadão – Cefic.</p>
<p>Decreto nº 11.797, de 27 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 29 nov. 2023</p>	<p>Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.</p>
<p>Decreto nº 11.796, de 24 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 24 nov. 2023 – Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 11.064, de 6 de maio de 2022, que regulamenta os art. 3º e art. 4º da Lei nº 14.166, de 10 de junho de 2021, para dispor sobre a autorização aos bancos administradores dos fundos constitucionais para realizar acordos de renegociação extraordinária de operações de crédito.</p>
<p>Decreto nº 11.795, de 23 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 23 nov. 2023 – Edição extra</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 14.611, de 3 de julho de 2023, que dispõe sobre igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens.</p>
<p>Decreto nº 11.793, de 23 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 23 nov. 2023 – Edição extra</p>	<p>Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Novo Viver sem Limite.</p>
<p>Decreto nº 11.792, de 23 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 23 nov. 2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre a acessibilidade nas edificações sob a administração ou a utilização dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.</p>
<p>Decreto nº 11.791, de 21 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 22 nov. 2023</p>	<p>Regulamenta a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição.</p>
<p>Decreto nº 11.789, de 20 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 21 nov. 2023</p>	<p>Dispõe sobre os setores de interesse da economia nacional de que trata a alínea “d” do inciso I do caput do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009.</p>
<p>Decreto nº 11.786, de 20 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 21 nov. 2023</p>	<p>Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola e o seu Comitê Gestor.</p>
<p>Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 21 nov. 2023</p>	<p>Institui o Programa Federal de Ações Afirmativas.</p>
<p>Decreto nº 11.784, de 20 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 21 nov. 2023</p>	<p>Dispõe sobre as diretrizes nacionais para as ações de valorização e fomento da cultura hip-hop.</p>
<p>Decreto nº 11.783, de 16 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 17 nov. 2023</p>	<p>Institui o Programa Brasil Mais Produtivo e o Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais Produtivo.</p>



<p>Decreto nº 11.781, de 13 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 14 nov. 2023 – Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.</p>
<p>Decreto nº 11.778, de 10 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 10 nov. 2023 – Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 11.668, de 24 de agosto de 2023, para dispor sobre os benefícios fiscais de que tratam os art. 56, art. 57, art. 57-A, art. 57-C e art. 57-D da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, relativos a créditos da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, e sobre o acompanhamento desses benefícios fiscais, na forma prevista no art. 4º da Lei nº 14.374, de 21 de junho de 2022.</p>
<p>Decreto nº 11.769, de 6 de novembro de 2023 Publicada no DOU de 6 nov. 2023</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.977, de 23 de fevereiro de 2022, para prorrogar o prazo de adaptação ao padrão da Carteira de Identidade.</p>
<p>Decreto nº 11.756, de 25 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 26 out. 2023</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021, para suspender a centralização gradual das atividades de concessão e manutenção das aposentadorias e das pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal.</p>
<p>Decreto nº 11.755, de 25 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 26 out. 2023</p>	<p>Altera parcialmente grupos de natureza de despesa, no âmbito do mesmo subtítulo, constantes da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 512.894.436,00.</p>
<p>Decreto nº 11.754, de 25 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 26 out. 2023</p>	<p>Institui o Programa Nacional de Popularização da Ciência - Pop Ciência e o Comitê de Popularização da Ciência e Tecnologia - Comitê Pop.</p>
<p>Decreto nº 11.740, de 18 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 19 out. 2023</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022, que institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura.</p>
<p>Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 19 out. 2023</p>	<p>Dispõe sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG.</p>
<p>Decreto nº 11.732, de 18 de outubro de 2023 Publicada no DOU de 19 out. 2023 – Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.533, de 30 de setembro de 2015, que regulamenta o disposto no art. 9º-A da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, que dispõe sobre o crédito presumido da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins relativo à aquisição de leite in natura, e institui o Programa Mais Leite Saudável.</p>

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS COMPLEMENTARES

<p>Lei Complementar n. 263, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2023</p>	<p>Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 9 de setembro de 2008, que institui o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Quadro dos Funcionários da Educação Básica da Rede Pública Estadual do Paraná, e dá outras providências.</p>
<p>Lei Complementar n. 262, de 6 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 6 dez. 2023</p>	<p>Altera o art. 40 da Lei Complementar nº 251, de 1º de janeiro de 2023, que reestrutura a Fundação Araucária.</p>

Lei Complementar n. 261, de 17 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 17 nov. 2023	Altera, na forma que especifica, o inciso XI do art. 141 da Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a Lei Orgânica e Estatuto dos Membros do Ministério Público do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei Complementar n. 260, de 6 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 6 nov. 2023	Altera dispositivo da Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, que estabeleceu a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná, inserindo a promoção da igualdade racial como atribuição de Núcleo Especializado.

2.2 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 21.870, de 19 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2023	Institui o Programa Infância Feliz Paraná.
Lei n. 21.869, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Altera o Valor de Referência de Custas Extrajudiciais - VRCext para os atos extrajudiciais e os valores das Tabelas do Regimento de Custas previstos na Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970.
Lei n. 21.868, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Altera o Valor de Referência de Custas Judiciais – VRCJud para os atos judiciais e os valores das Tabelas do Regimento de Custas previstos na Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970.
Lei n. 21.865, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Altera a redação da Lei Complementar nº 249, de 23 de agosto de 2022, que estabelece critérios para fixação dos índices de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS.
Lei n. 21.864, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Altera a Lei nº 21.242, de 23 de setembro de 2022, que dispõe sobre a transparência, por meio de publicação na internet, do quantitativo dos pacientes que aguardam por consultas, exames, intervenções cirúrgicas e outros procedimentos nos estabelecimentos da rede pública de saúde e de instituições prestadoras de serviços públicos de saúde no Estado do Paraná.
Lei n. 21.863, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Dispõe sobre o diagnóstico precoce e o tratamento da dermatite atópica na rede de atenção à saúde das pessoas com doenças crônicas no Estado do Paraná.
Lei n. 21.862, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2024.
Lei n. 21.861, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2024 a 2027 e dá outras providências.
Lei n. 21.860, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2023	Estabelece os requisitos e as condições para que a Procuradoria-Geral do Estado e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo a créditos de natureza tributária ou não tributária da Administração Direta e Autárquica do Estado do Paraná.
Lei n. 21.854, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2023	Institui a campanha permanente de divulgação dos canais de denúncia contra o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes.
Lei n. 21.853, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2023	Altera a Lei nº 10.898, de 22 de agosto de 1994, que cria o Fundo de Reequipamento do Fisco e estabelece critérios quanto ao seu funcionamento.
Lei n. 21.852, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2023	Altera dispositivos da Lei nº 11.713, de 7 de maio de 1997, que dispõe sobre as Carreiras do Pessoal Docente e Técnico-Administrativo das Instituições de Ensino Superior do Estado do Paraná, dispõe sobre o Plantão Docente e Plantão Docente de Sobreaviso no âmbito das Universidades Estaduais do Estado do Paraná, e dá outras providências.



<p>Lei n. 21.851, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2023</p>	<p>Altera dispositivos de leis afetadas pela reforma administrativa promovida pela Lei nº 21.352, de 1º de janeiro de 2023, que dispõe sobre a organização administrativa básica do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 21.850, de 14 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 14 dez. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que trata do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, a Lei nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003, que estabelece normas sobre o tratamento tributário pertinente ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e a Lei Complementar nº 231, de 17 de dezembro 2020, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a qualidade e a responsabilidade na gestão fiscal do Estado do Paraná e cria o Fundo de Recuperação e Estabilização Fiscal do Paraná.</p>
<p>Lei n. 21.849, de 14 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 14 dez. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 21.729, de 6 de novembro de 2023, que fixa o efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 21.847, de 14 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 14 dez. 2023</p>	<p>Institui o Bônus de Resultado de Aprendizagem aos servidores que exerçam atividades nas instituições de ensino, nos Núcleos Regionais de Educação, na Secretaria de Estado da Educação e nas unidades a ela vinculadas.</p>
<p>Lei n. 21.828, de 13 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 13 dez. 2023</p>	<p>Altera dispositivos da Lei nº 1.943, de 23 de junho de 1954, que institui o Código da Polícia Militar do Estado.</p>
<p>Lei n. 21.822, de 13 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 13 dez. 2023</p>	<p>Altera os arts. 21 e 24 da Lei nº 19.173, de 18 de outubro de 2017, que dispõe sobre a organização da política da criança e do adolescente no Estado do Paraná e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 21.819, de 13 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 13 dez. 2023</p>	<p>Dispõe sobre a cobrança de couvert artístico e a obrigatoriedade de colocação de placas informativas dos valores.</p>
<p>Lei n. 21.815, de 13 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 13 dez. 2023</p>	<p>Institui o Programa Mãos Amigas.</p>
<p>Lei n. 21.814, de 13 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 13 dez. 2023</p>	<p>Altera dispositivos das Leis nº 15.854, de 16 de junho de 2008, nº 17.423, de 20 de dezembro de 2012, e nº 18.691, de 22 de dezembro de 2015, e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 21.812, de 13 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 13 dez. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 16.053, de 3 de março de 2009, que institui a Semana de Prevenção do Diabetes na rede pública estadual de ensino.</p>
<p>Lei n. 21.811, de 13 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 13 dez. 2023</p>	<p>Dispõe sobre a estrutura de cargos de livre provimento e das funções comissionadas da Presidência e das unidades integrantes da Secretaria Geral do Tribunal de Justiça e estabelece outras providências.</p>
<p>Lei n. 21.796, de 11 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 11 dez. 2023</p>	<p>Dispõe sobre a inclusão de carne de peixe no cardápio da merenda escolar na rede pública estadual de ensino.</p>
<p>Lei n. 21.795, de 11 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 11 dez. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 14.277, de 30 de dezembro de 2003 - Código de Organização e Divisão Judiciárias.</p>
<p>Lei n. 21.793, de 6 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 6 dez. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 13.666, de 5 de julho de 2002, que instituiu o Quadro Próprio do Poder Executivo, e dá outras providências.</p>

Lei n. 21.792, de 6 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 6 dez. 2023	Altera as Leis nº 5.940, de 8 de maio de 1969, que estabelece os princípios, requisitos e processamento, para promoções de Praças de Pré da Polícia Militar do Estado; nº 5.944, de 21 de maio de 1969, que estabelece princípios, requisitos e processamento para promoções de Oficiais da Polícia Militar do Estado, e nº 16.575, de 28 de setembro de 2010, que dispõe que a Polícia Militar do Estado do Paraná destina-se à preservação da ordem pública, à polícia ostensiva, à execução de atividades de defesa civil, além de outras atribuições previstas na legislação federal e estadual.
Lei n. 21.790, de 6 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 6 dez. 2023	Institui a Campanha Maria da Penha vai à Escola, visando sensibilizar o público escolar sobre a Violência Doméstica e Familiar contra a mulher.
Lei n. 21.767, de 30 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2023	Institui o Programa Paraná Mais Viagem.
Lei n. 21.762, de 30 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2023	Institui o Programa Paraná Turismo Mais Infraestrutura.
Lei n. 21.761, de 30 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2023	Institui o Programa Bombeiro Integrado.
Lei n. 21.760, de 30 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2023	Institui o Programa Paraná Mais Eventos.
Lei n. 21.752, de 21 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 22 nov. 2023	Altera as Leis nº 6.174, de 16 de novembro de 1970, que estabelece o regime jurídico dos funcionários civis, e nº 20.656, de 3 de agosto de 2021, que estabelece normas gerais e procedimentos especiais sobre atos e processos administrativos.
Lei n. 21.744, de 10 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 10 nov. 2023	Altera dispositivos da Lei nº 18.664, de 22 de dezembro de 2015, que atualiza o valor das obrigações de pequeno valor, para fins do disposto nos §§ 3º e 4º do art. 100 da Constituição Federal, e adota outras providências.
Lei n. 21.743, de 10 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 10 nov. 2023	Estabelece preceitos para implantação de campanhas estaduais destinadas ao desenvolvimento das potencialidades de educandos com altas habilidades/ superdotação na rede de ensino pública do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei n. 21.732, de 6 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 6 nov. 2023	Institui a campanha permanente de combate ao etarismo.
Lei n. 21.731, de 6 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 6 nov. 2023	Altera a Lei nº 17.992, de 21 de março de 2014, que dispõe sobre o capital social autorizado da Companhia de Saneamento do Paraná.
Lei n. 21.729, de 6 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 6 nov. 2023	Fixa o efetivo da Polícia Militar do Paraná e do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná, e dá outras providências.
Lei n. 21.728, de 6 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 6 nov. 2023	Altera a lei nº 18.624, de 20 de novembro de 2015, que institui o mês Maio Amarelo, dedicado às ações preventivas de conscientização para a redução de acidentes de trânsito.
Lei n. 21.721, de 1º de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 1º nov. 2023	Dispõe sobre a divulgação e informação quanto a cobrança da taxa de serviço ou gorjeta, bem como sua natureza opcional e facultativa, quando cobrada por restaurantes, lanchonetes, bares, hotéis e demais estabelecimentos de gênero similar.

Lei n. 21.718, de 25 de outubro de 2023 Publicada no D.O.E. de 25 out. 2023	Dispõe sobre a prática da Telessaúde no Estado do Paraná.
Lei n. 21.697, de 17 de outubro de 2023 Publicada no D.O.E. de 17 out. 2023	Cria o Programa Tampinha Paraná com o objetivo de incentivar a coleta de tampas de plástico e a permuta por fraldas geriátricas e por itens de higiene, a serem destinados a pessoas idosas em situação de vulnerabilidade.
Lei n. 21.692, de 17 de outubro de 2023 Publicada no D.O.E. de 17 out. 2023	Dispõe sobre a proibição da utilização de penas e plumas de origem animal para a produção de fantasias e alegorias, e dá outras providências.
Lei n. 21.686, de 4 de outubro de 2023 Publicada no D.O.E. de 4 out. 2023	Dispõe sobre a divulgação de canal de denúncias com vistas à prevenção e combate ao assédio sexual, homofobia e xenofobia aos colaboradores de empresas de central de atendimento com Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Assédio.
Lei n. 21.685, de 3 de outubro de 2023 Publicada no D.O.E. de 3 out. 2023	Dispõe sobre a gratuidade ou desconto na aquisição de bilhetes de passagem de transporte em linhas coletivas intermunicipais às pessoas idosas que cumpram os requisitos estabelecidos em Lei e dá outras providências.

2.3 DECRETOS

Decreto n. 4.480, de 19 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2023	Dispõe sobre a implantação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, em substituição ao Novo Sistema Integrado de Finanças Públicas do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Decreto n. 4.479, de 19 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2023	Institui o Programa de Promoção dos Objetivos Locais Integrados de Desenvolvimento Sustentável.
Decreto n. 4.475, de 19 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 19 dez. 2023	Regulamenta, no âmbito estadual, dispositivos da Lei Federal nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas plantadas para a produção sustentável, dispositivos da Lei nº 21.352, de 1º de janeiro de 2023, que dispõem sobre a reforma administrativa do Estado e competências da SEAB, e dá outras providências.
Decreto n. 4.466, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Estabelece os Índices de Participação dos Municípios – IPM paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, para o exercício de 2024.
Decreto n. 4.456, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Autoriza a cobrança de Preço Público na travessia da Baía de Guaratuba.
Decreto n. 4.455, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Publica a tabela de valores venais para o cálculo do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA referente ao exercício de 2024.
Decreto n. 4.452, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Corrige os valores mínimos anuais de cada aluno equivalente e de cada trabalhador terceirizado equivalente para efeitos do orçamento das Universidades Estaduais do Paraná.
Decreto n. 4.451, de 18 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2023	Altera o Decreto nº 10.163, de 3 de fevereiro de 2022, que regulamenta a concessão da subvenção econômica autorizada pela Lei nº 20.165, de 2 de abril de 2020.
Decreto n. 4.428, de 15 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2023	Divulga o calendário de feriados, e estabelece os dias de recesso e de ponto facultativo do ano de 2024, para cumprimento pelos Órgãos e Entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, sem prejuízo dos serviços considerados essenciais.

Decreto n. 4.413, de 14 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 14 dez. 2023	Altera o caput do art. 7º do Decreto nº 11.868, de 3 de dezembro de 2018.
Decreto n. 4.408, de 14 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 14 dez. 2023	Altera o Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022.
Decreto n. 4.367, de 11 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 11 dez. 2023	Altera o Decreto nº 3.169, de 22 de outubro de 2019, que fixa normas referentes a execução orçamentária e financeira.
Decreto n. 4.366, de 11 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 11 dez. 2023	Dispõe sobre a retenção de imposto de renda decorrente dos pagamentos realizados pelos órgãos da administração pública estadual direta, pelos seus fundos, autarquias e fundações públicas estaduais a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens e serviços.
Decreto n. 4.364, de 11 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 11 dez. 2023	Altera os dispositivos do Decreto nº 10.386 de 25 de fevereiro de 2022 que institui o Comitê Técnico Público-Privado de ESG - Environmental, Social and Governance, no âmbito do Estado do Paraná.
Decreto n. 4.356, de 8 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 8 dez. 2023	Altera o Decreto nº 7.300, de 13 de abril de 2021, para dispensar manifestação jurídica da Procuradoria Geral do Estado nos projetos de Lei e Decreto sem conteúdo normativo.
Decreto n. 4.341, de 7 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 7 dez. 2023	Institui Grupo de Trabalho para analisar, debater e elaborar alternativas ao modelo de ressocialização dos apenados no Estado do Paraná.
Decreto n. 4.336, de 7 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 7 dez. 2023	Revoga dispositivo do Regulamento do ICMS, que veda a emissão, por outros meios, dos documentos fiscais eletrônicos contemplados no Regime Especial da Nota Fiscal Fácil.
Decreto n. 4.334, de 7 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 7 dez. 2023	Altera o Decreto nº 2.471, de 14 de janeiro de 2004.
Decreto n. 4.333, de 7 de dezembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 7 dez. 2023	Regulamenta o Adicional de Atividade Socioeducativa dos servidores do Quadro Próprio do Poder Executivo e altera os Decretos nº 7.154, de 4 de setembro de 2006, e nº 10.087, de 17 de janeiro de 2022.
Decreto n. 4.258, de 30 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2023	Dispõe sobre o Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado do Paraná inserido no sistema de Gestão de Materiais e Serviços e estabelece outras providências.
Decreto n. 4.257, de 30 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2023	Altera o art. 5º do 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.
Decreto n. 4.256, de 30 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2023	Institui o Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais do Estado do Paraná.
Decreto n. 4.255, de 30 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2023	Altera e revoga dispositivos do Anexo do Decreto nº 10.332, de 2 de Julho de 2018, que aprova o Regulamento do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.
Decreto n. 4.254, de 30 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2023	Regulamenta o Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência, instituído pela Lei nº 21.637, de 16 de setembro de 2023.

Decreto n. 4.231, de 29 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2023	Altera o art. 19 do Decreto nº 3.464, de 19 de setembro de 2023.
Decreto n. 4.230, de 29 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2023	Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado do Trabalho, Qualificação e Renda.
Decreto n. 4.192, de 28 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 28 nov. 2023	Altera o Anexo do Decreto nº 2.709, de 10 de setembro de 2019, que aprova o Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado.
Decreto n. 3.981, de 8 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 8 nov. 2023	Aprova o Regulamento do Fundo Estadual para Calamidades Públicas, criado pela Lei nº 21.720, de 31 de outubro de 2023.
Decreto n. 3.938, de 7 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 7 nov. 2023	Acrescenta o § 3º no art. 7º do Decreto nº 2.819, de 14 de julho de 2023.
Decreto n. 3.916, de 6 de novembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 6 nov. 2023	Aprova o Estatuto da PARANAPREVIDÊNCIA.
Decreto n. 3.722, de 20 de outubro de 2023 Publicada no D.O.E. de 20 out. 2023	Acrescenta o parágrafo único ao art. 5º do Decreto nº 77, de 06 de janeiro de 2023, que criou a Superintendência Geral de Ação Solidária – SGAS.
Decreto n. 3.717, de 19 de outubro de 2023 Publicada no D.O.E. de 19 out. 2023	Cria o Centro Histórico Corpo de Bombeiros Militar do Paraná.
Decreto n. 3.686, de 17 de outubro de 2023 Publicada no D.O.E. de 17 out. 2023	Altera o Decreto nº 81, de 6 de janeiro de 2023 [que cria a Superintendência Geral das Bacias Hidrográficas e Pesca – SBHP].
Decreto n. 3.633, de 9 de outubro de 2023 Publicada no D.O.E. de 9 out. 2023	Acresce o inciso X ao art. 3º do Decreto nº 31, de 1º de janeiro de 2015.
Decreto n. 3.589, de 6 de outubro de 2023 Publicada no D.O.E. de 6 out. 2023	Cria a Rede Estadual de Manejo de Animais em Desastres e dá outras providências.
Decreto n. 3.544, de 29 setembro de 2023 Publicada no D.O.E. de 27 set. 2023	Altera o caput do art. 1º do Decreto nº 3.764, de 25 de outubro de 2004, que institui, no âmbito de ação da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, a Escola de Gestão.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÃO

Resolução n. 106, de 26 de outubro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 30 out. 2023.	Dispõe sobre a aprovação da adoção do Manual de Padrões de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para o exercício das atividades de fiscalização do Tribunal e dá outras providências.
Resolução n. 105, de 23 de outubro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 26 out. 2023.	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.
Resolução n. 104, de 11 de outubro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 18 out. 2023.	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.

3.2 INSTRUÇÃO NORMATIVA

<p>Instrução Normativa n. 183, de 1º de novembro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 8 nov. 2023.</p>	<p>Dispõe sobre a Agenda de Obrigações Municipais para o exercício financeiro de 2024, a ser observada pela Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná.</p>
<p>Instrução Normativa n. 182, de 25 de outubro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 30 out. 2023.</p>	<p>Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise das Prestações de Contas das Entidades Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, relativas ao exercício de 2023, nos termos dos arts. 220 a 223 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 181, de 20 de outubro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 30 out. 2023.</p>	<p>Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativa ao exercício de 2023, nos termos dos arts. 211 a 214 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 180, de 19 de outubro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 24 out. 2023.</p>	<p>Estabelece o escopo e dispõe sobre o processo de análise para as Prestações de Contas Anuais das entidades municipais do Estado do Paraná, do exercício financeiro de 2023, compreendendo o Poder Legislativo e a Administração Indireta Municipal, e dá outras providências.</p>

3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

<p>Instrução de Serviço n. 172, de 13 de novembro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 16 nov. 2023.</p>	<p>Revoga a Instrução de Serviço nº 160/2023 [que delega competência para a elaboração e assinatura de despachos de mero expediente do GCFSC.</p>
<p>Instrução de Serviço n. 171, de 8 de novembro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 10 nov. 2023.</p>	<p>Dispõe sobre a delegação de despachos de mero expediente de que trata o art. 32, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal e revoga as Instruções de Serviço nº 159/2022 e nº 162/2023 (GCMRMS).</p>
<p>Instrução de Serviço n. 170, de 15 de setembro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 19 set. 2023.</p>	<p>Dispõe sobre a constituição e gestão de projetos e programas no âmbito deste Tribunal de Contas.</p>

3.4 NOTAS TÉCNICAS

<p>Nota Técnica n. 24, de 7 de dezembro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 7 dez. 2023</p>	<p>Dispõe sobre a instituição do Manual de Orientação aos Municípios: guia de resposta a desastres.</p>
<p>Nota Técnica n. 23, de 10 de outubro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 18 out. 2023 – Edição Suplementar</p>	<p>Dispõe sobre a atualização dos formulários de avaliação do grau de implementação de políticas públicas referidos no inciso II do art. 5º da Instrução Normativa nº 172, de 12 de julho de 2022 para a Prestação de Contas de Prefeito Municipal referente ao exercício financeiro de 2023 e seguintes.</p>

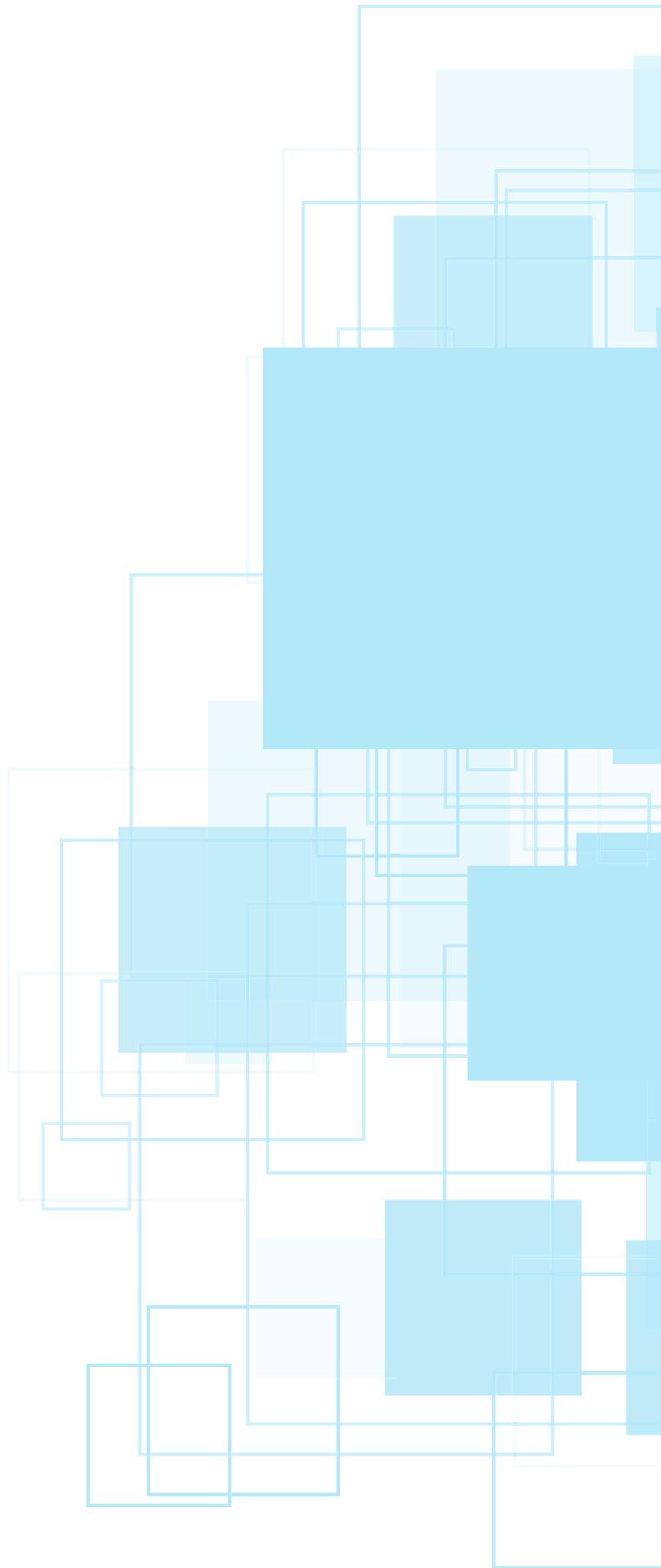
3.5 PORTARIAS

<p>Portaria n. 1.062, de 4 de dezembro de 2023 Publicada no D.E.T.C. de 7 dez. 2023.</p>	<p>Aprova, nos termos do artigo 16, inciso XXXIX, do Regimento Interno, o Calendário Oficial deste Tribunal de Contas para o exercício de 2024, em anexo, com a indicação das datas de suspensão de expediente, conforme feriados e recessos previstos.</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 alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical nos trabalhos, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Nos artigos, observar as seguintes normas:

Tamanho: a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas simples, sem pontos.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

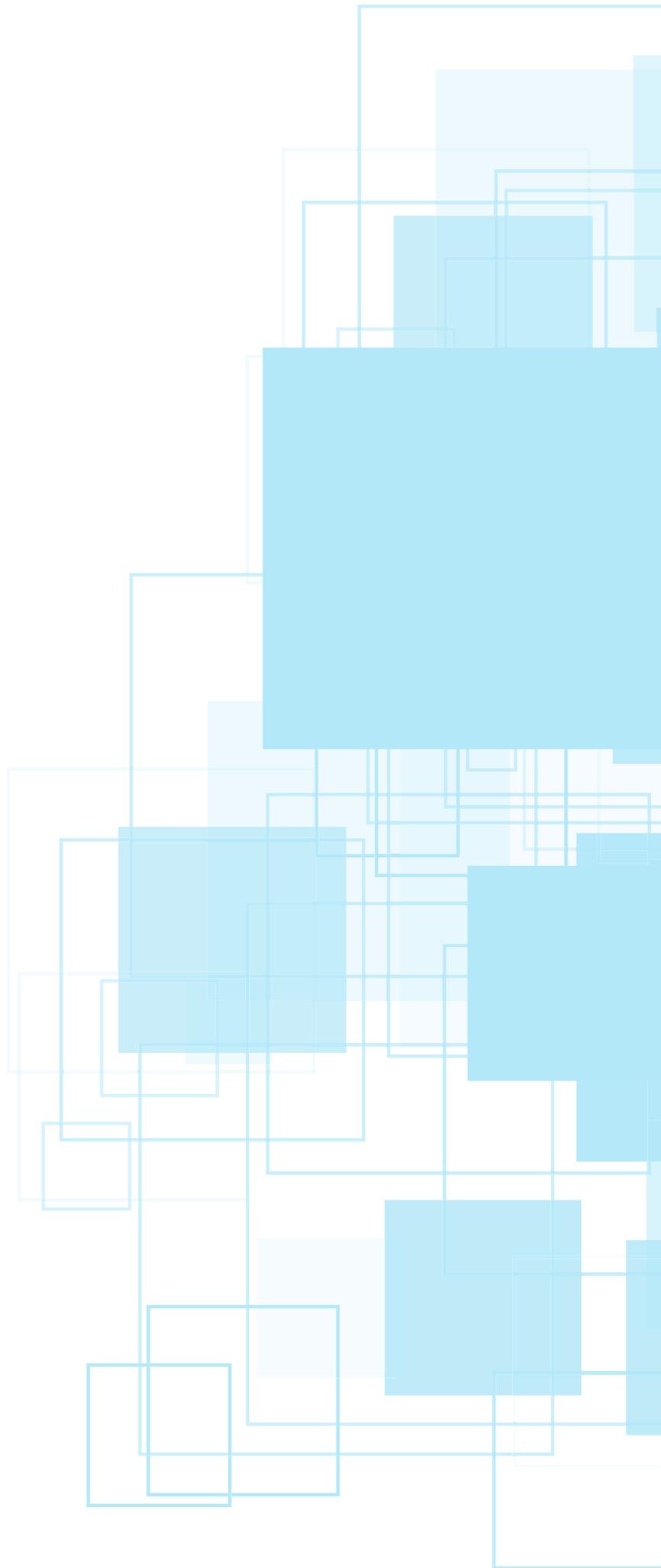
Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

Referências: NBR 6023/2018. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/2019) resumo (NBR 6028/2021) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).





TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ