

ISSN 2675-6765



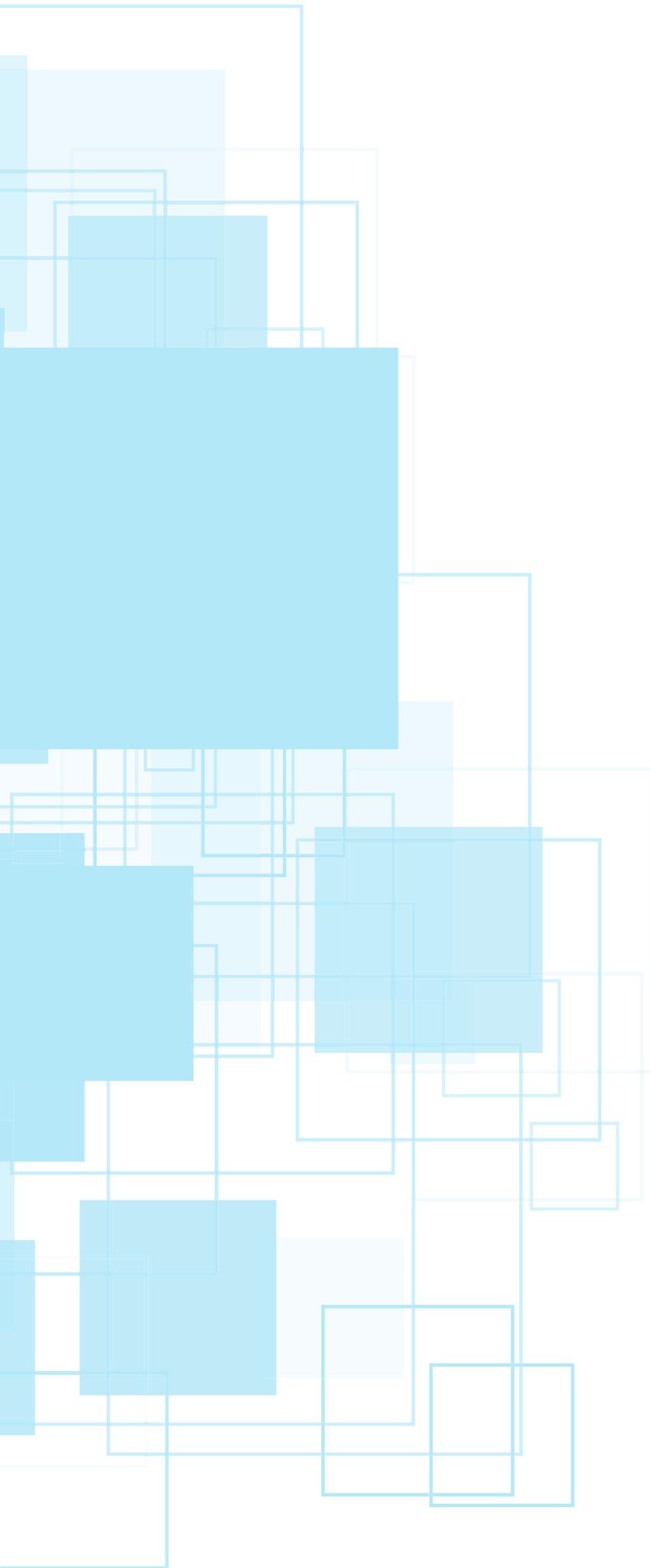
TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

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

VOLUME XII/NÚMERO 45
JULHO/SETEMBRO 2024

<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. 45, (2024) - . 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.

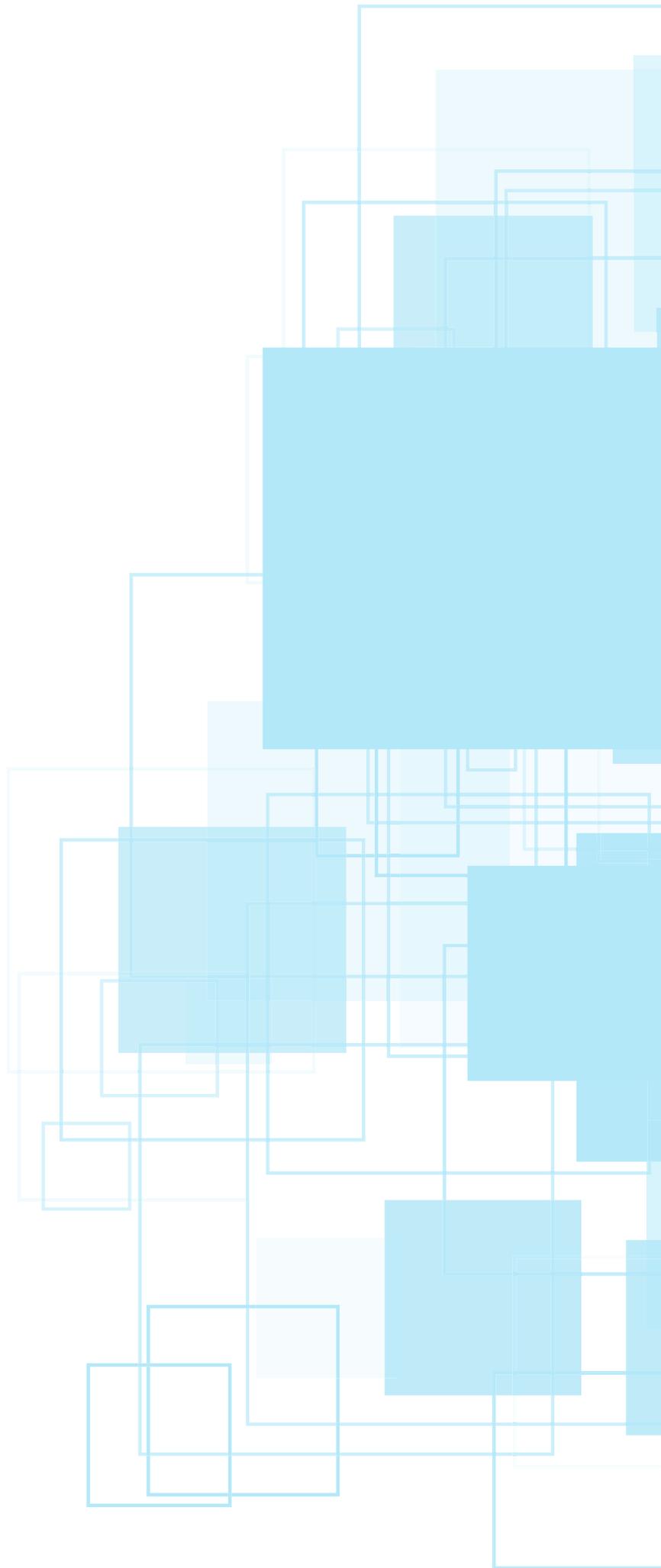
Conselho Editorial

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	9
ARTIGO	10
Os desafios para o alcance de auditoria interna efetiva – um panorama atual da atuação das unidades de controle interno à luz das metodologias internacionais	10
Guilherme Arruda Santos; Ely Celia Corbari; Mauro Munhoz.	
Entendendo os vieses cognitivos para construir um processo decisório confiável	31
Maria Elisa Moreira	
ACÓRDÃOS	42
Prejulgado nº 35	42
Transferências especiais – Emendas individuais - Competência fiscalizatória (TCEPR, Proc. nº 474335/23, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 01/08/24, DETC 3268 – 08/08/24)	
Retificação do Prejulgado nº 13	55
Despesas - Publicidade - Ano eleitoral (TCEPR, Proc. nº 247235/24, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/07/24, DETC 3253 – 18/07/24)	
Retificação do Prejulgado nº 19	59
Admissão de pessoal - Contratação temporária - Apreciação (TCEPR, Proc. nº 998919/14, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 04/07/24, DETC 3249 – 12/07/24)	
Ascensão funcional	69
Educador infantil – Professor - Reenquadramento (TCEPR, Proc. nº 622626/23, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/07/24, DETC 3259 – 26/07/24)	
Cargo em comissão	73
Nomeação – Parâmetros – Prejulgado nº 9 (TCEPR, Proc. nº 388331/23, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 15/08/24, DETC 3282 – 28/08/24)	
Compensação de créditos	80
Precatórios – Aquisição - Parâmetros (TCEPR, Proc. nº 209569/23, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/07/24, DETC 3259 – 26/07/24)	
Contribuição previdenciária	96
Cargo em comissão - Servidor efetivo – Acumulação de cargos (TCEPR, Proc. nº 345705/23, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 01/08/24, DETC 3272 – 14/08/24)	

Doação	104
Bem desapropriado – Utilidade pública - Empresa privada (TCEPR, Proc. nº 692685/23, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/07/24, DETC 3259 – 26/07/24)	
Férias não usufruídas	107
Prefeito municipal - Pecúnia – Conversão (TCEPR, Proc. nº 272732/23, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 01/08/24, DETC 3269 – 09/08/24)	
Fundo de saúde	117
Recursos – Movimentação - Decreto Estadual nº 11.180/2022 (TCEPR, Proc. nº 771364/23, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/07/24, DETC 3261 – 30/07/24)	
Lei Complementar nº 173/20	125
Servidor público – Área de saúde – Cômputo de tempo (TCEPR, Proc. nº 313447/23, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/07/24, DETC 3257 – 24/07/24)	
Lei nº 14.133/21	134
Agente de contratação - Provimento de cargo - Parâmetros (TCEPR, Proc. nº 773197/23, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 15/08/24, DETC 3278 – 22/08/24)	
Limite prudencial	140
Gastos de pessoal - Concurso público - Abertura (TCEPR, Proc. nº 250275/23, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/07/24, DETC 3254 – 17/07/24)	
Pensão por morte	150
Benefício – Concessão – Prescrição quinquenal (TCEPR, Proc. nº 612690/23, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/07/24, DETC 3259 – 26/07/24)	
Progressão funcional	155
Servidor público – Inatividade - Paridade (TCEPR, Proc. nº 488557/23, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/08/24, DETC 3289 – 06/09/24)	
Recursos do Fundeb	164
Pagamento a destempo – Merenda escolar – Uniforme escolar (TCEPR, Proc. nº 412828/23, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/09/24, DETC 3315 – 14/10/24)	
Reforma da previdência	180
Magistério – Aposentadoria – Cálculo (TCEPR, Proc. nº 740228/22, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 01/08/24, DETC 3269 – 09/08/24)	
Revisão geral anual de remuneração	189
Servidor público – Constituição Federal, Artigo 167-A – Restrição de despesa (TCEPR, Proc. nº 665916/23, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 01/08/24, DETC 3269 – 09/08/24)	

Sistema de saúde municipal	193
Gestão de Medicamentos – Sistema informatizado – Contratação (TCEPR, Proc. nº 636412/22, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/07/24, DETC 3254 – 17/07/24)	
Sociedade de economia mista	204
Atividades jurídicas e contábeis – Terceirização - Parâmetros (TCEPR, Proc. nº 229934/23, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/07/24, DETC 3249 – 12/07/24)	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	219
LINKS DE INTERESSE	238
NORMAS EDITORIAIS	242

EDITORIAL



Caros leitores,

Com entusiasmo, chegamos à 45ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reiterando nosso compromisso em promover a excelência na administração pública e no controle externo. Em tempos desafiadores, reafirmamos nossa dedicação ao debate técnico e à disseminação de boas práticas para o setor público.

Nesta edição, abordamos temas atuais e estratégicos para gestores e servidores. Iniciamos com uma análise sobre a auditoria interna como instrumento essencial de eficiência nas instituições públicas, destacando o papel do auditor na promoção da transparência e da integridade na gestão dos recursos públicos. Em seguida, exploramos os vieses cognitivos no processo decisório, revelando como fatores psicológicos podem impactar as decisões de gestores e propondo metodologias para mitigar essas influências, reforçando a importância da racionalidade na administração pública.

Também incluímos uma seção especial com acórdãos recentes do Tribunal de Contas do Estado, com destaque para temas como transferências especiais e a fiscalização de emendas parlamentares, oferecendo um panorama atualizado das decisões que impactam diretamente a governança pública. Esses acórdãos são fundamentais para que gestores compreendam melhor as diretrizes e as responsabilidades no uso dos recursos públicos.

Agradecemos aos autores e colaboradores que, com seus trabalhos, fortalecem o papel da revista como um fórum de conhecimento e inovação. Que esta edição inspire reflexões e contribua para a formação de uma administração pública cada vez mais eficiente e ética.

Boa leitura a todos!

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Presidente

ARTIGO

OS DESAFIOS PARA O ALCANCE DE AUDITORIA INTERNA EFETIVA – UM PANORAMA ATUAL DA ATUAÇÃO DAS UNIDADES DE CONTROLE INTERNO À LUZ DAS METODOLOGIAS INTERNACIONAIS

Guilherme Arruda Santos¹

Doutorando em Políticas Públicas - UFPR

Mestre em Engenharia - UFPR

MBA em Gestão da Qualidade - UFPR

MBA em Gestão de Pessoas no Serviço Público - FACEAR

MBA em Políticas Públicas - FACEAR

Engenheiro Químico - PUCPR

Bacharel em Ciências Contábeis - UNINTER

Cientista de Dados com ênfase em Big Data e Inteligência Analítica – UNIASSELVI

Assessor Técnico de Conselheiro – TCEPR

Ely Celia Corbari²

Graduada em Contabilidade - Unioeste

Especialista em Gestão Pública - Unioeste

Mestre em Contabilidade e Finanças - UFPR

Auditora de Controle Externo – TCEPR

Mauro Munhoz³

Graduado em Ciências Contábeis - FACCAR

Especialista em Administração Pública - UFPR

MPA em Controle Externo - Fundação Getúlio Vargas

Secretário de Estado do Controle Interno (jan/2011 a mai/2012) – Estado do Paraná

Auditor de Controle Externo – TCEPR

RESUMO

Este estudo tem como objetivo realizar uma discussão conceitual sobre o controle interno, contrastando a teoria com as práticas implementadas pelas Unidades de Controle Interno. Os resultados demonstram que não raro há confusão entre os termos Controle Interno e Sistema de Controle Interno e Unidade Central de Controle Interno, no entanto são coisas distintas. O controle interno é formado por atividades e procedimentos de controle incidentes sobre o processo de trabalho da organização, envolvendo todas as unidades, todos os níveis, todas as funções e executado por

1 Contato: guilherme.santos@tce.pr.gov.br

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

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

todo o corpo funcional. Este processo deve receber verificações independentes (auditorias) a serem realizadas pelas Unidades Centrais de Controle Interno. A soma dos controles incidentes sobre o processo de trabalho, chamados controles administrativos (ou de gestão) e os controles avaliativos realizados por uma unidade independente (verificações independentes) formam o Sistema de Controle Interno de uma organização. Por fim, os estudos e levantamentos realizados do cenário das Unidades Centrais de Controle Interno indicam que há um grande caminho a ser percorrido para que as atividades de auditoria (avaliações independentes) sejam mais efetivas e seus resultados agreguem valor para a tomada de decisão dos gestores e dos demais usuários.

PALAVRAS-CHAVE

Controle Interno. Auditoria Interna. Modelo IA-CM. Sistema de Controle Interno.

1 INTRODUÇÃO

Osgestores, sejam chefes de Poder, secretários de estado, diretores ou servidores em cargos de chefia, que assumem responsabilidades por gerirem órgãos, políticas, programas, ou atividades no ambiente organizacional, em especial, o da administração pública, devem contar sempre com apoio de estruturas administrativas eficientes e eficazes, e ainda, com acompanhamento de unidades independentes de controle que monitoram e avaliam a performance das suas operações a fim de assegurar que os objetivos da organização estão sendo alcançados conforme estabelecido.

Acontece que o conhecimento sobre a prática do controle nas organizações públicas ainda é difuso, onde invariavelmente gestores e controladores confundem os conceitos na sua aplicação cotidiana, misturando-se os papéis daqueles que devem executar as atividades de controle com quem os avaliam.

Partindo dessa premissa, as atividades que envolvem o conceito de controle interno, sua abrangência e atuação, ainda são temas de muito debate e contradições. Nesse diapasão, a ausência de legislação específica que aborde conceitos contemplando diretrizes de controle interno, auditoria interna, bem como de governança, associada a questões relacionadas a sua forma de adoção e atuação fragilizam o processo, bem como uma atuação mais efetiva da administração.

Embora a Carta Magna de 1988 tenha tratado de Sistema de Controle Interno de forma mais inovadora nos artigos 70 e 74, a ausência de uma legislação específica permitiu que estados e municípios desenvolvem seus próprios conceitos sobre controle interno e exarassem atos normativos definindo competências e atribuições, o que levou muitos órgãos públicos a restringirem a atuação das Unidades Centrais de Controle Interno (UCCI) à avaliação da legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A mesma leitura tem sido feita dos dispositivos da Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF), ao estabelecer que o Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas e o sistema de controle interno fiscalizarão o cumprimento das normas do referido diploma legal.

Contudo, é um assunto que vem ganhando notoriedade nos fóruns e eventos que discutem os avanços relacionados a governança, gestão e avaliação de políticas públicas, onde o tema controles interno e externo, suas ferramentas, métodos e modelos são essenciais para o alcance dos bons resultados de gestão.

Nesse sentido, por ser um dos pilares da governança e visando avançar em melhorias na estrutura e funcionamento dos controles internos, o poder público vêm incorporando conceitos adotados da iniciativa privada no seu ordenamento jurídico, como modelos de capacidade de auditoria, referenciais específicos relacionados as normas brasileiras aplicadas ao setor público (NBASP's) e padrões de entendimento - frameworks internacionais (COSO,1992).

O framework da entidade Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) e a Declaração e Posicionamento do Instituto de Auditores Internos (IIA), são ferramentas que emergiram das entidades privadas, a partir de um referencial comum, tendo como premissa melhorar suas atividades, adotando conceitos de controle interno com vistas a assegurar um padrão de eficiência e eficácia, padronizar entendimentos e estabelecer diretrizes a partir de componentes que compreendem, dentre outros, o ambiente de controle, a avaliação de riscos, a atividade de controle, informação e comunicação e o monitoramento, cada vez mais incorporados pelo setor público.

Destaca-se também, o modelo de auditoria interna conhecido como IA-CM (Internal Audit Capability Model), Modelo de Capacidade de Auditoria Interna, criado pelo IIA em 2009, com o intuito de identificar os fundamentos necessários para uma auditoria Interna eficaz. Tal modelo pode agregar valor ao controle no setor público, promovendo avanços em governança, negócios e gerenciamento de riscos a partir de processos-chaves específicos (IIARF, 2009), sendo convergentes com posicionamentos que já foram incorporados pela administração pública por meio da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) nos Tribunais de Contas.

Diante disso, este artigo propõe uma abordagem conceitual sobre o controle interno, esclarecendo suas competências jurisdicionais, atribuições e responsabilidades e contrastando a teoria com as práticas implementadas pelas Unidades Centrais de Controle Interno (UCCI), também chamadas de Órgãos Centrais de Controle Interno (OCCI). A análise é fundamentada em uma revisão bibliográfica e na avaliação de pesquisas e levantamentos conduzidos por entidades como o Conselho Nacional de Controle (CONACI), a Associação dos Tribunais de Contas (ATRICON) e o Banco Mundial (BID).

2 O CONTROLE INTERNO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

A constante ampliação das necessidades sociais, aliada à limitação de recursos financeiros, as precárias estruturas de governança e gestão e a ausência de padrões de avaliação e controle de resultados, tornam a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços de qualidade um desafio para os governos e para as organizações públicas envolvidas.

Para mudar essa realidade e se obter maior sucesso em seus objetivos é preciso que a administração pública de modo geral se ancore cada vez mais nas funções clássicas da teoria da administração, que é planejar, organizar, dirigir e controlar. Estas funções alavancaram as organizações privadas de sucesso em todo o mundo, e as orientaram para o alcance de seus objetivos. O setor público tem que seguir esse caminho, é o que a sociedade espera.

Neste contexto, esse artigo foca na função controle, cuja finalidade é a de medir e avaliar o desempenho e os resultados da gestão – emerge como uma atividade essencial para garantir o cumprimento dos objetivos de uma organização, pois elas visam mitigar o risco de que eventos infortúnios que afetem os planos da organização.

Embora historicamente na administração pública brasileira a palavra controle sempre esteve associada as finanças, voltado para o controle orçamentário e financeiro. Deve-se ter clareza que o conceito de controle vai além dos aspectos financeiros, envolvendo atividades operacionais, estratégicas e organizacionais.

De acordo com Taylor, pai da administração científica, o controle é um dos quatro princípios da administração e que tem como função “controlar o trabalho, para se certificar de que o mesmo está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas e segundo o plano previsto” (Chiavenato, 2001).

No Brasil o termo foi introduzido no direito brasileiro por Seabra Fagundes, em 1941, com o título “O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário”. E é justamente em 1936, ainda na *Era Vargas*, que começam a ser instituídos princípios de uma administração burocrática na administração pública brasileira, visando o combate a corrupção e o nepotismo, frutos do Estado Absoluto, onde predominava a cultura voltada ao patrimônio, com características coronelistas da época.

Em 1938, no chamado Governo Constitucional, surge a primeira autarquia brasileira, o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), marcando o início da fase burocrática no Estado a partir da revisão dos procedimentos, normas, processos e estrutura da administração.

Nesta evolução surge a necessidade de modernização e aperfeiçoamento das práticas contábeis e financeiras do setor público brasileiro. Surge, assim, em 1964, a Lei n.º 4.320 estabelecendo normas gerais de direito financeiro, abordando temas como orçamento público, sua elaboração, execução e controle. Esta lei, ainda

vigente, representa um grande marco para as finanças públicas brasileiras na busca de padrões unificados para todos os entes, criando um arcabouço normativo que proporcionou maior eficiência na gestão dos recursos públicos e transparência nas contas governamentais.

Desde 1964, a Lei n.º 4.320 permanece como a principal norma da administração pública que regula a elaboração das leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) e fundamenta os registros contábeis. Além disso, é considerada o marco da segregação do controle, abrangendo tanto o controle interno quanto o controle externo.

Em 1967, com a edição do Decreto-Lei nº 200, considerado o primeiro diploma legal da administração pública gerencial ocorreram algumas alterações substanciais na gestão administrativa brasileira. Esta norma apresentou os princípios fundamentais de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, os quais toda administração federal deve obediência, definido que:

art.13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Nota-se que esta norma já preconizava que os controles são exercidos por todos os níveis e em todos os órgãos da administração pública, cabendo a auditoria o papel de avaliações independentes.

Em 1988, com o advento da Constituição Federal, é introduzido nas normas brasileiras o termo “*sistema de controle interno*”, terminologia que, não raro, causa confusão aos gestores. Sobre o termo a Constituição Federal de 1988 prescreve:

Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, [...] será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...]

Art. 74, §1º: Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Embora a Carta Magna, no seu artigo 70, tenha atribuído ao sistema de controle interno a responsabilidade da fiscalização em diversas áreas da administração pública, em momento algum ela definiu que esta obrigação se restringiu ao Órgão ou Unidade Central de Controle Interno, em que pese este integrar o referido sistema.

Neste sentido, tal dispositivo, além de restringir a jurisdição do controle deixa margem a interpretações equivocadas quanto à suas competências, atribuições e responsabilidades. Diante disto, só é possível compreender melhor e distinguir o conceito de Controle Interno, Sistema de Controle Interno, Unidade Central de Controle Interno, Auditoria Interna e Órgão de Controle a partir dos enunciados e pronunciamentos de organismos internacionais como COSO, IIA e INTOSAI.

Com a adoção das metodologias internacionais pelas instituições públicas brasileiras, a visão do controle interno amplia-se. Neste ambiente ganha destaque o framework do COSO, que visa padronizar conceitos e metodologias na área de controle interno a partir de padrões. Para tal organização, o Controle Interno é um processo dinâmico e integrado que envolve a estrutura de governança, administração e outros profissionais da organização, como segue:

[...] um processo realizado pela diretoria, por todos os níveis de gerência e por outras pessoas da entidade, projetado para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos nas seguintes categorias:

- a) eficácia e eficiência das operações;
- b) confiabilidade de relatórios financeiros;
- c) cumprimento de leis e regulamentações aplicáveis.

(COSO, 1992, p.13)

Nessa linha, o Tribunal de Contas da União destaca controle interno como sendo:

Conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançadas” (TCU, IN nº. 63/2010, art. 1º, X).

Sob outro enfoque a definição adotada pela Controladoria-Geral da União (CGU), que consta da Instrução Normativa SFC 1/2001 (BRASIL, 2001, p. 67), a qual define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Controle interno administrativo é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Por outro turno, observa-se que o sistema de controle interno da União criado pelo Decreto nº 3.591/2000 contempla somente a vertente avaliativa (e não a administrativa) do controle, deixando claro o seu papel de auditoria:

Art. 3º O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende o conjunto das atividades relacionadas à avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, da execução dos programas de governo

e dos orçamentos da União e à avaliação da gestão dos administradores públicos federais, bem como o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União.

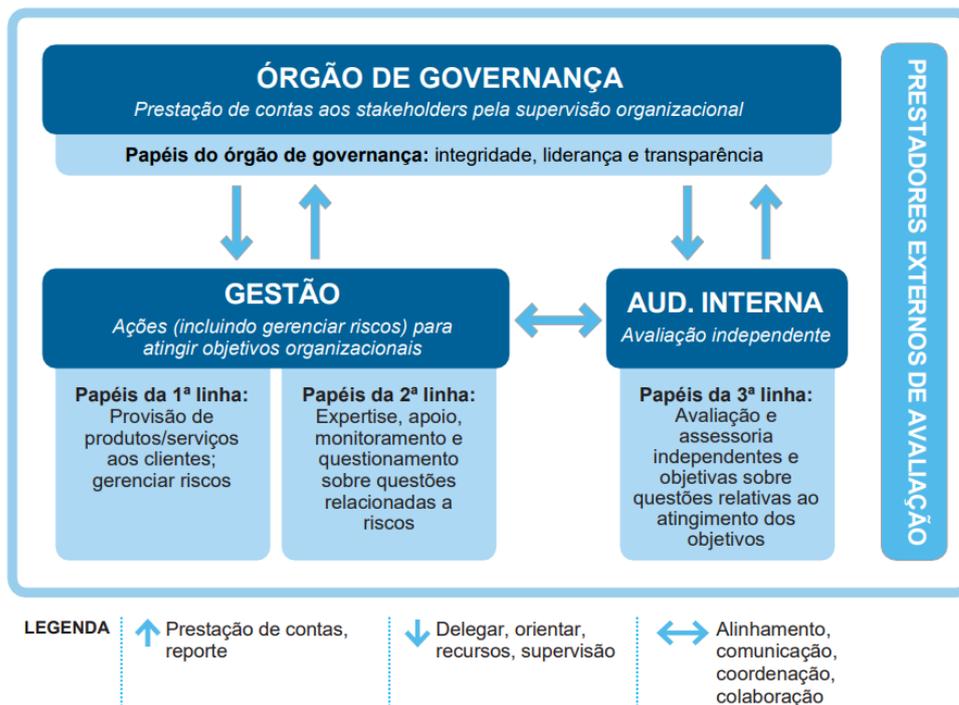
Visando elucidar o conceito associado a controle interno, a Associação dos Tribunais de Contas – ATRICON diferenciou os controles administrativos dos avaliativos, sendo os controles administrativos (ou de gestão):

atividades e procedimentos de controle incidentes sobre os processos de trabalho da organização com o objetivo de diminuir os riscos e alcançar os objetivos da entidade, presentes em todos os níveis e em todas as funções e executados por todo o corpo funcional da organização (ATRICON, 2014).

Sob essa premissa, um sistema é composto por um conjunto de elementos interdependentes de modo a formar um todo organizado que concorrem para um determinado fim. Este sistema, chamado de Sistema de Controle Interno, é composto por atividades e procedimentos de controle incidentes sob os processos de trabalho da organização, envolvendo todas as unidades, todos os níveis, todas as funções e executado por todo o corpo funcional, além da Unidade Central de Controle Interno. Sendo esta última responsável pelas atividades de auditoria interna, com a função de realizar verificações independentes, ou seja, executar atividades avaliação e verificação do sistema de controles internos da organização.

Nesta linha o IIA, em 2020, atualizou a declaração de posicionamento quanto ao modelo das três linhas, como forma de posicionar e padronizar as atividades de auditoria, na qual o controle da gerência constitui-se como a primeira linha, responsável pelo gerenciamento dos riscos e pelas funções de controle, a supervisão da conformidade estabelecida pela gerência contempla a segunda linha e, a avaliação independente é considerada a terceira linha, conforme ilustrado a seguir:

Figura 1 - Modelo das três linhas



Fonte: IIA (2020)

O modelo proposto pelo IIA converge com as diretrizes do COSO, também incorporados às normas da INTOSAI, onde os controles internos administrativos (ou de gestão), bem como a sua supervisão são de responsabilidade da gestão, enquanto a Unidade Central de Controle Interno é responsável pelas avaliações independentes a partir de técnicas de auditoria).

De acordo com a INTOSAI (2007):

Os auditores internos desempenham um papel importante: examinam e contribuem para a contínua eficácia do sistema de controle interno por meio de suas avaliações e recomendações, no entanto, não têm a responsabilidade gerencial primeira sobre o planejamento, implementação, manutenção e documentação do controle interno INTOSAI (2007, p.43).

Nesta esteira, amparados nas experiências históricas, este artigo tem como objetivo levar luz às confusões conceituais que impera no ambiente de controle das instituições públicas brasileiras e enfatizar a necessidade de se enfrentar os desafios de tornar os controles internos mais eficientes e eficazes e úteis à gestão das organizações públicas.

3 PANORAMA NACIONAL DAS UNIDADES DE CENTRAIS DE CONTROLE INTERNO (UCCI)

Preliminarmente à exposição do panorama nacional sobre as Unidades de Centrais de Controle Interno, é importante dizer que tais unidades devem ser

instituídas pela alta administração de cada Poder de forma independente, e com atuação consultiva e de assessoramento no processo de tomada de decisão (ATRICON, 2014)

Ademais, devem avaliar as atividades e os controles que compõem o Sistema de Controle Interno visando garantir, de forma razoável, que os controles adotados garantem o cumprimento dos objetivos da organização, sob aspectos relacionados a:

Figura 2 - Objetivos do Sistema de Controle Interno

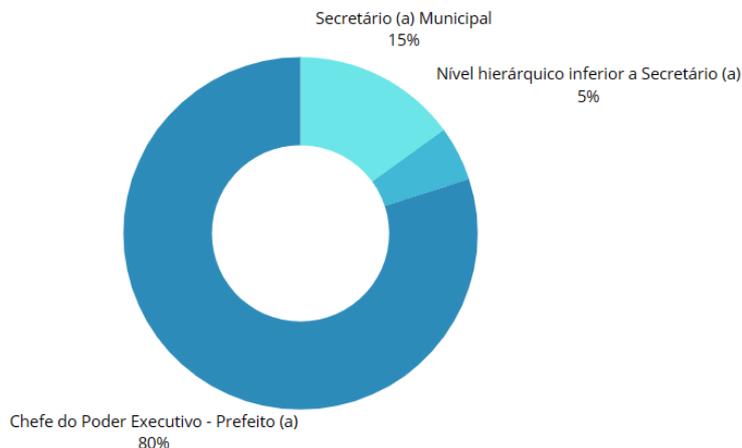


Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

Posto isto, apresenta-se a seguir os principais cenários extraídos de uma pesquisa realizada pela ATRICON (2021/20220) acerca da situação geral dos Órgãos de Controle Interno (OCI) em todos os municípios brasileiros. Ao final, com a consolidação das respostas de 56% dos municípios pesquisados, foi possível identificar fragilidades e, com isso, possibilitar que sejam definidas com maior precisão as ações que podem ser implementadas para o fortalecimento desses Órgãos de Controle.

Neste primeiro item tem-se a vinculação da Unidade Central de Controle Interno, a qual deve estar subordinada exclusivamente à autoridade máxima do Órgão ou Poder especialmente para preservar um dos princípios basilares do controle, a independência. Embora, pronunciamentos e modelos - ATRICON (2020) - já estabelecerem tal vinculação exclusiva, o retro mencionado diagnóstico evidenciou que em torno de 20% das Unidades Centrais de Controle Interno ainda estão vinculados a níveis hierárquicos inferiores do chefe do Poder, conforme ilustrado a seguir:

Gráfico 1 - Vinculação da Unidade Central de Controle Interno

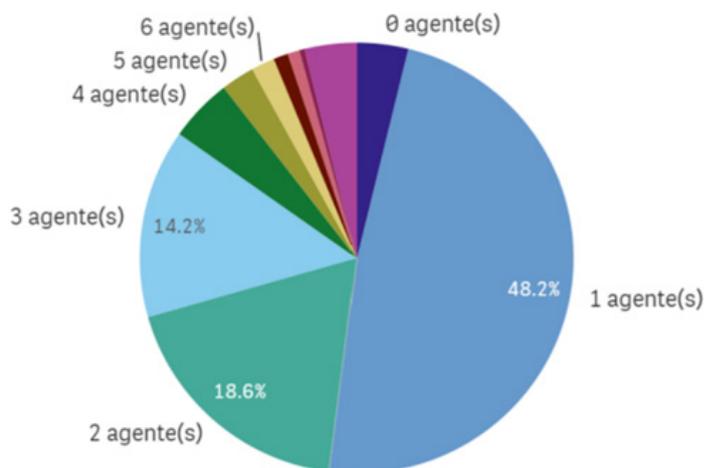


Fonte: Adaptado de ATRICON (2020).

No que respeita a prerrogativa da independência da Unidade Central de Controle Interno, em relação às atividades de auditoria interna, é fundamental que seja amplamente assegurada, para garantir que esta seja realizada com objetividade, autoridade e credibilidade.

Sobre tal prerrogativa, o referido diagnóstico revelou que mesmo quando as Unidades Centrais de Controle Interno estejam vinculadas à alta administração, o que sugere a assecuração de independência na sua atuação, outro desafio se mostra evidente e está associado ao diminuto número de agentes públicos com competência para realizar as avaliações de controles internos. De acordo com o levantamento realizado, 81% dos municípios brasileiros possuem até 3 agentes de controle interno, sendo que destes 48,2% possuem somente 1 agente, conforme ilustrado a seguir.

Gráfico 2 - Quantidade de agentes de controle interno - Município



Fonte: ATRICON (2020)



Outra situação que merece destaque está relacionada à performance das Unidades Centrais de Controle Interno, bem como a forma como essas entidades operam. Em 2016, o CONACI realizou um levantamento com seus 74 membros (abrangendo estados e municípios), que revelou os procedimentos mais comuns executados por essas UCCLs correspondem em sua maioria as atividades do cotidiano da administração, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1 - Procedimentos mais realizados pelos Unidades Centrais de Controle Interno

PROCEDIMENTO	PERCENTUAL
Orientação aos gestores acerca de normas, procedimentos etc.	84%
Acompanhamento da remessa de dados e informações a órgão de controle	80%
Acompanhamento de licitações, dispensas e inexigibilidades	74%
Verificação do cumprimento de decisões do Tribunal de Contas	69%
Acompanhamento da execução de contratos, convênios e similares	66%
Avaliação do cumprimento de metas previstas no plano plurianual	55%
Acompanhamento do controle e guarda de bens patrimoniais	50%
Exame de prestação de contas de diárias	47%
Exame da legalidade envolvendo a folha de pagamento e adequação dos pagamentos realizados	46%
Avaliação da execução dos programas de governo	44%
Acompanhamento do controle de frequência de pessoal	42%
Emissão de Parecer sobre a regularidade do processo de admissão de pessoal em cargo efetivo e por tempo determinado	35%
Exame de prestação de contas de adiantamentos	30%
Controle dos direitos e haveres da unidade	27%
Controle das operações de crédito, avais ou garantias da unidade	26%
Emissão de Parecer sobre a regularidade do processo de concessão da aposentadoria e pensão	24%
Examinar a prestação de contas dos consórcios públicos dos quais o Município seja consorciado	21%
Exame da regularidade envolvendo a movimentação de pessoal (cessão, relocação, readaptação)	19%

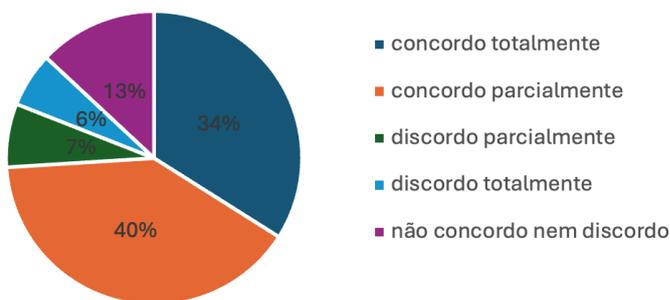
Fonte: CONACI (2017)

Nota-se da tabela acima uma extensa agenda de atividades rotineiras da administração voltadas ao acompanhamento de atos de gestão que são realizadas pelo agente de controle interno. Se considerar a hipótese destes controles serem rotineiros, aliado ao pequeno número de agentes de controles lotados nas Unidades Centrais de Controle Interno, o cenário se torna ainda mais preocupante.

Do demonstrado na pesquisa, destaca-se que, além das atividades de acompanhamento das contratações (74%) e da execução de contratos e similares (66%), os agentes de controle interno tem boa parte de sua agenda comprometida com orientação a gestores (84%) e com o acompanhamento da remessa de dados e informações ao órgão de controle (80%), além da verificação do cumprimento de decisões do Tribunal de Contas (69%).

No quesito relativo a fiscalizações com base em critérios de materialidade, relevância e risco, a pesquisa da ATRICON (2022) revelou que apenas 34% das Unidades Centrais de Controle Interno municipais brasileiros define suas fiscalizações com base em critérios de materialidade, relevância e risco e formalizadas documentalmente em um plano de atuação, conforme demonstrado a seguir:

Gráfico 03 - Definição das fiscalizações com base em critérios de materialidade, relevância e risco



Fonte: ATRICON (2022)

Nota-se, ainda, que embora 40% estão conscientes do plano de trabalho, não há concordância de que suas ações são priorizadas por meio de critérios de materialidade, relevância e risco. Ademais, 1/4 (um quarto) dos municípios não concordam que suas atividades são priorizadas com base em critérios de seletividades e são documentadas em plano de ação.

Da mesma forma, o levantamento realizado pelo CONACI (2017), indica que 47,73% das Unidades Centrais de Controle Interno membros não elaboram a matriz de risco para definir e eleger o seu plano de auditoria. Nas auditorias ordinárias predomina aquelas solicitadas pelos dirigentes, com 86,36%, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 2 - Critério adotado para a definição das auditorias de natureza ordinária

CRITÉRIO ADOTADO	PERCENTUAL
Demandas de Dirigente para inclusão no planejamento de auditoria específicas	86,36%



Denúncias e matérias veiculadas pela imprensa	75,00%
Relevância do volume de recursos	75,00%
Áreas de vulnerabilidade por deficiências de mecanismos de controle	68,18%
Frequência de inconformidades em áreas específicas	63,64%
Relevância dos Contratos	63,64%
Relevância dos Convênios	63,64%
Demandas oriundas do planejamento anual do Estado/Município	63,64%
Relevância dos programas e projetos	63,64%
Relevância orçamentária	63,64%
Impacto para o Cidadão	47,73%
Áreas específicas sem receber auditoria por expressivo tempo	38,64%

Fonte: CONACI(2017)

O quadro acima destaca que, embora seja confiada à auditoria interna a avaliação independente de temas relevantes para a gestão e para a sociedade, visando reduzir o conflito de agência entre cidadãos e governo, o critério de seleção de auditoria “impacto para o cidadão” aparece em apenas 47,73% dos órgãos respondentes.

Ademais, o levantamento realizado identificou que 34,09% das Unidades Centrais de Controle Interno não levam em consideração o ambiente de controle para planejar a auditoria. Em relação a execução das auditorias, identificou que 27,27% das UCCLs ainda não utilizam a fase de planejamento (CONACI, 2017).

O cenário nacional das Unidades Centrais de Controle Interno indica que há um grande espaço para melhorias dos trabalhos do agente de controle interno na busca da seleção de temas de fiscalização utilizando critérios de seletividade. Neste diapasão, vale destacar que a atividade de auditoria interna fornece subsídios para a estrutura de governança e para a alta administração, seu escopo deve ser priorizado para que a atuação se centre em atividades relevantes que apresentem maior exposição ao risco, a fim de garantir uma atuação mais efetiva da UCCL e que seus resultados agreguem valor para a tomada de decisão dos diversos usuários.

Neste contexto, destaca-se, ainda, o levantamento realizado pelo Banco Mundial (2022) onde revelou que em 1/3 (um terço) dos municípios brasileiros pesquisados a função de Contabilidade é executada pela própria Unidade Central de Controle Interno, comprometendo o seu plano de trabalho voltado para auditorias, além de colocar em risco o princípio de segregação de funções entre as unidades executoras do controle interno (primeira linha ou camada de defesa) e a unidade avaliadora de controle interno (terceira linha ou camada de defesa).

Este mesmo diagnóstico identificou que 58,9% das Unidades Centrais de Controle Interno não possuem ações voltadas para acompanhar a execução de programas e políticas executadas pela prefeitura ou pelo governo do estado, indicando a baixa vinculação e/ou atenção das UCCI às atividades finalísticas dos municípios, ameaçando a efetividade do controle no processo de melhoria dos resultados e impactos das políticas públicas sociais.

Embora essa realidade pareça ser dos municípios que dispõem de menos recursos e que podem não possuir uma estrutura administrativa adequada, de acordo com o Banco Mundial (2022), quase 2/3 (dois terços) das Unidades Centrais de Controle Interno das capitais ainda não conta com ações/medidas para acompanhamento da execução das políticas executadas pela prefeitura.

Por fim, é imperioso que as autoridades (alta administração) estabeleçam foco para se promover melhorias nas estruturas e funcionamento das Unidades de Centrais de Controle Interno em todo país. O cenário acima evidencia que ainda resta um longo caminho para o amadurecimento das instituições públicas a respeito das funções e responsabilidades das UCCLs a fim de garantir que o trabalho de auditoria interna na asseguaração dos sistemas de controles internos seja relevante e esteja alinhado às necessidades estratégicas e operacionais da organização.

4 AUDITORIA INTERNA COMO INSTRUMENTO DE MATURIDADE DOS CONTROLES INTERNOS

Às organizações públicas é confiada à auditoria interna a atribuição de realizar avaliações objetivas e independente a fim de assegurar que tenham estruturas e processos eficazes para permitir um bom gerenciamento dos recursos públicos e o atingimento dos objetivos das políticas públicas. Ademais, necessitam que as informações sejam confiáveis para reportar à sociedade os seus resultados e desempenhos.

Um marco histórico significativo no campo da auditoria está intrinsecamente ligado à crise econômica que assolou os Estados Unidos em 1929. A quebra da bolsa de valores de Nova York, atribuída à falta de transparência e inconsistência dos dados financeiros, culminou na formação do Comitê May em 1930. Este comitê foi instituído com o propósito de estabelecer normas regulatórias para a negociação de ações das empresas na bolsa de valores, tornando mandatória a realização de Auditoria Contábil Independente nos demonstrativos financeiros das empresas.

Em 1941, surge o Institute of Internal Auditors - IIA, ou Instituto de Auditores Internos, trazendo novos conceitos e ampliando o foco da Auditoria, contemplando aspectos relacionados ao controle administrativo, voltado para a avaliação a eficácia, eficiência e a efetividade da aplicação dos controles internos, criando de certa forma a auditoria interna (Lélis e Pinheiro, 2012).

Segundo o Instituto, a auditoria interna é uma atividade independente, objetiva, segura e consultiva, que visa adicionar valor e melhorias às operações da organização no cumprimento dos seus objetivos, através de uma abordagem sistemática e disciplinada de avaliação na busca da eficácia da gestão de riscos e controles dos processos de governança (IIA, 2020).

O conceito também se coaduna com a verificação da situação financeira, operacional e estratégica de uma empresa. Sua finalidade é de certificar a exatidão dos registros contábeis, averiguar a eficácia do controle interno e verificar se há irregularidades, fraudes ou erros na gestão e apresentar as devidas soluções. Esse processo é imprescindível para que o gestor tenha uma opinião fundamentada sobre a real situação financeira e operacional do seu negócio.

Deve estar associado ainda a uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização, auxiliando a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança.

A INTOSAI assim definiu a auditoria interna:

Meio funcional que permite aos administradores de uma entidade receber, de fontes internas, a segurança de que os processos pelos quais são responsáveis funcionam de modo tal que fiquem reduzidas ao mínimo as probabilidades de que se produzam fraudes, erros ou práticas ineficientes e antieconômicas. Possui muitas das características da auditoria externa, mas pode, corretamente, cumprir instruções do nível de direção a que responde (INTOSAI, 2005 p.85).

As auditorias internas no âmbito da administração pública se constituem na terceira linha ou camada de defesa das organizações, uma vez que são responsáveis por realizar a avaliação dos controles internos da gestão (primeira linha ou camada de defesa, executada por todos os níveis de gestão dentro da organização) e da supervisão dos controles internos (segunda linha ou camada de defesa, executada por instâncias específicas, como comitês de risco e controles internos).

Assim, compete a Unidade Central de Controle Interno, por meio de atividades de auditorias internas, oferecer avaliações e assessoramento às organizações públicas, destinadas ao aprimoramento dos controles internos, de forma que controles mais eficientes e eficazes mitiguem os principais riscos de que os órgãos e entidades não alcancem seus objetivos.

Por conseguinte, a UCCI contribui para a criação e proteção de valor da organização por meio do monitoramento da eficácia do Sistema de Controle Interno mediante a realização de auditorias com escopo específico de avaliação de controles internos, tanto em nível de entidade quanto de processos, visando à proposição de

recomendações endereçadas à administração para melhoria dos controles internos.

Para tanto, a atuação dos agentes de controle deve estar pautada por um Plano de Trabalho no qual estabeleça, com base em critérios de seletividade, objetos de auditoria mais relevantes para a estrutura de governo, para os gestores e para a sociedade.

O *Internal Audit Capability Model* (IA-CM), que identifica os fundamentos necessários para a busca de uma auditoria interna efetiva no setor público e avalia a capacidade da organização de realizar auditorias internas, compreende 5 níveis de capacidade progressivos, que são:

Figura 3 - Níveis de Capacidade - IA-CM



Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

Sobre isto, um diagnóstico realizado pelo Banco Mundial (2020) tendo como objetivo verificar diagnosticar o nível de maturidade dos estados e municípios revelou que 83.33% das Unidades Centrais de Controle Interno ainda se encontram no nível 1, o qual apresenta as seguintes características:

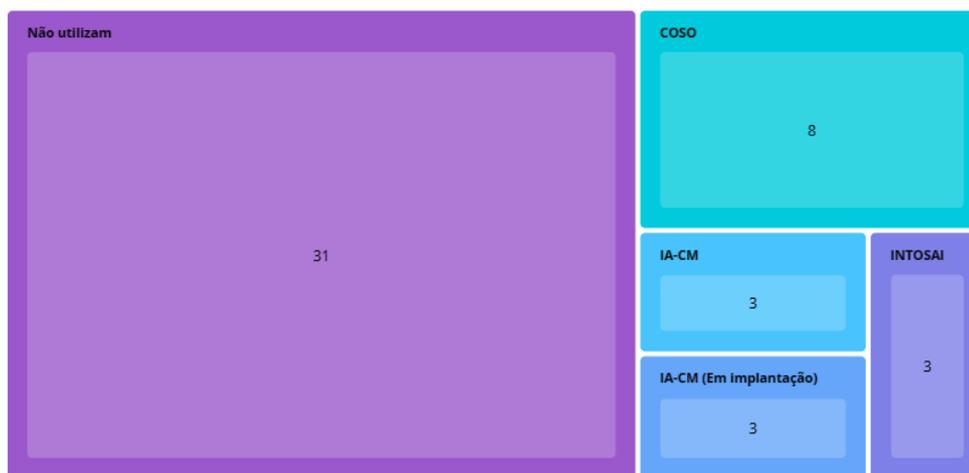
Nível 1 – Inicial: *Ad hoc* não estruturada; auditorias isoladas ou revisão de documentos e transações com finalidade de aferir correção e conformidade; produtos dependem de habilidades específicas de indivíduos que estão ocupando as posições; ausência de práticas profissionais estabelecidas, além das fornecidas por associações profissionais; financiamento aprovado por gerência, quando necessário; falta de infraestrutura; auditores provavelmente são parte de uma unidade organizacional maior; nenhuma capacidade estabelecida; portanto, inexistência de macroprocessos-chave” (Banco Mundial, 2020, pág. 18)

De acordo com o referido levantamento, apenas 16,67% das Unidades Centrais de Controle Interno avançaram para o nível 2, essencial para estabelecer uma base sólida e garantir que as práticas e processos básicos da auditoria interna sejam executados de forma regular e repetida.

No serviço público, é esperado alcançar, pelo menos, o Nível 3 – Integrado para que se considere uma atividade de auditoria interna eficaz e madura, nível que além de estar em conformidade com as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna (Normas - IPPF), concentra seus esforços em assuntos de capacidade, independência e objetividade.

Em relação a adoção de padrões internacionais pelas Unidades Centrais de Controle Interno, uma pesquisa realizada pelo CONACI (2017) revela que, de seus filiados, apenas 6,82% (3 membros) aderiram a metodologia IA-CM, sendo que outros 6,82% (3 membros) estavam em fase de implantação, conforme apresentado a seguir:

Gráfico 02 - Uso de padrões internacionais pelos Unidades Centrais de Controle Interno



Fonte: Adaptado de CONACI (2017)

De acordo com o gráfico acima, somente 21,4% das Unidades Centrais de Controle Interno do Brasil possuem suas ações inspiradas em metodologia e referências internacionais para exercer suas atividades. Outros 70,45% atuam conforme a maturidade dos gestor responsável pela UCCI e da própria organização.

Vale destacar que, desde 2015 o modelo IA-CM tem sido adotado como referencial técnico (Resolução nº 06/2016) de autoavaliação pelo CONACI com o intuito de ajudar as organizações do setor público a entenderem melhor suas estruturas e como este modelo pode ser aplicado de forma complementar visando a melhoria da eficácia e a eficiência da função de auditoria interna.

O referido documento retrata um caminho evolutivo para se desenvolver auditoria interna apta a atender as necessidades de governança e às expectativas da organização. Partindo dessa premissa, propõe em forma de matriz, cinco níveis de capacidade; 1. Inicial, 2. Infraestrutura, 3. Integrada, 4. Gerenciada e 5. Otimizada, e que cada nível seja percorrido por meio da adoção de seis elementos:

1. Serviços e Papel da Auditoria Interna, 2. Gerenciamento de Pessoas, 3. Práticas profissionais, 4. Gerenciamento do Desempenho e Accountability, 5. Cultura e Relacionamento Organizacional e 6. Estruturas de Governança, formando assim os macroprocessos chave – KPA's.

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), há iniciativas para esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas relacionadas a controle, auditoria e estrutura de governo. Ao longo dos últimos anos o TCU tem publicado documentos referenciais relacionados à governança no setor público sob diferentes perspectivas, envolvendo o centro de governo, políticas públicas, governança multinível relacionadas também ao pilar controle.

Estes documentos orientam as organizações públicas a implementarem as estruturas de governança a fim de minimizar o conflito de agência, ou seja, entre cidadão e governo e buscam alinhar os interesses entre Agente-Principal e reduzir diferenças entre eles, principalmente em relação a assimetria de informações.

De acordo com Nakagawa (1993).

Sempre que alguém (principal) delega parte de seu poder ou direito a outrem (agente), este assume a responsabilidade, em nome daquele, de agir de maneira correta com relação ao objeto de delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados. A dupla responsabilidade, ou seja, de agir de maneira correta e prestar contas de desempenho e resultados, dá-se o nome de *accountability*” (Nakagawa, 1993, p. 17).

No ambiente de governança, as atividades de auditoria interna desempenham um papel fundamental, pois é a linha de defesa que fornece garantia sobre a eficácia da governança, gerenciamento de riscos e controles internos.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo principal realizar uma reflexão sobre o conflito conceitual existente sobre a expressão “controle interno”, contrastando com o que vem sendo adotado e praticado pelas Unidades Centrais de Controle Interno nos estados e municípios brasileiros.

Sob esse aspecto, os resultados indicam que, embora sejam coisas distintas, em diversos momentos os termos são tratados como sinônimos promovendo uma confusão terminológica entre os termos Controle Interno, Sistema de Controle Interno, Unidade Central de Controle Interno. Para contrapor esse equívoco este trabalho tratou das diferenças entre controles administrativos e avaliativos.

É importante destacar que, independentemente do nome que se dê à referida UCCI, é necessário que haja um setor responsável pela realização de atividades de controles e auditorias, de forma independente.

Também foi objetivo deste trabalho enfatizar que as Unidades de Controle Interno, embora tenham atribuições específicas e são responsáveis pelas verificações independentes (auditorias), integram o sistema de controle interno composto das atividades e procedimentos de controle incidentes sobre o processo de trabalho da organização, envolvendo todas as unidades, todos os níveis, todas as funções e executado por todo o corpo funcional.

Outro ponto de debate aqui destacado, foi a demonstração, a partir dos estudos e levantamentos realizados por órgãos e entidades como CONACI, ATRICON e Banco Mundial, de que as atividades de avaliações independentes (auditorias) não se restringem aos aspectos contábil e orçamentários, nem tão pouco à verificação do cumprimento das leis e regulamentos. Mas abrangem, também, os aspectos relacionados a eficácia e eficiência das diversas operações da organização.

Também foram destacados os desafios para o alcance de auditoria interna efetiva e um panorama atual da atuação das Unidades Centrais de Controle Interno à luz das metodologias internacionais, visando promover discussões que agreguem valor para organização, auxiliando na tomada de decisão.

Por fim, este estudo demonstrou, com base na realidade atual da situação das Unidades Centrais de Controle Interno, a necessidade de identificar fragilidades e, com isso, possibilitar que sejam definidas com maior precisão ações que possam ser implementadas para o fortalecimento das atividades de controle e auditorias internas, e que há um grande caminho a ser percorrido pelas organizações para que promovam com eficiência e eficácia um ambiente adequado de governança e gestão.

REFERÊNCIAS

ATRICON. **Diagnóstico acerca da situação geral dos órgãos de controle interno municipais**. Brasília, DF, ATRICON, 2022. Disponível em: [Diagnostico-dos-Controle-Internos.pdf \(atrimon.org.br\)](#). Acesso em: 7 out. 2024.

ATRICON. **Resolução nº 5, de 9 de agosto de 2014**. Aprova as diretrizes de controle externo Atricon 3204/2014 relacionadas à temática “Controle interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados”, Brasília, DF, ATRICON, 2014. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-052014-controle-interno-dos-jurisdicionados/>. Acesso em: 7 out. 2024.

AVALIAÇÃO nacional do controle interno baseado no COSO I e IA-CM. **Grupo Banco Mundial**, Minas Gerais, dez. 2020. Disponível em: [World Bank Document](#). Acesso em 7 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização

da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010**. Tribunal de Contas da União. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:63%20ANONORMA:2010/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020**. Tribunal de Contas da União. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1º de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013, respectivamente. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2520TCU%2520n-25C2%25B0%252084%252F2020/%2520/score%2520desc/0>. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 148, p. 2.745, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm. Acesso em: 7 out. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. São Paulo: Campus, 2001.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Internal Control**: integrated framework. United States of América, 1992. Disponível em: <https://www.coso.org/internal-control>. Acesso em: 9 out. 2024.

CONACI. Conselho Nacional de Controle Interno. **Panorama do controle interno no Brasil**. CONACI, 2017. Disponível em: https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Panorama-do-Controle-Interno-Conaci-LIVRO_ED_3o-.pdf. Acesso em: 9 out. 2024.

COSO. **Gerenciamento de riscos corporativos**: estrutura integrada: técnicas de aplicação. Audibra, 2007. Disponível em: <https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2022/11/gerenciamento-de-riscos-corporativos-estrutura-integrada.pdf>. Acesso em: 9 out. 2024.

COSO. **Gerenciamento de riscos corporativos**: gerenciamento de riscos corporativos integrado com estratégia e performance. São Paulo: IIA Brasil, 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74040/1/Coso_portugues_versao_2017.pdf. Acesso em: 9 out. 2024.

IIARF. The Institute of Internal Auditors Research Foundation. **Internal audit capability model (IA-CM) for the public sector**: overview and application guide. AltaMonte Springs; IIARF, 2009. p. 40.

INTOSAI. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. **Código de ética e normas de auditoria**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_codigo_de_etica_e_normas_de_auditoria.pdf. Acesso em: 9 out. 2024.

INTOSAI. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. 104 p. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf. Acesso em: 9 out. 2024.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS. **Modelo das três linhas do IIA 2020**: uma atualização das três linhas de defesa. São Paulo: IIA Brasil, 2020. 13 p. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>. Acesso em: 9 out. 2024.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS. **Declaração de posicionamento do IIA**: o papel da auditoria interna no gerenciamento de riscos corporativos. São Paulo: IIA Brasil, 2009. 9 p. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/ippf/declaracoes-de-posicionamento>. Acesso em: 9 out. 2024.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS. **Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna**. São Paulo: IIA Brasil, 2012. 24 p. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/ippf/downloads/normasinternaci-ippf-00000001-02042018191815.pdf>. Acesso em: 9 out. 2024.

LÉLIS, D. L. M.; PINHEIRO, L. E. T. Percepção de auditores e auditados sobre as práticas de auditoria interna em uma empresa do setor energético. **Revista Contabilidade e finanças**, [S. l.], v. 23, n. 60, p. 212-222, 2012. DOI: 10.1590/S1519-70772012000300006. Disponível em: <https://bit.ly/3rydlXi>. Acesso em: 9 out. 2024.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução a controladoria**: conceitos, sistemas, implantação. São Paulo: Atlas, 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Bases Conceituais**: curso de avaliação de controles internos. 2. ed. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2012. p.13.

ENTENDENDO OS VIESES COGNITIVOS PARA CONSTRUIR UM PROCESSO DECISÓRIO CONFIÁVEL

Maria Elisa Moreira¹

Mestre em Criatividade e Inovação – UFP
Especialista em Administração de Recursos Humanos – FAAP
Especialista em Psicologia Organizacional e do Trabalho – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Graduada em Psicanálise e Psicologia clínica – PUCSP
Graduada em Psicologia – FPCL
Professora - INSPER
Fundadora da Prisma Desenvolvimento Humano

RESUMO

Como seres humanos, somos suscetíveis a uma variedade de vieses que podem distorcer a maneira como interpretamos informações e tomamos decisões. Deste modo, torna-se imperativo compreender os vieses cognitivos, pois eles influenciam nossos processos mentais, afetam a eficiência, a confiabilidade e a precisão das nossas decisões. Entender esses vieses nos permite mitigar seu impacto e tomar decisões mais informadas e racionais. É exatamente isto que será explorado neste artigo: os diferentes aspectos dos vieses cognitivos e como eles impactam as nossas decisões, e quais seriam as estratégias para lidar com eles.

PALAVRAS CHAVE:

Vieses cognitivos. Processos mentais. Confiabilidade. Processos decisórios.

1 O QUE SÃO VIESES COGNITIVOS?

Os vieses cognitivos são padrões sistemáticos de desvio do raciocínio lógico, influenciados por fatores sociopsicológicos que influenciam a forma como processamos informações e avaliamos situações.

Vivemos em um mundo cada vez mais complexo e acelerado, e às vezes podemos nos sentir um pouco perdidos em meio a tantas informações. No meio dessa correria, nossos cérebros desenvolveram algumas “rotas rápidas” para tomar decisões mais eficientes. Mas

¹ Contato: maria.elisa@prismadh.com.br

you've already stopped to think that these fast routes can be, at times, leading us down tortuous paths? It is here that cognitive biases enter. (Humannia, 2023)

Antes de nos aprofundarmos nos vieses cognitivos para construir um processo decisório confiável, é essencial conhecer a diferença entre vieses cognitivos e atalhos mentais.

1.1 ATALHOS MENTAIS

Atalhos mentais - ou heurísticas - são abordagens mentais simplificadas que nos permitem tomar decisões de forma mais rápida e eficiente, sem exigir uma análise detalhada de todas as informações disponíveis.

Em vez de processar todas as informações de maneira completa e sistemática, os atalhos mentais viabilizam um processo de tomada de decisão simplificado, focando em informações-chave ou em padrões reconhecíveis.

Essas estratégias são especialmente úteis em situações em que o tempo ou os recursos são limitados, de modo que possamos agir com celeridade.

Os atalhos mentais também podem levar a erros de julgamento e decisões subótimas quando aplicados de forma inadequada ou em contextos complexos nos quais uma análise mais profunda seria necessária.

1.2 VIESES COGNITIVOS

Vieses cognitivos são distorções no processamento da informação que podem influenciar a forma como percebemos, interpretamos e lembramos eventos ou situações. E ao contrário dos atalhos mentais, podem levar a decisões subótimas, distorcendo nossa interpretação da realidade e nos fazendo ignorar informações importantes.

Podemos dizer que enquanto os atalhos mentais são como estratégias que simplificam e facilitam o processo de decisão, os vieses cognitivos são os erros que podem surgir durante esse processo, representam tendências sistemáticas que podem levar a julgamentos enviesados e falhos, influenciando nossas percepções e decisões de maneiras não intencionais. Eles surgem devido a várias influências, por vários fatores, como abordados a seguir.

2 FATORES QUE PODEM CONTRIBUIR PARA A FORMAÇÃO DE VIESES

Os vieses cognitivos são moldados por uma variedade de fatores que tendem a influenciar a forma como processamos as informações e tomamos decisões. Esses fatores incluem experiências passadas, influências culturais, pressões sociais, emoções e características individuais, como personalidade e estado emocional, entre outros.

As experiências passadas moldam nossas percepções e expectativas com base no que vivenciamos. Diferentes culturas têm diferentes normas, valores e crenças que afetam nossa maneira de interpretar o mundo ao nosso redor, daí a inclusão das influências culturais como um dos fatores que podem contribuir para um ambiente social com toda a sua formação de vieses.

Muitas pessoas tendem a se conformar com relação às expectativas e normas do grupo ao qual pertencem, deste modo, as pressões sociais também se juntam aos fatores, mediante a exposição seletiva de informações.

As emoções desempenham um papel significativo, pois podem influenciar nossa capacidade de processar informações de maneira imparcial e objetiva. Além disso, características individuais, como personalidade e estado emocional, podem predispor algumas pessoas a desenvolver certos vieses cognitivos com mais facilidade do que outras.

Também podem incluir: motivações individuais, limites à capacidade da mente de processar informações, diminuição da flexibilidade cognitiva, influências de autoridades ou líderes e as heurísticas mentais (atalhos) em geral.

Esses fatores interagem de maneira complexa e podem se manifestar de diferentes maneiras em contextos variados, contribuindo para a formação e fortalecimento dos vieses cognitivos. Por isso, compreender como esses fatores influenciam nossas percepções e decisões é essencial para mitigar os vieses cognitivos e promover uma tomada de decisão mais informada e racional.

3 OBSTÁCULOS COGNITIVOS - COMO OS VIESES AFETAM NOSSAS PERCEPÇÕES E DECISÕES

Os vieses cognitivos afetam nossas percepções e decisões ao influenciar a forma como processamos e interpretamos as informações, como já explicado.

Entre os obstáculos, temos:

- a) obscurecimento do julgamento objetivo;
- b) limitação da consideração de alternativas e opções potenciais;
- c) influência de emoções intensas;
- d) tendência à procrastinação ou adiamento de decisões;
- e) incapacidade para avaliar riscos de forma precisa;
- f) falta de compreensão completa das informações disponíveis;
- g) influência de vieses cognitivos preexistentes;
- h) dificuldade em lidar com incertezas e ambiguidades;
- i) tendência a confiar excessivamente em intuição ou instinto;
- j) impacto de crenças ou preconceitos arraigados;

- k) dificuldade em considerar as consequências em longo prazo de uma decisão;
- l) incapacidade de se afastar de uma linha de pensamento fixa ou ideia preconcebida;
- m) tendência a seguir a opinião da maioria ou ceder à pressão do grupo;
- n) limitação da capacidade de manter o foco e a atenção em meio a distrações;
- o) influência de fatores contextuais, como o ambiente físico ou social;
- p) dificuldade em reconhecer e corrigir erros de pensamento ou raciocínio;
- q) tendência a superestimar habilidades ou conhecimentos próprios;
- r) resistência à mudança ou aversão ao desconforto provocado por decisões difíceis;
- s) dificuldade em separar fatos de opiniões ou informações enviesadas;
- t) impacto de pressões externas, como prazos apertados ou expectativas de outras pessoas.

Em suma, os obstáculos cognitivos podem prejudicar nossa capacidade objetiva com barreiras significativas. Por isso, reconhecer sua presença e adotar estratégias para mitigar seus efeitos são passos importantes para uma tomada de decisão fundamentada em evidências.

A todo momento somos bombardeados de informações, sugestões, ideias e comportamentos variados. É comum que nossas percepções e reações sejam influenciadas pelos diversos estímulos a que estamos sujeitos ao longo do dia. (UCS Digital, 2023)

4 QUAIS SÃO OS TIPOS DE VIESES MAIS COMUNS?

Independentemente do fato gerador de uma tomada de decisão, os vieses cognitivos sempre estarão envolvidos. Forças internas e externas têm total influência sobre como as coisas funcionam. Para exemplificar, entre os tipos mais comuns, temos:

- a) viés de confirmação: tendência de buscar e interpretar informações de forma a confirmar crenças preexistentes;
- b) viés de ancoragem: tendência de confiar demasiadamente em uma informação inicial ao tomar decisões;
- c) viés de disponibilidade: tendência de superestimar a importância de informações que vêm facilmente à mente;
- d) viés de excesso de confiança: tendência de superestimar nossa própria habilidade, conhecimento ou precisão na tomada de decisões;
- e) viés de status quo: tendência de preferir manter as coisas como estão, evitando mudanças;
- f) viés de atribuição: tendência de atribuir nossos próprios sucessos a habilidade

e nossos fracassos a fatores externos;

g) viés de autoconceito: tendência de interpretar e recordar eventos de uma maneira que mantenha uma visão positiva de nós mesmos;

h) viés de expectativas: tendência de perceber ou interpretar informações de acordo com nossas expectativas;

i) viés de julgamento: tendência de fazer julgamentos rápidos e automáticos com base em estereótipos ou preconceitos;

j) viés do ator-observador: tendência de atribuir nossos próprios comportamentos a circunstâncias externas e o comportamento dos outros a características internas;

k) viés de atenção: tendência de prestar mais atenção a informações que confirmam nossas crenças preexistentes;

l) viés de retrospecto: tendência de perceber eventos passados como mais previsíveis do que realmente eram antes de ocorrerem;

m) viés de negatividade: tendência de dar mais peso a informações negativas do que positivas ao tomar decisões;

n) viés de ausência de resposta: tendência de evitar tomar uma decisão quando as opções envolvem riscos;

o) viés estatístico: tendência de interpretar estatísticas de uma maneira que confirme nossas crenças preexistentes;

p) efeito de consenso falso: tendência de superestimar a prevalência de uma opinião ou comportamento em um grupo;

q) efeito manada: tendência de seguir o comportamento ou opinião de um grande grupo de pessoas, mesmo que isso possa não ser a melhor escolha;

falácia do custo irrecuperável: tendência de continuar investindo em uma opção ruim devido ao dinheiro ou esforço já investidos, mesmo quando a situação indica que seria melhor parar;

r) efeito halo: tendência de generalizar uma característica positiva de uma pessoa ou coisa para outras áreas, influenciando indevidamente a percepção global.

Esses são apenas alguns exemplos de vieses cognitivos que podem influenciar nossas decisões e percepções de maneiras variadas e, muitas vezes, sutis. Reconhecê-los e estar ciente de como podem afetar nossos processos mentais é essencial para tomar decisões objetivas, assertivas e justas.

Como identificar os vieses cognitivos e lidar com eles? Identificar vieses cognitivos pode ser uma missão desafiadora, mas é fundamental. E lidar com eles requer, sobretudo, conscientização.

A autoconsciência nos deixa mais vigilantes ao tomar decisões e elaborar estratégias para lidar com vieses, incluindo educar-se sobre eles, questionar

suposições e preconceitos subjacentes, buscar diferentes perspectivas e adotar uma abordagem baseada em evidências na tomada de decisões.

Examinar os padrões de pensamento irracional ou falhas lógicas em nossas decisões é outro modo para identificar os vieses, nos habilitando a desenvolver habilidades de pensamento crítico para considerar diferentes perspectivas e buscar evidências antes de chegar a uma conclusão.

Além disso, buscar feedback de outras pessoas pode ajudar a identificar vieses que porventura não percebemos, pelo menos de início. Expor-se a uma variedade de opiniões e informações pode ajudar a contrabalançar vieses cognitivos - uma diversidade de fontes confiáveis pode oferecer uma visão mais ampla e equilibrada.

Mindfulness é a prática da autorreflexão podem ajudar a reconhecer vieses em nossos próprios pensamentos e comportamentos. É importante desafiar as próprias suposições, fazer uma autoanálise crítica, atentar-se a sinais de pensamentos tendenciosos, fazer uma verificação cruzada para nos permitir a tomar decisões assertivas.

5 OS IMPACTOS DOS VIESES COGNITIVOS NA TOMADA DE DECISÃO

Os impactos dos vieses cognitivos na tomada de decisão são significativos e podem ser bastante prejudiciais, principalmente quando os desconhecemos.

Quando não estamos conscientes dos vieses cognitivos que podem influenciar nossas decisões, nos tornamos propensos a cair em armadilhas cognitivas que geralmente distorcem nossa avaliação da realidade e prejudicam a qualidade das nossas escolhas, ficamos mais suscetíveis a influências externas, como propaganda, manipulação de informações e persuasão retórica.

Na vida pessoal, os vieses cognitivos podem afetar nossas escolhas diárias, relacionamentos e estilo de vida. E na vida profissional, os vieses cognitivos podem influenciar nossas decisões de carreira, estratégias de negócios e relações interpessoais no local de trabalho.

É um cenário que pode nos levar a tomar decisões não alinhadas com os nossos verdadeiros interesses ou valores, mas sim com as agendas de outras pessoas ou organizações, outros interesses.

Olhando para o universo empresarial, os vieses cognitivos podem afetar a cultura organizacional e entre outros prejuízos, afetar as dinâmicas de equipe, a forma como colaboramos com colegas de trabalho, lideramos equipes e lidamos com conflitos.

Organizações que reconhecem e abordam ativamente os vieses cognitivos, treinam, desenvolvem seus colaboradores, têm a oportunidade de promover

uma cultura de tomada de decisão mais consciente, implementar processos mais transparentes e baseados em evidências.

6 COMO DESENVOLVER UMA ESTRUTURA DE TOMADA DE DECISÃO E MITIGAR OS VIESES COGNITIVOS

Desenvolver uma estrutura de tomada de decisão robusta e eficaz envolve várias etapas importantes, especialmente quando se trata de mitigar os vieses cognitivos. Seguem algumas orientações para esse fim.

6.1 CONSCIENTIZAR-SE DOS VIESES COGNITIVOS

O primeiro passo é reconhecer a existência dos vieses cognitivos e entender como eles podem influenciar suas decisões - envolve educar-se sobre os diferentes tipos de vieses e como eles operam.

6.2 COLETAR INFORMAÇÕES ABRANGENTES

Antes de tomar uma decisão, certifique-se de coletar informações abrangentes e relevantes sobre o assunto em questão - evite depender apenas de fontes que confirmem suas crenças preexistentes, busque uma variedade de perspectivas, amplie suas possibilidades.

6.3 FAZER UMA ANÁLISE OBJETIVA

Ao analisar as informações coletadas, procure adotar uma abordagem objetiva e imparcial - esteja aberto a considerar evidências que contradigam suas crenças e evite tomar decisões baseadas em emoções ou intuições.

6.4 ESTABELEECER UM QUESTIONAMENTO CRÍTICO

Desenvolva o hábito de questionar suas próprias suposições e preconceitos ao tomar decisões - ao buscar feedback de outras pessoas e considerar as alternativas antes de chegar a uma conclusão é um processo que desafiará suas próprias crenças.

6.5 EXPLORAR TÉCNICAS DE TOMADA DE DECISÃO

Explore técnicas de tomada de decisão, como a análise SWOT, análise de custo-benefício, análise de árvore de decisão, entre outras - essas técnicas podem ajudar a estruturar o processo de tomada de decisão e reduzir a influência dos vieses cognitivos.

6.6 REVISAR O PROCESSO

Após tomar uma decisão, reserve um tempo para revisar o processo e avaliar seus resultados - essa medida pode ajudar a identificar possíveis vieses cognitivos que possam ter influenciado a decisão e a aprender com essas experiências para melhorar futuras decisões.

6.7 UTILIZAR DADOS E ANÁLISES QUANTITATIVAS

Incorporar dados e análises quantitativas em seu processo de tomada de decisão pode ajudar a reduzir a influência de vieses cognitivos, fornecendo uma base mais objetiva para avaliar opções e prever resultados.

6.8 DIVERSIFICAR FONTES DE INFORMAÇÃO

Buscar informações em uma variedade de fontes independentes pode ajudar a mitigar vieses cognitivos, proporcionando uma visão mais abrangente e equilibrada do problema em questão.

6.9 UTILIZAR CHECKLISTS E PROCEDIMENTOS PADRONIZADOS

Utilizar checklists e procedimentos padronizados pode ajudar a garantir que todas as etapas importantes do processo de tomada de decisão sejam consideradas e seguidas, minimizando a influência de vieses cognitivos e erros humanos.

6.10 PROMOVER O PENSAMENTO CRÍTICO E O DEBATE CONSTRUTIVO

Fomentar um ambiente que incentive o pensamento crítico por meio de debates construtivos é um valor que pode ajudar a identificar e corrigir vieses cognitivos de forma mais eficaz e, ao mesmo tempo, promover uma cultura de transparência e colaboração.

6.11 FAZER UMA AVALIAÇÃO PERIÓDICA DA EFICÁCIA DA ESTRUTURA DE TOMADA DE DECISÃO

Realizar avaliações regulares da eficácia da estrutura de tomada de decisão pode ajudar a identificar áreas de melhoria e ajustar o processo conforme necessário, para lidar melhor com os vieses cognitivos e melhorar os resultados das decisões.

6.12 PROMOVER UMA CULTURA ORGANIZACIONAL CONSCIENTE

No contexto organizacional, é importante promover uma cultura que valorize a conscientização dos vieses cognitivos e a tomada de decisão baseada em evidências - este processo pode envolver a implementação de treinamentos sobre vieses cognitivos, incentivar o debate aberto e construtivo e recompensar a objetividade e o pensamento crítico.

Essas são algumas das estratégias que podem mitigar os vieses cognitivos e possibilitar o desenvolvimento de uma estrutura de tomada de decisão mais robusta e eficaz, capaz de mitigar os vieses cognitivos e promover decisões bem-sucedidas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender os vieses cognitivos e suas implicações na tomada de decisões é essencial tanto para indivíduos quanto para organizações.

Os vieses cognitivos são padrões de pensamento automáticos e subconscientes que podem levar a distorções na interpretação de informações e influenciar as escolhas que fazemos.

Sem conscientização sobre esses vieses, corremos o risco de tomar decisões baseadas em preconceitos, emoções ou informações incompletas, o que pode levar a resultados subótimos e até mesmo prejudiciais.

Ao reconhecer a presença dos vieses cognitivos, podemos implementar estratégias para mitigar seu impacto. Isso pode incluir a adoção de uma abordagem mais metódica e analítica na tomada de decisões, buscando ativamente diferentes perspectivas e desafiando nossas próprias suposições.

A utilização de ferramentas como checklists e protocolos padronizados, entre outras, pode ajudar a garantir que todos os aspectos relevantes de uma decisão sejam considerados, reduzindo a probabilidade de sermos influenciados.

Uma cultura organizacional assertiva é aquela que promove a conscientização sobre vieses cognitivos e valoriza a objetividade e o pensamento crítico.

Ao encorajar o debate aberto e construtivo e incentivar a revisão sistemática de decisões passadas, as organizações podem criar um ambiente no qual os vieses cognitivos são reconhecidos e abordados de forma proativa e mitigados.

Em última análise, ao compreender e mitigar os vieses cognitivos, as organizações podem construir um processo decisório mais confiável e eficaz, aumentando a probabilidade de alcançar resultados bem-sucedidos em prol de uma cultura de aprendizado e de melhoria contínua, essencial para o crescimento e sucesso em longo prazo.

REFERÊNCIAS

BIAS ACADEMY. **Baralho de vieses**. [s.d.]. Disponível em: <https://baralhodevieses.com.br/>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRAGA, Fernando. Atenção aos vieses cognitivos na tomada de decisão. **Delta blog**, 26 mar. 2023. Disponível em: <https://blog.deltaconsulting.com.br/gestao-e-organizacao/atencao-aos-vieses-cognitivos-na-tomada-de-decisao/>. Acesso em: 10 out. 2024.

COMO o viés inconsciente afeta o ambiente de trabalho? **Wellhub Editorial Team**, 2 ago. 2024. Disponível em: <https://gympass.com/pt-br/blog/desenvolvimento-organizacional/vies-inconsciente/>. Acesso em: 11 out. 2024.

COMO os vieses cognitivos influenciam nossas decisões diárias. **Humannia**, 8 jun. 2023. Disponível em: <https://humannia.com.br/crescimento-pessoal/como-os-vieses-cognitivos-influenciam-nossas-decisoes-diarias/>. Acesso em: 11 out. 2024.

FERREIRA, Victor. Dois perigosos vieses para sua performance. **LinkedIn**, 06 jun. 2023. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/dois-perigosos-vieses-para-sua-performance-victor-ferreira/?originalSubdomain=pt>. Acesso em: 11 out. 2024.

LISTAS de heurísticas e vieses cognitivos. **Investidor de valor**, [s.d.]. Disponível em: <https://investidoremvalor.com/recursos/heurísticas-e-vieses-cognitivos/>. Acesso em: 11 out. 2024.

O QUE é viés cognitivo em tomadas de decisão. **Intuit Mailchimp**, 2023. Disponível em: <https://mailchimp.com/pt-br/resources/what-is-cognitive-bias/#:~:text=O%20vi%C3%A9s%20cognitivo%20%C3%A9%20o,considerar%20todas%20as%20op%C3%A7%C3%B5es%20poss%C3%ADveis>. Acesso em: 11 out. 2024.

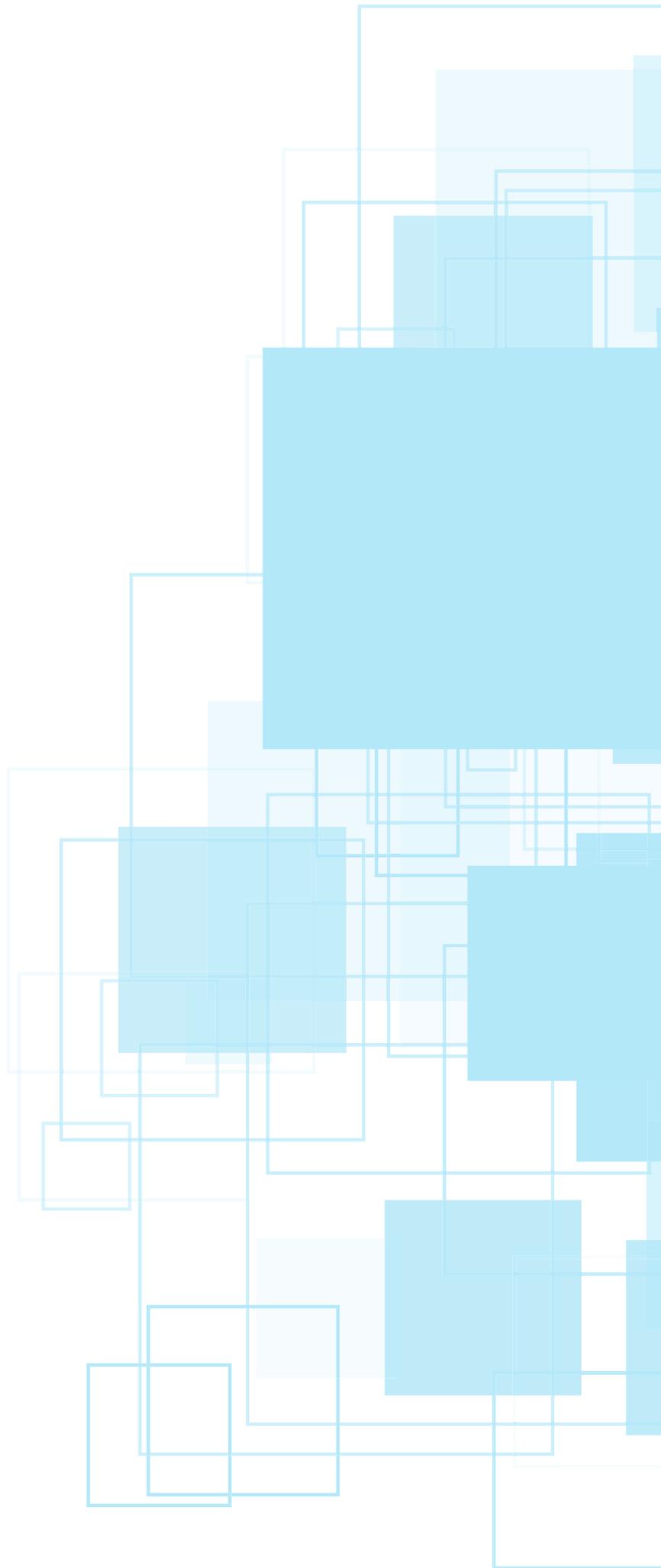
PEREIRA, S. 25 vieses psicológicos que influenciam sua tomada de decisão. **Varos blog**, 03 out. 2023. Disponível em: <https://varos.com.br/blog/artigo/vieses-psicologicos-influenciam-tomada-de-decisao>. Acesso em: 11 out. 2024.

RODRIGUES, Eric. Vieses cognitivos: feito de Halo e nossos julgamentos inconscientes. **Brain Support**, 1º jul. 2024. Disponível em: <https://www.brainlatam.com/blog/vieses-cognitivos-efeito-de-halo-e-nossos-julgamentos-inconscientes-2024>. Acesso em: 10 out. 2024.

RONSONI, M. Inconscientes presentes no cotidiano organizacional. **LinkedIn**, 12 out. 2023. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/100-vieses-cognitivos-inconscientes-presentes-marcus-ronsoni/?originalSubdomain=pt>. Acesso em: 11 out. 2024.

VIESES cognitivos: o que são, exemplos e como identificar. **Blog do EAD**, 6 set. 2023. Disponível em: <https://ead.ucs.br/blog/vieses-cognitivos>. Acesso em: 11 out. 2024.

ZUCCHETTI, E. O que são vieses cognitivos e como evitá-los na avaliação de desempenho. **Elofy**, 6 set. 2023. Disponível em: <https://elofy.com.br/vieses-cognitivos-na-avaliacao-de-desempenho/>. Acesso em: 11 out. 2024.



ACÓRDÃOS

PREJULGADO Nº 35 TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS – EMENDAS INDIVIDUAIS COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA

PROCESSO Nº : 474335/23
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2363/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado. Transferências especiais. Remessa direta de recursos. Modelo de fiscalização. Competência dos Tribunais de Contas.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (RELATOR)

Tratam os autos de instauração de Prejulgado aprovada na Sessão do dia 12 de julho de 2023, do Tribunal Pleno, para “avaliação sobre o processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais a Estados e Municípios”.

O questionamento surgiu a partir do Gabinete do Conselheiro José Durval de Mattos Amaral, conforme Despacho nº 672/23 (peça nº 03) quando recebeu uma Representação, tendo como Interessado a Controladoria-Geral da União – CGU, em razão da realização de uma auditoria, por meio da qual foi realizada uma “avaliação sobre o processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais a Estados e Municípios”, em que foram propostas as seguintes questões de auditoria:

I - Os recursos de emendas individuais alocados em transferências especiais estão sendo executados em conformidade com as definições constantes da CF/88 (EC Nº 105/2019)?

II - As aquisições de bens e serviços comuns com recursos de emendas individuais alocadas em transferências especiais estão ocorrendo/ocorreram em conformidade com as definições constantes da Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 10.024/2019?

III - A seleção de Organizações da Sociedade Civil (OSC) responsável pela execução dos recursos provenientes de emenda especial ocorreu de acordo com a Lei nº 13.019/2014?

Esse relatório apontou irregularidades na aplicação desses recursos nos municípios paranaenses de Marialva, São Miguel do Iguçu, Missal, Santa Cruz de Monte Castelo, Maringá, Medianeira e Capanema. Todos autuados como representação, conforme quadro da peça nº 03, a maioria não recebida por considerar que os recursos são da União, portanto a competência fiscalizatória seria o TCU.

Uma das irregularidades apontadas foi a não utilização do Código Fonte 550 para o recurso como Transferência da União. Aparentemente o problema foi solucionado, com uma mudança na padronização.

Os demais problemas apontados variam desde a escolha errada de modalidade de licitação, a aplicação em despesas com pessoal, superfaturamento, o reequilíbrio contratual, dentre outros.

A Coordenadoria de Geral de Fiscalização (CGF - peça 02), entende que compete aos Tribunais de Contas dos Estados fiscalizar esses recursos porque eles são transferidos como doação, ou seja, há certa discricionariedade na aplicação. Não há convênio ou destinação específica.

O Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, destacou posicionamentos diversos, onde se considerou que a origem do recurso é federal e que, portanto, a competência fiscalizatória seria do Tribunal de Contas da União (TCU).

Por meio do Despacho nº 802/23, encaminhei os autos ao Ministério Público de Contas (MPC), que no Parecer nº 294/23 (peça nº 10), concluiu que a competência fiscalizatória é dos Tribunais de Contas Estaduais, observado o Acórdão nº 518/23-Plenário do Tribunal de Contas da União.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As transferências especiais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105/2019, são espécie de emendas individuais impositivas, conforme dispõe o seu Art. 1º:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A:
“Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

- I - transferência especial; ou
- II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida .

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.»

Art. 2º No primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal.

Desde a Emenda Constitucional nº 86¹, há uma quota obrigatória de emendas individuais, que corresponde a 1,2% da receita corrente líquida da União destinada aos parlamentares (emendas impositivas). A Emenda Constitucional nº 100², aumentou as emendas obrigatórias, destinando mais 1% da receita corrente líquida as emendas de bancadas estaduais.

Portanto, as emendas impositivas não são novidade no ordenamento jurídico. A inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 105/19 está no desdobramento dessa espécie em duas modalidades, as transferências especiais e as transferências com finalidade definida.

As transferências especiais surgiram como alternativa as chamadas “emendas

1 “Art. 166

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

2 Art. 166.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

de relator”, que foram popularmente conhecidas como “orçamento secreto”, extremamente criticadas pela ausência absoluta de transparência.

Embora possam ser identificadas no orçamento, as transferências especiais, não trazem detalhes sobre o objeto ou área do gasto, em si.³ Por isso, as emendas impositivas na modalidade transferências especiais ganharam a denominação de “Emendas Pix”.

Durante os debates no Congresso Nacional, a modalidade transferências especiais (Emendas Pix), foi apresentada como um destrave as transferências voluntárias, como forma de estimular a economia local, bem como uma tentativa de reduzir as obras paralisadas ou inacabadas, e diminuir os custos com a gestão dos recursos, que no caso das transferências voluntárias são depositados em conta específica na Caixa Econômica Federal.⁴

A descentralização dos recursos orçamentários e a desburocratização para a transferência de recursos seriam, em tese, o principal motivo para a edição da EC nº 105/19.

Em estudo elaborado por Francisco Eduardo Carrilho Chaves⁵, Consultor Legislativo do Senado Federal – Núcleo de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo, destaca-se a preocupação com os princípios da separação de poderes e do princípio federativo.

Para o autor, a Emenda fere o princípio da separação dos poderes e não respeita a teoria dos freios e contrapesos, consagrada em nosso ordenamento, na medida que confere ao legislativo o papel de executor do orçamento, ainda que em parte, e retira a sua competência fiscalizatória.

Também, defende que as transferências especiais ferem o princípio federativo e explica:

Explicitaremos individualmente as violações, mas não na mesma ordem em que os comandos estão dispostos no artigo. Começamos pelo pretendido inciso II do § 2º do art. 166-A. Tecnicamente falando, causa estranheza defender a tese de que esse dispositivo do artigo não desrespeita a autonomia da União quando estipula que os recursos federais deixarão de assim ser no momento em que forem entregues ao ente receptor em razão de destinação dada por meio do – pasmem – orçamento federal! O orçamento, por definição, estipula como e onde serão aplicados os recursos, permitindo, inclusive, a transferência de posse para que sejam aplicados por outrem, mas não a transferência da propriedade. Não é à toa que, quem recebe subsídios e outros auxílios estatais está adstrito a regras para fazer jus aos benefícios e, por regra constitucional, deve prestar contas da destinação dada aos dinheiros (parágrafo único do art. 70).

3 <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2021/Conhe%C3%A7a-a-emenda-Pix-a-prim-a-pobre-das-emendas-de-relator>

4 <https://www.conjur.com.br/2023-jul-08/cao-gama-regime-juridico-emendas-pix>

5 <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td280>

O ponto fulcral é este. A proposição retira da União parte de seu patrimônio, ao tempo em que a alija da possibilidade de fiscalizar como será feita a sua aplicação, misturando o dinheiro federal transferido com os valores dos tesouros próprios de Estados e Municípios. Esta é, claramente, uma medida mitigadora da autonomia da União. Portanto, tende a abolir a forma federativa de Estado, pois retira de um dos membros da federação poderes para gerir seus próprios bens, sendo seguramente irrelevante o montante das “transferências especiais”, se muito ou pouco do orçamento federal. A quantia não é fator determinante para a aferição da aderência da norma ao ordenamento jurídico.⁶”

Contudo, ainda que se questione a constitucionalidade da norma constitucional, a sua declaração depende de decisão do Supremo Tribunal Federal e, enquanto isso não ocorre, é indispensável a fiscalização desses recursos.

2.2 DA COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS

Da leitura da Emenda Constitucional nº 105/2019, nota-se que as transferências especiais não se caracterizam como receita dos Estados e Municípios para o cálculo de limite de despesa com pessoal e para endividamento. Também, não podem ser usadas para pagamento de pessoal e encargos ao serviço da dívida.

A transferência ocorre de maneira direta e não condicionada a formalização de instrumentos contratuais.

Após a transferência constitui-se receita do Estado ou Município, que devem aplicar 70% (setenta por cento) desses recursos em despesas de capital.

Feitas essas considerações iniciais, donde conclui-se que os recursos provenientes das transferências especiais ingressam no orçamento dos Estados e Municípios sem a necessidade de formulação de instrumentos, é possível afirmar que esses ingressos podem ser tratados como “doação”⁷.

Contudo, essa doação não é uma doação pura e simples, pois a aplicação desses recursos deve ser utilizada em sua maioria para as despesas de capital (70%).

Em que pese o aparente conflito de competência para fiscalização, quando a norma constitucional determina que os recursos repassados “pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira”, há que se compreender que a partir desse momento, compete aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios a fiscalização acerca do caminho das despesas realizados com esses recursos.

Neste sentido o Acórdão nº 518/23-TCU, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

20. Já as transferências especiais, conforme a Constituição,

6 CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. A emenda Constitucional nº 105, de 2019, e suas controvérsias em relação à separação de poderes e ao princípio federativo.

7 Acórdão nº 518/23 – TCU (...)

38. Nesse sentido, a Nota Técnica 2/2021 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados menciona que os recursos passariam a pertencer ao ente Federado no ato da efetiva transferência financeira, tendo natureza jurídica de doação (sem contrapartida), in verbis (peça 12, p. 4):

veiculam recursos que passam a pertencer aos entes federados desde o instante da liberação da ordem bancária pela União. 21. Não vejo razão para fugir da literalidade do texto constitucional, pois, a não ser forçadamente, não se tem como caminhar para o entendimento de que os recursos continuariam sob o jugo da União, ao largo da enunciação expressa de que “pertencerão ao ente federado”. Descabe simplesmente ignorar o dispositivo ou mesmo tentar lhe dar uma interpretação contrária ao que nele está escrito. 22. Efetivamente, sendo o regramento coerente entre seus dispositivos e com todo o resto do sistema constitucional, não há por que buscar na norma outro sentido senão o que se lhe extrai diretamente, inclusive em concordância com a vontade legislativa que a produziu, manifestada durante toda a maturação do projeto que resultou na EC 105/2019. Lá, sempre ficou clara a intenção de que as transferências especiais consistiriam em algo como uma “doação” de recursos da União aos entes federados, mesmo que a palavra exata não tenha ido para o texto final.

Todavia, embora não vinculante, o Acórdão nº 518/23 – TCU advoga a tese de que a competência para fiscalização seria concorrente, na medida em que ao que a doação é condicionada, seria de competência do Tribunal de Contas da União a fiscalização dessas condicionante, quais sejam: a vedação do seu emprego em despesas com pessoal ou encargos do serviço da dívida e a aplicação obrigatória em programas finalísticos do Poder Executivo, assegurada a destinação de 70% (setenta por cento) dos recursos em despesas de capital. Cabendo aos Tribunais Estaduais e Municipais a fiscalização do uso.

Outrossim, a reserva fiscalizatória esboçada no Acórdão nº 518/23-TCU, trata-se de uma complementariedade de ações, que, sim, poderia ter seus limites traçados em um instrumento de convênio firmado entre os órgãos. Enquanto este instrumento não é aperfeiçoado, este Tribunal poderá verificar as vedações de que trata o § 1º do art. 166-A, da Constituição Federal.

Por conseguinte, entendo que este Tribunal deve adotar posicionamento do TCU, inscrito no Acórdão nº 518/23-Plenário, para que os Tribunais de Contas Estaduais fiscalizem o uso dos recursos e o Tribunal de Contas da União a legalidade acerca das condicionantes impostas pela Constituição Federal no art. 166-A da Constituição.

Para tanto, no caso do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, os procedimentos da fiscalização deverão ser fixados pela Presidência e a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, respectivamente, nos termos dos arts. 122, inciso I e art. 151-A, inciso I do Regimento Interno

2.3 APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 25 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Na concepção do Acórdão nº 518/23, as transferências especiais se adequam ao conceito de transferência voluntária descrito no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

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.

Contudo, seja uma entrega de recursos a outro ente da Federação que não decorra de determinação constitucional, legal ou do SUS, dar às transferências especiais o mesmo tratamento que as transferências voluntárias, impactaria no cumprimento dos requisitos estabelecidos no §1º do Art. 25 da LRF, quais sejam:

§ 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.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 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.

Entendo que enquadrar as transferências especiais ao regramento do art. 25 da lei de Responsabilidade Fiscal, retira das transferências especiais o seu principal objetivo declarado que é desburocratizar a entrega de recursos aos entes federados.

Neste sentido, nos parece ter sido o entendimento da Douta Procuradora de Contas, no Parecer nº 294/23, *in verbis*:

Nessa concepção, havendo transmissão imediata e integral da titularidade dos recursos com a transferência especial, não há que se falar em incidência dos mesmos preceitos que regem a fiscalização de convênios e outras transferências voluntárias. A nova modalidade trazida pela Emenda Constitucional nº 105/19 distancia-se do instituto anterior ao inovar quanto à desburocratização e agilidade da transmissão da propriedade da verba pública, que passa a integrar o patrimônio dos Estados e Municípios tão logo a transferência financeira se complete.

Isto posto, entendo que a fiscalização deste Tribunal, deve observar os ditames quanto à legalidade das despesas realizadas com os recursos provenientes do repasse e não os aspectos exigidos no art. 25 para a transferência, isto porque, as transferências especiais possuem condicionantes próprias descritas no Art. 166-A da Constituição Federal.

Há que se observar que o Estado do Paraná e seus Municípios, quando beneficiados, devem atender aos regulamentos e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à inserção de dados e documentos em sistemas próprios de fiscalização para que sejam observados o cumprimento das condicionantes estabelecidas no Art. 166-A da Constituição Federal, conforme consta do Acórdão nº 518/23 – Plenário/TCU.

2.4 VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Diante do exposto, VOTO para que este Tribunal fixe o seguinte Prejulgado:

I - Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos mediante transferências especiais, a que alude o art. 166-A, inciso I da Constituição Federal, pelo Estado do Paraná e seus Municípios;

II - Os procedimentos da fiscalização serão fixados pela Presidência deste Tribunal e a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, respectivamente, nos termos dos arts. 122, inciso I e art. 151-A, inciso I do Regimento Interno;

III - A verificação das vedações de que trata o § 1º do art. 166-A, I da Constituição Federal, bem como da obrigação detalhada no seu § 5º, poderá ser realizada por este Tribunal, até que se firme convênio específico com o Tribunal da União;

IV - O Estado do Paraná e seus Municípios, quando beneficiados com transferências especiais, devem atender aos regulamentos e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à inserção de informações e documentos em sistemas próprios da fiscalização de tais recursos, para que sejam observados o cumprimento das condicionantes estabelecidas no Art. 166-A da Constituição Federal, para a transferência do recurso, conforme item 9.2.3 do Acórdão nº 518/23-Plenário/TCU;

V - Este Tribunal de Contas poderá enviar relatórios, representações e denúncias ao Tribunal de Contas da União quando a matéria tratar especificamente de competência daquele Tribunal;

VI - Caso se constate irregularidade ou suspeita de uso eleitoral das referidas verbas quando a transgressões de prazos eleitorais de transferências e no uso das verbas, este Tribunal poderá notificar a Justiça Eleitoral a respeito, bem como, o Ministério Público Estadual;

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

- a) a numeração do Prejulgado em ordem sequencial;
- b) o arquivamento e encerramento do Processo junto à Diretoria de Protocolo (DP) nos termos regimentais.

3 VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (DIVERGENTE)

Trata-se de Prejudgado, instaurado por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, para “avaliação sobre o processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais a Estados e Municípios.”

Manifestaram-se pela competência desta Corte de Contas pela fiscalização da aplicação dos recursos recebidos mediante transferências especiais a Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF – peça 02) e Ministério Público de Contas (PGC – peça 10).

O relator, em seu voto condutor, propõe que o Tribunal fixe o Prejudgado nos seguintes termos:

I - Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos mediante transferências especiais, a que alude o art. 166-A, inciso I da Constituição Federal, pelo Estado do Paraná e seus Municípios;

II - Os procedimentos da fiscalização serão fixados pela Presidência deste Tribunal e a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, respectivamente, nos termos dos arts. 122, inciso I e art. 151-A, inciso I do Regimento Interno;

III - A verificação das vedações de que trata o § 1º do art. 166-A, I da Constituição Federal, bem como da obrigação detalhada no seu § 5º, poderá ser realizada por este Tribunal, até que se firme convênio específico com o Tribunal da União;

IV - O Estado do Paraná e seus Municípios, quando beneficiados com transferências especiais, devem atender aos regulamentos e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à inserção de informações e documentos em sistemas próprios da fiscalização de tais recursos, para que sejam observados o cumprimento das condicionantes estabelecidas no Art. 166-A da Constituição Federal, para a transferência do recurso, conforme item 9.2.3 do Acórdão nº 518/23-Plenário/TCU;

V - Este Tribunal de Contas poderá enviar relatórios, representações e denúncias ao Tribunal de Contas da União quando a matéria tratar especificamente de competência daquele Tribunal;

VI - Caso se constate irregularidade ou suspeita de uso eleitoral das referidas verbas quando a transgressões de prazos eleitorais de transferências e no uso das verbas, este Tribunal poderá notificar a Justiça Eleitoral a respeito, bem como, o Ministério Público Estadual.

Acompanho o voto do Relator quanto à competência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para fiscalização da aplicação dos recursos oriundos de transferências especiais, destinados por emendas impositivas, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União.

Entretanto, divirjo parcialmente da proposta do Relator, tão somente para promover adequações redacionais que julgo importantes à fixação da Tese.

Considerando que os prejulgados, nos termos do art. 79 da Lei Complementar nº 113/2005 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, têm por objetivo fixar interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante, entendo ser incabível a fixação da tese utilizando termos meramente autorizativos.

Através de leitura sistêmica dos itens que compõem a proposta de prejulgado, observa-se que alguns deles veiculam comandos claros ao Tribunal de Contas do Estado e aos entes federados (itens 1., 2. e 4.), ao passo que os demais pontos parecem estabelecer mera faculdade à esta Corte de Contas, uma vez que apresentados na forma de autorização (“poderá”). No regime jurídico público, a discricionariedade é exceção, posto que a competência exterioriza um dever.

Assim, quanto às vedações de que trata o art. 166-A, §§ 1º e 5º da Constituição de 1988, compete ao Tribunal de Contas do Estado sua verificação, até que se firme o convênio específico.

Quanto ao item .5 da proposta do relator, entendo ser salutar a previsão sobre o envio de relatórios, representações e denúncias ao Tribunal de Contas da União, quando a matéria tratar de competência daquele Tribunal. A medida está em conformidade ao Convênio nº 3/2021, firmado entre o TCE/PR, TCU, ATRICON e Instituto Rui Barbosa objetivando superar duplicação, sobreposição e fragmentação de esforços na fiscalização.

O Acordo de Cooperação Técnica, vigente até 2025, estabelece como dever dos partícipes viabilizar o intercâmbio de informações a pedido ou por iniciativa desses que, em suas fiscalizações, identifiquem aspectos que tangenciam a competência de atuação de outro TC e que podem impactar na efetividade da fiscalização.

No mesmo sentido, em caso de indício de fraude de qualquer outro crime no curso de fiscalização, esta Corte de Contas tem o dever institucional de informar o fato às autoridades que tem competência para investigação e promoção das ações civis ou penais cabíveis. É o que estabelece o art. 16, §4º da Lei Orgânica do TCE (LC Nº 113/2005).

Desse modo, constatada irregularidade ou suspeito de uso indevido dos recursos oriundos de transferências especiais, esta Corte de Contas deve notificar o Ministério Público e a Justiça Eleitoral.

Por fim, quanto ao item 2 da proposta, há menção ao art. 122, I do Regimento Interno deste Tribunal de Contas. No entanto, o referido dispositivo foi revogado pela Resolução nº 78/2020. Verifico que o intuito é referenciar ao art. 122, I, da Lei

Orgânica, que trata da competência do Presidente para dirigir o Tribunal.

Diante do exposto neste breve arrazoado, VOTO para que o Prejulgado seja fixado nos seguintes termos:

I - Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos mediante transferências especiais, a que alude o art. 166-A, inciso I da Constituição Federal, pelo Estado do Paraná e seus Municípios;

II - Os procedimentos da fiscalização serão fixados pela Presidência e pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização deste Tribunal, nos termos do art. 122, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (LC 113/2005) e do art. 151-A, inciso I do Regimento Interno;

III - Inclui-se no âmbito do controle externo realizado por esta Corte de Contas a verificação das vedações de que trata o § 1º do art. 166-A, I da Constituição Federal, bem como da obrigação detalhada no seu § 5º, até que se firme convênio específico com o Tribunal de Contas da União;

IV - O Estado do Paraná e seus Municípios, quando beneficiados com transferências especiais, devem atender aos regulamentos e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à inserção de informações e documentos em sistemas próprios da fiscalização de tais recursos, para que sejam observados o cumprimento das condicionantes estabelecidas no art. 166-A da Constituição Federal, para a transferência do recurso, conforme item 9.2.3 do Acórdão nº 518/23-Plenário/TCU;

V - Este Tribunal de Contas encaminhará informações, relatórios, representações e denúncias ao Tribunal de Contas da União quando a matéria tratar especificamente de competência daquele Tribunal;

VI - Constatada irregularidade ou suspeita de uso eleitoral indevido dos recursos oriundos de transferências especiais, este Tribunal notificará o Ministério Público Estadual a Justiça Eleitoral.

4 MANIFESTAÇÕES

O PROCURADOR GERAL GABRIEL GUY LÉGER, com a devida vênia, considerou que a referência no item 6 da proposta de voto à “transgressões de prazos eleitorais”, pode ensejar dúvidas interpretativas, vez que não se tratam de transferências voluntárias. Sugere-se seja o item 6, assim redigido:

VI - Caso se constate irregularidade ou suspeita de uso impróprio das referidas verbas incidindo em transgressões de regras eleitorais este Tribunal poderá notificar a Justiça Eleitoral a respeito, bem como, o Ministério Público Estadual;

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em aprovar o Prejulgado para que seja fixado nos seguintes termos:

I - Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos mediante transferências especiais, a que alude o art. 166-A, inciso I da Constituição Federal, pelo Estado do Paraná e seus Municípios;

II - Os procedimentos da fiscalização serão fixados pela Presidência e pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização deste Tribunal, nos termos do art. 122, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (LC 113/2005) e do art. 151-A, inciso I do Regimento Interno;

III - Inclui-se no âmbito do controle externo realizado por esta Corte de Contas a verificação das vedações de que trata o § 1º do art. 166-A, I da Constituição Federal, bem como da obrigação detalhada no seu § 5º, até que se firme convênio específico com o Tribunal de Contas da União;

IV - O Estado do Paraná e seus Municípios, quando beneficiados com transferências especiais, devem atender aos regulamentos e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à inserção de informações e documentos em sistemas próprios da fiscalização de tais recursos, para que sejam observados o cumprimento das condicionantes estabelecidas no art. 166-A da Constituição Federal, para a transferência do recurso, conforme item 9.2.3 do Acórdão nº 518/23-Plenário/TCU;

V - Este Tribunal de Contas encaminhará informações, relatórios, representações e denúncias ao Tribunal de Contas da União quando a matéria tratar especificamente de competência daquele Tribunal;

VI - Constatada irregularidade ou suspeita de uso eleitoral indevido dos recursos oriundos de transferências especiais, este Tribunal notificará o Ministério Público Estadual a Justiça Eleitoral.

Votou, acompanhando o Relator Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido), o Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencedor) os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 1 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 13 DESPESAS - PUBLICIDADE - ANO ELEITORAL

PROCESSO Nº : 247235/24
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 1924/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Revisão do Prejulgado 13. Possibilidade. Alteração da parte final do item I. Adaptação à nova sistemática de análise das contas anuais implementada pela Resolução 95/2022. Aprovação.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de revisão do Prejulgado nº 13¹ (revisado pelo Acórdão 1128/20-STP), instaurada mediante solicitação da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 2), tendo por objetivo alterar o item I, em razão da nova sistemática que vem sendo adotada por este Tribunal para emissão de Parecer Prévio.

A revisão foi aprovada na Sessão Ordinária nº 10 do Tribunal Pleno, realizada no dia 10 de abril de 2024, ocasião na qual fui designado relator.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal-CGM, a unidade técnica sugeriu a seguinte redação para o item I: Nos termos dos arts. 70, da Constituição Federal e 75, da Constituição Estadual, as vedações referentes às despesas com publicidade em ano eleitoral trazidas pela Lei Federal nº 9.504/97 podem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas, por dizerem respeito a atos de gestão praticados na gerência de recursos públicos (Instrução 2390/24-CGM, peça 8).

A Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas manifestou-se pela possibilidade de alteração, sugerindo que o item I do Prejulgado nº 13 passe a constar da seguinte forma: Nos termos do art. 70, da Constituição Federal e 75, da Constituição Estadual, os limites referentes às despesas com publicidade em ano eleitoral fixados no artigo 73, inciso VII da Lei Federal nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022, podem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas,

¹ Art. 416-A do RI. Sobrevindo fatos jurídicos ou interpretação superveniente que impliquem na necessidade de reforma do entendimento fixado em prejulgado e uniformização de jurisprudência, por provocação do colegiado ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas devidamente aprovada pelo Tribunal Pleno, poderá ser revista a decisão pelo Relator de origem. (Incluído pela Resolução nº 24/2010) Parágrafo único. Firmada nova interpretação, o acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejulgado ou da uniformização de jurisprudência. (Incluído pela Resolução nº 24/2010) - destaques

por dizerem respeito a atos de gestão praticados na gerência de recursos públicos (Parecer 173/24-PGC, peça 9).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O Prejulgado nº 13, retificado pelo Acórdão nº 1128/20, estabeleceu as seguintes orientações para a análise das despesas com publicidade em ano eleitoral:

- I - Nos termos do art. 70, da Constituição Federal e 75, da Constituição Estadual, esta Corte deverá analisar as despesas com publicidade em ano eleitoral, tal como previsto na Lei Federal nº 9.504/97. Tal análise estará encartada no exame das contas encaminhadas anualmente a este Tribunal;
- II - Para o período de três meses que antecedem as eleições, ou seja, basicamente, nos meses de julho, agosto e setembro, a lei eleitoral, em seu art. 73, VI, “b”, permite apenas os gastos com publicidade em situações de grave e urgente necessidade pública, cabendo apenas à Justiça Eleitoral o reconhecimento dessas exceções em sede de consulta;
- III - Para o período que se encerra três meses antes do pleito, ou seja, o primeiro semestre do ano eleitoral, a análise deverá levar em conta a média dos primeiros semestres dos três anos anteriores à eleição, em conformidade com a nova redação dada ao art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997 pela Lei nº 13.165/2015, e com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. (Redação dada pelo Acórdão nº 1128/20-TP)
- IV - As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade previstos na lei eleitoral serão ditadas pela análise contextual de cada caso – destacado

Como se vê, o trecho do item I, acima destacado, havia incluído as despesas com publicidade no escopo de análise das prestações de contas anuais, para aferir o cumprimento ao disposto no art. 73, V, ‘b’ e VII, da Lei Federal 9.504/97:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022) (Vide ADI 7178) (Vide ADI 7182)

Conforme observou a Coordenadoria de Gestão Municipal, após a aprovação da Resolução nº 95/2022, resultante dos trabalhos da Comissão do Programa de Avaliação de Contas Municipais de Governo – PROGOV, a análise das contas

anuais passou a se voltar para os atos de governo, abrangendo, além dos aspectos orçamentários, contábeis, financeiros e patrimoniais orçamentários, contábeis e fiscais, a avaliação de políticas públicas.

De acordo com essa nova sistemática, o parecer prévio assumiu função eminentemente consultiva, com a finalidade de subsidiar o julgamento a ser realizado pelo Poder Legislativo.

Por este aspecto, não há mais imposição de sanção, recomendação ou determinação por meio desse expediente, bem como restou afastada a possibilidade de se interpor recursos, com exceção dos embargos de declaração:

217-A. (...) § 1º-A. O Parecer Prévio das contas dos Prefeitos não conterà indicações de sanção, recomendação ou determinação, nem será objeto de execução ou monitoramento nos mesmos autos, ressalvada a possibilidade do seu tratamento em processo apartado, conforme previsto no § 2º do art. 217. (Incluído pela Resolução nº 95/2022) (...) Art. 217-C. Contra a decisão contida em Parecer Prévio somente são cabíveis Embargos de Declaração, nos termos do art. 490 do presente Regimento Interno. (Incluído pela Resolução nº 95/2022, sendo aplicável, apenas, aos processos de prestação de contas anuais dos Chefes de Poder Executivo referentes aos exercícios financeiros de 2022 e seguintes)

Em relação aos atos de gestão relacionados a despesas específicas, como é o caso dos gastos com publicidade, as possíveis irregularidades de que se tenha conhecimento no exame das contas ou em outros expedientes deverão ser analisadas em procedimentos próprios, com ampla instrução e possibilidade de se incluir outros gestores.

Desse modo, o item I do Prejulgado nº 13 poderá ser alterado, de modo a adequar-se a orientação fixada pelo Tribunal de Contas à nova sistemática que vem sendo adotada por este Tribunal para emissão de Parecer Prévio nas prestações de contas do chefe do Poder Executivo.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, em conformidade com as manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VOTO pela revisão do entendimento fixado no Prejulgado 13, para efeito de conferir a seguinte redação ao item I, de modo a torná-lo mais consentâneo com a nova sistemática instituída pela Resolução 95/2022:

I - Nos termos do art. 70, da Constituição Federal e 75, da Constituição Estadual, os limites referentes às despesas com publicidade em ano eleitoral fixados no artigo 73, inciso VII da Lei Federal nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022, podem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas, por dizerem respeito a atos de gestão praticados na gerência de recursos públicos.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Supervisão de Jurisprudência e

Biblioteca para os devidos registros, ficando autorizado, na sequência o encerramento e o 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 revisar o entendimento fixado no Prejulgado 13, para efeito de conferir a seguinte redação ao item I, de modo a torná-lo mais consentâneo com a nova sistemática instituída pela Resolução 95/2022:

I - Nos termos do art. 70, da Constituição Federal e 75, da Constituição Estadual, os limites referentes às despesas com publicidade em ano eleitoral fixados no artigo 73, inciso VII da Lei Federal nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022, podem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas, por dizerem respeito a atos de gestão praticados na gerência de recursos públicos.

Após o trânsito em julgado, encaminhar à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros, ficando autorizado, na sequência o encerramento e o arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Tribunal Pleno, 10 de julho de 2024 – Sessão Ordinária nº 22.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 19

ADMISSÃO DE PESSOAL - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

APRECIAÇÃO

PROCESSO Nº : 998919/14
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1882/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado nº 19. Pedido de reabertura. Atos de admissão relativos a contratações temporárias. Cessação da análise individualizada para fins de registro. Fiscalização por avaliação de amostra, após mapeamento de riscos. Revisão do item 'b' do Acórdão 4025/15-STP. Expedição de determinação.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reabertura do Prejulgado nº 19 deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por iniciativa da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 7497/23 – peça 20), e aprovado pelo Tribunal Pleno¹, objetivando a alteração do item “b” do Acórdão nº 4025/15-STP, para o fim de cessar a análise dos atos de admissão relativos a contratações temporárias para fins de registro, nos ditames do que prevê o art. 71, III, da Constituição Federal.

Inicialmente, contextualizou que, após oito anos de aplicação do entendimento fixado por meio do referido Prejulgado (Acórdão nº 4025/15, peça 13), os resultados alcançados pela fiscalização não seriam os mais adequados frente aos custos envolvidos na fiscalização mediante registro, em contraposição aos benefícios verificados.

Fundamentou que, após a implementação dos processos de admissão via SIAP, no período de 2016 a 2021 apenas 0,24% dos processos cujo objeto versou sobre admissões temporárias tiveram decisão pela negativa de registro, as quais, contudo, não surtem efeito prático, considerando o termo dos contratos temporários.

Informou que, dos processos de admissão daquela unidade, 57,8% são relativos a contratações temporárias, percentual este que não considera os Requerimentos de Análise Técnica convertidos em processos de admissão propriamente ditos, os quais são instruídos pela CGM/CGE.

Dentro desse panorama, propôs que esta Corte, a exemplo de outros Tribunais de Contas, cesse a análise dos atos de admissão relativos a contratações temporárias

¹ Informação nº 28/23-STP (peça 23).

para fins de registro e passe a fiscalizar segundo critérios de amostragem, a partir de mapeamento de riscos, nos moldes de outras fiscalizações concomitantes inseridas no Plano Anual de Fiscalização, permanecendo o envio dos atos ao Sistema Integrado de Atos de Pessoal pelas entidades, de forma a permitir o controle dos atos, bem como o histórico e a evolução das contratações temporárias.

Além disso, considerando a precariedade do vínculo, traçou paralelo com os cargos em comissão, os quais são dispensados de registro, na forma do art. 71, III, da Constituição Federal.

Por último, colacionou normativas de outros Tribunais de Contas do país que excluem as contratações temporárias da necessidade de registro formal das admissões.

Ao final, sugeriu a revisão do Prejulgado nos seguintes termos:

- I. pela revisão do item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) – para que passe a contar com o seguinte teor: “b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal – CF, assim como as respectivas prorrogações, não demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro (art. 71, inciso III da CF), pelo Tribunal de Contas, ficando sujeitas à fiscalização na forma prevista nos seus regulamentos.”;
- II. pela expedição de determinação à Coordenadoria Geral de Fiscalização para adoção de providências visando dar efetividade quanto ao decidido em relação ao item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) –, ora revisado, inclusive mediante a apresentação de propostas de readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados;
- III. por determinar o imediato encerramento e arquivamento de todos os Requerimentos de Análise Técnica – RAT e processos em andamento cujo objeto seja a apreciação de admissões (contratações) temporárias e respectivas prorrogações, exceto em relação àqueles (a) que contenham determinação ou sanção sendo executadas ou (b) aqueles em tramitação nos quais tenham sido aplicadas sanções.

Encaminhados os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 5209/23 (peça 25) ratificou a manifestação da CAGE, concluindo pela revisão do item “b” do Acórdão nº 4025/15-STP, para que passe a constar com o seguinte teor:

as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no art. 37, IX, da CF, assim como as respectivas prorrogações, não demandam a apreciação da legalidade para fins de registro (art. 71, III, da CF) pelo Tribunal de Contas, ficando sujeitas à fiscalização na forma prevista nos seus regulamentos.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, por meio da Instrução nº 985/23 (peça 27) corroborou com a conclusão da CGM pela revisão do Prejulgado.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 32/24 (peça 28), comungando do entendimento das unidades técnicas, no sentido de que a mudança proposta denota alinhamento a respeito do tema com outros Tribunais de Contas do país, dentre eles, o Tribunal de Contas da União, que excluem as contratações

temporárias da necessidade de registro formal das admissões, manifestou-se, conclusivamente, pela revisão do Prejulgado, nos termos propostos pela CAGE.

É, em síntese, o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme relatado, por meio do Prejulgado nº 19, esta Corte fixou entendimento no sentido de que “as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, assim como as respectivas prorrogações, demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, inciso III, também da Constituição Federal.

Nos termos do art. 416-A, do Regimento Interno, é possível a mudança de entendimento anteriormente firmado em prejulgado, sobrevindo fatos jurídicos ou interpretação superveniente.

No presente caso, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, a Coordenadoria de Gestão Estadual e a Coordenadoria de Gestão Municipal, em posicionamento consonante, destacaram a mudança de entendimento de outros Tribunais de Contas do país, dentre eles, o Tribunal de Contas da União, que excluem as contratações temporárias da necessidade de registro formal das admissões, razão pela qual, com fundamento no dispositivo regimental mencionado, alinhado, ainda, a outras Cortes brasileiras, o presente Prejulgado comporta reforma, pelos fundamentos adiante deduzidos.

Inicialmente, merecem destaque o contexto fático e os dados apresentados pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão no que se refere ao trabalho de análise da legalidade das contratações temporárias, na forma atualmente adotada por este Tribunal.

No período de 2016 a 2021, apenas 0,24% dos processos cujo objeto versou sobre admissões temporárias tiveram decisão pela negativa de registro, as quais, contudo, não surtiram efeito prático, considerando o termo dos contratos temporários.

Ainda, que do total dos processos de admissão daquela unidade, 57,8% são relativos a contratações temporárias, percentual este que não considera os Requerimentos de Análise Técnica convertidos em processos de admissão propriamente ditos, os quais são instruídos pela CGM/CGE.

Nessa ordem de ideias, visando ao melhor equacionamento da força de trabalho, na medida em que os resultados alcançados pela fiscalização não seriam os mais adequados frente aos custos envolvidos na fiscalização mediante registro, em contraposição aos benefícios verificados, somado aos avanços tecnológicos, que permitem a criação de sistemas e processos integrados de controle externo, mostra-se imperiosa a alteração da forma de fiscalização dos atos de admissões temporárias.

Acerca da necessidade de evolução do processo de trabalho, reporto-me às bem lançadas razões contidas no parecer ministerial (f. 4, peça 28):

A unidade proponente justifica a necessidade de revisão do pronunciamento plenário em razão da estruturação dos processos de admissão por meio do Sistema Integrado de Atos de Pessoal. Sustenta a CAGE que o SIAP transformou a lógica das análises das admissões, permitindo uma atuação concomitante e possibilitando o monitoramento de irregularidades e ou impropriedades nas mais diversas fases dos certames admissionais. Nesse pressuposto, convém ressaltar que o controle da administração pública tem evoluído, muito em decorrência dos avanços tecnológicos, permitindo a criação de sistemas e processos integrados de controle externo, para priorizar ações de controle prévio ou concomitante, dimensionando-os a uma atuação preventiva eficaz dos gastos públicos. De tal forma, embora não se possa prescindir do controle corretivo, a fiscalização exercida pelas Cortes de Contas possui grande amplitude e pode ser exercida de forma prévia e concomitante, não se restringindo, unicamente, aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, mas estendendo sua atuação à verificação da efetividade da própria gestão em si, de modo a verificar os resultados alcançados na gestão dos recursos públicos. Diante desse panorama, a proposta de fiscalização segundo critérios de amostragem, a partir de mapeamento de riscos, nos moldes de outras fiscalizações concomitantes inseridas no Plano Anual de Fiscalização, permanecendo o envio dos atos ao SIAP pelas entidades de forma a imprimir um nível de controle dos atos, denota uma clara evolução no processo de trabalho.

Cabe ainda pontuar que a alteração sugerida está em estreita consonância com o Plano Estratégico vigente nesta Corte¹, notadamente, com o objetivo que visa “assegurar a tempestividade e a efetividade das decisões com soluções que garantam a celeridade na tramitação e a racionalidade na autuação de processos”.

Neste ponto, releva mencionar que a alteração proposta pela CAGE não destoia do comando constitucional contido no art. 71, inciso III, que atribui competência aos Tribunais de Contas para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; apenas sugere a desnecessidade da realização de registro individualizado das referidas contratações de caráter precário, senão vejamos (f. 10, peça 20):

A expressão “para fins de registro” não constitui o objetivo central da norma. Entende-se que o termo expressa apenas um aspecto adicional e/ou suplementar ao comando constitucional, para além do exame de legalidade, constituindo-se numa formalidade – de índole constitucional, obviamente –, qual seja, fazer constar em

2 Plano Estratégico 2022-2027. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2022/2/pdf/00364152.pdf>.

banco de dados quais atos foram apreciados e considerados legais. Portanto, o objetivo primário da norma seria determinar o exame da legalidade e/ou “legitimidade” do procedimento admissional, o que este Tribunal continuará a realizar, entretanto com uma sistemática mais eficaz, qual seja, fiscalização segundo critérios de amostragem, a partir de mapeamento de riscos, sem a necessidade de realização de registro.

Seguindo a linha argumentativa da unidade, em que pese a Constituição Federal ao prever que as Cortes de Contas devem efetuar o registro de admissão de pessoal tenha adotado a expressão “a qualquer título”, excetuou as nomeações para os cargos em comissão, dada a precariedade do vínculo, característica comum às contratações temporárias, razão pela qual, sob esse aspecto, podem receber o mesmo tratamento, quanto à desnecessidade de registro.

Desta forma, na medida em que os contratos temporários carregam o mesmo vínculo precário com o Poder Público, entende-se que não há necessidade dos Tribunais de Contas registrarem os respectivos atos de admissão. Entretanto, nada impede que as Cortes de Contas analisem a regularidade destas contratações.

De outro giro, conquanto não se descuide da necessidade da análise da legalidade dos contratos temporários, é imperioso o reconhecimento da inviabilidade de sua realização na atual modelagem, dada a realidade fática da atual carga de trabalho dos Tribunais de Contas, o que, efetivamente, justifica o entendimento de outras Cortes de Contas quanto à dispensabilidade de registro das admissões temporárias.

Nesse contexto, a CAGE colacionou panorama normativo de outros Tribunais do qual é possível extrair o alinhamento a respeito do tema:

3.1.1.1. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Por meio do Processo de Uniformização de Jurisprudência nº.1007377, julgado em 2019, o TCEMG fixou o entendimento que os atos relativos às contratações temporárias não estão inseridos no artigo 71, inciso III da Constituição Federal, sendo sujeitos a registro apenas os realizados por meio de concurso público, embora esteja consignado nas razões de decidir que tais atos estariam insertos na fiscalização pelo Tribunal mediante auditorias ou outras formas. Entre os argumentos, figurou o fato de a Constituição Federal excluir da análise para fins de registro os cargos em comissão, o que teria sido feito em razão do caráter precário de tais contratações, característica essa que alcança também as admissões temporárias. Ademais, consignou-se que a expressão “a qualquer título” não teria o intuito de abarcar todas as modalidades de contratação, pois se assim o fosse, os contratos de pessoal advindos de terceirização também precisariam ser analisados para fins registro. Por fim, concluiu-se pelo seguinte:

I - uniformizar a jurisprudência suscitada no presente incidente, no sentido de que o ato de admissão proveniente de contratação temporária submetesse a exame de legalidade do TCEMG, mas não é sujeito à registro por este Tribunal de Contas, dentro dos limites estabelecidos pelo art. 71, inciso III da CR/88, c/c art. 37, II da CR/88;

II - aprovar enunciado de súmula de jurisprudência, nos seguintes termos: “O ato de admissão advindo de contratação temporária não se sujeita a registro no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos termos estabelecidos no inciso III do art. 71 e no inciso II do art. 37 da Constituição da República”.

3.1.1.2. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Conforme estabelecido na Resolução nº 01/2015, o TCEPE analisa contratações temporárias para fins de registro, mas não integralmente, aplicando-se amostragem a partir de uma matriz de risco. Cumpre destacar trecho da regulamentação:

Art. 8º Caberá ao Tribunal de Contas do Estado definir anualmente os órgãos ou entidades jurisdicionados que terão processos da modalidade admissão de pessoal, tipo contratação temporária, formalizados para fins de concessão de registro.

§ 1º A seleção dos órgãos ou entidades a que se refere o caput pautar-se-á nos critérios técnicos de seletividade contidos em Matriz de Risco do TCEPE, bem como em fatos ou informações de que o TCEPE tome ciência e sejam considerados relevantes para o exercício do controle externo.

3.1.1.3. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O TCESP cessou a análise de contratações temporárias para fins de registro a partir da Deliberação SEI Nº 007916/2020-42 de 2020, onde consignou o seguinte:

Artigo 1º - Não se autuarão processos para exame das contratações de pessoal por tempo determinado, passando a matéria a ser tratada no âmbito das Contas Anuais, com os devidos apontamentos levados a item específico dos respectivos relatórios de fiscalização. Parágrafo Único - Os processos não apreciados serão arquivados no estado em que se encontram e os feitos em grau de recurso declarados insubsistentes. Conforme informação obtida via e-mail, as contratações temporárias são tratadas em meio às contas anuais, mas somente quando for detectada irregularidade ou necessidade de recomendação à entidade contratante.

3.1.1.4. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

O TCEPB deixou de analisar as contratações temporárias, para fins de registro, a partir de 2010, com base na Resolução Normativa nº 11/2010, especificamente pelo Art. 2º, § 1º².

A partir da citada resolução, quando necessário, eram instaurados processos de inspeção especial pelo departamento específico de auditoria de atos de pessoal para apurar todo o quadro de pessoal, incluindo os contratos temporários. Nos termos de informação obtida via e-mail, atualmente a avaliação é realizada pelo setor de acompanhamento da gestão municipal e estadual, podendo estar inserida em relatório de análise geral das contas ou como auditoria temática, pois entendeu-se que o impacto nas contas e os alertas emitidos no acompanhamento da gestão trazem um resultado mais efetivo do que a negativa de registro (quando era o caso) de um ato por vezes já expirado. Ressalte-se que as entidades têm a obrigação de continuar enviando ao Tribunal as informações das contratações temporárias.

3.1.1.5. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso

No TCEMT as admissões temporárias também não vêm recebendo análise para fins de registro, mas são enfrentadas mediante fiscalização por amostragem, na forma disposta no Regimento Interno daquela Corte de Contas,⁸ a partir de alteração inserida pela Resolução nº 09/2018:

3 Art. 2º - Para cumprimento do disposto no artigo 1º, são atos de admissão merecedores de registro junto ao TCE, os de nomeação em decorrência de aprovação em concurso público, bem como a admissão de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate a Endemias – ACS/ACE, devidamente precedidas de processo seletivo público.

§ 1º - As contratações visando atender ao excepcional interesse público terão a análise da sua regularidade integrada ao processo específico de gestão geral de pessoal, sendo este decorrente de inspeções realizadas em auditorias do TCE.

Art. 201 O Tribunal de Contas apreciará, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão. [...]

§ 2º. A Secretaria de Controle Externo competente fará a análise dos atos de admissão decorrentes de concursos públicos e de processos seletivos públicos, com emissão de relatório técnico para apreciação do relator, que se dará por meio de julgamento singular.

§ 3º. As admissões temporárias serão encaminhadas e conhecidas, de forma eletrônica, nos prazos estabelecidos em provimento próprio, sendo o controle de legalidade exercido pela Secretaria de Controle Externo competente mediante procedimentos de fiscalização, por amostragem.

3.1.1.6. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Por meio da Instrução Normativa nº 38/2016,9 o TCEES excluiu as admissões temporárias da análise para fins de registro:

Art. 8º Para os fins do art. 221, inciso I, do RITCEES, os jurisdicionados mencionados no art. 1º desta Instrução Normativa encaminharão, no prazo de até 30 (trinta) dias contados a partir da data de início do efetivo exercício, documentos e informações referentes aos atos de admissão nos cargos e empregos públicos, nos termos da remessa Admissão, excetuando-se as nomeações para os cargos em comissão e as contratações temporárias de excepcional interesse público.

A previsão regimental referenciada na normativa está assim delineada³:

Art. 221. O Tribunal apreciará, para fins de registro, mediante procedimentos de fiscalização ou processo específico, a legalidade dos atos de: I - admissão de pessoal, a qualquer título, por órgão ou entidade das administrações direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;

3.1.1.7. Tribunal de Contas União

O TCU deixou de examinar, para fins de registro, os atos de contratação temporária, conforme previsão do art. 2º da Resolução nº 353/2023⁴:

Art. 2º É sujeito a registro ato de:

I - admissão de pessoal, exceto admissão temporária e nomeação para cargo em comissão ou função de confiança; (grifamos)

Inclusive em relação à análise das admissões decorrentes de concurso, bem como aposentadorias e pensões, nos termos do art. 5º e § 6º desta Resolução, “a unidade técnica, com base em critérios de probabilidade e relevância, dará prioridade ao exame dos atos com maior impacto e benefício financeiro potencial para a administração pública, devendo, a cada exercício, informar ao Plenário do Tribunal o quantitativo e a situação dos atos pendentes de apreciação, bem como sugerir os critérios a serem adotados para seleção dos atos prioritários e o tratamento a ser dado àqueles considerados não prioritários.”

Portanto, tratando-se de vínculo precário com o Poder Público, pode-se sustentar que não há obrigatoriedade de os Tribunais de Contas registrarem os atos de admissão dos contratos temporários, o que não afasta, contudo, a análise da legalidade/regularidade destas contratações.

4 TCEES. Regimento Interno. Disponível em: < <https://www.tcees.tc.br/wpcontent/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-16-2020.pdf>>. Acesso em 3 mar. 2021.

5 Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/ato-normativo/ATO-NORMATIVO-7322>, acesso em 20/10/2023.

Nesse contexto, comungo do entendimento ministerial no sentido de que

tratando-se de vínculo precário com o Poder Público, pode-se sustentar que não há obrigatoriedade dos Tribunais de Contas registrarem os atos de admissão dos contratos temporários, o que não afasta, contudo, a análise da legalidade/regularidade destas contratações.

Importante acrescentar, em corroboração à nova sistemática proposta, que, conforme se tem observado nos diversos processos dessa natureza, mais importante do que a análise individualizada de cada contrato temporário, para fins de registro, é a verificação dos pressupostos dessas contratações, notadamente, para se evitar sucessivas prorrogações, em detrimento da abertura de concurso público, para a nomeação de servidores efetivos para essas mesmas funções.

Dentro desse contexto, a fiscalização concomitante à abertura dos editais de testes seletivos, mediante a utilização das ferramentas tecnológicas já disponíveis, com vistas à verificação da efetiva excepcionalidade dessas contratações e sua conformidade com as hipóteses legais discriminadas na lei local, mostra-se muito mais adequada do que a análise individualizada, *a posteriori*, desses mesmos contratos, que acabam, quase sempre, por terem seu registro concedido, em virtude do decurso do tempo, conforme, aliás, previsão expressa do art. 7º, da Instrução Normativa 17/2016⁵, que prevê o registro após o decurso do prazo de vigência da contratação.

Trata-se, em última análise, de uma maneira mais eficiente de fiscalização das referidas contratações, com foco no processo de sua deflagração, e mais eficaz do ponto de vista dos resultados que poderão ser obtidos, com reflexos na própria atividade de planejamento da entidade promotora da contratação, quanto à real necessidade da admissão temporária, em contraposição à obrigação de criação e provimento de cargos efetivos.

Por derradeiro, acolho a proposição contida no item II, da Instrução nº 7497/23-CAGE, pela expedição de determinação à Coordenadoria Geral de Fiscalização para adoção de providências visando dar efetividade quanto ao decidido em relação ao item “b” do Acórdão nº 4025/15-STP (peça 13) – *Prejulgado nº 19 (peça 17)* – ora revisado, inclusive mediante a apresentação de propostas de readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados.

Outrossim, ainda em conformidade com a proposta da unidade técnica, determina-se o imediato encerramento e arquivamento de todos os Requerimentos de Análise Técnica – RAT e processos em andamento cujo objeto seja a apreciação

6 Art. 7º Poderá ser considerada prejudicada por perda de objeto a análise dos atos de admissão de pessoal cujos efeitos financeiros tenham se exaurido antes de seu julgamento pelo Tribunal, no caso de se encontrarem expirados os contratos de trabalho.

Parágrafo único. O reconhecimento da prejudicialidade da análise não exclui a necessidade de registro dos respectivos atos pela unidade técnica.

de admissões (contratações) temporárias e respectivas prorrogações, exceto em relação àqueles (a) que contenham determinação ou sanção sendo executadas ou (b) aqueles em tramitação nos quais tenham sido aplicadas sanções.

Em face do exposto, VOTO:

I - pela revisão do item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) – para que passe a contar com o seguinte teor:

b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal – CF, assim como as respectivas prorrogações, não demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro (art. 71, inciso III da CF), pelo Tribunal de Contas, ficando sujeitas à fiscalização na forma prevista nos seus regulamentos.;

I - pela expedição de determinação à Coordenadoria Geral de Fiscalização para adoção de providências visando dar efetividade quanto ao decidido em relação ao item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) –, ora revisado, inclusive mediante a apresentação de propostas de readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados;

II - por determinar o imediato encerramento e arquivamento de todos os Requerimentos de Análise Técnica – RAT e processos em andamento cujo objeto seja a apreciação de admissões (contratações) temporárias e respectivas prorrogações, exceto em relação àqueles (a) que contenham determinação ou sanção sendo executadas ou (b) aqueles em tramitação nos quais tenham sido aplicadas sanções.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em revisar o item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) – para que passe a contar com o seguinte teor:

b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal – CF, assim como as respectivas prorrogações, não demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro (art. 71, inciso III da CF), pelo Tribunal de Contas, ficando sujeitas à fiscalização na forma prevista nos seus regulamentos.;

I - expedir determinação à Coordenadoria Geral de Fiscalização para adoção de providências visando dar efetividade quanto ao decidido em relação ao item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) –, ora revisado, inclusive mediante a apresentação de propostas de readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados;

II - determinar o imediato encerramento e arquivamento de todos os Requerimentos de Análise Técnica – RAT e processos em andamento cujo objeto seja a apreciação de admissões (contratações) temporárias e respectivas prorrogações, exceto em relação àqueles (a) que contenham determinação ou sanção sendo executadas ou (b) aqueles em tramitação nos quais tenham sido aplicadas sanções.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, 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 o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 4 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

ASCENÇÃO FUNCIONAL EDUCADOR INFANTIL – PROFESSOR REENQUADRAMENTO

PROCESSO N° : 626267/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICIPIO DE CAMPO LARGO
INTERESSADO : MAURICIO ROBERTO RIVABEM, SILVIO SEGURO
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 2105/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Reenquadramento de cargos públicos para carreira diversa à do provimento inicial. Regra constitucional do concurso público. Jurisprudência consolidada. Impossibilidade.

1 DO RELATÓRIO

O Procurador-Geral do Município de Campo Largo formulou consulta ao Tribunal de Contas, com vistas a obter o pronunciamento sobre o seguinte quesito:

i) é possível a inclusão, através de reenquadramento, dos cargos públicos de provimento efetivo de auxiliar de educação infantil e atendente de creche júnior no plano de cargos, carreira e remuneração do magistério municipal?

A petição inicial veio instruída com parecer ofertado por integrante da Procuradoria-Geral do Município (peças 3 e 4), mediante o qual opinou pela impossibilidade do reenquadramento, ante a violação do art. 37, II da Constituição e a inobservância da Súmula Vinculante n° 43.

Distribuído o expediente, a consulta foi recebida pelo Despacho n° 1423/23 (peça 6), determinando-se seu processamento em conformidade com as normas regimentais.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca indicou a existência de julgados relacionados à indagação formulada (peça 8).

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou da existência de impactos em sistemas ou fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas, requerendo a remessa do feito, após o julgamento, para ciência e demais encaminhamentos eventualmente necessários (peça 10).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em linha com o que advogou o parecerista local, sustentou a inviabilidade, no regime constitucional, do reenquadramento proposto, registrando, ademais, o entendimento do Supremo Tribunal Federal a esse respeito, mesmo nos casos de eventual desvio de função. Ao fim, sugeriu a seguinte resposta à consulta:

O reenquadramento não é possível sob pena de violação ao artigo 37, inciso II da Constituição Federal, o qual estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende necessariamente de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (peça 11).

De semelhante modo, o Ministério Público de Contas asseverou que a compreensão doutrinária e jurisprudencial sob a vigente ordem constitucional impede a admissão de quaisquer formas de provimento derivado em cargos públicos. Para tanto, referenciou consulta anteriormente respondida por esta Corte de Contas, bem como a tramitação do Projeto de Lei nº 2387/2023 perante a Câmara dos Deputados, que pretende a inclusão dos professores de educação infantil dentre os profissionais do magistério público da educação básica. Assim, sugeriu a oferta de resposta negativa ao quesito proposto e a advertência ao consulente quanto ao teor do art. 33 da Constituição Estadual, do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 73 da Lei nº 9.504/97 (peça 12).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, reafirmo o conhecimento da consulta, porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos art. 311 e 312 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

No mérito, em compasso com os pareceres uniformes que instruem o expediente, impõe-se rejeitar a hipótese aventada pelo consulente, a propósito do reenquadramento de cargos efetivos de auxiliar de educação infantil e de atendente de creche júnior em carreira distinta – especificamente, a do magistério municipal.

Nesse passo, como bem ressaltou o Representante do *Parquet* de Contas, apesar de a dúvida versar sobre a disciplina legal de cargos da estrutura funcional do Município de Campo Largo, a fim de satisfazer o requisito de abstração, é importante ofertar-se resposta “em tese” – como exige o § 1º do art. 311 do texto regimental.

Com esse propósito, restrito ao conteúdo da pergunta formulada pelo consulente, denota-se que o reenquadramento de servidores de determinada carreira para estrutura de cargos distinta malfeire o princípio constitucional do acesso ao serviço público mediante concurso – previsto no já citado art. 37, inciso II da Constituição da República.

Este Tribunal de Contas já teve a oportunidade de se manifestar sobre semelhante questionamento ao ora apresentado, em consulta sob a relatoria do Conselheiro Durval Amaral, referenciada na instrução:

CONSULTA. REENQUADRAMENTO DO CARGO DE EDUCADOR INFANTIL PARA PROFESSOR DE EDUCAÇÃO INFANTIL. IMPOSSIBILIDADE. DIFERENÇA DA COMPLEXIDADE DAS FUNÇÕES E REQUISITOS DE ACESSO. INFRINGÊNCIA AO ART. 37, II, DA CF/88. PRECEDENTE.

1. Diante da regra do acesso aos cargos públicos mediante concurso, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal, não se mostra possível o reenquadramento de servidores ocupantes do cargo de Educador Infantil para o cargo de Professor de Educação Infantil, ante a diversidade de requisitos para o provimento dos referidos cargos.
2. Conhecimento e resposta da consulta.
(TCE-PR. Tribunal Pleno. Acórdão nº 504/15–STP. Processo nº 87308-3/13. Rel. Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. DETC 04/03/2015)

As razões expostas naquele precedente, identificadas nos pareceres instrutivos, permanecem hígidas: a diversidade de requisitos para ingresso e de atribuições para diferentes cargos impossibilita a investidura de qualquer servidor em carreira distinta sem a prévia realização de concurso público.

Nesse sentido, é adequada a menção à Súmula Vinculante nº 43 (resultante da conversão da Súmula nº 685/STF), que textualmente dispõe:

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

Assim, de modo a resguardar a integridade e a coerência da jurisprudência desta Corte de Contas, há de ser reiterado o posicionamento já sedimentado, quanto à inviabilidade do reenquadramento de servidores públicos para cargos de carreira distinta à da sua investidura inicial.

Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno **conheça** da presente consulta, respondendo-a nos seguintes termos: “não é possível o reenquadramento de titulares de cargos públicos de provimento efetivo em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investidos”.

Com o trânsito em julgado, cientifique-se a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer da presente consulta, respondendo-a nos seguintes termos:

I - não é possível o reenquadramento de titulares de cargos públicos de provimento efetivo em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investidos.

Com o trânsito em julgado, cientifique-se a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado.

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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

CARGO EM COMISSÃO

NOMEAÇÃO – PARÂMETROS – PREJULGADO Nº 9

PROCESSO Nº : 388331/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PÉROLA
INTERESSADO : VALDETE CARLOS DE OLIVEIRA GONÇALVES DA CUNHA
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2541/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Pérola. Não há impedimento de ascendente e descendente exercerem cargos em comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, quando, lotados em diferentes secretarias, não houver hierarquia funcional entre ambos, observado o Prejulgado 09 deste Tribunal.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (RELATOR ORIGINÁRIO)

Tratam os autos de Consulta do Município de Pérola, da qual recebi por meio do Despacho 483/33 (peças 6).

O consulente indagou o seguinte: “Há possibilidade de ascendente e descendente exercerem cargos em comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, não havendo hierarquia funcional entre ambos, pois, lotados em secretarias diferentes?”

Os autos foram instruídos pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca por meio da Informação 87/23, pela Coordenadoria de Gestão Municipal por meio da Instrução 6865/24 (peças 11) que opinou pela impossibilidade, e pelo Ministério Público de Contas, que afirmou que a questão está respondida pelo Prejulgado 09 deste Tribunal, por meio do Parecer 70/24 (peças 12).

É o breve relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) por meio da Instrução 685/24, com base em julgados do Supremo Tribunal Federal (Súmula 13 e da Reclamação 19529 AgR, Rel. Ministro Dias Tofoli, 2ª Turma, 15/03/2016), e o Prejulgado 09 deste Tribunal, concluiu que a nomeação ou a manutenção em cargos de chefia, direção ou assessoramento de pessoa que possui parentesco com agente político do mesmo ente público viola os princípios norteadores da Administração Pública, eis que a proibição de nomear ou manter parentes para cargos comissionados, nasce

diretamente da Constituição Federal, notadamente dos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade.

E a resposta da CGM foi a seguinte:

Pergunta: Há possibilidade de ascendente e descendente exercerem cargo em comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, não havendo hierarquia funcional entre ambos, pois, lotados em secretarias diferentes?
Resposta: Não há possibilidade de ascendente e descendente exercerem cargos de comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, haja vista a existência de potencial influência no processo decisório de escolha em ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade.

O Ministério Público de Contas arriou sua resposta com base no Prejulgado 09 deste Tribunal, que é minucioso e enfrenta a questão de forma detalhada. Ao fim, alegou que como o Prejulgado tem efeito vinculante a Consulta estaria prejudicada e não deveria ser conhecida.

2.1 VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (VENCIDO)

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

Questão: Há possibilidade de ascendente e descendente exercerem cargos em comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, não havendo hierarquia funcional entre ambos, pois, lotados em secretarias diferentes?

Resposta: Não há possibilidade de ascendente e descendente exercerem cargos de comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, haja vista a existência de potencial influência no processo decisório de escolha em ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade.

Ressalto que o Município deverá observar, na espécie, o Prejulgado 09 deste Tribunal, colacionado pelo Ministério Público de Contas, no Parecer 70/24 (peça 12) e pela Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução 685/24 (peça 11).

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

3 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (RELATOR DESIGNADO)

Trata o presente processo de Consulta formulada pelo município de Pérola em que questiona se “há a possibilidade de ascendente e descendente exercerem cargos em comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Planejamento, não havendo hierarquia funcional entre ambos, pois, lotados em secretarias diferentes?”

Propõe o Conselheiro Relator Augustinho Zucchi a seguinte resposta:

Resposta: Não há possibilidade de ascendente e descendente exercerem cargos de comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, haja vista a existência de potencial influência no processo decisório de escolha em ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade.

Em que pese o voto do Conselheiro, divirjo, respeitosamente, da proposta apresentada.

Questiona o consulente se “há possibilidade de ascendente e descendente exercerem cargos em comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, não havendo hierarquia funcional entre ambos, pois, lotados em secretarias diferentes”. Reforça em sua manifestação que seria para ocuparem cargos comissionados diferentes e sem qualquer tipo de subordinação ou hierarquia, lotados em setores independentes, sem qualquer parentesco com a autoridade nomeante.

O nepotismo – favorecimento de vínculos de parentesco nas relações públicas de trabalho – embora não tenha expressa vedação no texto constitucional, começou a ser combatido em nosso ordenamento jurídico em decorrência da evolução do estado democrático de direito e dos princípios administrativos constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal, em especial, os da impessoalidade, moralidade e eficiência.

Nesse contexto, a Sumula n. 13 foi editada pelo Supremo Tribunal Federal, estabelecendo que ofende a Carta Maior a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas.

Ao aplicar a referida súmula, o Supremo Tribunal Federal orienta que é necessária a observância de critérios objetivos, que permitam a correta identificação dos casos de nepotismo:

Ao editar a Súmula Vinculante 13, embora não se tenha pretendido esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, foram erigidos critérios objetivos de conformação, a saber: I) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada. II) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante. III) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada e IV) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional

sobre a autoridade nomeante. 2. A incompatibilidade da prática enunciada na Súmula 13 com o artigo 37, caput, da CF/1988 não decorre diretamente da existência de relação de parentesco entre pessoa designada e agente político ou servidor público ocupante de cargo em comissão ou função comissionada, mas da presunção de que a escolha para ocupar cargo de direção, chefia ou assessoramento tenha sido direcionada a pessoa com relação de parentesco com alguém que tenha potencial de interferir no processo de seleção (Rcl 19.529 AgR, rel. min. Dias Toffoli, 2ª T, J.15.3.2016, DJE de 18.4.2016). Em sede de reclamationária, com fundamento na Súmula Vinculante 13, é imprescindível a perquirição de projeção funcional ou hierárquica do agente político ou do servidor público de referência no processo de seleção para fins de configuração objetiva do nepotismo na contratação de pessoa com relação de parentesco com ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento no mesmo órgão, salvo ajuste mediante designações recíprocas. 3. Reclamação julgada improcedente. Cassada a liminar anteriormente deferida (Rcl 18564, rel. min. Gilmar Mendes, red. p/o Ac. Min. Dias Toffoli, 2ª T, J. 23.2.2016 DJE 161 de 3.8.2016).

Logo, os critérios objetivos estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal para caracterizar o nepotismo referem-se às relações de parentesco existentes entre: a) a pessoa nomeada e a autoridade nomeante; b) o nomeado e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento, se existente subordinação direta ou indireta entre eles; c) o nomeado e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante; e d) dos casos de nepotismo cruzado, ocorridos quando realizadas designações recíprocas, em que um agente público nomeia parente de outro agente, enquanto este nomeia alguém com vínculo de parentesco com aquele.

No mesmo sentido é o teor do Prejulgado 09, deste Tribunal de Contas, que prevê “Para a caracterização do nepotismo direto as circunstâncias são de ordem objetiva, bastando a constatação da relação de parentesco com autoridade nomeante;”

Portanto, para caracterizar o nepotismo, é necessário não apenas o parentesco entre os nomeados para ocupar cargos de direção, chefia ou assessoramento no mesmo órgão, mas a subordinação entre os cargos ou a capacidade de influenciar no processo de nomeação direta ou indiretamente, o que não se vislumbra no questionamento em apreço.

Ascendente e descendente atuariam em secretarias distintas, com chefias diversas e competências diferentes, não se podendo presumir que haveria a influência de um no processo de seleção de outro. Também não existe relação de parentesco com a autoridade nomeante, tampouco subordinação hierárquica ou projeção funcional entre ambos. Tampouco há qualquer indício de que existiria “potencial influência no processo decisório de escolha”.

Desse modo, não estão satisfeitos quaisquer dos critérios objetivos estabelecidos pelo STF para a caracterização do nepotismo, nem há ofensa as normas do Prejulgado 09, deste Tribunal, no caso sob consulta.

É nesse sentido a jurisprudência pátria em casos semelhantes:

O nepotismo constitui prática vedada em todos os âmbitos da Administração Pública por violar os princípios constitucionais da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, diante de situações de influência e favorecimentos na ocupação de cargos públicos em razão do parentesco. A Súmula Vinculante n. 13 do STF deve receber interpretação condizente com os princípios e bens jurídicos que se visa resguardar, tendo o próprio Pretório Excelso, em decisões posteriores, firmado a orientação de ser inaplicável o Enunciado às situações em que inexistir relação de subordinação hierárquica entre os ocupantes de cargo em comissão ou de ascendência funcional ou hierárquica em relação à autoridade nomeante. O ato de exoneração da impetrante do cargo em comissão motivada em recomendação do Ministério Público que remete à situação de nepotismo padece de ilegalidade, por não existir relação de subordinação hierárquica entre o cargo de Direção ocupado pela requerente e o cargo político de Secretário Municipal exercido pelo seu cunhado. (TJ-MG – Proc. nº 10180170047898002, Rel. Des. Armando Freire, julgado em 26/06/2019, publicado em 03.07.2019) (grifo nosso) MANDADO DE SEGURANÇA. NEPOTISMO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO HIERÁRQUICA OU PROJEÇÃO FUNCIONAL. DIREITO LÍQUIDO E CERTO COMPROVADO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. SEGURANÇA CONCEDIDA, NOS TERMOS DO ARTIGO 1º DA LEI FEDERAL Nº 12.016, DE 07 DE AGOSTO DE 2.009.

1. O excelso Supremo Tribunal Federal, visando resguardar os princípios da Administração Pública, previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, em especial o princípio da moralidade, editou a Súmula Vinculante nº 13, rechaçando a prática do nepotismo. 2. A incompatibilidade da prática enunciada na Súmula Vinculante nº 13 com o disposto no artigo 37, caput, da Carta Política não decorre diretamente da existência de relação de parentesco entre pessoa designada e agente político ou servidor público ocupante de cargo em comissão ou função comissionada, mas da presunção de que a escolha para ocupar cargo de direção, chefia ou assessoramento tenha sido direcionada a pessoa com relação de parentesco com alguém que tenha potencial de interferir no processo de seleção. 3. Para a configuração objetiva do nepotismo, faz-se imprescindível a demonstração de hierarquia ou projeção funcional ao servidor público, com a pessoa com a qual possui parentesco. 4. Comprovado nos autos que os impetrantes, apesar do grau de parentesco por afinidade, não possuem subordinação hierárquica, tampouco projeção funcional, impõe-se a concessão da ordem mandamental para proibir a exoneração dos impetrantes, em razão do nepotismo. 5. SEGURANÇA CONCEDIDA. (TJ-GO – Proc. nº 0458799-30.2018.8.09.0000, Rel. Des. NORIVAL SANTOMÉ, julgado em 1º.06.2020, 6ª CC, DJ de 1º.06.2020) APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – NEPOTISMO – REQUERIDO NOMEADO PARA CARGO EM COMISSÃO QUE É GENRO DA SECRETÁRIA ESTADUAL DE OUTRA PASTA – INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE SUBORDINAÇÃO – ALEGADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVA – INOCORRÊNCIA – CONTRA O PARECER, RECURSOS PROVIDOS PARA, EM REFORMANDO A SENTENÇA, JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO. Se inexistir subordinação hierárquica, entre o requerido e sua sogra, já que lotados perante Secretarias diversas, não há falar em nepotismo. Precedentes do STF. No caso, não se verificou ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, razão pela qual o recurso deve ser provido para, em reformando a sentença, julgar improcedente a ação. (TJ-MS – Proc. nº 0900510-82.2017.8.12.0001, Rel. Des. Marco André Nogueira Hanson, julgado em 31.05.2019, 2ª CC, publicado em 04.06.2019)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DE SUPOSTO SOGRO POR AFINIDADE PARA CARGO DE ASSESSOR PARLAMENTAR. VÍNCULO DE PARENTESCO CONFIGURADO COM BASE NA LEI. PONTO DE PARTIDA DA DISCUSSÃO. INSUFICIÊNCIA PARA CONFIGURAÇÃO DO NEPOTISMO E DE ATO ÍMPROBO. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO, CONSISTENTE NO PROPÓSITO DELIBERADO DE ATENDER INTERESSES PESSOAIS OU PRIVILEGIAR O VÍNCULO. NÃO COMPROVAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA AVENTADA PROXIMIDADE ENTRE AS PARTES. ASSESSOR NOMEADO EM RAZÃO DA EXPERIÊNCIA, CONHECIMENTO E POPULARIDADE QUE POSSUIA NA CIDADE. SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS PELO CONTRATADO. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. SENTENÇA REFORMADA. ABSOLVIÇÃO DOS RÉUS.

1. O vínculo de parentesco é o ponto de partida da discussão sobre o nepotismo, mas não é o único elemento que deve ser apurado. Além dessa análise, deve ocorrer a conjugação com os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, isonomia e eficiência, os quais regem a questão de provimento de cargos públicos.

2. Para configuração do ato ímprobo à luz da Súmula Vinculante nº 13, exige-se a análise de dois aspectos: objetivo, em que se apura a efetiva relação de parentesco, e o subjetivo, que consiste no propósito deliberado de atender interesses pessoais com a nomeação de familiar ou de privilegiar o vínculo, sendo certo que este último requisito é de difícil constatação.

3. De todas as provas colhidas nos autos não é possível concluir que a ré Rosane tenha nomeado o réu Francisco com o dolo, ainda que genérico, de beneficiá-lo. Na verdade, conforme relatado pelas testemunhas e informantes, a escolha de Francisco decorreu do fato de que ele era uma pessoa popular na cidade e, por isso, seria um bom aliado político. Dessa forma, não está configurado o elemento subjetivo que permite a conclusão pela prática de ato ímprobo. RECURSO 1 PROVIDO. RECURSO 2 PROVIDO. RECURSO 3 PREJUDICADO. (TJ-PR – Proc. nº 0029189-82.2018.8.16.0030, Rel. Des. Nilson Mizuta, julgado em 04/08/2020, 5ª CC, publicado em 06.08.2020)

Portanto, entendo possível a nomeação de ascendente e descendente para ocuparem cargos comissionados distintos, sem qualquer tipo de subordinação e hierarquia, lotados em setores diferentes e independentes entre si, sem qualquer parentesco com a autoridade nomeante.

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

CONSULTA: Se há possibilidade de ascendente e descendente exercerem cargos em comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, não havendo hierarquia funcional entre ambos, pois, lotados em secretarias diferentes?

RESPOSTA: Não há impedimento de ascendente e descendente exercerem cargos em comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, quando não houver hierarquia funcional entre ambos, pois, lotados em secretarias diferentes, desde que observado o Prejulgado 09, deste Tribunal.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros

pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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 MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em CONHECER a presente Consulta e no mérito RESPONDER os questionamentos no sentido de que:

I - CONSULTA: Se há possibilidade de ascendente e descendente exercerem cargos em comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, não havendo hierarquia funcional entre ambos, pois, lotados em secretarias diferentes?

II - RESPOSTA: Não há impedimento de ascendente e descendente exercerem cargos em comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, quando não houver hierarquia funcional entre ambos, pois, lotados em secretarias diferentes, desde que observado o Prejulgado 09, deste Tribunal.

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

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

O Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido), votou para que a presente consulta seja respondida nos seguintes termos

não há possibilidade de ascendente e descendente exercerem cargos de comissão, como Secretário Municipal e Diretor de Departamento, haja vista a existência de potencial influência no processo decisório de escolha em ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 15 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS PRECATÓRIOS – AQUISIÇÃO - PARÂMETROS

PROCESSO N° : 209569/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE JACAREZINHO
INTERESSADO : MARCELO JOSE BERNARDELI PALHARES, OTÁVIO HENRIQUE
GRENDENE BONO
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 2103/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Possibilidade de aquisição de precatórios de terceiros para compensação de créditos com outro ente público, mediante procedimento licitatório na modalidade pregão, desde que atendidos os requisitos de existência de lei local do ente devedor do precatório admitindo a operação, de existência de comum acordo entre os entes e de observância da ordem prioritária de quitação fixada pelo art. 100, § 22, da Constituição Federal. Pelo conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR)

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Jacarezinho, por intermédio de seu Prefeito, Sr. Marcelo José Bernardeli Palhares, em que fez os seguintes questionamentos:

- i) Pode o município adquirir/comprar créditos previdenciários com decisão transitada em julgado (autorizados judicialmente para compensação de terceiros) com deságio para compensação junto ao INSS em débito próprio?
- ii) Sendo possível a aquisição dos créditos, qual seria a modalidade de contratação que o município deve adotar?

Constou, ao final, pedido de distribuição dos autos por prevenção ao Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, em razão de ter sido relator do Acórdão n° 2073/21 – Tribunal Pleno, em que foi respondida Consulta sobre a possibilidade de contratação de empresa que efetue os trâmites administrativos e judiciais necessários à compensação previdenciária.

Após distribuição por sorteio, por meio do Despacho n° 423/23 (peça 6), deixou-se de reconhecer a prevenção suscitada, por se tratar de dúvida diversa daquela respondida pelo mencionado Acórdão, bem como determinou-se a intimação do Consulente para emenda à Inicial, apresentando novo parecer jurídico, em observância ao disposto no art. 311, IV, do Regimento Interno.

Com a juntada da emenda à Inicial (peças 8 a 10), o feito passou a estar devidamente instruído por Parecer Jurídico (peça 10) contendo as seguintes conclusões:

(...) sim, o Município poderá adquirir créditos previdenciários com decisão transitada em julgado (autorizados judicialmente para compensação de terceiros) com deságio para compensação junto ao INSS em débito próprio. (...) tais créditos podem ser objeto de contratação por meio de Pregão Eletrônico, seja no âmbito da Lei nº 10.520/2002 ou da Lei nº 14.133/2021.

A Consulta foi recebida pelo Despacho nº 471/23 (peça 12), eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 311 e 312 do Regimento Interno.

Em conformidade com o trâmite regimental, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 44/23 (peça 14), em que atestou não constatar

a presença de Acórdãos que se amoldem a consulta em questão ou que possam auxiliar em seu deslinde, na medida em que a Jurisprudência desta Corte vem se firmando em relação a contratação de empresas para a compensação tributária ou previdenciária, não tendo enfrentado, até o momento, questão relativa a permissão para que o próprio Município realize a compensação, adquirindo diretamente os créditos com deságio.

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em virtude do art. 252-C do Regimento Interno, esta emitiu o Despacho nº 346/23 (peça 16), em que informou que

se vislumbram impactos na atividade de fiscalização, motivo pelo qual o processo deve tramitar pela CGF após seu julgamento (...), considerando eventual necessidade de atualização das orientações às equipes de fiscalização.

Em seguida, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 4135/23 (peça 17), em que opinou pela resposta à Consulta, nos seguintes termos:

(...) Não é possível a aquisição, pelo Município, de créditos previdenciários com decisão transitada em julgado, com deságio para compensação junto ao INSS em débito próprio por falta de previsão legal e pela impossibilidade de utilizar os créditos para esse fim, uma vez que a Lei nº 9430/96 e a IN-RFB 2055/2021 vedam a compensação com créditos de terceiros. (...) Prejudicada em razão da resposta negativa à questão anterior.

A Procuradoria-Geral de Contas, por meio do Parecer nº 06/24 (peça 18), divergindo da unidade técnica, propôs o oferecimento das seguintes respostas:

1) é juridicamente possível a utilização, pelo ente público, de precatório adquirido de terceiro para a compensação com débitos existentes perante outra pessoa jurídica de direito público, desde que satisfeitos três requisitos: (i) existência de lei local do ente devedor do precatório admitindo a operação (inclusive em operações envolvendo a União, tendo em vista a decisão do STF na ADI 7047); (ii) a existência de comum acordo entre os entes; (iii) a observância da ordem prioritária de quitação fixada pelo art. 100, §22, da Constituição.
2) a eventual aquisição de precatórios deverá ser realizada por meio de

processo licitatório, admitida a modalidade pregão, por se tratar de bem de natureza comum, adotando-se como critério de julgamento o menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, e art. 29, *caput*, ambos da Lei nº 14.133/2021).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO 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, em que pese o entendimento diverso da Coordenadoria de Gestão Municipal, devem ser emitidas as respostas propostas pela Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas, com pequena modificação na resposta ao segundo quesito.

Em relação ao primeiro quesito,¹ sustentou a unidade técnica, em síntese, o entendimento de que, embora o instituto da compensação de dívidas encontre previsão no Código Civil² e no Código Tributário Nacional³ e seja possível em relação a créditos próprios, “não existe previsão legal que permita o Município adquirir precatórios de terceiros para utilizar na compensação de débitos que tenha com a Previdência Social” (grifou-se), bem como que existem disposições expressamente contrárias a essa possibilidade, constantes do art. 74 da Lei Federal nº 9.430/96, que veda a compensação com tributos de terceiros,⁴ bem como do art. 75, I, da Instrução Normativa RFB nº 2055/2021, que estabelece que será considerada não declarada a compensação de crédito que seja de terceiros.⁵

Não obstante a normativa federal infraconstitucional citada seja contrária à possibilidade de compensação de créditos adquiridos de terceiros, como demonstrado pela unidade técnica, acrescentou a d. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas que, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 113/2021 (publicada no DOU em 09/12/2021, um dia após a publicação da mencionada Instrução Normativa)

1 i) Pode o município adquirir/comprar créditos previdenciários com decisão transitada em julgado (autorizados judicialmente para compensação de terceiros) com deságio para compensação junto ao INSS em débito próprio?

2 Art. 368. Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem.

3 Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

(...)

II - a compensação;

4 Art. 74. O sujeito passivo que apurar crédito, inclusive os judiciais com trânsito em julgado, relativo a tributo ou contribuição administrado pela Secretaria da Receita Federal, passível de restituição ou de ressarcimento, poderá utilizá-lo na compensação de débitos próprios relativos a quaisquer tributos e contribuições administrados por aquele Órgão.

5 Art. 75. É vedada e será considerada não declarada a compensação do crédito que:

I - seja de terceiros;

e do julgamento da ADI 7047 pelo Supremo Tribunal Federal (publicado no DJE em 19/12/2023), tornou-se possível a utilização, pelos entes públicos, de precatórios federais adquiridos de terceiros para a quitação de débitos junto a outra pessoa jurídica de direito público (como o INSS), desde que exista lei federal autorizadora, haja acordo mútuo e seja observada a ordem de quitação prioritária do art. 100, § 22, da Constituição.

Assim, considerando que a resposta à Consulta formulada deve ser oferecida em tese, bem como que, ao menos abstratamente, o ordenamento constitucional passou a contemplar a possibilidade da operação aventada pelo Consulente, deverá ser oferecida a resposta sugerida pela representante ministerial, para o que se adota como razões de decidir a seguinte passagem da fundamentação do Parecer nº 06/24 (peça 18, fls. 2 a 7), em que exauriu a matéria de maneira brilhantemente didática:

O instituto da compensação, na seara do direito tributário, representa modalidade de extinção do crédito tributário (art. 156, II, do CTN), assim como o pagamento, a transação, a prescrição e a decadência, entre outros. Na sequência, o CTN disciplina, ainda que vagamente, a referida modalidade extintiva: Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública. Parágrafo único. Sendo vincendo o crédito do sujeito passivo, a lei determinará, para os efeitos deste artigo, a apuração do seu montante, não podendo, porém, cominar redução maior que a correspondente ao juro de 1% (um por cento) ao mês pelo tempo a decorrer entre a data da compensação e a do vencimento. Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

Do art. 170, caput, acima transcrito, verifica-se a necessidade de previsão legal expressa para autorizar a compensação de créditos tributários com outros créditos, líquidos e certos, titularizados pelo devedor em face da Fazenda Pública. O art. 170-A, por sua vez, veda o aproveitamento de créditos discutidos em ação judicial anteriormente ao trânsito em julgado da demanda. Em outras palavras, somente depois de definitivamente constituído na seara judicial é que o crédito poderia ser utilizado, desde que autorizada a compensação por meio de lei. Ocorre, porém, que a Emenda Constitucional nº 113/2021 inseriu os §§ 21 e 22 ao art. 100 da Constituição:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (...)

§ 21. Ficam a União e os demais entes federativos, nos montantes que lhes são próprios, desde que aceito por ambas as partes, autorizados a utilizar valores objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público para amortizar dívidas, vencidas ou vincendas: I - nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam detidos pelo ente federativo que figure como devedor na sentença de que trata o caput deste artigo;

II - nos contratos em que houve prestação de garantia a outro ente federativo;
III - nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e IV - nas obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos.

§ 22. A amortização de que trata o § 21 deste artigo:

I - nas obrigações vencidas, será imputada primeiramente às parcelas mais antigas;

II - nas obrigações vincendas, reduzirá uniformemente o valor de cada parcela devida, mantida a duração original do respectivo contrato ou parcelamento. (sem destaque no original)

Como se sabe, o art. 100 da Constituição disciplina o pagamento de dívidas pelo Poder Público decorrentes de condenações judiciais transitadas em julgado. A realização dos adimplementos, na sistemática adotada pelo constituinte, ocorre por meio dos precatórios, que nada mais são que títulos que veiculam requisições de pagamento, formuladas pelo Presidente do Tribunal de Justiça e direcionadas ao ente público devedor. Uma vez requisitado o pagamento, o valor necessário à quitação deverá ser provisionado e incluído no orçamento anual do exercício seguinte. Os dispositivos acima transcritos, por sua vez, estabeleceram verdadeiro regime de compensação de créditos entre os entes federativos, possibilitando a utilização de indenizações reconhecidas judicialmente para a quitação de débitos de naturezas diversas. Assim, por exemplo, se determinado Município é vencedor em ação contra o Estado, e existindo mútuo acordo, o respectivo crédito poderá ser utilizado para compensar crédito estadual devido pela municipalidade. Inclusive, o § 22 determina a ordem prioritária de quitação dos débitos em caso de obrigações vencidas ou vincendas. Desse modo, parece inexistir dúvida quanto à possibilidade de compensação de créditos nas situações em que os entes federados sejam reciprocamente credores e devedores de quantias certas e líquidas – para tanto, bastará a formalização do acordo quanto à operação. Remanesce, por outro lado, a dúvida a respeito da viabilidade jurídica de aquisição de créditos de terceiros para que seja realizada a compensação de dívida existente com outro ente público. E, ao analisar outros dispositivos constitucionais inseridos pela EC 113/2021, a conclusão a que se chega é positiva. Veja-se a redação do §§ 11 do art. 100 da Constituição: § 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;

II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda;

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou

V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo. (...)

Percebe-se que a EC 113/2021, especialmente por meio do § 11 inserido ao art. 100 da Constituição, reconheceu de maneira ampla a possibilidade de utilização

de precatórios como crédito para a quitação de débitos inscritos em dívida ativa do ente devedor. Importante frisar que tal operação restou condicionada à regulamentação da matéria em lei local – exceto em relação à União, para quem a norma constitucional estabeleceu aplicabilidade imediata.

No entanto, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 7047, conferiu interpretação conforme ao § 11, de modo a “excluir a expressão ‘com autoaplicabilidade para a União’ de seu texto”.⁶ A partir do julgado, deduz-se que a compensação de créditos com a União demandará, simetricamente, a edição de lei regulamentadora federal. Parece-nos, pois, que a decisão do STF na referida ADI fixou o art. 100, § 11, da Constituição, como norma de eficácia limitada em relação a todos os entes federados, excluindo a natureza de norma de eficácia plena, para a União, que havia sido definida pelo constituinte reformador. Assim, a mediação legislativa prévia passou a ser exigida para viabilizar a aplicação do dispositivo. Ainda, o referido § 11 admitiu de forma explícita a utilização de créditos próprios ou “adquiridos de terceiros”, desde que sejam reconhecidos pelo ente federativo devedor ou sejam decorrentes de decisão judicial transitada em julgado. Aliás, a redação do dispositivo possui caráter ampliativo, o que nos leva à conclusão de que poderá ser manejado por pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou de direito privado. Especificamente em relação às pessoas jurídicas de direito público, parece-nos que o § 11 deve ser lido de maneira conjugada com o § 21. Nesse passo, a possibilidade de utilização, pelo ente público, de precatório adquirido de terceiro para a compensação com débitos existentes perante outra pessoa jurídica de direito público deverá satisfazer três requisitos: (i) existência de lei local do ente devedor do precatório admitindo a operação (inclusive em transações envolvendo a União, tendo em vista a decisão do STF mencionada); (ii) a existência de comum acordo entre os entes; (iii) a observância da ordem prioritária de quitação fixada pelo art. 100, § 22, da Constituição.

Em outras palavras, se o Município, devedor do INSS, adquirir precatório federal de terceiro, este título poderá ser utilizado para a quitação do débito junto à autarquia previdenciária, desde que haja lei federal autorizadora, acordo mútuo e que a quitação observe a ordem prioritária do art. 100, § 22, da Constituição. Vale mencionar que as Emendas à Constituição nº 113/2021 e 114/2021 pretenderam criar mecanismos de contenção da destinação de recursos ao pagamento de precatórios, inclusive com a criação de teto para pagamento dos débitos judiciais.⁷ Essa manobra ficou popularmente conhecida como “calote”, por normalizar o adiamento do pagamento de débitos judiciais pelos entes públicos – felizmente, no entanto, o STF, ao julgar a ADI 7064 (concomitantemente ao julgamento da ADI 7047), reconheceu a inconstitucionalidade das medidas protelatórias do pagamento de precatórios.⁸

6 Acórdão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731>

7 Conforme se nota do art. 107-A, do ADCT, inserido pela EC 114/2021, assim redigido: Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma: (...)

8 Conforme se extrai da ata de julgamento: Decisão: O Tribunal, por maioria, converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito e conheceu da presente ação direta para julgá-la parcialmente procedente para: (i) dar interpretação conforme a Constituição ao caput do art. 107-A do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 114/2021 para que seus efeitos somente operem para o exercício de 2022; (ii) declarar a inconstitucionalidade, com supressão de texto, dos incisos II e III do art. 107-A do ADCT; (iii)

Assim, pela redação daquelas Emendas, se por um lado o teto orçamentário destinado ao pagamento de precatórios viabilizou a prorrogação dos prazos para pagamento das dívidas pelos entes públicos, por outro foram estimulados os mecanismos de cessão dos precatórios, e a sua utilização, de maneira vinculada, para a quitação de débitos de natureza diversa. Considerando, porém, a interpretação dada à matéria pelo STF nas ADIs 7064 e 7047, foi bloqueado o estabelecimento de teto de recursos para pagamento dos precatórios e, por outro lado, foi limitado o mercado de negociação de precatórios, tendo em vista o afastamento da autoaplicabilidade, em relação à União, do art. 100, § 11, da Constituição. Tais circunstâncias, aliás, devem arrefecer o mercado de precatórios, diante da possível diminuição dos prazos para o Poder Público quitar os débitos judiciais, e da necessidade de regulamentação local para a efetivação da compensação. Apesar de enfraquecido, o mercado de negociação de precatórios permanece vigente na Constituição, desde que satisfeitas as exigências já salientadas acima. Deve se ressaltar, por fim, que a hipótese suscitada pelo consulente se mostra alinhada ao princípio da eficiência, tendo em vista que os precatórios poderão ser adquiridos com deságio, de modo a viabilizar o adimplemento de dívidas municipais com menor oneração do orçamento público. Assim, ainda que existam obstáculos jurídicos à sua implementação – notadamente a necessidade de edição de lei regulamentadora –, a sua efetiva utilização pelos entes pode se mostrar vantajosa ao erário. Portanto, satisfeitos os três requisitos destacados anteriormente, entende-se pela possibilidade de aquisição de precatórios de terceiros, pelo Município, para a compensação de débitos com outras pessoas jurídicas de direito público, inclusive o INSS.

Nesses termos, diante da prevalência da normativa constitucional superveniente sobre os dispositivos citados pela unidade técnica, assim como da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, deverá ser acolhida a resposta ao primeiro quesito sugerida pela Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas.

A mero título de complemento à fundamentação acima, em atenção à hipótese aventada pelo Consulente, de uma situação em que haja previsão em sentença judicial que (excetuando eventual ausência de disposição legal) venha a autorizar expressamente a compensação de créditos tributários de terceiros, cabe mencionar que, muito embora se trate de indiscutível hipótese autorizadora da operação (em

declarar a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A; (iv) declarar a inconstitucionalidade do art. 6º da Emenda Constitucional 114/2021, bem como dos arts. 100, § 9º, da Constituição Federal, e 101, § 5º, do ADCT, com redação estabelecida pelo art. 1º da EC 113/21; (v) dar interpretação conforme a Constituição ao art. 100, §11, da Constituição, com redação da EC 113/21, para excluir a expressão com auto aplicabilidade para a União de seu texto; (vi) reconhecer que o cumprimento integral do teor desta decisão insere-se nas exceções descritas no art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, que institui o Novo Regime Fiscal Sustentável, cujos valores não serão considerados exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias em que for realizado o pagamento; (vii) deferir o pedido para abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos para os exercícios de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, quando excedentes do subteto fixado pelo art. 107-A do ADCT, deduzidas as dotações orçamentárias já previstas na proposta orçamentária para o exercício de 2024, estando presentes, no caso concreto, os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência previstos no § 3º do art. 167 da CF, e sendo possível a edição de medida provisória para o pagamento ainda no exercício corrente. Tudo nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 30.11.2023 (00h00) a 30.11.2023 (23h59). Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822>

decorrência da força executiva própria dos títulos judiciais), ela não deverá fazer parte da resposta ao quesito por não decorrer da constatação do preenchimento de requisitos de caráter geral, mas de conclusão a ser eventualmente atingida no exame de cada caso concreto pelo juízo competente, o que extrapola o alcance das consultas respondidas por este Tribunal de Contas, como observado no parecer jurídico de peça 10 (fls. 2 e 3).⁹

Outrossim, a resposta ao primeiro quesito comporta ligeira modificação na redação do terceiro requisito indicado pelo Ministério Público de Contas,¹⁰ a fim de que o termo “quitação” seja substituído por “amortização”, não apenas para guardar integral correspondência com a redação do § 22, do art. 100, da Constituição Federal, nele referido, mas, também, para se evitar qualquer risco de equívoco interpretativo com a referência à ordem cronológica de pagamento dos precatórios, constante do *caput* do mencionado artigo.

Em relação ao segundo quesito,¹¹ bem expôs o parecer jurídico do Consultante que os precatórios são direitos creditórios, equiparados, portanto, a bens móveis pelos arts. 82 e 83, III, do Código Civil,¹² a que se soma sua natureza de bem comum, como corretamente observado pelo Ministério Público de Contas, de modo que sua aquisição deverá ser antecedida de procedimento licitatório na modalidade pregão, adotando-se como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto, nos termos dos arts. 6º, XLI¹³ e 29, *caput*,¹⁴ da Lei nº 14.133/2021.

Outrossim, em mero complemento à resposta proposta pela d. Procuradora-Geral de Contas, mostra-se pertinente incluir em sua redação uma referência à

9 Nos seguintes termos:

“Nesse sentido, de início, cumpre apontar que as Consultas formuladas ao TCE/PR e suas respostas são sempre ‘em tese’. Dessa forma, não há que se cogitar eventual razão pela qual decisão judicial poderia excepcionar a regra geral à vedação da compensação de créditos tributários de terceiros, haja vista que isto só poderia se verificar no caso concreto.

(...)

Nesse diapasão, qualquer que sejam os fundamentos da hipotética decisão, uma vez transitada em julgado, é acobertada pelo manto da coisa julgada, fazendo norma entre as partes, não podendo mais ser alterada, e dela se irradiam os efeitos jurídicos expressamente previstos e aqueles que decorrem tacitamente de seu conteúdo.

Assim, eventual decisão judicial que reconheça créditos tributários e permita sua alienação para terceiros para fins de compensação em débito próprio, uma vez transitada em julgado, por certo será título judicial válido e eficaz, de forma que os créditos ali reconhecidos poderão ser alienados para os fins ali previstos”.

10 iii) a observância da ordem prioritária de quitação fixada pelo art. 100, § 22, da Constituição.

11 ii) Sendo possível a aquisição dos créditos, qual seria a modalidade de contratação que o município deve adotar?

12 Art. 82. São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.

Art. 83. Consideram-se móveis para os efeitos legais:

(...)

III - os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações.

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

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

14 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.

ressalva contante do mesmo Parecer Ministerial, no sentido de que o procedimento licitatório deverá conter a demonstração da viabilidade jurídica da utilização dos precatórios a serem adquiridos para a compensação de créditos, mediante comprovação dos requisitos de existência de lei do ente devedor autorizando a operação e da existência de acordo prévio.

A relevância dessa ressalva decorre da necessidade de se garantir o atendimento da finalidade da aquisição do precatório, uma vez que, caso adquirido título que não se preste à compensação pretendida, a aquisição resultará em dano ao erário no lugar da eficiência buscada.

Desse modo, devem ser apresentadas aos quesitos formulados as respostas oferecidas pela Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, com o acréscimo ora proposto, assim consolidadas:

I - é juridicamente possível a utilização, pelo ente público, de precatório adquirido de terceiro para a compensação com débitos existentes perante outra pessoa jurídica de direito público, desde que satisfeitos três requisitos: (i) existência de lei local do ente devedor do precatório admitindo a operação (inclusive em operações envolvendo a União, tendo em vista a decisão do STF na ADI 7047); (ii) a existência de comum acordo entre os entes; e (iii) a observância da ordem prioritária de quitação amortização fixada pelo art. 100, § 22, da Constituição Federal; e

li - a eventual aquisição de precatórios deverá ser realizada por meio de processo licitatório na modalidade pregão, por se tratar de bem de natureza comum, adotando-se como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto (art. 6º, XLI, e art. 29, caput, ambos da Lei nº 14.133/2021), e devendo ser previamente demonstrada no procedimento a viabilidade jurídica da utilização dos precatórios a serem adquiridos para a compensação de créditos pretendida, mediante comprovação do atendimento aos requisitos constantes dos itens “i” e “ii” da resposta ao quesito anterior.

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

I - é juridicamente possível a utilização, pelo ente público, de precatório adquirido de terceiro para a compensação com débitos existentes perante outra pessoa jurídica de direito público, desde que satisfeitos três requisitos: (i) existência de lei local do ente devedor do precatório admitindo a operação (inclusive em operações envolvendo a União, tendo em vista a decisão do STF na ADI 7047); (ii) a existência de comum acordo entre os entes; e (iii) a observância da ordem prioritária de amortização fixada pelo art. 100, § 22, da Constituição Federal; e

II - a eventual aquisição de precatórios deverá ser realizada por meio de processo licitatório na modalidade pregão, por se tratar de bem de natureza

comum, adotando-se como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto (art. 6º, XLI, e art. 29, caput, ambos da Lei nº 14.133/2021), e devendo ser previamente demonstrada no procedimento a viabilidade jurídica da utilização dos precatórios a serem adquiridos para a compensação de créditos pretendida, mediante comprovação do atendimento aos requisitos constantes dos itens “i” e “ii” da 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; à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência desta decisão, em atendimento ao Despacho nº 346/23; 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 RELATÓRIO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito do município de Jacarezinho, Marcelo José Bernardeli Palhares, em razão da dúvida sobre a possibilidade de adquirir créditos previdenciários para posterior compensação, com os quesitos:

i) Pode o município adquirir/comprar créditos previdenciários com decisão transitada em julgado (autorizados judicialmente para compensação de terceiros) com deságio para compensação junto ao INSS em débito próprio?

ii) Sendo possível a aquisição dos créditos, qual seria a modalidade de contratação que o município deve adotar?

O parecer jurídico (peça 10) apresentado pelo consulente, subscrito pela Procuradoria-Geral do município de Jacarezinho, opinou no sentido de que a) o município pode adquirir créditos previdenciários com decisão transitada em julgado (autorizados judicialmente para compensação com terceiros) com deságio para compensação junto ao INSS em débito próprio, sujeito ao juízo de oportunidade e tendo como finalidade a economia de dinheiro público; b) a aquisição de créditos tributários pode ser feita por meio de pregão, por serem bens móveis.

Submetido à instrução, a equipe da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), em Informação 44/23 (peça 14) não identificou precedentes.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) emitiu a Instrução 4135/23 (peça 17) opinando pela resposta negativa à consulta:

Não é possível a aquisição, pelo Município, de créditos previdenciários com decisão transitada em julgado, com deságio, para compensação junto ao INSS em débito próprio por falta de previsão legal e pela impossibilidade de utilizar os créditos para esse fim, uma vez que a Lei nº 9430/96 e a IN-RFB 2055/2021 vedam a compensação com créditos de terceiros.

Em outro sentido, o Ministério Público de Contas (MPC), em Parecer 6/24 (peça 18), de lavra da Procuradora-Geral Valéria Borba, opinou pela possibilidade da operação, nos seguintes termos:

- 1) é juridicamente possível a utilização, pelo ente público, de precatório adquirido de terceiro para a compensação com débitos existentes perante outra pessoa jurídica de direito público, desde que satisfeitos três requisitos: (i) existência de lei local do ente devedor do precatório admitindo a operação (inclusive em operações envolvendo a União, tendo em vista a decisão do STF na ADI 7047); (ii) a existência de comum acordo entre os entes; (iii) a observância da ordem prioritária de quitação fixada pelo art. 100, §22, da Constituição.
- 2) a eventual aquisição de precatórios deverá ser realizada por meio de processo licitatório, admitida a modalidade pregão, por se tratar de bem de natureza comum, adotando-se como critério de julgamento o menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, e art. 29, caput, ambos da Lei nº 14.133/2021).

O voto do relator, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, acompanhou o parecer do MPC, acrescentando que a licitação para compra de créditos deve conter a demonstração da viabilidade jurídica da utilização dos precatórios a serem adquiridos para a compensação de créditos pretendida, mediante comprovação do atendimento aos requisitos (i) existência de lei do ente devedor do precatório admitindo a operação; e (ii) a existência de comum acordo entre os entes.

Em que pese o voto do relator, divirjo.

A instrução da CGM (peça 17) suscitou a ilegalidade da operação pretendida, conforme art. 74, *caput* e §12, II, *a*, da Lei 9.430/96, e o art. 75, I, da Instrução Normativa 2055/21 da Receita Federal do Brasil.

O voto do relator, entretanto, argumenta que a ilegalidade estaria superada, ao fundamento de que:

Não obstante a normativa federal infraconstitucional citada seja contrária à possibilidade de compensação de créditos adquiridos de terceiros, como demonstrado pela unidade técnica, acrescentou a d. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas que, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 113/2021 (publicada no DOU em 09/12/2021, um dia após a publicação da mencionada Instrução Normativa) e do julgamento da ADI 7047 pelo Supremo Tribunal Federal (publicado no DJE em 19/12/2023), tornou-se possível a utilização, pelos entes públicos, de precatórios federais adquiridos de terceiros para a quitação de débitos junto a outra pessoa jurídica de direito público (como o INSS), desde que exista lei federal autorizadora, haja acordo mútuo e seja observada a ordem de quitação prioritária do art. 100, § 22, da Constituição.

Considero mais correta a posição da CGM, já que a norma constitucional não revoga nem torna inconstitucional a lei federal que veda a operação, escolha essa do legislador que é compatível com o ordenamento jurídico.

Além disso, o mencionado dispositivo constitucional não tem aplicabilidade plena, vide julgamento do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7047.

Desse modo, considerando a vigência das normas aprovadas pelo legislador federal e pelas autoridades fazendárias, está vedada a operação de compensação de débitos federais com créditos adquiridos de terceiros.

Acrescento, ainda, que é discutível a ventilada interpretação do art. 100, §11, segundo a qual haveria a possibilidade de entes municipais concorrerem para a compra e venda de créditos de terceiros para compensações de débitos federais.

Afinal, não é explícito que o legislador constitucional – conquanto tenha incluído a previsão de compensação de créditos “adquiridos de terceiros” – efetivamente tenha inaugurado a atividade administrativa de compra e venda de precatórios por entes da administração direta em ambiente concorrencial.

Assim, não pode a consulta ser respondida favoravelmente à possibilidade jurídica de compensação de créditos adquiridos de terceiros com seus débitos próprios junto à União se a lei vigente expressamente veda esse ato.

Trata-se, em resumo, de operação ilegal.

Destaco também que, embora o quesito formulado pelo gestor do município de Jacarezinho tenha sido explícito quanto à dúvida de interpretação da legislação a respeito da aquisição de créditos de terceiros para compensação junto ao INSS, a resposta dada pelo voto do relator ampliou o escopo da consulta para abordar a possibilidade de compensação de débitos com qualquer ente.

Ocorre que a resposta à consulta deve se ater à dúvida formulada, e não vejo razão para que sejam extrapolados os limites dos quesitos.

Também constatei que os quesitos formulados pelo consulente não formam uma tese completa, precisa e objetiva, já que dependem de condicionantes casuísticas, sujeitas à realidade concreta, vide, por exemplo, a menção a “créditos autorizados judicialmente para compensação de terceiros” e o “deságio”, que são circunstâncias que descaracterizam a necessária abstração para a tese.

A título ilustrativo, se a consulta pergunta a respeito da viabilidade de procedimento ilegal, a resposta somente pode ser negativa, sendo, em regra, inadequado que a resposta contenha a condicionante de que, se a lei for modificada, o procedimento passará a ser viável. O Tribunal interpreta o direito vigente.

Esse é o sentido do art. 311, II e V, do Regimento Interno, quando especifica que o quesito da consulta deve ser objetivo, preciso e em tese.

Ora, é claro que diante de situação concreta de viabilidade, comunhão de interesses dos diferentes entes públicos envolvidos (federal e municipal), mudanças legislativas, vantajosidade ao erário, autorizações judiciais e sujeitos privados interessados, determinada atividade administrativa instrumentalizada em negócio jurídico público, tal como a circulação de créditos para fins de compensação de débitos, poderia ser realizada, a depender de parecer jurídico na forma do art. 53,

§1º, da Lei 14.133/21, não olvidando que o ente municipal poderia se valer, ainda, de orientação jurídica superior da Procuradoria-Geral do Estado, conforme a competência dada pelo art. 124, V, da Constituição do Estado do Paraná.

Entretanto, são circunstâncias concretas, não sendo possível abordá-las de modo preciso e objetivo em tese com o caráter geral necessário para a consulta.

Desse modo, a consulta ora em exame não tem as condições formais para ser respondida, já que somente à luz do caso concreto poderia ser respondida. Quando muito, deve ser respondida de modo negativo, já que a operação é ilegal.

Analisando, ainda, a atípica atividade pretendida pela administração municipal, que consiste em atuar de modo concorrencial na compra de precatórios federais.

Nos termos da argumentação trazida pelo consultante em sua petição inicial (peça 3), “não passa despercebido pelo Município a existência de mercado de oferta de créditos para compensação previdenciária, que poderiam ser adquiridos com deságio e que promoveria enorme economia aos cofres municipais”.

A premissa é questionável, afinal, não encontro fundamento para que a administração municipal se torne um concorrente do mercado de créditos.

A existência desse mercado decorre da lentidão dos pagamentos de precatórios, situação que estimula eventuais credores a venderem seus títulos com deságio, em busca do recebimento imediato dos valores pendentes, mediante a cessão dos títulos para liquidação futura.

Ao atuar nesse ambiente, a administração municipal se encarregaria de assumir o ônus de administrar o crédito de ente federal, a ser recebido futuramente, mediante o pagamento à vista de valor pactuado com o cedente.

A vantagem econômica adviria da aquisição de créditos no mercado concorrencial, com deságio, para o fim de utilizá-los para compensar pendências com o INSS, usando o valor integral dos créditos.

Há importante risco financeiro nessa operação, afinal, o deságio na aquisição dos créditos no mercado é volátil, e decorreria da falta de liquidez imediata desses títulos. Além disso, a alegada vantagem para o ente municipal decorreria da suposta possibilidade de compensação que, entretanto, é ilegal.

Caso a operação de aquisição de créditos de terceiros para fins de realizar a compensação se tornasse legal, é previsível a tendência de redução do deságio, afinal, haveria abundante número de devedores interessados em adquirir créditos para fins de compensação.

Consequentemente, a escassez ou falta de liquidez que dá fundamento ao deságio deixaria de existir, e a especialização técnica necessária para avaliar a viabilidade de mercado dessas operações é estranha à administração municipal.

Hoje, o potencial deságio que resulta da falta de liquidez de créditos com o ente federal decorre de anomalias nos pagamentos de precatórios, influenciadas por situações conjunturais e decisões do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Nessa toada, é inadequado que a administração municipal busque vantagem financeira a partir de uma anomalia da própria administração pública, tornando-se interessada na sua perpetuação, ou sofrendo risco de lesão ao erário caso venham a ser sanadas.

O MPC, embora tenha emitido parecer favorável à possibilidade jurídica das operações de aquisição de créditos para compensação tributária, manifestou ceticismo quanto à existência e vantagem econômica de operar nesse “mercado”:

Tais circunstâncias, aliás, devem arrefecer o mercado de precatórios, diante da possível diminuição dos prazos para o Poder Público quitar os débitos judiciais, e da necessidade de regulamentação local para a efetivação da compensação.

Assim, há incerteza econômica na operação e no interesse de mercado na aquisição de créditos. Mais ainda, há tendência, ou pelo menos deve haver a justa expectativa, de que as anomalias sejam reduzidas com o tempo.

Conseqüentemente, a depender da dinâmica do mercado de precatórios, se a administração anunciar a disponibilidade para comprar créditos, pode receber pouca participação de licitantes.

Nesse caso, se os licitantes participarem sem concorrência, a administração será compelida a adquirir créditos pelo valor nominal ou com deságio simbólico, resultando, na realidade, em vantagem exclusiva para o interessado particular, que terá sacado à vista o valor do seu título, sem benefício econômico real para o ente comprador que, afinal, pagou pelo crédito o seu próprio valor.

Se a administração municipal servir apenas como “atalho” para a quitação de precatórios federais devidos a particulares, pode haver desvio de finalidade.

Além disso, o processo de utilização dos créditos adquiridos de terceiros para fins de compensação não tem a necessária certeza e liquidez.

A compensação que se admite na lei vigente, restrita aos créditos próprios, depende de homologação pelo ente devedor, vide art. 74, §2º, da Lei 9.430/96, que pode ocorrer no prazo de 5 (cinco) anos.

Portanto, o interessado na compensação fica sujeito a ato administrativo que não está sob o seu controle, e que pode não ser exigível de modo repressivo, por meio de mandado de segurança, por exemplo, caso não se caracterize o direito líquido e certo.

A não homologação da compensação resultaria em desvantagem para a administração e grave impropriedade, diante da aquisição de créditos que não alcançaram a finalidade.

Em derradeiro olhar, a partir das receitas e despesas municipais, também há impropriedade na operação, afinal, a aquisição de créditos de terceiros repercutirá na contabilização do ativo do ente municipal, e sua destinação vinculada à compensação com o ente federal será um pagamento que, quando devido em razão de ordem judicial, poderá contrariar o critério cronológico de pagamento dos precatórios municipais, vilipendiando o art. 100 da Constituição Federal.

Ao adquirir créditos de terceiros, o ente municipal permutará recursos públicos por títulos mobiliários, situação que afetará a execução do seu orçamento em atividades finalísticas e vinculará parte do seu ativo à quitação de obrigações com o ente federal que poderiam estar sujeitas à ordem cronológica definida pelo art. 100 da Constituição Federal.

Portanto, há aparente inconstitucionalidade na permuta de dinheiro público, disponível à vista, por títulos mobiliários de liquidação futura com destinação vinculada ao pagamento de credor específico. Mais: se for frustrada a compensação, o município poderá ter que vender, com deságio, os títulos mobiliários adquiridos de terceiros, ou suportar o ônus do pagamento futuro.

Assim, por ser ilegal, inconstitucional e incerta a operação, a consulta deve ser respondida negativamente, nos termos da instrução da CGM.

3.1 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (VENCIDO)

Nos termos da fundamentação, VOTO para responder à consulta nos seguintes termos:

i) Pode o município adquirir/comprar créditos previdenciários com decisão transitada em julgado (autorizados judicialmente para compensação de terceiros) com deságio para compensação junto ao INSS em débito próprio?

Não é possível a aquisição, pelo Município, de créditos previdenciários com decisão transitada em julgado, com deságio, para compensação junto ao INSS em débito próprio por falta de previsão legal e pela impossibilidade de utilizar os créditos para esse fim, uma vez que a Lei nº 9430/96 e a IN-RFB 2055/2021 vedam a compensação com créditos de terceiros.

ii) Sendo possível a aquisição dos créditos, qual seria a modalidade de contratação que o município deve adotar?

Prejudicado pela resposta no item anterior.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em conhecer a

presente consulta e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - é juridicamente possível a utilização, pelo ente público, de precatório adquirido de terceiro para a compensação com débitos existentes perante outra pessoa jurídica de direito público, desde que satisfeitos três requisitos: (i) existência de lei local do ente devedor do precatório admitindo a operação (inclusive em operações envolvendo a União, tendo em vista a decisão do STF na ADI 7047); (ii) a existência de comum acordo entre os entes; e (iii) a observância da ordem prioritária de amortização fixada pelo art. 100, § 22, da Constituição Federal; e

II - a eventual aquisição de precatórios deverá ser realizada por meio de processo licitatório na modalidade pregão, por se tratar de bem de natureza comum, adotando-se como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto (art. 6º, XLI, e art. 29, caput, ambos da Lei nº 14.133/2021), e devendo ser previamente demonstrada no procedimento a viabilidade jurídica da utilização dos precatórios a serem adquiridos para a compensação de créditos pretendida, mediante comprovação do atendimento aos requisitos constantes dos itens “i” e “ii” da resposta ao quesito anterior;

III - após o trânsito em julgado, remeter os autos: à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais; à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência desta decisão, em atendimento ao Despacho nº 346/23; 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 e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA CARGO EM COMISSÃO - SERVIDOR EFETIVO ACUMULAÇÃO DE CARGOS

PROCESSO N° : 345705/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO : ALCINEU GRUBER
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 2313/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Instituto dos Servidores Públicos do Município de Cascavel. Contribuição previdenciária. Servidor Efetivo detentor de cargos acumuláveis. Licenciado dos dois cargos efetivos para exercício de um cargo em comissão. Conhecimento e Resposta.

1 DO RELATÓRIO

Versa o processo sobre consulta formulada pelo Presidente do Instituto dos Servidores Públicos do Município de Cascavel (IPMC) por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

- a) Quando o servidor efetivo, segurado de RPPS e detentor de dois cargos constitucionalmente acumuláveis, licencia-se dos cargos efetivos para exercício de um único cargo em comissão, a contribuição previdenciária para o RPPS deve incidir sobre a remuneração do cargo em comissão?
- b) Quando o servidor efetivo, segurado de RPPS e detentor de dois cargos constitucionalmente acumuláveis, licencia-se dos cargos efetivos para exercício de um único cargo em comissão, a contribuição previdenciária para o RPPS deve incidir sobre a remuneração dos dois cargos efetivos?
- c) Caso a resposta para o quesito “A” seja positiva, a contribuição previdenciária que incidiu sobre a remuneração de um único cargo em comissão poderá ser desmembrada em duas contribuições para contagem simultânea em dois benefícios previdenciários distintos no RPPS (decorrentes dos cargos acumuláveis)?
- d) Caso a resposta para o quesito “B” seja positiva, apesar do servidor estar exercendo um único cargo em comissão, considerando a hipótese da contribuição incidir sobre a remuneração dos dois cargos efetivos, poderiam as contribuições desse período ser divididas para contagem simultânea em dois benefícios previdenciários distintos no RPPS (decorrentes dos cargos acumuláveis)?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Divisão Jurídica do IPMC (peça 4), concluindo que:

Diante de todo o exposto, entende-se correta a possibilidade do funcionário público concursado, ocupante de dois cargos previstos na legislação retro

citada, ocupar um cargo em comissão, sendo que para ocupar tal cargo comissionado, o servidor deverá pedir licenciamento dos dois cargos efetivos, pois não existe a possibilidade de ocupar 3 (três) cargos públicos. Em relação à percepção dos vencimentos, cabe o direito de opção, entre a percepção da remuneração dos cargos efetivos ou do cargo em comissão. Sendo que referente ao recolhimento previdenciário, opinamos que deve ser realizado com base no salário dos cargos efetivos.

Após distribuição (peça 5), a presente consulta foi conhecida e encaminhada à Escola de Gestão Pública, à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, conforme Despachos nº 418/23-GCAZ e nº 593/23-GCAZ.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 77/23-SJB, peça 8) informou que foram encontradas decisões que tangenciam o tema específico submetido à apreciação.

Desse modo, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para parecer.

A unidade técnica (peça nº 10) enviou os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização conforme disposto no art. 252-C do Regimento Interno.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 11) solicitou que, após o julgamento, os autos retornem à unidade para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários, diante do impacto da matéria nos sistemas ou fiscalizações da Casa.

Em seguida, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 336/24, peça 12) observou que o tema relativo à contribuição previdenciária no serviço público teve entendimentos diversos ao longo do tempo, conforme alterações legislativas foram sendo implementadas. Acrescentou que até o ano de 2002, o Supremo Tribunal Federal tinha entendimento pacificado no sentido de ser inviável a contribuição previdenciária sobre parcela não incorporável aos proventos de aposentadoria. E, a partir alterações promovidas pela Lei 12.688/12 na Lei Federal nº 10.887/2004, aplicável para todos os servidores públicos efetivos da União, Estados, DF e Municípios, em seu art. 4º, § 1º, inciso VIII, excluiu, expressamente, a contribuição previdenciária sobre valores percebidos a título de cargo em comissão ou função comissionada.

A unidade técnica observou que a matéria foi desconstitucionalizada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, uma vez que a competência para estabelecer regras relativas ao Regime Próprio de Previdência Social passou para cada uma das unidades da federação.

A CGM acrescentou que, nos termos do que foi encartado no parecer jurídico à peça 4, a lei local prevê expressamente que no caso de afastamento do servidor para exercício de cargo em comissão, o recolhimento de contribuição previdenciária para o RPPS será sobre a remuneração dos cargos efetivos, conforme art. 5º, §§ 4º

e 5^o, do Código Previdenciário do Município de Cascavel, Lei Municipal n^o 5.780 de 2011, acrescentados pela Lei Municipal n^o 7.188 de 2020.

Desta feita, compreendeu que a lei local já era suficiente para responder a toda a matéria da Consulta. E salientou que não havia que se falar em divisão de contribuição para ambos os vínculos, uma vez que a contribuição previdenciária, no caso em questão, continuará se dando pela remuneração de cada um dos vínculos efetivos, como ocorria antes do licenciamento do servidor para assumir o cargo em comissão.

Por fim, propôs a seguinte resposta ao questionamento formulado:

1. O servidor público efetivo, licenciado ou não do cargo efetivo, ocupante de cargo em comissão, mantém as contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência Social, sobre a remuneração do(s) cargo(s) efetivo(s), no Município de Cascavel, nos termos do § 4^o do art. 5^o da Lei Municipal n^o 5.780/11.
2. A acumulação lícita de cargos públicos, que exige o licenciamento do servidor dos cargos efetivos, para o exercício de cargo em comissão, não impede a aplicação do § 4^o do art. 5^o da Lei Municipal n^o 5780/11, devendo a contribuição previdenciária se dar para ambos os cargos efetivos, conforme suas respectivas remunerações.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, observou que o tema objeto da consulta foi tratado no art. 24² da Portaria n^o 1467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência.

Acrescentou que a legislação municipal (Código Previdenciário do Município de Cascavel) segue o mesmo entendimento:

Art. 5^o São segurados do RPPS: (...)

§ 4^o O servidor titular de cargo efetivo vinculado a este RPPS, que se **afastar do cargo efetivo para o exercício de cargo em comissão** ou mandato eletivo, em qualquer esfera da federação, continua vinculado exclusivamente a esse regime previdenciário, e a **contribuição devida a este RPPS será com base na remuneração do cargo efetivo de que o servidor for titular, sendo que não incidirão contribuições sobre as parcelas remuneratórias não componentes da remuneração do cargo efetivo para nenhum regime previdenciário.** (Redação dada pela Lei n^o 7188/2020)

§ 5^o Caso o servidor público municipal se afaste do cargo efetivo para o exercício de cargo em comissão e opte por continuar recebendo o vencimento do cargo efetivo acrescido da diferença a título de Gratificação de Função pelo exercício de Cargo em Comissão - GFC, nos termos da Seção III do Título IV da Lei n^o 6.792 de 13 de dezembro de 2017, não há proibição da incidência de contribuição previdenciária sobre a referida Gratificação.

- 1
 - § 4^o O servidor titular de cargo efetivo vinculado a este RPPS, que se afastar do cargo efetivo para o exercício de cargo em comissão ou mandato eletivo, em qualquer esfera da federação, continua vinculado exclusivamente a esse regime previdenciário, e a contribuição devida a este RPPS será com base na remuneração do cargo efetivo de que o servidor for titular, sendo que não incidirão contribuições sobre as parcelas remuneratórias não componentes da remuneração do cargo efetivo para nenhum regime previdenciário. (Redação dada pela Lei n^o 7188/2020)
 - § 5^o Caso o servidor público municipal se afaste do cargo efetivo para o exercício de cargo em comissão e opte por continuar recebendo o vencimento do cargo efetivo acrescido da diferença a título de Gratificação de Função pelo exercício de Cargo em Comissão - GFC, nos termos da Seção III do Título IV da Lei n^o 6.792 de 13 de dezembro de 2017, não há proibição de contribuição previdenciária sobre a referida Gratificação. (Redação acrescida pela Lei n^o 7188/2020)
- 2
 - Art. 24. Se o segurado for afastado de ambos os cargos efetivos acumulados lícitamente para investidura em cargo de provimento em comissão, a contribuição ao RPPS deverá ser realizada sobre as bases de cálculo dos dois cargos, sob pena de suspender a contagem do tempo de contribuição no cargo quanto ao qual não houve o recolhimento

(Redação acrescida pela Lei nº 7188/2020) Art. 6º O servidor público titular de cargo efetivo permanece vinculado ao RPPS nas seguintes situações: (...) II - **quando licenciado**; (grifos nossos)

Nesse contexto, o Ministério Público de Contas (Peça 13) manifestou-se pelo conhecimento da consulta e, no mérito, apresentou as seguintes respostas aos questionamentos formulados:

a) Quando o servidor efetivo, segurado de RPPS e detentor de dois cargos constitucionalmente acumuláveis, licencia-se dos cargos efetivos para exercício de um único cargo em comissão, a contribuição previdenciária para o RPPS deve incidir sobre a remuneração do cargo em comissão?

Resposta: Não, vez que a contribuição deve incidir sobre a remuneração dos dois cargos efetivos, conforme a Portaria nº 1467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência e a legislação municipal pertinente.

b) Quando o servidor efetivo, segurado de RPPS e detentor de dois cargos constitucionalmente acumuláveis, licencia-se dos cargos efetivos para exercício de um único cargo em comissão, a contribuição previdenciária para o RPPS deve incidir sobre a remuneração dos dois cargos efetivos?

Resposta: Sim, na forma do artigo 24 da Portaria nº 1467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência.

c) Caso a resposta para o quesito “A” seja positiva, a contribuição previdenciária que incidiu sobre a remuneração de um único cargo em comissão poderá ser desmembrada em duas contribuições para contagem simultânea em dois benefícios previdenciários distintos no RPPS (decorrentes dos cargos acumuláveis)?

Resposta: Prejudicada

d) Caso a resposta para o quesito “B” seja positiva, apesar do servidor estar exercendo um único cargo em comissão, considerando a hipótese da contribuição incidir sobre a remuneração dos dois cargos efetivos, poderiam as contribuições desse período ser divididas para contagem simultânea em dois benefícios previdenciários distintos no RPPS (decorrentes dos cargos acumuláveis)?

Resposta: Não. A contribuição deverá ser realizada sobre as bases de cálculo dos dois cargos, sob pena de suspender a contagem do tempo de contribuição no cargo quanto ao qual não houve o recolhimento, na forma do artigo 24 da Portaria nº 1467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência.



2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, observo que após distribuição do processo à minha relatoria, o presente feito foi enviado ao Gabinete do Conselheiro Augustinho Zucchi, que realizou o juízo de admissibilidade e remeteu os autos às unidades desta Corte responsáveis pela instrução dos processos de Consulta. Considerando equívoco meramente formal na tramitação do feito, ratifico teor dos Despachos nº 418/23-GCAZ e nº 593/23-GCAZ.

Quanto ao objeto da dúvida formulada verifico que foi suficientemente analisado na instrução processual e no parecer ministerial, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e direcionada.

A preocupação da parte Consulente reside na dúvida quanto à possibilidade de servidor efetivo, licenciado de dois cargos constitucionalmente cumuláveis para exercer cargo em comissão, contribuir para o Regime Próprio de Previdência Social

com base no vencimento do cargo em comissão ou dos dois cargos efetivos. Busca, ainda, esclarecimentos quanto à possibilidade de “as contribuições desse período serem divididas para contagem simultânea em dois benefícios previdenciários distintos no RPPS”.

A consulta formulada está intimamente ligada ao Princípio da contributividade imposto aos Regimes Próprios de Previdência Social, o qual determina que os benefícios previdenciários serão oferecidos em caráter oneroso, ou seja, para fazer jus ao benefício é imprescindível que tenha ocorrido a contribuição do segurado ao respectivo regime.

O caráter contributivo do RPPS tem previsão Constitucional, nos termos do art. 40, caput, da Constituição Federal:

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

A respeito do tema proposto pelo consulente, verifico que a questão foi tratada na Portaria nº 1467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e em seu art. 24 determina que:

Art. 24. Se o segurado for afastado de ambos os cargos efetivos acumulados licitamente para investidura em cargo de provimento em comissão, a contribuição ao RPPS deverá ser realizada sobre as bases de cálculo dos dois cargos, sob pena de suspender a contagem do tempo de contribuição no cargo quanto ao qual não houve o recolhimento.

Além disso, o Código Previdenciário do Município de Cascavel – Lei Municipal nº 5780/2011, apesar de não cuidar especificamente do caso de afastamento de dois cargos efetivos acumulados licitamente, cuida do assunto adotando o mesmo entendimento:

Art. 5º São segurados do RPPS: (...)
§ 4º O servidor titular de cargo efetivo vinculado a este RPPS, que se afastar do cargo efetivo para o exercício de cargo em comissão ou mandato eletivo, em qualquer esfera da federação, continua vinculado exclusivamente a esse regime previdenciário, e a contribuição devida a este RPPS será com base na remuneração do cargo efetivo de que o servidor for titular, sendo que não incidirão contribuições sobre as parcelas remuneratórias não componentes da remuneração do cargo efetivo para nenhum regime previdenciário. (Redação dada pela Lei nº 7188/2020)

Desse modo, no caso de segurado que se afastou de ambos os cargos efetivos acumulados licitamente para o exercício de cargo em comissão, para que faça jus à

contagem do tempo nos dois cargos efetivos, será imprescindível que a contribuição ao RPPS seja realizada sobre a base de cálculo dos dois cargos efetivos acumuláveis de que o servidor é titular, a fim de resguardar o caráter contributivo do regime previdenciário, concorrendo para a manutenção de seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Ademais, nos termos do art. 40, § 10¹, da Constituição Federal é vedada a contagem de tempo de contribuição fictícia, portanto, conforme manifestação do Parquet de Contas, não há como dividir as contribuições para contagem simultânea em dois benefícios previdenciários diferentes, devendo o servidor contribuir distintamente em cada vínculo, sob pena de suspender a contagem do tempo de contribuição no cargo quanto ao qual não houve o recolhimento.

Ante o exposto, acompanho o parecer Ministerial e, VOTO pelo conhecimento e resposta à presente consulta nos seguintes termos:

a) Quando o servidor efetivo, segurado de RPPS e detentor de dois cargos constitucionalmente acumuláveis, licencia-se dos cargos efetivos para exercício de um único cargo em comissão, a contribuição previdenciária para o RPPS deve incidir sobre a remuneração do cargo em comissão?

Resposta: Não, neste caso a contribuição deve incidir sobre a remuneração de cada um dos cargos efetivos constitucionalmente acumuláveis.

b) Quando o servidor efetivo, segurado de RPPS e detentor de dois cargos constitucionalmente acumuláveis, licencia-se dos cargos efetivos para exercício de um único cargo em comissão, a contribuição previdenciária para o RPPS deve incidir sobre a remuneração dos dois cargos efetivos?

Resposta: Sim, na forma do art. 24 da Portaria nº 1467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência, neste caso a contribuição deve incidir sobre a remuneração de cada um dos cargos efetivos constitucionalmente acumuláveis.

c) Caso a resposta para o quesito “A” seja positiva, a contribuição previdenciária que incidiu sobre a remuneração de um único cargo em comissão poderá ser desmembrada em duas contribuições para contagem simultânea em dois benefícios previdenciários distintos no RPPS (decorrentes dos cargos acumuláveis)?

Resposta: Prejudicada

d) Caso a resposta para o quesito “B” seja positiva, apesar do servidor estar exercendo um único cargo em comissão, considerando a hipótese da contribuição incidir sobre a remuneração dos dois cargos efetivos, poderiam as contribuições desse período ser divididas para contagem simultânea em dois benefícios previdenciários distintos no RPPS (decorrentes dos cargos acumuláveis)?

3 Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (...) § 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

Resposta: Não. A contribuição deverá ser realizada sobre as bases de cálculo de cada um dos cargos constitucionalmente acumuláveis, sob pena de suspender a contagem do tempo de contribuição no cargo quanto ao qual não houve o recolhimento.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhe-se os 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 percorridas no Despacho nº 547/23 (peça nº 11), 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.

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 e responder à presente consulta nos seguintes termos:

I - Quando o servidor efetivo, segurado de RPPS e detentor de dois cargos constitucionalmente acumuláveis, licencia-se dos cargos efetivos para exercício de um único cargo em comissão, a contribuição previdenciária para o RPPS deve incidir sobre a remuneração do cargo em comissão?

Resposta: Não, neste caso a contribuição deve incidir sobre a remuneração de cada um dos cargos efetivos constitucionalmente acumuláveis;

II - Quando o servidor efetivo, segurado de RPPS e detentor de dois cargos constitucionalmente acumuláveis, licencia-se dos cargos efetivos para exercício de um único cargo em comissão, a contribuição previdenciária para o RPPS deve incidir sobre a remuneração dos dois cargos efetivos?

Resposta: Sim, na forma do art. 24 da Portaria nº 1467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência, neste caso a contribuição deve incidir sobre a remuneração de cada um dos cargos efetivos constitucionalmente acumuláveis;

III - Caso a resposta para o quesito “A” seja positiva, a contribuição previdenciária que incidiu sobre a remuneração de um único cargo em comissão poderá ser desmembrada em duas contribuições para contagem simultânea em dois benefícios previdenciários distintos no RPPS (decorrentes dos cargos acumuláveis)?

Resposta: Prejudicada;

IV - Caso a resposta para o quesito “B” seja positiva, apesar do servidor estar exercendo um único cargo em comissão, considerando a hipótese da contribuição

incidir sobre a remuneração dos dois cargos efetivos, poderiam as contribuições desse período ser divididas para contagem simultânea em dois benefícios previdenciários distintos no RPPS (decorrentes dos cargos acumuláveis)?

Resposta: Não. A contribuição deverá ser realizada sobre as bases de cálculo de cada um dos cargos constitucionalmente acumuláveis, sob pena de suspender a contagem do tempo de contribuição no cargo quanto ao qual não houve o recolhimento;

V - Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os 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 547/23 (peça nº 11), 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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 1 de agosto de 2024 – Sessão Virtual nº 14.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

DOAÇÃO

BEM DESAPROPRIADO – UTILIDADE PÚBLICA

EMPRESA PRIVADA

PROCESSO N° : 692685/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE BELA VISTA DA CAROBA
INTERESSADO : GELSON MAFFI
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 2106/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Doação com encargo de bens desapropriados para fins de utilidade pública. Existência de precedentes com caráter normativo e efeito vinculante. Extinção do processo e ciência ao interessado.

1 DO RELATÓRIO

O Prefeito Municipal de Bela Vista da Caroba formulou consulta ao Tribunal de Contas nos seguintes termos:

- a) Considerando que o termo “Alienação” no conceito jurídico definido pela doutrina jurídica, compreenderia toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, doação, dação em pagamento, permuta, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio, a teor do disposto no §4º do artigo 5º do Decreto-Lei nº 3365/41, seria, portanto, permitido a alienação de bens desapropriados para fins de utilidade pública na forma de doação com encargos?
- b) Considerando o texto da norma do §4º do artigo 5º do Decreto Lei 3365/41 o qual possibilita a alienação em favor de terceiros de bens desapropriados para fins de utilidade pública, estaria o teor do item 4 do Acórdão nº 1730/18 do TCE/PR conflitante com aquela norma?
- c) Seria possível ao Município a doação com encargos de bem imóvel público municipal desapropriado por utilidade pública no ano de 2006, em favor de empresa privada já detentora da posse do bem através de concessão de direito real de uso, com base no disposto no §4º do artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41?

A petição inicial veio instruída com parecer jurídico local (peças 3 e 4), em que se sustentou a inviabilidade de doação de bens imóveis objeto de prévia desapropriação para fins de utilidade pública.

Distribuído o expediente, a consulta foi recebida pelo Despacho nº 1615/23 (peça 6) e os autos seguiram à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que enumerou o Acórdão nº 2315/23 – Tribunal Pleno (Consulta nº 475400/22) e o Acórdão nº 1730/18 – Tribunal Pleno (Consulta nº 611500/16) como precedentes com caráter normativo sobre a matéria indagada (peça 8).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou da possível ocorrência de impactos nas rotinas das unidades a ela vinculadas em virtude da resposta à consulta, requerendo o envio dos autos para ciência, após a deliberação (peça 10).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 138/24 (peça 11), defendeu a extinção do processo sem julgamento do mérito, em razão da existência de decisões com efeito normativo, nos termos regimentais.

No mesmo sentido foi o opinativo lavrado pelo Ministério Público de Contas (peça 12).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme o uníssono entendimento manifestado pelos pareceres instrutivos, este Tribunal Pleno já se pronunciou, em consultas com efeito normativo e caráter vinculante, sobre a matéria objeto dos questionamentos ora apresentados pelo consulente, o que atrai a hipótese normativa do art. 313, § 4º do Regimento Interno¹.

Com efeito, a tese sobre a inviabilidade de doação de bens anteriormente desapropriados por utilidade pública ou interesse social foi explicitada no Acórdão nº 1730/18, de relatoria do Conselheiro Ivan Bonilha. Na fundamentação daquele julgado, assim constou:

(...) o Tribunal já assentou que o Poder Público deve dar preferência à concessão de direito real de uso, sendo admitida a doação com encargos somente em hipóteses excepcionais. Contudo, se o imóvel tiver sido desapropriado por utilidade pública ou interesse social, o tratamento é diverso, porquanto, nesses casos, a lei não permite que o bem seja objeto de doação. Efetivamente, o Decreto-Lei nº 3.365/1941, ao considerar de utilidade pública a desapropriação destinada à construção ou à ampliação de distritos industriais, estabelece que, após o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, os respectivos lotes deverão ser revendidos ou locados a empresas previamente qualificadas: (...) No mesmo diapasão, a Lei Federal nº 4.132/1962, que define os casos de desapropriação por interesse social, restringe as formas de transferência de domínio e posse do bem desapropriado à venda e à locação: (...) Se as leis de regência do instituto da desapropriação por utilidade pública e por interesse social limitam a sua destinação à venda e à locação, afastada está, por exclusão, a possibilidade de o Poder Público dispor por doação dos bens desapropriados nessas hipóteses. A interpretação que ora se propõe encontra guarida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. (...) Assim, diante das limitações impostas pela lei e em consonância com a jurisprudência mencionada, conclui-se que os bens imóveis desapropriados por utilidade pública ou interesse social não podem ser doados a particulares como forma de incentivo à instalação ou à ampliação de indústrias.

¹ § 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo

Mais recentemente, o Plenário reafirmou o entendimento, por intermédio do Acórdão nº 2315/23, de relatoria do Conselheiro Durval Amaral, ao pontuar que:

O município pode realizar a doação de imóveis com encargos desde que cumpridos os requisitos previstos na legislação regente (autorização em lei, interesse público devidamente justificado, prévia avaliação e realização de procedimento licitatório), desde que não seja possível ou mais vantajosa a utilização da concessão real de uso e que o imóvel não seja proveniente de desapropriação, inexistindo a possibilidade de previsão de compra do imóvel pelo donatário, uma vez que o instituto da doação já possui como efeito jurídico a transmissão da titularidade da propriedade.

Nessa exata medida, verifica-se que os questionamentos apresentados pelo consulente já foram objeto de dedicada análise por esta Corte de Contas, não sendo apresentados quaisquer argumentos jurídicos suficientes a modificar o entendimento já sedimentado.

Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno extinga o processo, cientificando o consulente a respeito do Acórdão nº 1730/18 e do Acórdão nº 2315/23.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em extinguir o processo, cientificando o consulente a respeito do Acórdão nº 1730/18 e do Acórdão nº 2315/23.

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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

FÉRIAS NÃO USUFRUÍDAS PREFEITO MUNICIPAL - PECÚNIA – CONVERSÃO

PROCESSO N° : 272732/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE WENCESLAU BRAZ
INTERESSADO : ATAHYDE FERREIRA DOS SANTOS JUNIOR
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO N° 2361/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamentos acerca da possibilidade de conversão em férias em pecúnia de Prefeito Municipal. Necessidade de previsão em lei específica.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (RELATOR)

Trata-se de Consulta formulada pelo Excelentíssimo Prefeito do Município de Wenceslau Braz, Sr. Atahyde Ferreira dos Santos Junior, em que solicita esclarecimentos acerca da possibilidade pagamento de férias não gozadas a prefeito municipal, especificamente:

- a) Em razão do exercício contínuo das atividades do prefeito municipal, com dedicação exclusiva, equiparando-se a qualquer trabalhador urbano, é admitida a indenização de férias não gozadas?
- b) A indenização de férias não gozadas somente será devida quando atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: ter o beneficiário concluído o mandato eletivo ou do afastamento do respectivo cargo sem o gozo das férias; existir expressa autorização em lei local para a concessão do adicional e para a indenização?
- c) A indenização por férias não gozadas poderá ocorrer no decorrer da legislatura referente aos períodos já vencidos, entendidos como os períodos 2021/2021 e 2022/2022? Caso ocorra o pagamento de tal verba, há de se reconhecer como indevidos os pagamentos efetivados a tal título, impondo-se, por conseguinte, o ressarcimento de tais valores?

Nos termos do art. 313, § 2º do Regimento Interno deste Tribunal os autos foram encaminhados para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB). Na Informação nº 55/23, a Biblioteca noticiou que não foram encontrados prejudgados ou decisões sobre os questionamentos, existindo decisões que tangenciam o tema.

A presente consulta foi recebida, nos termos do Despacho 250/23-GCAZ, e os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM (Instrução nº 3145/23), e ao Ministério Público de Contas (Parecer nº 195/23).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), na peça 11, opina pela possibilidade do gozo e da indenização de férias acrescidos de 1/3 constitucional, desde que haja previsão legal. A indenização só poderia ocorrer após o término ou afastamento do mandato.

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 195/23 da lavra da Procuradora-Geral, Dra. Valéria Borba, opina pela possibilidade, acerca da possibilidade de conversão de férias em pecúnia de Prefeito Municipal, desde que haja previsão legal sobre o tema, ao final do mandato, desde que o beneficiário não mais possa fruir as férias oportunamente.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Inicialmente, deve-se destacar que o Consultente, Prefeito do Município de Wenceslau Braz, Sr. ATAHYDE FERREIRA DOS SANTOS JUNIOR, é parte legitimada a formular consulta perante este Tribunal, nos termos do art. 39, II, da LC nº 113/2005.

A consulta contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida, versa sobre dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal e veio instruída com parecer elaborado pela assessoria jurídica, conforme preconiza o Art. 38 da referida Lei (peça 05).

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

Como bem pontuou a Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução nº 3145/23 (peça nº 11) a concessão de férias é direito social, garantido pela Constituição Federal, no Art. 7º, inciso XVII¹, estendido aos ocupantes de cargos públicos, nos termos do §3º do Art. 39² do mesmo diploma legal.

Sagrando-se as férias como direito social e irrenunciável, o STF ao julgar o Recurso Extraordinário nº 650898, entendeu que o § 4º do Art. 39³ da CF não é incompatível com o pagamento dos direitos dela decorrentes, quais sejam acréscimo de 1/3 de férias e indenização em caso de não fruição.

Conforme dito anteriormente, não há decisão deste Tribunal, específica sobre

1 Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal.

2 Art. 39 (...)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

3 § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI".

o tema, mas há diversos acórdãos que tangenciam o Tema, especialmente aqueles que celebram o pagamento de indenização de direitos não fruídos como forma de se evitar o enriquecimento sem causa da administração. Neste sentido cito o Acórdão, também mencionados pela Instrução nº 3145/23:

Acórdão nº 554/09 do Tribunal Pleno:

Servidor público efetivo que exerceu cargo em comissão. Cessão à Autarquia. Indenização de férias não usufruídas. Possibilidade.

Em se tratando de indenização de férias não usufruídas, de servidor público efetivo municipal, conjugando-se a LOM e a lei local que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores, há possibilidade de indenização.

É inalienável o direito ao pagamento de férias não usufruídas. Como a cessão não pode acarretar ônus para o órgão cedente, nos termos da legislação local, o pagamento é de responsabilidade da autarquia que recebeu o servidor.

Quanto ao valor da indenização, deve ser auferido com base na remuneração do mês em que se deu a exoneração do cargo comissionado, também com fulcro na legislação local (Consulta com Força Normativa- Processo nº 623291/08- Acórdão nº 554/09 Tribunal Pleno).

Portanto, inegável o direito a férias acrescidas de 1/3 constitucional, bem como o direito a indenização em caso de não fruição.

Há que se ponderar acerca da necessidade de previsão legal para o pagamento e do momento em que esta indenização passa a ser devida.

Consultando o Acórdão nº 4529/17- Tribunal Pleno, da Lavra do ilustre Conselheiro Ivens Z. Linhares, pode-se inferir que o direito as férias não decorrem da decisão proferida pelo STF, no Recurso Extraordinário nº 650898, mas da previsão em lei municipal. Transcrevo em parte:

(...)

2. O pagamento de décimo terceiro e férias aos vereadores pode ser autorizado pelo gestor do Legislativo meramente com base na aplicação do artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, calcado no entendimento do RE650898? Não. A tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 650.898 não permite conclusões nesse sentido. A decisão do Supremo Tribunal Federal reconheceu tão-somente a possibilidade de a lei municipal instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.

3. Em caso afirmativo à questão 1, é necessária a regulamentação em lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser regulamentada mediante resolução? A previsão deve se dar, necessariamente, mediante a edição de lei específica, que fixe o valor dos subsídios. Por se tratar de instituição de despesa continuada, deve-se levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal.

(...)

5. O pagamento de 13º salário e terço de férias aos prefeitos e vice-prefeitos deve ser feito mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser feita pelo Poder Executivo?

Conforme previsão expressa do art. 29, V, da Constituição Federal, a iniciativa do projeto de lei que disponha sobre remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais é exclusiva da Câmara Municipal.
(sem grifos no original)

Adotando-se a mesma lógica, o Ministério Público entende que embora possível, a conversão das férias não fruídas em pecúnia, deve estar prevista em lei. Neste sentido, o Parecer nº 195/23 do Ministério Público de Contas apresenta diversos julgados de outros Tribunais.

Diverge desse entendimento, a unidade técnica, que defende que se há previsão legal para o pagamento das férias, a sua indenização em caso de não fruição é lógica, em razão da impossibilidade de enriquecimento sem causa pela Administração.

Filio-me ao entendimento da unidade técnica, pois considero o direito a indenização uma consequência da não fruição. As férias devem ser gozadas e a impossibilidade de fazê-lo por motivos relacionados à necessidade do trabalho, impõe a indenização, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

Quanto a possibilidade de indenização no curso do mandato, entendo que esta contraria a lógica do motivo da indenização, ou seja, o que gera o direito a indenização é a impossibilidade de fruição.

Dessa forma, considerando que a fruição das férias é possível durante todo o mandato, sua indenização só seria devida após o término do mandato ou outra causa de afastamento do cargo. Portanto, existindo pagamento antes do término do mandato, este deve ser devolvido, com juros e correção aos cofres públicos.

Esse entendimento prevalece na jurisprudência pátria e é uníssono à unidade técnica, na Instrução nº 3145/23 – CGM e ao Ministério Público de Contas, no Parecer nº 195/23.

2.1 VOTO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Diante do exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada pelo Município de Wenceslau Braz, representado por seu prefeito Sr. Atahyde Ferreira dos Santos Junior, e, no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

I - Em razão do exercício contínuo das atividades do prefeito municipal, com dedicação exclusiva, equiparando-se a qualquer trabalhador urbano, é admitida a indenização de férias não gozadas?

Resposta: Configurado o exercício contínuo das atividades do prefeito municipal, em razão de necessidade da Administração Pública, é admitida a indenização de férias não gozadas, sob pena de enriquecimento ilícito da administração, considerando

que o direito à férias configura um direito social previsto na exegese do Art. 39, §§ 3º e 4º, c/c o art. 7º, incisos VIII e XVII da Constituição Federal, bem como tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal fixou tese em sede de repercussão geral, no Recurso Extraordinário nº 650.898, no sentido de que não há na Constituição Federal um impeditivo para que a lei municipal institua as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias, observados os demais requisitos de validade para tanto, notadamente a Lei Orgânica do Município e a realidade financeira municipal.

II - A indenização de férias não gozadas somente será devida quando atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: ter o beneficiário concluído o mandato eletivo ou do afastamento do respectivo cargo sem o gozo das férias; existir expressa autorização em lei local para a concessão do adicional e para a indenização?

Resposta: A indenização de férias não gozadas ao Prefeito Municipal somente será devida quando atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

a) existir legislação municipal que preveja o direito ao recebimento de férias anuais remuneradas e adicional de um terço aos gestores municipais, assim como viabilidade orçamentária e financeira para a sua concessão, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal, não sendo necessário, contudo, a existência de lei prevendo expressamente o direito à indenização no caso de férias não gozadas, uma vez que se trata de direito decorrente daquele;

b) ter o gestor municipal concluído o mandato sem o gozo das férias, sendo que a indenização deverá ser recebida somente após o final do mandato;

c) ter o impedimento ao gozo das férias se dado em razão de necessidade da administração, de forma excepcional, devendo o gestor municipal colacionar documentos e justificativas à entidade administrativa que demonstrem a impossibilidade do usufruto do direito sem prejuízo à atividade e obrigações inerentes ao cargo.

III - A indenização por férias não gozadas poderá ocorrer no decorrer da legislatura referente aos períodos já vencidos, entendidos como os períodos 2021/2021 e 2022/2022? Caso ocorra o pagamento de tal verba, há de se reconhecer como indevidos os pagamentos efetivados a tal título, impondo-se, por conseguinte, o ressarcimento de tais valores?

Resposta: A conversão em pecúnia do valor das férias vencidas e não gozadas no decorrer da legislatura referente aos períodos já vencidos é indevida, uma vez que as férias poderão ser usufruídas oportunamente, sendo que a indenização das férias vencidas e não usufruídas na atividade é devida somente após o término do mandato do gestor municipal. No caso de pagamento de indenização no decorrer

do mandato, deve ser reconhecido como indevido o pagamento efetivado a tal título, impondo-se o ressarcimento de tais valores, com incidência de juros e correção monetária a partir da data do pagamento indevido.

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

3 VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (DIVERGÊNCIA PARCIAL)

Divirjo, parcialmente, do Douto Relator, com relação ao item da sua proposta de voto que acolhe o entendimento da unidade técnica quanto à desnecessidade de previsão em lei para conversão das férias não fruídas em pecúnia.

Em consonância com o opinativo ministerial, entendo que a conversão de férias não fruídas depende de previsão legal, na esteira do que restou decidido na Consulta nº 508517/17 (Acórdão nº 4529/17-STP), nos seguintes termos:

1. Os Vereadores fazem jus ao pagamento de 13º salário e terço de férias? Conforme julgamento do Recurso Extraordinário 650.898, no qual do Supremo Tribunal Federal fixou tese em sede de repercussão geral, não há na Constituição Federal um impeditivo para que a lei municipal institua as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias, observados os demais requisitos de validade para tanto, notadamente a Lei Orgânica do Município.
2. O pagamento de décimo terceiro e férias aos vereadores pode ser autorizado pelo gestor do Legislativo meramente com base na aplicação do artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, calcado no entendimento do RE 650898?

Não. A tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 650.898 não permite conclusões nesse sentido. A decisão do Supremo Tribunal Federal reconheceu tão-somente a possibilidade de a lei municipal instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.

3. Em caso afirmativo à questão 1, é necessária a regulamentação em lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser regulamentada mediante resolução?

A previsão deve se dar, necessariamente, mediante a edição de lei específica, que fixe o valor dos subsídios. Por se tratar de instituição despesa continuada, deve-se levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal.

Se necessária a previsão em lei, o pagamento se legitima através de lei válida para a atual legislatura ou deve-se obedecer o princípio da anterioridade constante no inciso VI, do art. 29, da Constituição Federal? O princípio da anterioridade é uma extensão dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, os quais impedem a atividade legislativa em causa própria. Portanto, aplica-se a anterioridade – de uma legislatura para a subsequente – para a produção de efeitos da lei que venha a instituir as vantagens pecuniárias de 13º subsídio e adicional de férias.

4.O pagamento de 13º salário e terço de férias aos prefeitos e vice-prefeitos deve ser feito mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo ou pode ser feita pelo Poder Executivo?

Conforme previsão expressa do art. 29, V, da Constituição Federal, a iniciativa do projeto de lei que disponha sobre remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais é exclusiva da Câmara Municipal.

Extrai-se do seguinte julgado, que tratou da fixação de 13º salário e 1/3 de férias a vereadores, que se fixou entendimento, com força normativa, no sentido de que a regulamentação desse benefício dar-se-ia mediante a edição de lei específica.

Esse mesmo raciocínio deve ser aplicado à hipótese em apreço, na medida em que o subsídio de detentor de mandato eletivo (art. 39, § 4º, CF) deve observar o disposto no art. 37, X, que impõe a reserva de lei específica para fixação de remuneração. Portanto, a instituição de vantagens pecuniárias deve se dar por meio de lei.

Nesse mesmo sentido, conforme precedente citado pelo Ministério Público de Contas, no Parecer nº 195/23, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás manifestou-se, por meio de Acórdão de Consulta nº 07582/18, nos seguintes termos:

EMENTA: CONSULTA. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE ATENDIDOS. CONVERSÃO DAS FÉRIAS DO PREFEITO EM PECUNIA. INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS NÃO GOZADAS.

A conversão do período de fruição das férias do prefeito em pecúnia exige previsão em lei que expressamente preveja esse direito aos agentes políticos. A norma que prever a conversão de férias em pecúnia deve limitar o número de dias em que será possível essa conversão, utilizando como parâmetro as normas de direito internacional e de direito privado. A indenização das férias vencidas e não gozadas pelos prefeitos deve ocorrer somente após término do mandato e no caso de o motivo do não exercício do direito tenha se dado por necessidade da administração.

Dentro desse contexto, reitero que tanto o direito a férias remuneradas do prefeito municipal, quanto a possibilidade de conversão em pecúnia em caso de não fruição, devem estar previstos em lei específica.

No mais, acompanho integralmente o voto proposto pelo relator originário.

Pelo exposto, divergindo apenas em parte do Voto Condutor, VOTO pela resposta ao primeiro questionamento formulado pelo consulente, em consonância com o parecer ministerial, nos seguintes termos:

I - Em razão do exercício contínuo das atividades do prefeito municipal, com dedicação exclusiva, equiparando-se a qualquer trabalhador urbano, é admitida a indenização de férias não gozadas?

O gozo de férias anuais é decorrente de um direito social reconhecido a todos os trabalhadores, nos termos do disposto no §4º, do art. 39, c/c inciso XVII, do art. 7º, da Constituição Federal, havendo inclusive decisão do Supremo Tribunal Federal

acerca do reconhecimento de tal direito, em sede de repercussão geral (Recurso Extraordinário nº 650.898).

Nestes termos e com amparo no Acórdão nº 4529/17-Tribunal Pleno, tanto a previsão das férias remuneradas quanto a possibilidade de conversão de férias não gozadas em pecúnia, ambas necessariamente deverão estar previstas em lei, em homenagem ao princípio da legalidade.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em CONHECER a presente Consulta, formulada pelo Município de Wenceslau Braz, representado por seu prefeito Sr. Atahyde Ferreira dos Santos Junior, e, no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

I - Em razão do exercício contínuo das atividades do prefeito municipal, com dedicação exclusiva, equiparando-se a qualquer trabalhador urbano, é admitida a indenização de férias não gozadas?

Resposta: O gozo de férias anuais é decorrente de um direito social reconhecido a todos os trabalhadores, nos termos do disposto no §4º, do art. 39, c/c inciso XVII, do art. 7º, da Constituição Federal, havendo inclusive decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do reconhecimento de tal direito, em sede de repercussão geral (Recurso Extraordinário nº 650.898);

Nestes termos e com amparo no Acórdão nº 4529/17-Tribunal Pleno, tanto a previsão das férias remuneradas quanto a possibilidade de conversão de férias não gozadas em pecúnia, ambas necessariamente deverão estar previstas em lei, em homenagem ao princípio da legalidade;

II - A indenização de férias não gozadas somente será devida quando atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: ter o beneficiário concluído o mandato eletivo ou do afastamento do respectivo cargo sem o gozo das férias; existir expressa autorização em lei local para a concessão do adicional e para a indenização?

Resposta: A indenização de férias não gozadas ao Prefeito Municipal somente será devida quando atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

a) existir legislação municipal que preveja o direito ao recebimento de férias anuais remuneradas e adicional de um terço aos gestores municipais, assim como viabilidade orçamentária e financeira para a sua concessão, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal, não sendo necessário,

contudo, a existência de lei prevendo expressamente o direito à indenização no caso de férias não gozadas, uma vez que se trata de direito decorrente daquele;

b) ter o gestor municipal concluído o mandato sem o gozo das férias, sendo que a indenização deverá ser recebida somente após o final do mandato;

c) ter o impedimento ao gozo das férias se dado em razão de necessidade da administração, de forma excepcional, devendo o gestor municipal colacionar documentos e justificativas à entidade administrativa que demonstrem a impossibilidade do usufruto do direito sem prejuízo à atividade e obrigações inerentes ao cargo;

III - A indenização por férias não gozadas poderá ocorrer no decorrer da legislatura referente aos períodos já vencidos, entendidos como os períodos 2021/2021 e 2022/2022? Caso ocorra o pagamento de tal verba, há de se reconhecer como indevidos os pagamentos efetivados a tal título, impondo-se, por conseguinte, o ressarcimento de tais valores?

Resposta: A conversão em pecúnia do valor das férias vencidas e não gozadas no decorrer da legislatura referente aos períodos já vencidos é indevida, uma vez que as férias poderão ser usufruídas oportunamente, sendo que a indenização das férias vencidas e não usufruídas na atividade é devida somente após o término do mandato do gestor municipal. No caso de pagamento de indenização no decorrer do mandato, deve ser reconhecido como indevido o pagamento efetivado a tal título, impondo-se o ressarcimento de tais valores, com incidência de juros e correção monetária a partir da data do pagamento indevido;

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

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido), o Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Votaram, acompanhando a divergência parcial do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 1 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

FUNDO DE SAÚDE

RECURSOS – MOVIMENTAÇÃO - DECRETO ESTADUAL

Nº 11.180/2022

PROCESSO Nº : 771364/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO : CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, CESAR AUGUSTO NEVES LUIZ
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2141/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Caso concreto. Incidência do § 1º do Artigo 311 do Regimento Interno. Resposta a Consulta: Poderá ser classificado como ação e serviço público de saúde (ASPS) para os fins do art. 6º da LC nº 141/12 o recurso movimentado pelo respectivo fundo de saúde dispendido de maneira compatível, especialmente, com as prescrições dos artigos 2º, 3º e 4º da LC nº 141/2012, sendo imprescindível que (i) a movimentação de recursos do FUNSAUDE por meio do Regime de Execução Orçamentária Descentralizada e mediante a celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres pela unidade descentralizada observe efetivamente o nível de detalhamento requerido pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 na formalização do Termo de Execução Descentralizada (TED) e que (ii) conste no instrumento de formalizando do respectivo ajuste entre a unidade descentralizada e a tomadora de recursos/parceira a descrição clara e objetiva das atribuições de cada pasta e as especificações pormenorizadas das ações de saúde que serão custeadas com recursos oriundos do FUNSAUDE.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de consulta formulada pelo Secretário Estadual de Saúde, Sr. Carlos Alberto Gebrim Preto, acerca do art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012¹, mais especificamente sobre a possibilidade de repasses efetuados pela Secretaria Estadual de Saúde a outras Secretarias por intermédio de Regime de Execução Orçamentária Descentralizada-REOD sejam computados no índice de 12% de gastos em ações e serviços de saúde.

A questão suscitada foi formulada nos seguintes termos:

o repasse efetuado pela Secretaria de Estado de Saúde à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Família, por intermédio de Regime de Execução Orçamentária Descentralizada-REOD, para fins de cofinanciamento de ações de saúde do Pequeno Cotelengo, computa-se no

¹ Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o [art. 155](#) e dos recursos de que tratam o [art. 157](#), a [alínea “a” do inciso I](#) e o [inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal](#), deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

índice de 12% de gastos em ações e serviços de saúde, nos termos do artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012?.

Parecer Jurídico da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná (PGE/PR) foi acostada na Peça nº 8, tendo sido relatadas as seguintes conclusões: (i) em princípio, a consulta que se pretende formular ao TCE provavelmente não será conhecida, uma vez que formulada em concreto, o que o Corte de Contas não admite; (ii) para que seja possível que os valores repassados pela SESA para custeio de despesas da OSC Pequeno Cotelengo sejam computados no índice de 12% como gastos de saúde, necessário que sejam observados os artigos 2º, 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº. 141/2012 e que seja firmado Termo de Colaboração entre SESA e OSC; (iii) não há impedimento para que o termo de colaboração seja firmado com ambas as pastas (SESA e SEDEF) e o recurso do FUNSAUDE seja repassado por meio do REOD, desde que haja a definição clara das atribuições de cada pasta e a especificação das ações de saúde que serão custeadas com os recursos da saúde, observados os artigos 2º, 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº. 141/2012; (iv) é também possível que cada Pasta celebre seu próprio Termo de Colaboração, o que deixaria mais clara a divisão das atribuições, ações, planos e metas, o que se recomenda.

Consulta recebida conforme Despacho nº 1435/23-GCAZ (Peça nº 12), restando destacado que apesar de referir-se a caso concreto, seria possível conhecer da consulta em razão da relevância do tema e devido à possibilidade de ser respondida em tese por este Tribunal, conforme preceito do art. 311, §1º, do Regimento Interno².

Após, o feito foi enviado, consoante o § 2º art. 313 do Regimento Interno, para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), a qual, por intermédio da Informação nº 2/24 (Peça nº 14), noticiou a inexistência de decisões com força normativa que pudessem auxiliar no deslinde da questão.

Na sequência, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), à 1ª Inspeção de Controle Externo (1ª ICE), à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), e ao Ministério Público de Contas (MPC).

A CGF, no Despacho nº 92/24-CGF (Peça nº 17), relata a possibilidade de impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas à CGF e, por essa razão, solicitou que os autos retornassem após o julgamento do feito para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessário às demais unidades técnicas.

A 1ª ICE, mediante Instrução nº 8/24 (Peça nº 18), apresentou a seguinte proposta de resposta:

NÃO. A forma como se dá o repasse da SESA para a SEDEF para cobrir despesas conjuntas (híbridas) de assistência social e de saúde na OSC Pequeno Cotelengo,

2 Art. 311 [...]

§ 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

não atende as premissas estribadas nos artigos 2º e 4º da Lei Complementar nº 141/2012, por não se tratar de despesas específicas de ações de saúde. Para que as despesas sejam computadas no índice de 12% (doze por cento) deverá:

- a) Ser firmado termo de colaboração diretamente entre SESA e OSC Pequeno Cotelengo, o que deixaria definido com clareza as atribuições, ações, planos e metas vinculadas exclusivas à saúde;
- b) No caso de termo de colaboração firmado com ambas as pastas (SESA e SEDEF) e sendo o recurso do FUNSAUDE repassado por meio do REOD, necessário que haja a definição clara das atribuições de cada pasta e a especificação uma a uma das ações de saúde que serão custeadas com os recursos da saúde observados os artigos 2º, 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/2012;
- c) No caso de termo de colaboração firmado com ambas as pastas (SESA e SEDEF), que seja apresentada a prestação de contas dos repasses efetuados (SIT), individualizando os planos de trabalho, as dotações orçamentárias e os pagamentos realizados em cada uma das ações (saúde e assistência social).

A CGE, mediante Instrução nº 320/24-CGM (Peça nº 19), concluiu que o repasse efetuado pela Secretaria de Saúde à Secretaria de Desenvolvimento Social e da Família por intermédio de Regime de Execução Orçamentária Descentralizada-REOD para fins de cofinanciamento de ações de saúde do Pequeno Cotelengo NÃO se computa no índice de 12% de gastos em ações e serviços de saúde, nos termos do artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 115/24 - PGC (Peça nº 20), opinou pelo não conhecimento da consulta, porquanto em desacordo com os pressupostos do art. 311, III e V, do RI. Caso entenda-se necessária a resposta, requereu a sua fixação de forma abstrata.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, com fulcro nos artigos 311³ e 312⁴ do Regimento Interno, reitero que esta consulta foi formulada por autoridade legítima, tendo sido redigida de maneira objetiva e com a indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte, estado amparada em parecer jurídico.

Em que pese a questão se referir a caso concreto, julgo conveniente a

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

- 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.

4 Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

- (...)
- II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;

manutenção do juízo de admissibilidade do feito por tratar-se de consulta sobre tema de relevante interesse público que pode ser respondida em tese, conforme previsão do § 1º do Artigo 311 do Regimento Interno⁵.

Reforço que os aspectos a serem sopesados nesta decisão se desvincularão, na medida do possível, das circunstâncias do caso concreto, limitando-se a debater as questões de direito e aquelas de ordem prática em tese.

Feitas tais considerações preambulares, passo a analisar o mérito.

As despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde, sendo que o fato de determinada despesa integrar as atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos do art. 200 da CF/88 e da Lei Federal nº 8.080/1990, não garante, por si só, a sua contabilização no rol das ações e serviços públicos de saúde (ASPS) para os fins da Lei Complementar nº 141/2012 (LC nº 141/12)⁶.

Em síntese, o cômputo de recursos movimentados pelo respectivo fundo de saúde como ASPS para os fins do art. 6 da LC nº 141/12 requer, especialmente, a plena observância das disposições dos artigos 2º, 3º e 4º da LC nº 141/12, sendo desnecessário, para o intendo desta decisão, a repetição de termos legais ou de entendimentos já consolidados pela doutrina e jurisprudência pátria.

Como destacado nas folhas nº 4 e 5 do Parecer Jurídico da PGE/PR (Peça nº 8), a definição dos gastos a serem computados, ou não, no índice de 12% previsto no art. 6º da LC nº 141/12 não diz respeito apenas a aplicação de conceitos teóricos, mas também a questões de ordem prática porquanto se faz necessária a correta e precisa identificação das despesas realizadas.

A partir de tal perspectiva, tem-se que o Regime de Execução Orçamentária Descentralizado (REOD), regulamentado no âmbito do Governo do Estado do Paraná pelo Decreto nº 11.180/2022, constitui mecanismo de execução de ações de interesse recíproco de órgãos, fundos e entidades da Administração Estadual, contribuindo para a racionalização na aplicação de recursos, pressupondo o planejamento da atuação estatal de maneira coordenada e colaborativa.

Os artigos 1º, §1º, e 4º, ambos, do Decreto Estadual nº 11.180/2022⁷ informam que

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

[...]

§ 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.

6 BRASIL. Ministério da Economia. Manual de Demonstrativos Fiscais: válido para o exercício de 2024. ed. 14ª. Brasília, DF: STN. 2023. p. 361/370.

7 Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o Regime de Execução Orçamentária Descentralizada (REOD) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Paraná, com vista à execução de ações de interesse recíproco de órgãos, fundos e entidades da Administração Pública estadual.

§ 1º A descentralização de créditos orçamentários de que trata este Decreto configura delegação de

a descentralização de créditos orçamentários constitui delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora, devendo ser motivada e formalizada mediante celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED) ou Termo de Ressarcimento de Despesa (TRD).

O Termo de Execução Descentralizada (TED), dentre outros elementos, deverá conter⁸ (i) o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o plano de trabalho aprovado e assinado, que integrará o termo celebrado; (ii) o cronograma físico, com a descrição das metas e dos produtos pactuados, as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais; (iii) o cronograma de desembolso; (iv) o plano de aplicação consolidado até o nível de elemento de despesa a indicação da classificação funcional programática à conta da qual ocorrerá a despesa, por meio de certificação orçamentária.

A forma de execução dos créditos, expressamente prevista TED, poderá se dar (i) diretamente, por meio da utilização da força de trabalho da unidade descentralizada; (ii) por intermédio de contratação de particulares, observadas as normas para licitações e contratos da administração pública ou (iii) descentralizadamente, mediante celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres entre a unidade descentralizada e entes federativos, entidades privadas sem fins lucrativos, organismos internacionais ou fundações de apoio.

Com efeito, a contratação de particulares e a execução descentralizada de que tratam os itens (ii) e (iii) acima indicados não afasta a necessidade de cumprimento dos atos normativos que versam sobre os respectivos instrumentos jurídicos de contratação ou de execução descentralizada.

Denota-se, portanto, que a opção pela execução de programas, de projetos e atividades mediante Regime de Execução Orçamentária Descentralizada não desconfigura a natureza das despesas e a competência da unidade descentralizadora, sendo que as formalidades requeridas para a celebração do respectivo TED permitem o acompanhamento da execução do objeto; a rastreabilidade dos recursos repassados e a correta identificação e contabilização dos dispêndios realizados.

Inclusive, as formalidades prescritas pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 para

competência para a unidade descentralizada promover a execução de ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora, conforme termo de execução descentralizada (TED) ou termo de ressarcimento de despesa (TRD).

[..]

Art. 4º A descentralização de créditos orçamentários de que trata este Decreto será motivada e terá as seguintes finalidades:

I- execução de ações orçamentárias de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua;

II- ressarcimento de despesas.

§ 1º A descentralização de crédito de que trata o inciso I do caput será realizada por meio da celebração de TED, e a do inciso II por meio de

TRD, não sendo exigível a formalização de convênio, ajuste ou acordo adicional entre os partícipes.

8 Conforme previsão dos artigos nº 10, 13 e 16, todos, do Decreto Estadual nº 11.180/2022

fins de formalização do TED são compatíveis com as exigidas em alguns regimes jurídicos que regulam a transferência de recursos públicos mediante convênios, termos, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, podendo ser citadas, a título de exemplo, a Lei Federal nº 13.019/14, a Lei Federal nº 9.790/99, a Lei Federal nº 9.637/98 e a Resolução TCEPR nº 28/2011 que dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal.

Desta forma, e passando a considerar o objeto da presente consulta, se houver a opção pela descentralização de créditos orçamentários do FUNSAUDE pela Secretaria Estadual de Saúde mediante a celebração de convênios, termos, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres pela unidade descentralizada, o instrumento empregado para a sua formalização deverá definir de maneira clara e objetiva as atribuições de cada pasta e as especificações pormenorizadas das ações de saúde que serão custeadas com recursos oriundos do FUNSAUDE, aplicando-se, com as devidas adaptações e sem desconsiderar os requisitos específicos constante no regime jurídico aplicável ao caso concreto, o mesmo nível de detalhamento já requerido pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 na formalização dos de Termo de Execução Descentralizada (TED).

Assim, é possível responder a presente consulta nos seguintes termos: poderá ser classificado como ação e serviço público de saúde (ASPS) para os fins do art. 6º da LC nº 141/12 o recurso movimentado pelo respectivo fundo de saúde dispendido de maneira compatível, especialmente, com as prescrições dos artigos 2º, 3º e 4º da LC nº 141/2012, sendo imprescindível que (i) a movimentação de recursos do FUNSAUDE por meio do Regime de Execução Orçamentária Descentralizada e mediante celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres pela unidade descentralizada observe efetivamente o nível de detalhamento requerido pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 na formalização do Termo de Execução Descentralizada (TED) e que (ii) conste no instrumento de formalização do respectivo ajuste entre a unidade descentralizada e a tomadora de recursos/parceira a descrição clara e objetiva das atribuições de cada pasta e as especificações pormenorizadas das ações de saúde que serão custeadas com recursos oriundos do FUNSAUDE.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

Poderá ser classificado como ação e serviço público de saúde (ASPS) para os fins do art. 6º da LC nº 141/12 o recurso movimentado pelo respectivo fundo de saúde dispendido de maneira compatível, especialmente, com as prescrições dos artigos 2º, 3º e 4º da LC nº 141/2012, sendo imprescindível que (i) a movimentação

de recursos do FUNSAUDE por meio do Regime de Execução Orçamentária Descentralizada e mediante a celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres pela unidade descentralizada observe efetivamente o nível de detalhamento requerido pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 na formalização do Termo de Execução Descentralizada (TED) e que (ii) conste no instrumento de formalização do respectivo ajuste entre a unidade descentralizada e a tomadora de recursos/parceira a descrição clara e objetiva das atribuições de cada pasta e as especificações pormenorizadas das ações de saúde que serão custeadas com recursos oriundos do FUNSAUDE.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, o feito deve ser encaminhado para ciência da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), na forma requerida pelo Despacho nº 92/24-CGF (Peça nº 17), e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta e no mérito, RESPONDER os questionamentos no sentido de que:

I - poderá ser classificado como ação e serviço público de saúde (ASPS) para os fins do art. 6º da LC nº 141/12 o recurso movimentado pelo respectivo fundo de saúde dispendido de maneira compatível, especialmente, com as prescrições dos artigos 2º, 3º e 4º da LC nº 141/2012, sendo imprescindível que (i) a movimentação de recursos do FUNSAUDE por meio do Regime de Execução Orçamentária Descentralizada e mediante a celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres pela unidade descentralizada observe efetivamente o nível de detalhamento requerido pelo Decreto Estadual nº 11.180/2022 na formalização do Termo de Execução Descentralizada (TED) e que (ii) conste no instrumento de formalização do respectivo ajuste entre a unidade descentralizada e a tomadora de recursos/parceira a descrição clara e objetiva das atribuições de cada pasta e as especificações pormenorizadas das ações de saúde que serão custeadas com recursos oriundos do FUNSAUDE;

II - nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determinar a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, o feito deve ser encaminhado para ciência da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), na forma requerida pelo Despacho nº 92/24-CGF (Peça nº 17), e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do

processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20

SERVIDOR PÚBLICO – ÁREA DE SAÚDE – CÔMPUTO DE TEMPO

PROCESSO Nº : 313447/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MATELÂNDIA
INTERESSADO : MAXIMINO PIETROBON
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2140/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Matelândia. Questionamentos acerca do §8, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020. Abrangência do conceito “servidores públicos da área da saúde”. Cômputo de tempo dos servidores que não atuaram diretamente no enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Resposta nos termos do Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno c/c o Acórdão nº 2953/22 – Tribunal Pleno.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE MATELÂNDIA, SR. MAXIMINO PIETROBON¹, por meio da qual solicita esclarecimentos em relação à abrangência de termo contido em dispositivo da Lei Complementar nº 173/2020², no que diz respeito aos direitos assegurados pelo § 8º do art. 8º, dadas as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 191/2022³.

O questionamento acerca da matéria foi formulado nos seguintes termos, a saber:

- 1) Qual é a abrangência do conceito “servidores públicos da área da saúde”, se o conceito, na forma apresentada pelo Art. 8º, § 8º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, abrange a todos os servidores que estavam lotados na Secretaria Municipal de Saúde, bem como aqueles vindo de outras secretarias para atuarem na saúde, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, como auxiliares de serviços gerais, motoristas, assistentes administrativos, entre outros, ou se o conceito tem interpretação restritiva.
- 2) Se teriam direito ao cômputo do tempo os servidores que, apesar de estarem lotados na Secretaria Municipal de Saúde, não desempenharam suas funções no período entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, por usufruírem de licenças para tratamento de saúde ou, por outros motivos, não atuaram no combate ao COVID-19.

¹ Peça n.º 03.

² Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm

³ Altera a Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp191.htm

Não obstante verificada impropriedade na formulação da proposta consultiva, tendo em vista que o parecer jurídico⁴ trazido aos autos não opinou diretamente acerca da matéria objeto da consulta, nos termos do art. 311, inciso IV⁵, houve o recebimento da presente consulta e determinado o encaminhamento à Escola de Gestão Pública (EGP) para fins de instrução, conforme Despacho nº 299/23 - GCAZ⁶.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) informou a existência de Acórdãos que, apesar de não se amoldarem especificamente ao caso ora consultado, auxiliam no deslinde das questões centrais propostas, conforme Informação nº 83/23 – SJB⁷.

Com vistas à instrução, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), e, após, ao Ministério Público de Contas (MPC), nos termos do art. 314 do Regimento Interno.

Em prosseguimento, considerando o disposto no art. 252-C⁸ do Regimento Interno, a CGM encaminhou o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), por sua vez, informou que o deslinde da matéria impacta em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas a referida unidade, requerendo, por essa razão, após o julgamento, o retorno dos autos para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessário às demais unidades técnicas, nos termos do Despacho nº 546/23 - CGF⁹.

Em sede de instrução, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) opinou pela resposta à presente Consulta no sentido de que o § 8º do art. 8º da LC nº 173/20, introduzido pela LC nº 191/22, deve ser interpretado restritivamente, para considerar como servidores da área da saúde, aqueles mencionados na alínea “c” do inciso XVI do art. 37, isto é, servidores ocupantes de cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas, que atuaram no atendimento da saúde da população em razão da pandemia de COVID-19, excluindo-se aqueles que estiveram afastados do serviço público por qualquer razão no período de combate à referida pandemia, nos termos da Instrução nº 5620/23 - CGM¹⁰.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas (MPC), a despeito do juízo de admissibilidade efetuado, tendo em vista que o parecer jurídico não respondeu aos

4 Peça n.º 04

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

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;

6 Peça n.º 06.

7 Peça n.º 08.

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

9 Peça n.º 12.

10 Peça n.º 13.

quesitos formulados, requereu a intimação do Consultente para que apresentasse emenda à inicial da presente Consulta, acostando parecer jurídico que abordasse adequadamente toda a matéria versada neste expediente, sob pena de indeferimento da petição inicial, conforme Requerimento nº 6/24 - PGC¹¹.

O pleito do MPC foi deferido, momento em que foi determinada a intimação do Consultente, a fim de que juntasse aos autos novo parecer jurídico, em observância ao requisito do art. 311, inciso IV do Regimento Interno, nos termos do Despacho nº 130/24 - GCAZ¹².

Instado a se manifestar, o Município de Matelândia apresentou novo Parecer Jurídico¹³, concluindo que:

- a) São considerados servidores públicos da saúde somente aqueles que possuem cadastro perante o SUS; b) O afastamento para tratamento de saúde é contado para efeitos legais, assim como não é necessário que o servidor tenha atuado no combate à pandemia e c) Os demais afastamentos devem ser analisados sob a égide do instituto jurídico pretendido pelo servidor e pelo ordenamento jurídico.

Em derradeira manifestação, a CGM discordou da abordagem da questão feita pelo parecer jurídico, quer porque não avaliou a questão sob o ponto de vista da Lei Complementar nº 173/2020, quer porque avaliou a questão apenas sob o ponto de vista administrativo do SUS, concluindo pela inalteração fática e jurídica da matéria já analisada e objeto de instrução conclusiva, nos termos da Instrução nº 627/24 - CGM¹⁴.

Por derradeiro, o Ministério Público de Contas (MPC) ressaltou que os questionamentos do Consultente devem ser respondidos à luz do disposto no Acórdão nº 3260/23-Tribunal Pleno¹⁵, de relatoria do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, que trata de Consulta com força normativa sobre o tema, consoante disposto no Parecer nº 68/24 - PGC¹⁶.

Em breve síntese, é o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, cumpre registrar que a Lei Complementar nº 173/2020, estabeleceu o chamado “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”.

A base normativa do citado programa foi o art. 65¹⁷ da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trata do estado de calamidade pública e, como tal, possui prazo

11 Peça n.º 14.

12 Peça n.º 15.

13 Peça n.º 20.

14 Peça n.º 21.

15 Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2023/10/pdf/00380137.pdf>

16 Peça n.º 23.

17 Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: [...]

certo de duração. Portanto, trata-se de uma lei temporária e excepcional, com vigor somente enquanto perduraram as circunstâncias da pandemia, que travaram o desenvolvimento da economia nacional.

Dá leitura da citada norma, percebe-se que grande parte dos dispositivos tratam da relação econômica e financeira entre os atores federativos - União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios – com escopo em estabelecer regras para minimizar os efeitos da crise econômica advinda da pandemia e restringir o dispêndio de recursos públicos durante o citado período crítico.

Já em outro contexto, considerando a recuperação da atividade econômica, com o conseqüente aumento significativo da arrecadação, foi promulgada a Lei Complementar nº 191/22, que introduziu o § 8º no art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, a fim de restaurar benefícios de servidores sustados pela citada LC 173/20, permitindo que servidores públicos civis e militares da saúde e da segurança pública contassem o período de maio de 2020 a dezembro de 2021 para aquisição de direitos relacionados ao tempo de serviço.

Pois bem.

Com base no contexto normativo supra, verifica-se que o questionamento central aqui objeto de análise trata da abrangência do termo “área da saúde” disposto no § 8º do art. 8º da LC 173/20, e dos respectivos efeitos do dispositivo em relação aos servidores que se enquadrem no termo, mas que, por algum motivo, encontravam-se em afastamento durante o período pandêmico, ou seja, não atuaram diretamente no combate ao COVID-19.

Primeiramente, cabe registrar o disposto no citado dispositivo:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: [...]

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão 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, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins. § 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: 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; II - os novos blocos aquisitivos dos direitos especificados no inciso I deste parágrafo não geram direito ao pagamento de atrasados,

- no período especificado;
- III - não haverá prejuízo no cômputo do período aquisitivo dos direitos previstos no inciso I deste parágrafo;
- IV - o pagamento a que se refere o inciso I deste parágrafo retornará em 1º de janeiro de 2022.

Dá leitura do citado dispositivo, depreende-se, de pronto, que se trata de exceção à regra do inciso IX, concedida aos servidores públicos civis e militares da saúde e da segurança pública de todos os entes federativos.

Em segundo plano, no que tange à temática, enfatizou o Ministério Público de Contas (MPC) que o Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, proferido em sede de Consulta, já responde de forma plena os questionamentos aqui em exame.

Ressalte-se, nesse ponto, que as decisões do Tribunal Pleno, em processo de Consulta, têm força normativa, constituem prejulgamento de tese e vinculam o exame de feitos sobre o mesmo tema, conforme preceitua o art. 41¹⁸ da Lei Complementar nº 113/2005, reproduzido pelo art. 316¹⁹ do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Nessa perspectiva, considerando tratar-se de deliberação plenária com força normativa, mister se faz reproduzir o disposto no Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno:

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. 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:

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 da 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

18 Art. 41. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo quórum qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

19 Art. 316. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quórum qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

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 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.

Tendo por base as teses supra fixadas, verifica-se que restou consignado que a abrangência e a definição de servidores públicos da área de saúde e da segurança pública, conforme art. 8º, § 8º, da Lei Complementar nº 173/20, é passível de regulamentação por ato dos entes competentes para a sua aplicação no caso concreto. Outrossim, a lotação do servidor na Secretaria Municipal de Saúde não é requisito essencial para o reconhecimento como servidor da área da saúde e da segurança pública.

Para além, as Leis Complementares n. 173/20 e 191/22 não trouxeram a definição de servidores da área de saúde e da segurança pública no art. 8º, § 8º, da Lei Complementar nº 173/20, tratando-se, portanto, de norma de conteúdo aberto, que comporta complementação por meio de atos regulamentares por parte do ente competente.

De igual forma, o citado dispositivo não restringiu, expressamente, seus efeitos somente aos servidores que efetivamente atuaram no combate ao COVID-19, de modo que sua abrangência não deve ser concebida de forma restrita, em consonância com disposto no Acórdão nº 2953/22 – Tribunal Pleno²⁰, também proferido em sede de Consulta, que dispôs que a

complementação normativa feita pela Lei Complementar nº 191/2022, com o acréscimo do § 8º do artigo 8º, [...] não pode ser interpretada de maneira restritiva, tanto em razão da inexistência de elementos de distinção real entre os servidores públicos que trabalharam durante o período com em razão do que já estava expressamente consignado na parte final do inciso IX do mesmo artigo 8º, que apenas impediu a geração de efeitos financeiros durante o período de pandemia, não importando qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Em arremate, oportuno se toma dizer que não se desconsidera a motivação teleológica e o momento histórico em que se deu a promulgação da LC 173/2020, da

20 Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2022/12/pdf/00370920.pdf>

mesma forma que não se ignora o objetivo da LC 191/2022, que propôs a restauração de benefícios de servidores suspensos pela LC 173/2020, levando-se em conta a recuperação econômica e o aumento da arrecadação.

Portanto, perfilha-se ao entendimento exposto pelo Ministério Público de Contas (MPC), no sentido de que as teses fixadas pelo Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno respondem de forma plena aos questionamentos do Consultente.

2.1 VOTO

Ante todo o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada pelo Prefeito do Município de Matelândia, Sr. Maximino Pietrobon, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - Qual é a abrangência do conceito “servidores públicos da área da saúde”, se o conceito, na forma apresentada pelo Art. 8º, § 8º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, abrange a todos os servidores que estavam lotados na Secretaria Municipal de Saúde, bem como aqueles vindo de outras secretarias para atuarem na saúde, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, como auxiliares de serviços gerais, motoristas, assistentes administrativos, entre outros, ou se o conceito tem interpretação restritiva.

Resposta: Nos termos da primeira e segunda teses fixada por meio do Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno, a definição de servidores da área de saúde e da segurança pública no art. 8º, §8º, da Lei Complementar nº 173/20 pode ser regulamentada por ato dos entes competentes para sua aplicação no caso concreto. 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.

II - Se teriam direito ao cômputo do tempo os servidores que, apesar de estarem lotados na Secretaria Municipal de Saúde, não desempenharam suas funções no período entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, por usufruírem de licenças para tratamento de saúde ou, por outros motivos, não atuaram no combate ao COVID-19.

Resposta: O § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20 não restringiu seu alcance somente aos servidores que efetivamente atuaram no combate ao COVID-19, de modo que sua abrangência não deve ser interpretada de forma restritiva, nos termos do Acórdão nº 2953/22 – Tribunal Pleno. Outrossim, em observância à terceira tese do Acórdão nº 3260/23 -Tribunal Pleno, a aplicabilidade do citado dispositivo tem eficácia apenas durante o período em que está caracterizada a condição de servidor da área da saúde ou da segurança pública.

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

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, formulada pelo Prefeito do Município de Matelândia, Sr. Maximino Pietrobon, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - Qual é a abrangência do conceito “servidores públicos da área da saúde”, se o conceito, na forma apresentada pelo Art. 8º, § 8º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, abrange a todos os servidores que estavam lotados na Secretaria Municipal de Saúde, bem como aqueles vindo de outras secretarias para atuarem na saúde, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, como auxiliares de serviços gerais, motoristas, assistentes administrativos, entre outros, ou se o conceito tem interpretação restritiva?

Resposta: Nos termos da primeira e segunda teses fixada por meio do Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno, a definição de servidores da área de saúde e da segurança pública no art. 8º, §8º, da Lei Complementar nº 173/20 pode ser regulamentada por ato dos entes competentes para sua aplicação no caso concreto. 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;

II - Se teriam direito ao cômputo do tempo os servidores que, apesar de estarem lotados na Secretaria Municipal de Saúde, não desempenharam suas funções no período entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, por usufruírem de licenças para tratamento de saúde ou, por outros motivos, não atuaram no combate ao COVID-19?

Resposta: O § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20 não restringiu seu alcance somente aos servidores que efetivamente atuaram no combate ao COVID-19, de modo que sua abrangência não deve ser interpretada de forma restritiva, nos termos do Acórdão nº 2953/22 – Tribunal Pleno. Outrossim, em observância à terceira tese do Acórdão nº 3260/23 -Tribunal Pleno, a aplicabilidade do citado dispositivo tem eficácia apenas durante o período em que está caracterizada a condição de servidor da área da saúde ou da segurança pública.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determinar a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros

pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

LEI Nº 14.133/21

AGENTE DE CONTRATAÇÃO - PROVIMENTO DE CARGO PARÂMETROS

PROCESSO Nº : 773197/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ
INTERESSADO : FABIO DOS SANTOS, NILSON SANTOS DINIZ
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2528/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Nova Lei de Licitações. Agente de contratação. Exigências e qualificações previstas em lei. Exercício por servidores públicos comissionados. Resposta nos termos do Acórdão nº 3561/23-STP.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Paranaguá, por meio de seu Presidente, Sr. Fábio dos Santos, por meio da qual indaga (peça 3):

- 1) A função de Agente de Contratação poderá ser ocupada por servidor de provimento de cargo em comissão?
- 2) Caso se entenda pela restrição na hipótese anterior, caso se verifique a escassez e a indisponibilidade de servidores efetivos hábeis ao desempenho das funções atinentes do Agente de Contratação previsto na Nova Lei de Licitações (14.133/2021), somada com a impossibilidade de nomeação de novos servidores, respeitadas as determinações da Lei Eleitoral, poderia o Poder Público, excepcionalmente, admitir o exercício de tal função por meio de cargo de provimento em comissão?

O parecer jurídico do consultante foi colacionado na peça 4. Ao analisar a matéria, a Assessoria Jurídica do Poder Legislativo Municipal concluiu, em breve síntese, que os servidores comissionados somente poderão exercer função de agente de contratação naquelas situações excepcionais, em que a Administração deve justificar e provar a impossibilidade material de encontrar e designar, dentro do seu quadro de pessoal, servidores que cumpram os requisitos do artigo 8º da Lei nº 14.133/2021.

Os autos foram então recebidos (Despacho nº 1756/23, peça 6) e remetidos à Escola de Gestão Pública, para verificação da existência de precedente nesta Corte a respeito do objeto da consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, em sua Informação nº 161/23 (peça 8), enumerou como julgados afetos à matéria e dotados de força normativa os Acórdãos nº 3561/23, 2298/19 e 3947/20, todos do Tribunal Pleno desta Corte.

Por sua vez, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização atestou que há impactos em sistemas e fiscalização realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas e informou que questão semelhante foi objeto de julgamento por este Tribunal no Processo de Consulta nº 27903-6/23, pelo Acórdão nº 3561/23-STP.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 1299/24 (peça 11), apresentou parecer com o seguinte opinativo de resposta:

- 1) Em regra, a função de agente de contratação não poderá ser ocupada por servidor de provimento de cargo em comissão porque o exercício da referida função, por expressa previsão legal (artigo 8º da Lei nº 14.133/21), deve se dar entre os ocupantes de cargo efetivo ou empregados públicos;
- 2) Excepcionalmente é possível admitir o exercício de referida função por ocupante de cargo em comissão, quando não houver, dentre os servidores efetivos, quem possa exercê-la, desde que apresentadas as devidas justificativas e de maneira temporária, conforme previsto no Acórdão nº 3561/23 - Tribunal Pleno - TCE/PR.

Finalmente, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 116/24 (peça 12), opinou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos termos do Acórdão nº 3561/23 – Tribunal Pleno, que já tratou da matéria ora sob consulta.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos pelo art. 38 da Lei Orgânica e art. 311 do Regimento Interno, ambos deste Tribunal.

A presente consulta se refere ao agente de contratação, inovação trazida pela Lei nº 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLC), que vem conceituado no artigo 6º, LX e 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.

Quanto à forma de designação, o artigo 7º da Lei nº 14.133/21 estabeleceu que os agentes de contratação serão “preferencialmente” servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública. Veja-se:

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.

A propósito, como bem assinalou a unidade técnica, esta Corte já respondeu consulta similar e mais abrangente, nos termos do protocolo nº 279036/23, que tratou dos agentes públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei nº 14.133/21, tendo sido questionado se “as funções atribuídas aos agentes públicos através da Lei nº 14.133/21 poderão ser exercidas por servidores comissionados”.

Neste caso, a jurisprudência firmada pelo Acórdão nº 3561/23 - Tribunal Pleno, que fez expressa referência aos agentes de contratação, entendeu que:

Ementa: 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. Vedação à percepção de função gratificada por ocupante de cargo comissionado.

(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 recorrido, 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 (grifou-se).

Na mesma linha, entende-se que a inteligência do art. 7º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 não definiu de maneira taxativa ser apenas servidor efetivo ou empregado

público os habilitados para o exercício das funções pertinentes a execução da referida norma, mas que sejam preferencialmente, como regra geral, dos quadros permanentes da Administração Pública.

Sobre o assunto, leciona Marçal Justen Filho¹ que:

A expressão “preferencialmente” não significa a liberação da autoridade máxima (ou de quem lhe fizer as vezes) para indicar agentes públicos que não preencham os requisitos do inc. I. 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.

Ademais, não basta se tratar de servidor efetivo ou empregado público constante do quadro permanente, requer-se, além disso, que os eleitos detenham, entre outras, 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 (art. 7º, inc. II), bem como incluiu a segregação de funções, com o intuito de vedar 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 (art. 7º, § 1º).

Portanto, pode-se concluir que a nova legislação estabeleceu, como regra geral, que os agentes públicos que serão designados para atuarem nas funções essenciais de licitações e contratos deverão, preferencialmente, ser servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente.

Nada obstante, caso a entidade não possua servidores efetivos aptos a assumirem tais funções essenciais, como, por exemplo, de agente de contratação, poderão, em caráter excepcional, de forma motivada, designar servidores comissionados para exercerem tais funções, desde que estes estejam qualificados para tanto.

Nesse contexto, em linha com o que sustentou a unidade técnica, em regra, a função de agente de contratação não poderá ser ocupada por servidor de provimento de cargo em comissão, tendo em vista que o exercício da referida função, por expressa previsão legal, deve se dar entre os ocupantes de cargo efetivo ou empregados públicos.

Contudo, caso o ente possua estrutura mínima e não possua em seus quadros servidor efetivo que tenha conhecimento técnico para assumir as funções de agente de contratação, a função poderá ser temporariamente exercida por quem possa fazê-lo, mesmo não sendo servidor efetivo ou empregado público.

Assim, em caráter excepcional, nos termos da jurisprudência fixada pelo Acórdão nº 3561/23 - Tribunal Pleno, é possível admitir o exercício de referida função

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. Lei 14.133/21. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

por ocupante de cargo em comissão, quando não houver, dentre os servidores efetivos, quem possa exercê-la, desde que apresentadas as devidas justificativas e de maneira temporária.

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

1) Em regra, a função de agente de contratação não poderá ser ocupada por servidor de provimento de cargo em comissão, porque o exercício da referida função, por expressa previsão legal (artigo 8º da Lei nº 14.133/21), deve se dar entre os ocupantes de cargo efetivo ou empregados públicos;

2) Excepcionalmente, é possível admitir o exercício de referida função por ocupante de cargo em comissão, quando não houver, dentre os servidores efetivos, quem possa exercê-la, desde que apresentadas as devidas justificativas e de maneira temporária, conforme previsto no Acórdão nº 3561/23 - Tribunal Pleno - TCE/PR.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os pertinentes registros no âmbito de sua competência, prevista pelo art. 175-D do Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Em regra, a função de agente de contratação não poderá ser ocupada por servidor de provimento de cargo em comissão, porque o exercício da referida função, por expressa previsão legal (artigo 8º da Lei nº 14.133/21), deve se dar entre os ocupantes de cargo efetivo ou empregados públicos;

II - Excepcionalmente, é possível admitir o exercício de referida função por ocupante de cargo em comissão, quando não houver, dentre os servidores efetivos, quem possa exercê-la, desde que apresentadas as devidas justificativas e de maneira temporária, conforme previsto no Acórdão nº 3561/23 - Tribunal Pleno - TCE/PR.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os pertinentes registros no âmbito de sua competência, prevista pelo art. 175-D do Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE

DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 15 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

LIMITE PRUDENCIAL GASTOS DE PESSOAL - CONCURSO PÚBLICO ABERTURA

PROCESSO N° : 250275/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PORECATU
INTERESSADO : FABIO LUIZ ANDRADE
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 1923/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Não há dispositivo legal que vede a abertura de concurso público e a criação de vagas por ente que esteja com a despesa de pessoal próxima ao limite prudencial. Concurso público para formação de cadastro de reserva também exige estudo de impacto orçamentário. As hipóteses de vacância devem estar taxativamente previstas no Estatuto dos Servidores Público do Município.

1 DO RELATÓRIO

O MUNICÍPIO DE PORECATU, na pessoa de seu representante legal, FABIO LUIZ ANDRADE, formulou CONSULTA para que o Tribunal responda:

Com os gastos de Pessoal próximo do limite prudencial poderá ser realizado concurso? - É possível criar e aumentar vagas para a saúde e para o cargo de analista de licitação? - É possível fazer concurso com cadastro reserva e este tipo de cadastro “entra” no cálculo para impacto orçamentário? - Os cargos afastados por invalidez, auxílio-doença ou readaptação poderá ser considerado como vacância?

A respeito da Consulta, a Procuradoria Jurídica do Município emitiu parecer jurídico respondendo os questionamentos (peça 4).

Pelo Despacho n° 419/23 (peça 8), a Consulta foi admitida e determinado seu processamento. Porém, porque todos os questionamentos não foram formulados integralmente em tese, fazendo referência especificamente à situação exposta pelo Município, a consulta foi admitida com a alteração da segunda questão para: É possível o ente criar e aumentar vagas com os gastos de pessoal próximo do limite prudencial?

Na Informação n° 69/23 (peça 10) a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca consignou ter encontrado as seguintes decisões que poderão auxiliar no deslinde das questões centrais propostas: Acórdão n° 1011/21 – Tribunal Pleno (Consulta n° 441398/20), Acórdão n° 3848/20 – Tribunal Pleno (Consulta n° 832109/19) e Acórdão n° 1049/18 – Tribunal Pleno (Consulta n° 798116/17).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho nº 681/23 – CGF à peça 14) atestou que o objeto em exame na presente Consulta causa impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas a ela. Por essa razão, após o julgamento, solicitou que os autos retornem para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessário às demais unidades técnicas

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM emitiu a Instrução nº 4516/23 (peça 15) respondendo aos questionamentos nos seguintes termos:

1 Com os gastos de Pessoal próximo do limite prudencial, poderá ser realizado concurso?

Resposta: Não há óbice na abertura de concurso público com os gastos próximos do limite prudencial desde que realizado processo administrativo prévio e observado os requisitos da LRF, entre eles: a verificação de existência de vagas; estimativa de impacto orçamentário; e prévia dotação orçamentária para atender as despesas de pessoal decorrente das novas nomeações. Ainda, não obstante a proibição de nomeação constante no Art. 22, incisos II e V, da LRF, o Supremo Tribunal Federal entende que o direito subjetivo dos aprovados dentro do número de vagas constante no edital deve ser respeitado, independente da alegação de limitação orçamentária, não eximindo a responsabilidade do ente municipal em caso de não cumprimento da LRF.

2 É possível o ente criar e aumentar vagas com os gastos de pessoal próximo ao limite prudencial?

Resposta: Atingido o limite prudencial, o ente fica proibido de criar cargos, empregos ou função, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, conforme o Art. 22, parágrafo único, e incisos I ao V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3 É possível fazer concurso com cadastro de reserva e este tipo de cadastro “entra” no cálculo para impacto orçamentário?

Resposta: Não há vedação legal quanto à abertura de concurso somente com vagas destinadas a cadastro de reserva. Todavia, independentemente de o edital constar com vagas de nomeação imediata ou cadastro de reserva, o cálculo de gastos com a realização do certame e com as futuras despesas que a contratação de pessoal resultará deve ser considerado para o estudo do impacto orçamentário. Independente da disposição de vagas, a realização do certame exige os mesmos estudos e requisitos prévios a serem observados.

4 Os cargos afastados por invalidez, auxílio-doença ou readaptação podem ser considerados como vacância?

Resposta: Não. Conforme aponta a doutrina, os casos de vacância devem estar definidos no estatuto dos servidores do ente federativo. No caso do Município de Porecatu, a Lei Municipal nº 275/72 arrola em seu art. 92 os casos que geram vacância, não estando presentes os institutos de invalidez, auxílio-doença ou readaptação, apesar deste último ser considerado caso de vacância no Estatuto dos Servidores Públicos Federais.

Por fim, a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas emitiu seu Parecer nº 272/23 – PGC (peça 16) manifestando-se no sentido de que as perguntas da presente Consulta sejam em síntese respondidas nos seguintes termos:

Pergunta 1) Nesses termos, entende-se que o presente quesito pode ser respondido afirmativamente, porém, as nomeações só poderão ocorrer caso o município encontre-se abaixo do limite prudencial, nos termos do parágrafo único do art. 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Pergunta 2) Em que pese não haver vedação expressa da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme respondido no quesito anterior, são inúmeras as vedações impostas à municipalidade que se encontra próxima ao limite prudencial de gastos com pessoal. Desta forma, deve-se proceder à formulação e à análise do impacto orçamentário decorrentes da criação de tais cargos, devendo ser considerando, para tanto, que as nomeações só poderão ocorrer se o município estiver abaixo do limite prudencial.

Pergunta 3) Assim, ainda que a efetiva contratação dos concursados venha a ocorrer em um momento posterior, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que haja a demonstração de que as despesas decorrentes de tais contratações possam ser efetuadas sem que haja excessivo comprometimento das finanças públicas.

Pergunta 4) Na readaptação possui previsão legal para tanto, uma vez que o servidor deixa de possuir capacidade para o desempenho de suas funções no cargo de origem, passando a ocupar outro que seja compatível quanto à formação e escolaridade, pelo que o cargo originário deixa de ser ocupado, ocorrendo, portanto, a vacância. Quanto ao auxílio-doença, atualmente conhecido por auxílio por incapacidade temporária, é um benefício, como diz o próprio nome, devido àquele que tenha se afastado momentaneamente do exercício de suas funções em decorrência de doença ou acidente (por mais de 15 dias), comprovado por perícia médica. Assim, dada a sua provisoriedade, não há que se aventar a ocorrência da vacância no cargo. Por fim, quanto ao “afastamento por invalidez” citado pelo consulente, se estiver tratando de aposentadoria por invalidez permanente, é possível o enquadramento como vacância, desde que previsto na legislação de regência como sendo uma de suas causas.

É o necessário Relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais¹, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

A dúvida central que motiva a presente Consulta é a possibilidade de realização de concurso público para a contratação de pessoal quando a administração pública está com os gastos de pessoal próximo ao limite prudencial estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. As demais questões versam sobre aumento de cargos, cadastro de reserva e vacância. As respostas decorrem do texto constitucional e legal e, assim, acolho as fundamentações e posições congruentes da Coordenadoria e órgão ministerial, para respondê-la.

¹ 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.

Foi o artigo 169 da Constituição Federal que determinou que a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar, os quais foram fixados pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; a Lei de Responsabilidade Fiscal.

As despesas com pessoal foi tema tratado pela lei no seu Capítulo IV, DA DESPESA PÚBLICA. Embasada na norma constitucional e legal, a Coordenadoria de maneira didática bem ponderou que a realização de concurso público exige planejamento estatal com prévio processo administrativo, devidamente instruído, o qual deve conter os seguintes requisitos:

- I - existência de vagas previstas em lei;
- II - apuração da real necessidade de contratação de novos servidores para suprir demanda pública;
- III - estudo demonstrativo de estimativa de impacto financeiro no exercício em que se inicia o gasto e nos dois anos subsequentes, conforme artigo 16, inciso I², da LRF
- IV - demonstração da origem dos recursos para o custeio, com fulcro no artigo 17, § 1^o³, da LRF
- V - comprovação de que a despesa a ser criada não afetará as metas de resultado fiscal previstas no Anexo de Metas Fiscais, indicando a forma de compensação dos efeitos financeiros nos exercícios seguintes – artigo 17, § 2^o⁴, da LRF;
- VI - comprovação de compatibilidade com a LDO e a adequação financeira;
- VII - declaração do ordenador de despesas sobre a adequação orçamentária com a LOA e de compatibilidade com o PPA e LDO, nos termos do artigo 16, inciso I e II⁵, da LRF;
- VIII - prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, conforme artigo 169, § 1^o, inciso I⁶, da CF.

E sobretudo, no âmbito municipal, o que interessa ao Consulente, a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs um limite global para despesas com pessoal,

2 Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

3 Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1o Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

4 § 2o Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

5 Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

6 Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

dispondo que não poderão exceder o percentual global de 60% da Receita Corrente Líquida⁷, tendo o Poder Executivo o limite de 54%⁸, e impôs um limite chamado prudencial, que determina a obrigação do Município de se ater ao cumprimento do limite de 95% do valor global ao final de cada quadrimestre, sob pena de lhe recair diversas proibições, tudo conforme Parágrafo único, do artigo 22⁹, do mesmo diploma legal.

Pois assim, diante da possibilidade de imposição das citadas vedações legais, o Consultante trouxe seus questionamentos:

1. Com os gastos de Pessoal próximo do limite prudencial, poderá ser realizado concurso?

A resposta é positiva. Isso porque a proximidade dos gastos de pessoal com o limite prudencial por si só não impede a realização do concurso público, pois ele é procedimento que antecede a admissão de pessoal. Porém, o provimento dos aprovados aos cargos só será permitido caso a administração pública, no caso a municipalidade, esteja com seu limite de gastos abaixo do prudencial, caso contrário, ela esbarrará nas vedações impostas pelos incisos II e IV¹⁰, do Parágrafo único, do artigo 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, são deveras importantes as considerações feitas pela Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua instrução, sobre a jurisprudência predominante a respeito do direito subjetivo à nomeação do candidato aprovado em concurso

7 Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

III - Municípios: 60% (sessenta por cento)

8 Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

9 Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

10 Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

(...)

II - criação de cargo, emprego ou função;

(...)

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

público, dentro do número de vagas do edital, no prazo de validade do certame, e a diversa mera expectativa de direito daquele aprovado em cadastro de reserva (tema que também tem suas peculiaridades). Todos esses aspectos deverão ser apreciados pela administração pública para motivar ou não a abertura do concurso público.

Pertinente destacar que o Tribunal Pleno desta Corte respondeu a Consulta 631327/17, nos termos do Acórdão 411/19, que questionava a possibilidade de realização de concurso público e admissão de servidores, estando o Município acima do limite prudencial de gastos de pessoal, no sentido de da possibilidade de realização de concurso público e de admissão de professores concursados com vistas à reposição de vagas e conseqüente redução das despesas com pessoal, conforme já deliberou o Tribunal de Contas no Acórdão nº 1049/18-STP.

Deste modo, voto no sentido de que a pergunta seja respondida nos seguintes termos: A realização de concurso público por ente com gastos de pessoal próximo ao limite prudencial estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal não encontra vedação legal.

2. É possível o ente criar e aumentar vagas com os gastos de pessoal próximo ao limite prudencial?

A resposta aqui também é positiva, e decorre da simples interpretação da lei. Em consonância com o Parágrafo único, do artigo 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal, se a despesa total com pessoal exceder 95% (noventa e cinco por cento) do limite estabelecido nos artigos 19 e 20 do mesmo diploma legal, o ente estará impedido de criar cargos, empregos ou função. Diferentemente, se essa proximidade não alcançar os referidos 95% (limite prudencial), a vedação legal não existirá, pois não há subsunção à norma.

Todavia, como bem alertou a Procuradoria-Geral do Ministério Público, a criação de cargos deve proceder à formulação e à análise do impacto orçamentário dela decorrente, devendo ser considerando, por decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal, que as nomeações só poderão ocorrer se o ente, no caso o Município, estiver abaixo do limite prudencial.

No intuito de se ater aos termos do questionamento, voto para ele seja assim respondido: A criação de cargo, emprego ou função não encontra vedação legal no inciso II, do Parágrafo único, do artigo 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso o ente esteja com a despesa total de pessoal próxima ao limite prudencial, visto que a vedação se impõe quando o limite prudencial é excedido.

3. É possível fazer concurso com cadastro de reserva e este tipo de cadastro “entra” no cálculo para impacto orçamentário?

A realização de concurso público para a formação de cadastro de reserva não encontra óbice legal. Contudo, alertou a Procuradoria-Geral do Ministério Público; é

possível se questionar o propósito da realização de concurso sem que haja a intenção ou a possibilidade de preenchimento da vaga, ou ainda, ante a impossibilidade de se nomear candidatos por conta da exacerbação do limite prudencial definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Deste modo, não é demais lembrar que os atos administrativos devem ser motivados.

Como parâmetro, reproduzo dispositivo do Decreto nº 9.739, de 29 de março de 2019, estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG:

Art. 29. Excepcionalmente, atendendo a pedido do órgão ou da entidade que demonstre a impossibilidade de se determinar, no prazo de validade do concurso público, o quantitativo de vagas necessário para pronto provimento, o Ministro de Estado da Economia poderá autorizar a realização de concurso público para formação de cadastro de reserva para provimento futuro.

§ 1º A nomeação dos aprovados em cadastro de reserva é faculdade da administração pública federal e depende de autorização do Ministro de Estado da Economia.

§ 2º O edital do concurso público de que trata o *caput* preverá a quantidade limite de aprovações e a colocação a partir da qual o candidato será considerado automaticamente reprovado.

A respeito da exigência de estimativa de impacto orçamentário, sem dúvidas, ela se faz presente, pois própria de qualquer concurso público, nos termos do artigo 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Independentemente da disponibilidade de vagas, a realização do certame exige os mesmos estudos e requisitos prévios.

Deste modo, ao gestor cabe sempre o dever de justificar seus atos e atender aos comandos de uma gestão fiscal responsável.

Sobre esse questionamento, voto para que seja respondido nos seguintes termos: A lei não veda a abertura de concurso público destinado a cadastro de reservas, o qual deverá elaborar estudo de impacto orçamentário e observar todas as exigências prévias ao concurso público.

4. Os cargos afastados por invalidez, auxílio-doença ou readaptação podem ser considerados como vacância?

A vacância é a condição ou estado do que não se encontra ocupado. No Direito Administrativo, porém, explica a doutrina, a vacância é o ato administrativo pelo qual o servidor é destituído do cargo, emprego ou função¹¹. Decorre então da exoneração, demissão, aposentadoria ou falecimento do servidor, por exemplo.

O Consultante pergunta se o afastamento por invalidez, o auxílio-doença e a readaptação podem ser considerados formas de vacância. A Coordenadoria

11 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2003. 16ed. Página 491.

tecnicamente respondeu que as hipóteses taxativas de vacância devem ser previstas em cada estatuto funcional dos entes públicos, e podem ser diversas entre si, conforme a opção político-legislativa de cada entidade da federação. Inclusive, reproduziu o artigo 92, do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porecatu (Lei 275/72), que tratou do assunto.

A aposentadoria por invalidez é causa de vacância, pois trata-se de uma aposentadoria, hipótese incluída no rol estabelecido pelo Município. Neste aspecto, pertinente a tese de Repercussão Geral, Tema 1150, firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1302501: O servidor público aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social, com previsão de vacância do cargo em lei local, não tem direito a ser reintegrado ao mesmo cargo no qual se aposentou ou nele manter-se, por violação à regra do concurso público e à impossibilidade de acumulação de proventos e remuneração não acumuláveis em atividade”.

A readaptação é também causa de vacância, e pode ser incluída pelo ente público no seu rol taxativo legal. Isso porque, como explicou o Ministério Público de Contas, na readaptação o servidor deixa de possuir capacidade para o desempenho de suas funções no cargo de origem, passando a ocupar outro que seja compatível quanto à formação e escolaridade, pelo que o cargo originário deixa de ser ocupado, ocorrendo, portanto, a vacância.

Diversamente ocorre com o auxílio-doença, atualmente conhecido por auxílio por incapacidade temporária, pois, como também detalhou o parecer ministerial, é um benefício, como diz o próprio nome, devido àquele que tenha se afastado momentaneamente do exercício de suas funções em decorrência de doença ou acidente (por mais de 15 dias), comprovado por perícia médica. Assim, dada a sua provisoriedade, não há que se aventar a ocorrência da vacância no cargo.

Feitas essas considerações, proponho que a pergunta seja respondida nos seguintes termos: As hipóteses de vacância do cargo devem estar taxativamente previstas no estatuto dos servidores do ente federativo, não podendo o auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença) integrá-lo, por seu caráter transitório.

2.1 VOTO

De todo o exposto, com base na fundamentação supra, e nas manifestações técnicas e do órgão ministerial, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. Com os gastos de Pessoal próximo do limite prudencial, poderá ser realizado concurso? Resposta: A realização de concurso público por ente com gastos de pessoal próximo ao limite prudencial estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal não encontra vedação legal.

2. É possível o ente criar e aumentar vagas com os gastos de pessoal próximo

ao limite prudencial? Resposta: A criação de cargo, emprego ou função não encontra vedação legal no inciso II, do Parágrafo único, do artigo 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso o ente esteja com a despesa total de pessoal próxima ao limite prudencial, visto que a vedação se impõe quando o limite prudencial é excedido.

3. É possível fazer concurso com cadastro de reserva e este tipo de cadastro “entra” no cálculo para impacto orçamentário? Resposta: A lei não veda a abertura de concurso público para a formação de cadastro de reserva, o qual deve ser também antecedido de estudo de impacto orçamentário e demais exigências próprias do concurso público.

4. Os cargos afastados por invalidez, auxílio-doença ou readaptação podem ser considerados como vacância? Resposta: As hipóteses de vacância do cargo devem estar taxativamente previstas no estatuto dos servidores do ente federativo, não podendo o auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença) integrá-lo, por seu caráter transitório.

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 - Com os gastos de Pessoal próximo do limite prudencial, poderá ser realizado concurso? Resposta: A realização de concurso público por ente com gastos de pessoal próximo ao limite prudencial estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal não encontra vedação legal;

II - É possível o ente criar e aumentar vagas com os gastos de pessoal próximo ao limite prudencial? Resposta: A criação de cargo, emprego ou função não encontra vedação legal no inciso II, do Parágrafo único, do artigo 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso o ente esteja com a despesa total de pessoal próxima ao limite prudencial, visto que a vedação se impõe quando o limite prudencial é excedido;

III - É possível fazer concurso com cadastro de reserva e este tipo de cadastro “entra” no cálculo para impacto orçamentário? Resposta: A lei não veda a abertura de concurso público para a formação de cadastro de reserva, o qual deve ser também

antecedido de estudo de impacto orçamentário e demais exigências próprias do concurso público;

IV - Os cargos afastados por invalidez, auxílio-doença ou readaptação podem ser considerados como vacância? Resposta: As hipóteses de vacância do cargo devem estar taxativamente previstas no estatuto dos servidores do ente federativo, não podendo o auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença) integrá-lo, por seu caráter transitório.

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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Tribunal Pleno, 10 de julho de 2024 – Sessão Ordinária nº 22.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

PENSÃO POR MORTE BENEFÍCIO – CONCESSÃO – PRESCRIÇÃO QUINQUENAL

PROCESSO N° : 612690/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PAIÇANDU
INTERESSADO : ISMAEL BATISTA
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 2104/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Pensão por morte. RPPS extinto. Dúvida quanto à incidência da prescrição quinquenal. Jurisprudência consolidada do STJ. Comprometimento das parcelas vencidas há mais de cinco anos da data do requerimento administrativo.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Paiçandu acerca da licitude do pagamento do benefício de pensão por morte a dependentes de servidor falecido na vigência de RPPS extinto, bem como dos eventuais impedimentos à sua concessão, da incidência da prescrição quinquenal e, ainda, da isenção do imposto de renda nos termos da Lei n° 7.713/88.

A petição inicial veio instruída com parecer lavrado pela Procuradoria Municipal em caso concreto, que deduziu a legalidade do pleito enquadrado naquelas condições e afirmou a incidência de prescrição sobre as parcelas vencidas há mais de cinco anos. Além disso, acostaram-se os documentos atinentes à situação que ensejou a apresentação da consulta (peças 3 a 11).

Distribuído o expediente, pelo Despacho n° 1371/23 (peça 13) a consulta foi recebida exclusivamente quanto ao terceiro quesito, visto que os dois primeiros já foram objeto da Consulta n° 511030/15 (Acórdão n° 2732/16-Pleno) e o último versa sobre matéria estranha às competências do Tribunal de Contas.

Os autos foram remetidos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública, que indicou decisões relacionadas ao tema, sem caráter normativo (peça 15).

Nos termos regimentais, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que há potencial reflexo da resposta à consulta nas rotinas das áreas instrutivas a ela vinculadas, requerendo o encaminhamento do feito para ciência após o julgamento (peça 17).

A Coordenadoria de Gestão Municipal requereu, inicialmente, o retorno do feito ao consulente, para que acostasse parecer jurídico a respeito do segundo quesito

veiculado (peça 18), o que restou indeferido pelo Despacho nº 291/24 (peça 19).

Em novo pronunciamento (peça 21), a unidade técnica manifestou-se pela extinção do processo quanto ao primeiro quesito, pela devolução do processo à origem, quanto ao segundo, e, quanto ao terceiro, pela seguinte resposta:

Este Tribunal de Contas tem, reiteradamente, adotado a prescrição quinquenal no que tange ao pagamento de benefícios previdenciários, a partir da data do respectivo requerimento, o que se coaduna com o fundamento normativo do Decreto nº 20910/32.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 159/24 (peça 22), observou a validade, do ponto de vista material, do conjunto normativo que assentou o Acórdão nº 2732/16-Pleno, posicionando-se pelo não conhecimento da consulta quanto aos dois primeiros questionamentos, na forma regimental. Ademais, observou que a consulta não foi recebida quanto ao quarto quesito, em razão do não preenchimento dos seus requisitos de admissibilidade.

Quanto ao terceiro quesito, no mérito, salientou que o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento sedimentado sobre a inexistência de prescrição de fundo de direito para o deferimento do benefício previdenciário de pensão por morte, incidindo unicamente a prescrição quinquenal para as parcelas vencidas anteriormente à data do requerimento administrativo.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, nos termos do Despacho nº 1371/23, releva destacar que a consulta foi recebida tão somente quanto ao terceiro quesito apresentado pelo Prefeito Municipal de Paiçandu, elaborado no seguinte sentido:

4) O pagamento [do benefício de pensão por morte a dependentes de servidor falecido durante a vigência do RPPS extinto] deve se dar conforme a prescrição quinquenal, a partir da data do protocolo do requerimento administrativo ou deve retroagir a data do óbito do servidor[?]

Nesse propósito, presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos art. 311 e 312 do Regimento Interno desta Corte, ratifico o conhecimento da consulta.

No mérito, acompanhando o bem lançado opinativo ministerial, denota-se que o Superior Tribunal de Justiça esclareceu, no julgamento dos Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 1269726/MG, a dúvida apresentada pelo consulente:

PREVIDENCIÁRIO E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. CONCESSÃO DE PENSÃO POR MORTE DE SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO QUE ATENDE NECESSIDADE DE CARÁTER ALIMENTAR. INEXISTINDO NEGATIVA EXPRESSA E FORMAL DA ADMINISTRAÇÃO, INCIDE

A SÚMULA 85/STJ. SUPERAÇÃO DA ORIENTAÇÃO ADVERSA ORIUNDA DE JULGAMENTO DA CORTE ESPECIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, EM RECURSO FUNDADO EM DIVERGÊNCIA ENTRE A PRIMEIRA E A TERCEIRA SEÇÕES DO STJ. ULTERIOR CONCENTRAÇÃO, MEDIANTE EMENDA REGIMENTAL, DA COMPETÊNCIA PARA JULGAR A MATÉRIA NO PRIMEIRA SEÇÃO. EMBARGOS DO PARTICULAR E DO MPF ACOLHIDOS.

1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 626.489/SE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO. DJe 23.9.2014, com repercussão geral reconhecida, firmou entendimento de que o direito fundamental ao benefício previdenciário pode ser exercido a qualquer tempo, sem que se atribua qualquer consequência negativa à inércia do beneficiário, reconhecendo que inexistente prazo decadencial para a concessão inicial de benefício previdenciário. (...)

5. Assim, o pedido de concessão do benefício de pensão por morte deve ser tratado como uma relação de trato sucessivo, que atende necessidades de caráter alimentar, razão pela qual a pretensão à obtenção de um benefício é imprescritível. Assim, não havendo óbice legal a que se postule o benefício pretendido em outra oportunidade, o beneficiário pode postular sua concessão quando dele necessitar. Sendo inadmissível a imposição de um prazo para a proteção judicial que lhe é devida pelo Estado. 6. Mesmo nas hipóteses em que tenha havido o indeferimento administrativo, não se reconhece a perda do direito em razão do transcurso de tempo. Isso porque a Administração tem o dever de orientar o administrado para que consiga realizar a prova do direito requerido, não havendo, assim, que se falar na caducidade desse direito em razão de um indeferimento administrativo que se revela equivocado na esfera judicial. (...)

7. Impõe-se, assim, estender tal compreensão às demandas que envolvem o pleito de benefícios previdenciários de Servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência, uma vez que, embora vinculados a regimes diversos, a natureza fundamental dos benefícios é a mesma. 8. Nestes termos, deve-se reconhecer que não ocorre a prescrição do fundo de direito no pedido de concessão de pensão por morte, estando prescritas apenas as prestações vencidas no quinquênio que precedeu à propositura da ação. (...)

10. Embargos de Divergência do particular e do MPF acolhidos, a fim de prevalecer o entendimento de que não há que se falar em prescrição do fundo de direito, nas ações em que se busca a concessão do benefício de pensão por morte. (STJ, Primeira Seção, EREsp 1269726, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 13/03/2019)

Com efeito, como estabeleceu o STJ, não há impedimento ao deferimento do benefício previdenciário caso o requerimento administrativo seja formulado depois de cinco anos da data do óbito. Nesse caso, porém, em se tratando de prestação de trato sucessivo, a prescrição inviabiliza o pagamento das parcelas vencidas anteriormente, há mais de cinco anos da data do próprio requerimento.

Finalmente, como bem observado pelo Representante Ministerial, o entendimento plenário assentado no Acórdão nº 2732/16 fundamentou-se nas disposições da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009, revogada pela Portaria MTP nº 1.467/2022. Desse modo, com o alerta de que a norma do art. 181, § 1º, inciso

I, alínea “a” deste último regulamento¹ reitera o sentido do texto revogado quanto ao pagamento de benefícios sob responsabilidade do RPPS em extinção, impõe-se cientificar o consulente do teor daquele acórdão, proferido na Consulta nº 511030/15, consoante o art. 313, § 4º do Regimento Interno².

Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça da consulta em relação ao terceiro quesito apresentado, de modo a ofertar a seguinte resposta, conforme o parecer ministerial:

I - nos termos da jurisprudência do STJ, não há prescrição de fundo de direito para o reconhecimento do benefício de pensão por morte, devendo-se observar, para as parcelas vencidas, a prescrição quinquenal anterior à data do requerimento administrativo;

II - dê ciência ao consulente do Acórdão nº 2732/16-Pleno, proferido na Consulta nº 511030/15, cujo teor, com as atualizações indicadas na fundamentação, responde aos dois primeiros questionamentos apresentados.

Com o trânsito em julgado, cientifique-se a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme requerido.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a presente consulta em relação ao terceiro quesito apresentado, de modo a ofertar a seguinte resposta, conforme o parecer ministerial:

I - nos termos da jurisprudência do STJ, não há prescrição de fundo de direito para o reconhecimento do benefício de pensão por morte, devendo-se observar, para as parcelas vencidas, a prescrição quinquenal anterior à data do requerimento administrativo;

II - dar ciência ao consulente do Acórdão nº 2732/16-Pleno, proferido na Consulta nº 511030/15, cujo teor, com as atualizações indicadas na fundamentação, responde aos dois primeiros questionamentos apresentados;

III - com o trânsito em julgado, cientifique-se a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme requerido.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE

¹ Art. 181 (...)

§ 1º O ente federativo que aprovar lei de extinção de RPPS, observará as seguintes exigências:

I - assunção integral da responsabilidade pelo pagamento:

a) dos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte concedidos durante a vigência do regime e daqueles cujos requisitos necessários para sua concessão tenham sido implementados antes da vigência da lei; (...)

² § 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator
FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

PROGRESSÃO FUNCIONAL

SERVIDOR PÚBLICO – INATIVIDADE - PARIDADE

PROCESSO N° : 488557/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO
MUNICÍPIO DE QUERÊNCIA DO NORTE - INPAM
INTERESSADO : ADELAIDE DA CRUZ VIANA
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 2728/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Direito à paridade. Garantia de reajuste dos benefícios. Progressão funcional. Impossibilidade de concessão a servidores inativos, salvo na hipótese de reconhecimento posterior de preenchimento dos requisitos quando ainda em atividade, com o devido recolhimento das contribuições previdenciárias. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Diretora Presidente do Instituto Previdenciário Municipal de Querência do Norte, Sra. Adelaide Cruz, na qual, após expor os fatos e a alteração recente de sua legislação local, fez os seguintes questionamentos:

- a -É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que não teve seu direito reconhecido antes da aposentadoria?
- b -É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que obteve títulos (progressão vertical), após a concessão do benefício previdenciário?
- c -Em sendo afirmativo quanto a possibilidade dos quesitos constantes dos itens “a” e “b” acima, tal previsão está de acordo com o disposto no art. 7º da EC 41/2003?
- d -A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo e ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere o princípio da contributividade previsto no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?
- e -A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo e ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário previstos no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?
- f -Em tese o atendimento ao comando de lei local com tal disposição desafiaria a aplicação da Lei 9717/98, artigo 8º?

Ao expediente foi anexado parecer jurídico, juntado na peça 4, no sentido da “impossibilidade de conceder qualquer tipo de progressão a servidor inativo, que não tenha obtido quando em atividade”.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 1009/23 (peça 8), a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 311 e 312, do Regimento Interno.

Seguindo o trâmite regimental, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca que, na Informação nº 112/23 (peça 10), indicou julgados, sem força normativa, que tangenciariam o tema e poderiam auxiliar na resposta.

Em atenção ao disposto no art. 252-C, do Regimento Interno, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, que, no Despacho nº 640/23 (peça 12), informou que o tema abordado nos presentes impacta na atividade de fiscalização – área de atos de pessoal, razão pela qual, sugeriu que após o julgamento retornassem para análise de eventual necessidade de atualização das orientações às equipes de fiscalização.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 264/24 (peça 13), opinou pela intimação da entidade a fim de que complementasse o parecer jurídico anexado, uma vez que, “embora, ainda que tangencialmente, enfrentado as questões “a” a “e”, não respondeu ao item “f”.

Devidamente intimado em duas oportunidades, o ente previdenciário deixou de se manifestar, todavia, dado que o parecer inicialmente apresentado tratou das questões postas nos itens “a” a “e”, por meio do Despacho nº 698/24 (peça 22), foi determinado o prosseguimento ao exame da consulta em relação a estes, excluindo-se, assim, a resposta ao item “f”.

Em instrução do feito, a Coordenadoria de Gestão Municipal (instrução nº 2141/24) opinou pela resposta aos quesitos nos seguintes termos:

1. O instituto da progressão funcional é pertinente apenas aos servidores ativos, que estão no exercício de funções componentes de uma carreira. O servidor inativo encerrou sua carreira, não fazendo jus a progressões funcionais após a inativação.
2. A concessão de progressão funcional na inatividade só é possível se não foi indevidamente reconhecida e concedida na atividade, tempo em que seus requisitos devem ter sido totalmente preenchidos.
3. Lei nova, reconhecendo novos requisitos para concessão de progressão funcional não atinge os inativos, cuja carreira já se encerrou.
4. O instituto da paridade garante ao inativo o reajuste de seus proventos em data e medida dos servidores ativos, não guardando relação com progressões funcionais cujos requisitos foram estabelecidos em lei posterior à inativação.
5. A concessão de progressão funcional na inatividade, cujo direito foi adquirido na atividade, implica em recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias.
6. A concessão de progressão funcional na inatividade, indevidamente, viola o princípio da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 162/24, preliminarmente, pugnou pela conversão da presente consulta em incidente de

inconstitucionalidade, com o objetivo de se declarar a incompatibilidade do artigo 76 da Lei Municipal nº 1.897/2022 com disposto no art. 40, § 8º da Constituição Federal, bem como com o disposto no art. 7º da EC nº 41/03.

Caso superado esse pleito, alternativamente, manifestou-se pela resposta à consulta nos seguintes termos:

- a - É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que não teve seu direito reconhecido antes da aposentadoria? Apenas na hipótese da aposentadoria ter sido concedida após a edição Lei Municipal nº 1.897/2022 é que se torna possível avaliar o cumprimento dos requisitos legais para obtenção de avanço ou progressão funcional. Aferido o cumprimento dos requisitos legais, deverá ser editado o ato revisional.
- b - É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que obteve títulos (progressão vertical), após a concessão do benefício previdenciário? Não. O servidor inativo que venha a obter títulos após a concessão do benefício não faz jus a progressões funcionais (progressão vertical). O instituto da paridade não se confunde com progressão funcional. Paridade significa que o servidor público inativo receberá os mesmos reajustes salariais concedidos aos servidores da ativa (art. 40, § 8º, da Constituição Federal); ao passo que o instituto da progressão funcional é aplicável apenas aos servidores ativos, que estão no exercício de funções componentes de uma carreira.
- c-Em sendo afirmativo quanto à possibilidade dos quesitos constantes dos itens “a” e “b” acima, tal previsão está de acordo com o disposto no art. 7º da EC 41/2003? Questão prejudicada pelas respostas anteriores. A regra do artigo 7º da EC 41/2003 somente se aplica aos servidores que em 19 de dezembro 2003 já se encontravam em fruição de aposentadoria.
- d - A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo e ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere o princípio da contributividade previsto no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?
- e - A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo e ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário previstos no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?
- Resposta conjunta às questões d e e:
Como esclarecido nas respostas anteriores, a única hipótese possível de concessão de progressão funcional à servidor inativo, refere-se à comprovação, judicial ou administrativa, de que preencheu os requisitos previstos na legislação vigente antes de sua inativação; e não obteve a progressão quando em atividade. Caso o servidor se enquadre nesta situação específica, deve haver o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias incidentes sobre o valor do avanço/progressão incorporado na inatividade, sob pena de manifesta violação aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento parcial da presente consulta, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 311 e 312, do Regimento Interno, à exceção do questionamento “f”, na medida em que não fora abordado no parecer jurídico anexado à inicial (Despacho nº 698/24, peça 22).

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 162/24, requereu a conversão dos autos em incidente de inconstitucionalidade, a fim de que o Pleno deste Tribunal se pronuncie sobre a incompatibilidade do art. 76 da Lei Municipal nº 1.897/2022 com o disposto no art. 40, § 8º da Constituição Federal, e com o disposto no art. 7º da EC nº 41/03.

Todavia, considerando que a resposta à consulta, nos termos do art. 316, do Regimento Interno¹, possui força normativa, se tomada por quórum qualificado, e que, nessas condições, estaria igualmente atendida a cláusula de reserva de plenário de que trata o art. 97, da Constituição Federal², a decisão adotada pelo Tribunal Pleno terá o mesmo efeito daquela proferida em incidente de inconstitucionalidade, razão pela qual não se mostra necessária a conversão requerida, motivo pelo qual deixei de atender o pleito ministerial.

Adentrando ao mérito da consulta, conforme assinalado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, os quesitos formulados pelo consulente orbitam em torno do instituto do direito à paridade previdenciária que, a partir da Emenda Constitucional nº 41/03, diferentemente da redação original e da Emenda Constitucional nº 20/98, deixou de contemplar “quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade”.

O Texto já revogado assim dispunha:

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998) Por sua vez, a redação atualmente vigente assim prevê:

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003)

Nesse contexto, observa-se que partir da nova redação do art. 40, § 8º,

1 Art. 316. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quórum qualificado, tem força normativa, constitui prejudgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação

2 Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

decorrente da Emenda Constitucional nº 41/2023, restou assegurado apenas o reajuste dos benefícios aos detentores da paridade, restando excluída a possibilidade de extensão aos inativos de reclassificações, ou vantagens posteriores atribuídas aos servidores ativos.

Sublinhada a questão da paridade, sob o viés das alterações constitucionais, passa-se aos quesitos formulados, sendo tratados conjuntamente os itens “a” e “b”; “d” e “e”:

- a) É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que não teve seu direito reconhecido antes da aposentadoria?
- b) É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que obteve títulos (progressão vertical), após a concessão do benefício previdenciário?

Primeiramente, releva assinalar que, conforme manifestações uníssonas da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, a aposentadoria ou falecimento encerra a carreira funcional do servidor, de modo que, a progressão, para cujo direito se pressupõe a atividade/exercício funcional, é de todo incompatível com a inatividade.

Dito por outras palavras, os servidores inativos têm sua carreira funcional encerrada com o ato de aposentadoria, razão pela qual, a progressão é indevida na inatividade, em consonância com os diversos precedentes citados, inclusive, no parecer jurídico anexado na peça 4, valendo citar, por elucidativo, o seguinte acórdão proferido pelo TJ-MT³:

- (...) 12. **Paridade não se confunde com progressão funcional. Paridade significa** que o servidor público (na inatividade) **receberá os mesmos reajustes salariais concedidos aos servidores da ativa.** Já a **progressão funcional é característica de ascensão na carreira,** ou seja, **somente é possível quando o servidor público estiver em atividade,** até porque há vários fatores e requisitos a serem analisados, como por exemplo, qualificação (especialização, mestrado ou doutorado), ausência de processo administrativo disciplinar etc. ou outros requisitos objetivos a depender da lei de regência da carreira.
- 13. Nesta lógica de ideias, **não se pode concederão servidor público aposentado, progressão funcional (ou reenquadramento** como denominado pelo Apelado na exordial da ação ordinária), posto que a **progressão é incompatível com a inatividade,** ainda que seja aposentado no último Nível e Classe e a **novel legislação venha a criar** mais níveis e classes (**Supremo Tribunal Federal – RE 606.199, Repercussão Geral com mérito julgado – Tema 439**). (grifamos)

Nessa mesma linha, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese de repercussão geral objeto do Tema nº 439⁴:

3 TJ-MT 10126791620178110041 MT, Relator: MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK, Data de Julgamento: 22/03/2021, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 30/03/2021.
4 RE 606199/PR. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Min. TEORI ZAVASCKI. Julgamento: 09/10/2013. Publicação: 07/02/2014.

Desde que mantida a irredutibilidade, **não tem o servidor inativo**, embora aposentado na última classe da carreira anterior, **o direito de perceber proventos correspondentes aos da última classe da nova carreira, reestruturada por lei superveniente.** (grifamos)

Portanto, considerando a atual redação do art. 40, § 8º, da Constituição Federal, desde a edição da Emenda Constitucional 41/2003, a paridade não autoriza, em absoluto, a concessão de progressão funcional a servidor inativo.

Nesse ponto, aliás, vale uma observação acerca dos acurados apontamentos feitos pelo douto Ministério Público de Contas, abordando a situação específica da Lei Municipal nº 1897/22, da qual constou o art. 27⁵, objeto do pedido de abertura de incidente de inconstitucionalidade, já apreciado, tendo o Ilustre Procurador trazido a conhecimento, inclusive, o caso específico de um servidor, que teria completado os requisitos de titulação antes da entrada em vigor dessa lei, de 21 de dezembro de 2022, mas depois da sua aposentadoria.

Dado o caráter abstrato da consulta, devendo a resposta ser dada sempre em tese, abstraindo-se do caso concreto, entendo que na parte dispositiva desta decisão descabem maiores considerações a respeito da referida lei municipal, bastando a referência à proibição de concessão de progressão a servidores inativos, nos termos da redação dada ao art. 40, § 8º, da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 41/2003, de 19/12/2003.

Entrementes, ainda do item “a”, é possível extrair dúvida quanto à situação em que o direito não foi reconhecido antes da aposentadoria. Nessas condições, caso o servidor, quando ainda em atividade, tenha preenchido os requisitos para progressão funcional, e, porventura, essa não tenha sido concedida antes da aposentadoria, mas que o foi reconhecido posteriormente, por via administrativa ou judicial, o ato de inativação deve ser revisto, passando a contemplar o novo nível da carreira do servidor.

a) Em sendo afirmativo quanto a possibilidade dos quesitos constantes dos itens “a” e “b” acima, tal previsão está de acordo com o disposto no art. 7º da EC 41/2003? Prejudicada, ante à resposta negativa aos quesitos anteriores.

b) A concessão de avanço e/ou progressão funcional de servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere o princípio da contributividade previsto no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

c) A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão de benefício previdenciário fere os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário previstos no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

5 Art. 76. Para efeitos de reenquadramento dos servidores inativos, aposentados com paridade, serão validados para os avanços dos níveis na Carreira os títulos expedidos até a data da promulgação da presente Lei.

Conforme tratado nos itens “a” e “b”, a única hipótese de concessão de progressão funcional a servidor inativo ou pensionista, seria na situação de reconhecimento administrativo ou judicial posterior, de direito à progressão, cujos requisitos tenham sido preenchidos ainda durante a atividade, mas que, por algum motivo, o direito não lhe fora reconhecido anteriormente à aposentadoria/falecimento.

Configurada essa situação específica, consoante opinativo ministerial,

deve haver o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias incidentes sobre o valor do avanço/progressão incorporado na inatividade, sob pena de manifesta violação aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Em face do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente consulta e pela resposta nos seguintes termos:

a) É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que não teve seu direito reconhecido antes da aposentadoria?

b) É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que obteve títulos (progressão vertical), após a concessão do benefício previdenciário?

O direito à paridade não assegura ao servidor inativo ou pensionista avanço e/ou progressão funcional, somente sendo possível a concessão de progressão funcional ao servidor que preencheu os requisitos anteriormente à inativação ou falecimento, e cujo reconhecimento foi posterior, por via administrativa ou judicial.

c) Em sendo afirmativo quanto a possibilidade dos quesitos constantes dos itens “a” e “b” acima, tal previsão está de acordo com o disposto no art. 7º da EC 41/2003?

Prejudicada.

d) A concessão de avanço e/ou progressão funcional de servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere o princípio da contributividade previsto no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

e) A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão de benefício previdenciário fere os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário previstos no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

Na hipótese de reconhecimento posterior de direito à progressão cujos requisitos foram preenchidos quando em atividade, deve haver o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias incidentes sobre o valor do avanço/

progressão incorporado na inatividade, sob pena de manifesta violação aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização, em atenção ao Despacho nº 640/23 (peça 12).

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a presente consulta e respondê-la nos seguintes termos:

I - É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que não teve seu direito reconhecido antes da aposentadoria?

II - É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que obteve títulos (progressão vertical), após a concessão do benefício previdenciário?

O direito à paridade não assegura ao servidor inativo ou pensionista avanço e/ou progressão funcional, somente sendo possível a concessão de progressão funcional ao servidor que preencheu os requisitos anteriormente à inativação ou falecimento, e cujo reconhecimento foi posterior, por via administrativa ou judicial;

III - Em sendo afirmativo quanto a possibilidade dos quesitos constantes dos itens “a” e “b” acima, tal previsão está de acordo com o disposto no art. 7º da EC 41/2003?

Prejudicada;

IV - A concessão de avanço e/ou progressão funcional de servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere o princípio da contributividade previsto no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

V - A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão de benefício previdenciário fere os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário previstos no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

Na hipótese de reconhecimento posterior de direito à progressão cujos requisitos foram preenchidos quando em atividade, deve haver o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias incidentes sobre o valor do avanço/progressão incorporado na inatividade, sob pena de manifesta violação aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial;

VI - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização, em atenção ao Despacho nº 640/23 (peça 12).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 29 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

RECURSOS DO FUNDEB PAGAMENTO A DESTEMPO – MERENDA ESCOLAR UNIFORME ESCOLAR

PROCESSO N° : 412828/23
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICIPIO DE CAMPO LARGO
 INTERESSADO : MAURICIO ROBERTO RIVABEM
 RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 3121/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Campo Largo. Impossibilidade de se computar despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo no percentual mínimo a ser aplicado em ensino.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (RELATOR ORIGINÁRIO)

Tratam os autos de consulta formulada pelo Município de Campo Largo, na pessoa de seu representante legal, Maurício Roberto Rivabem, questionando:

a) as despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo seriam elegíveis para fins do computo do 25%? b) em sendo consideradas, estas despesas podem ser custeadas com os recursos do Fundeb? c) o município pode promover a inclusão dos gastos com merenda escolar e com o uniforme escolar nos gastos vinculados à educação, levando-se em consideração o reflexo que tais despesas impactam diretamente na formação dos alunos?

Por meio do Despacho nº 1.129/23 (peça 12), compreendi presentes os requisitos de admissibilidade constantes no artigo 311, do Regimento Interno¹.

Do parecer da Procuradoria Geral do Município (peças 4 e 11), extrai-se que o entendimento exarado em relação ao primeiro questionamento, é de que as verbas de natureza remuneratória, mesmo que pagas a destempo, não perdem sua natureza, de modo que os pagamentos podem e devem ser computados como gastos para manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que tais gastos sejam realizados para remunerar (não indenizar) profissionais da educação que estejam em efetivo exercício do cargo.

No tocante ao segundo questionamento, o entendimento é de que, se o

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

profissional da educação básica pública estiver em efetivo exercício, não restando configurado desvio de função, poderá ser remunerado com a parcela dos 70% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Quanto aos profissionais que não se enquadram na definição de efetivo exercício, prevista no artigo 26, inciso III, da Lei Federal nº 14.113/2020, podem ser remunerados apenas com a parcela de 30% restantes do Fundeb.

Em relação ao terceiro questionamento, ressaltaram que há vedação expressa na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional à aquisição de gêneros alimentícios. Contudo, em relação à aquisição de equipamentos e utensílios de cozinha, por exemplo, podem ser computadas como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância com o artigo 70, inciso V, da referida lei.

No caso dos uniformes escolares, o entendimento é de que não é possível que sejam computados como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e, por consequência, que sejam custeados com a fração dos 30% dos recursos do Fundeb, pois as despesas se caracterizam como assistência social, sendo expressamente vedada pelo inciso IV, do artigo 71, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Encaminhado o feito para a Coordenadoria de Gestão Municipal, esta, por meio da Instrução n.º 510/24 (peça 19), sugeriu que a resposta aos questionamentos se dê nos seguintes termos:

a) As despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo seriam elegíveis para fins do cômputo do 25%?

b) Em sendo consideradas, estas despesas podem ser custeadas com os recursos do Fundeb?

Considerando que o art. 212 da Constituição Federal fixou um percentual mínimo de aplicação anual na manutenção e desenvolvimento do ensino, visando assegurar a aplicação de recursos de forma prioritária, não se mostra possível que gastos com despesas pagas a destempo sejam incluídas no índice, sendo vedada também a utilização de recursos do FUNDEB para tal finalidade.

c) O município pode promover a inclusão dos gastos com merenda escolar e com o uniforme escolar SIM nos gastos vinculados à educação, levando-se em consideração o reflexo que tais despesas impactam diretamente na formação dos alunos?

Tendo em vista que a distribuição de merenda e de uniformes escolares, desde que indistintamente a todos os alunos, constitui importante medida para a melhoria da qualidade do ambiente de aprendizagem, e não meramente de assistência social, mostra-se possível a inclusão das respectivas despesas nos gastos referentes à manutenção e desenvolvimento de ensino para fins do art. 212 da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 58/24 (peça 20), corroborou com o entendimento esposado pela unidade técnica, quanto à impossibilidade de inclusão de despesas pagas a destempo no índice constitucional, bem como pela

não utilização de recursos do Fundeb para esta finalidade. Contudo, se manifestaram pela impossibilidade do cômputo de despesas com uniformes escolares como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como a aquisição de gêneros alimentícios para o preparo da merenda escolar, nos termos do artigo 71, da Lei n.º 9.394/96.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

Inicialmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, na medida que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos artigos 311 e 312, inciso II, ambos do Regimento Interno¹.

Em relação ao mérito, no tocante ao primeiro questionamento “a) as despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo seriam elegíveis para fins do cômputo do 25%?”, cumpre contextualizar que o artigo 212 da Constituição Federal dispõe o seguinte:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Essa vinculação constitucional das receitas de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino resultou na ampliação dos recursos disponíveis para a educação, cabendo à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96), em seu artigo 70, definir quais despesas poderão ser contabilizadas com esta finalidade.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

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

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

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

V - ser formulada em tese.

Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: (...)

II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução n.º 58/2016)

- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.
- IX - realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura.

Por outro lado, o artigo 71 da referida norma também definiu quais gastos não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com base nos referidos artigos, a Secretaria do Tesouro Nacional elaborou o Manual de Demonstrativos Fiscais², pelo qual se extrai que, no tocante aos gastos com pessoal, para fins da manutenção básica de ensino, se considera a remuneração (incluindo os encargos incidentes da remuneração) e o aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, excetuado as despesas com pessoal quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

As despesas de caráter indenizatório e assistencial pagas aos profissionais da educação, no entanto, não compõem a remuneração e não devem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino. Também não compõem o índice os pagamentos de aposentadorias e pensões.

3 Disponível em < <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf> > Acesso em 11/03/2024.

Com base nisso, tem-se que as despesas com servidores ativos da educação, mesmo que pagas a destempo, se destinadas à remuneração desses servidores, e desde que não tenha caráter indenizatório ou assistencial, bem como de que os servidores não estejam em desvio de função ou executando atividades alheias a manutenção de desenvolvimento de ensino, podem ser elegíveis para fins do computo da aplicação de, no mínimo, 25% receita resultante de impostos e transferências.

Quanto à manifestação lançada pela Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 510/24, peça 19) e pelo Ministério Público de Contas (Parecer nº 58/24, peça 20), de que os recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, cumpre destacar que o regramento do artigo 25 da Lei nº 14.113/2020 (utilizado como embasamento) se refere à utilização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Neste ponto, destaco que embora seja o principal instrumento de financiamento da Educação Básica Pública no Brasil, o Fundeb não é o único, de modo que não impossibilita o cômputo dos 25% dos impostos vinculados.

Também é importante mencionar que o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é de que as verbas de natureza remuneratória, mesmo que pagas a destempo, não transmutam seu caráter remuneratório.

TRIBUTÁRIO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PARCELAS RECEBIDAS ADMINISTRATIVAMENTE COM ATRASO. ÍNDICE DE 11,98%, REFERENTE À URV. VERBA REMUNERATÓRIA. INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA. PRECEDENTES.

1. É legal a incidência do imposto de renda, bem como da contribuição previdenciária, incidente sobre verbas salariais pagas administrativamente a destempo (11,98%, referente à conversão dos estipêndios para a URV).
2. As parcelas percebidas, por possuírem evidente natureza salarial e não indenizatória, configuram-se como remuneração que gera a aquisição de disponibilidade econômica e jurídica, constituindo-se, assim, em fato gerador da incidência do imposto de renda.
3. Precedentes das egrégias 1ª e 2ª Turmas desta Corte Superior.
4. Recurso não-provido.

(RMS n. 19.089/DF, relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 2/2/2006, DJ de 20/2/2006, p. 204.)

Portanto, entendo que o primeiro questionamento deve ser respondido da seguinte forma: “as despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo são elegíveis para fins de cômputo da aplicação de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos e transferências, se destinadas à remuneração desses servidores, e desde que não tenha caráter indenizatório ou assistencial, bem como de que não estejam em desvio de função ou executando atividades alheias a manutenção de desenvolvimento de ensino”.

Dito isso, entro agora no segundo questionamento formulado: b) Em sendo consideradas, estas despesas podem ser custeadas com os recursos do Fundeb?

Inicialmente, necessário contextualizar que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos). Instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, e substituindo o antigo Fundef, o Fundeb tem como objetivo promover a melhor distribuição de parte recursos das transferências constitucionais de impostos para todas as etapas da educação básica.

Nas palavras de José Maurício Conti³:

O FUNDEB insere-se no contexto do federalismo fiscal brasileiro, em que há diversos mecanismos por meios dos quais são partilhadas as receitas entre as unidades da Federação. O Brasil adota um modelo de federalismo cooperativo, especialmente no âmbito financeiro, havendo um sistema de partilha de recursos, como no caso do FUNDEB, em que essa cooperação dá-se com a divisão de recursos entre os Estados-membros (e Distrito Federal) e os Municípios, com participação eventual da União. Trata-se de fundo de natureza contábil, à semelhança de outros (como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE), sem personalidade jurídica, que estabelece regras por meios das quais se operacionaliza a transferência de recursos entre os entes federados, com regras que vinculam a aplicação dos recursos que o compõem. Constata-se que basicamente ocorrem transferências intergovernamentais obrigatórias, tanto nas transferências de recursos para compor as receitas do Fundo quanto na distribuição dos recursos. A aplicação dos recursos do Fundo é vinculada a finalidades específicas, voltadas à área educacional, identificando-se nesse aspecto a utilização de transferências intergovernamentais condicionadas, importantes instrumentos financeiros utilizados na condução de políticas públicas, com é o caso da educação.

De acordo com o Manual de Orientação do Novo Fundeb⁴, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, previsto no artigo 212-A da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, constitui o principal instrumento de financiamento da Educação Básica Pública no Brasil, sendo responsável por mais de 60% (sessenta por cento) da totalidade dos recursos de que os Estados e os Municípios possuem para investir na educação básica pública nacional.

Ainda, o mencionado manual explica que os recursos dos Fundos, inclusive os oriundos de complementação da União, devem ser utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em observância ao princípio da anualidade, sendo previsto uma exceção

4 Comentários à Constituição do Brasil, J.J. Gomes Canotilho... [et al.] - São Paulo: Saraiva/Almedina, 1ª edição, 2013, página 2.237.

5 Disponível em < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf> > Acesso em 12/03/2024.

de 10% dos recursos recebidos à conta dos fundos, que poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

De igual modo, o artigo 25 da Lei nº 14.113/2020⁵, dispõe que:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Importa trazer também que, na análise do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 528, proposta contra o Acórdão nº 1.824/2017 do Tribunal de Contas da União, que desobrigou os entes federados de respeitarem a vinculação do mínimo de 60% dos recursos do Fundeb para pagamento de profissionais do magistério, relativos às diferenças obtidas judicialmente na complementação devida pela União, o Supremo Tribunal Federal exarou o entendimento de que é constitucional a referida decisão.

De acordo com o contido naquele feito, o montante recebido pelos municípios, embora originário do Fundeb, não era repassado em conformidade com a sistemática de transferências intergovernamentais obrigatórias e condicionadas. Deste modo, a discussão sobre as transferências desses valores foi judicializada e, na sequência, creditadas em título judicial em favor dos municípios, adimplidos pela União em montante único, na forma do artigo 100 da Constituição Federal, regime de precatórios.

Sobre esses valores, o ministro Alexandre de Moraes salientou em seu voto que

as regras normalmente incidentes sobre as transferências de recursos do FUNDEB também se aplicam nessa situação. A circunstância de se tratar de repasse pela via judicial em nada desnatura a origem dessas verbas, tampouco pode frustrar a destinação que a Constituição determinou.

No tocante à subvinculação dos 60% do montante repassado ao investimento em remuneração de profissionais de ensino (que a partir da Lei nº 14.113/2020, destinou 70% exclusivamente ao pagamento dos profissionais em Educação), acatado o entendimento do Tribunal de Contas da União, de que sua incidência sobre o montante único pago judicialmente traria efeitos prejudiciais para a continuidade dos serviços de ensino e para o equilíbrio financeiro dos municípios.

Isso porque, o pagamento de significativa quantia remuneratória aos profissionais, de uma só vez, por ocasião da liberação de recursos dos precatórios,

6 Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

não atende à essência da norma, qual seja, a promoção de políticas públicas de valorização do magistério público da educação básica.

Assim, ainda no voto do ministro Alexandre de Moraes, pontuado o seguinte:

O caráter extraordinário desse ingresso de verba justifica o afastamento da subvinculação, pois seguir a determinação do art. 60, XII, do ADCT, c/c art. 22 da Lei 11.494/2007, na redação então vigente, implicaria em pontual e insustentável aumento salarial dos professores do ensino básico, que, em razão da regra de irredutibilidade salarial, teria como efeito pressionar o orçamento público municipal nos períodos subsequentes – sem que houvesse receita subsequente proveniente de novos precatórios inexistentes –, acarretando o investimento em salários além do patamar previsto constitucionalmente, em prejuízo de outras ações de ensino a serem financiadas com os mesmos recursos. A majoração concedida com amparo no recebimento eventual desses recursos prejudicaria o equilíbrio das contas municipais a partir do esgotamento do montante da complementação extraordinária. Veja-se que a regra constitucional em questão, que garante o rapasse de recursos financeiros para investimento em ações de ensino, além de contemplar especificamente o gasto com remuneração de professores, tem o evidente escopo de fortalecer a continuidade e efetividades dessas ações governamentais, entendidas como política pública de Estado. E a hipótese aqui cogitada, de aplicação da subvinculação mesmo em relação aos montantes pagos judicialmente – fora, portanto, da regular execução orçamentária do ente – teria o efeito contrário, ao promover o descontrole dos gastos com pessoal e, assim, comprometer a continuidade do investimento público em educação.

No caso ora em análise, seguindo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, cumpre enfatizar que a expressão utilizada no artigo 26 reforça a adoção do princípio da anualidade dos recursos do Fundeb, assim como inaugura a ideia de periodicidade, para efeito de incidência da subvinculação que regulamenta, quando dita que

excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Portanto, em que pese entenda que o atraso do pagamento dos servidores em nada desnatura a origem dessas verbas (ou seja, preserva sua natureza remuneratória), permanecendo assim vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, por outro lado, compreendo que o pagamento da remuneração com recursos do Fundeb promoveria o descontrole dos gastos com pessoal, conseqüentemente comprometendo a continuidade do investimento público em educação.

Diante de todo o exposto, no tocante ao segundo questionamento, entendo que deve ser respondido da seguinte forma: “embora as despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo possam ser elegíveis para fins do computo

dos 25% da receita resultante de impostos e transferências, estas despesas não podem ser custeadas com os recursos do Fundeb”.

Passemos à análise do terceiro questionamento: c) o município pode promover a inclusão dos gastos com merenda escolar e com o uniforme escolar nos gastos vinculados à educação, levando-se em consideração o reflexo que tais despesas impactam diretamente na formação dos alunos?

Inicialmente, cumpre mencionar que em recente decisão deste Tribunal, por meio do Acórdão n.º 2.533/23 do Tribunal Pleno, de Relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, nos autos de Consulta n.º 518.991/22, esta Corte compreendeu que os gastos com o preparo da merenda escolar podem ser utilizados para o atingimento do índice de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no caput do artigo 212 da Constituição Federal.

Vejamos a ementa da referida decisão:

Consulta. Possibilidade de considerar os dispêndios com a remuneração do profissional responsável pela preparação da alimentação escolar (merendeira) como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de atingimento do percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, mantendo-se a metodologia atual. Enquadramento do preparo da alimentação escolar nos incisos I e V do art. 70, que tratam da remuneração dos “demais profissionais da educação” e das “atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino. Diferenciação com o conceito de “Programa Suplementar de Alimentação”, do art. 71, IV, da Lei Federal n.º 9.394/1996 – LDB, para as ações de natureza de assistência social. Análise da matéria sob a perspectiva de política pública de educação e do somatório das fontes de recursos para o seu financiamento. Dificuldades aos gestores municipais na hipótese de alteração da atual metodologia.

Especificamente sobre os gastos com a merenda escolar, embora não tenha havido aprofundamento ou conclusão sobre o tema, reputo necessário extrair parte da argumentação lançada no Acórdão n.º 2.533/23 do Tribunal Pleno:

2.1 Descaracterização da natureza assistencial:

Sob essa perspectiva, aliás, entendo que seria até possível traçar uma diferenciação entre o fornecimento de alimentação à população carente, com medida assistencialista, e o fornecimento de merenda escolar exclusivamente aos alunos, dentro da escola.

Trata-se de matéria polêmica, que se encontra em discussão no Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa – IRB, de onde cabe destacar o estudo elaborado pelo Conselheiro Rodrigo do Carmo Coelho, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES, Presidente desse Comitê, denominado “A alimentação escolar na perspectiva da política educacional e a necessária intersetorialidade para o alcance da integralidade do estudante-cidadão”, estabelece uma diferenciação entre o conceito de “Programa Suplementar de Alimentação”, que, pelo art. 71, IV, não é considerado despesa de MDE, e o de Alimentação Escolar, propondo seu enquadramento no inciso V do art. 70, que trata das “atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”, passíveis de inclusão no cálculo:

Neste sentido, entendendo que ações dos Programas Suplementares de Alimentação devem ser ofertados não somente aos estudantes em situação de insegurança alimentar e nutricional, mas também aos demais membros do seu núcleo familiar, nota-se, de forma clara, que estas ações não devem ser custeadas com recursos da política educacional, já que se caracterizam como ações socioassistenciais, mesmo que essa identificação de vulnerabilidade alimentar tenha sido identificada a partir do ambiente escolar. Por outro lado, o alimento escolar, chamada merenda escolar, que é ofertada no ambiente da escola, a fim de que o estudante não tenha fome e possa em razão disso, perder a capacidade de absorção cognitiva no processo de aprendizagem, deve ser prestada a todos os estudantes de forma irrestrita, não podendo perpassar aos muros da escola. Na sequência, diferencia as ações assistenciais ligadas ao combate à fome do fornecimento da merenda escolar, sob o enfoque de sua finalidade: A Alimentação Escolar tem por finalidade ofertar o alimento ao estudante no espaço escolar para que tenha condições fisiológica e intelectual de acompanhar o processo de ensino-aprendizagem; todavia, há que se dizer que aquele estudante que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional grave, não terá a sua fome, e aqui, diga-se, fome em *strictu sensu*, a chamada fome estrutural, saciada por meio da “merenda escolar”. (...) Sem embargo da importante missão das escolas no combate aos problemas socioassistenciais dos seus alunos, e neste ponto, cito a excepcional e louvável distribuição de cestas básicas às famílias dos estudantes – deve-se salientar que o seu papel fundamental ao ofertar alimentos aos estudantes no espaço escolar não é “matar a sua fome”, ainda que a principal refeição daquela criança ou adolescente, muitas vezes seja realizada no espaço escolar. Nesse ponto, ouso novamente discordar Ilustre Relator, quando identificou todos os componentes da alimentação escolar como de natureza de assistência social. Sob essa perspectiva, ainda que não seja determinante para a resposta a esta consulta, entendo viável diferenciar o fornecimento de merenda escolar ao aluno, durante sua permanência na escola, dos demais programas assistenciais necessários ao socorro alimentar das famílias carentes, dado que a merenda não se destina apenas aos alunos carentes, mas, a todos aqueles que frequentam a rede pública, independentemente de sua condição econômica e das desigualdades sociais existentes.

O assunto também tramita perante a Câmara dos Deputados, por meio do Projeto de Lei nº 1.049/23⁶, que pretende considerar os programas suplementares de alimentação destinados à merenda escolar como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em que pese essas informações, e sem desconsiderar a brilhante argumentação lançada no Acórdão n.º 2.533/23, tem-se que a questão ainda é tema de discussão. Nesse sentido, a jurisprudência majoritária dos Tribunais de Contas⁷ tem caminhado no sentido de não considerar as despesas com aquisição de alimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

7 Disponível em < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2350953> > Acesso em 14/03/2024.

8 TCE/MG – Consulta n.º 812.411 e Consulta n.º 886527;
TCE/MT – Consulta n.º 18/2011;
TCE/PE – Processo n.º 06015700 e 13007038;
TCE/SP no manual de aplicação de ensino, disponível em < <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20no%20ensino.pdf> > Acesso em 14/03/2024.

Igualmente, apesar do projeto de lei em trâmite, a Câmara dos Deputados já promoveu um estudo técnico sobre alimentação escolar no ano de 2017⁸, denominado como “Alimentação escolar: financiamento por meio de programas suplementares e incompatibilidade com a utilização de recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)”.

Com base neste estudo, é possível extrair o entendimento de que o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino consolidou-se como instrumento operacional garantidor de certo patamar vigente do direito à educação, de modo que alargar a possibilidade de gastos representaria uma distorção do conceito que foi construído com muito esforço pela comunidade educacional, desorganizando o financiamento da educação.

Explicitado no estudo ainda que “isso não significa que outros gastos, como os referentes a ações assistenciais ou aos programas suplementares de alimentação escolar não sejam muito importantes – apenas devem ser sustentados por fontes orçamentárias próprias”. Defendido que as despesas com alimentação escolar se referem a programas suplementares, os quais tiveram sua importância confirmada com a edição da Emenda Constitucional n.º 59/2009, que estendeu seu alcance para toda a educação básica, no entanto devem ser sustentados por fontes orçamentárias próprias.

Deste modo, concluíram que a alimentação escolar deve ser financiada pelas fontes que suportam os programas suplementares, não pela receita resultante de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste sentido, entendo que enquanto não definida resolução concreta sobre o tema, seguir o entendimento firmado e consolidado pelo artigo 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – que definiu que os gastos com programas suplementares de alimentação não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino – se mostra o mais adequado:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em

9 Disponível em < [file:///profiles/users/profiles\\$/tc524980/Downloads/alimentacao_%20escolar_%20sena.pdf](file:///profiles/users/profiles$/tc524980/Downloads/alimentacao_%20escolar_%20sena.pdf) > Disponível em 15/03/2024.

desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Igualmente, o entendimento está de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (2023)⁹, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, que definiu que as despesas com merenda e uniforme escolar não são consideradas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino:

Além disso, as despesas com merenda escolar e com uniformes não são consideradas ações de MDE. O entendimento do FNDE é que as despesas com merenda escolar são consideradas suplementação do programa nacional de alimentação escolar – PNAE e que, portanto, se enquadram no inciso IV do art. 71 da LDB. As despesas com uniformes são caracterizadas como assistência social por não interferir no atingimento dos objetivos da unidade escolar.

Por consequência lógica, as referidas despesas não podem ser custeadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), diante da vedação expressa do artigo 29, inciso I, da Lei 14.113/2020, que dispõe:

Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:
I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

Neste contexto, sem prejuízo de que a temática seja posteriormente revista, entendo que neste momento deve ser seguido o entendimento de que as despesas com merenda escolar não podem ser consideradas de manutenção e de desenvolvimento de ensino.

Com maior razão, seguindo o regramento acima exposto, as despesas com uniformes escolares também não devem ser incluídas nos referidos gastos.

Sobre o tema, cumpre mencionar que o Projeto de Lei nº 2.108/2019¹⁰, que tinha como objetivo alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), prevendo que Estados e Municípios fossem obrigados a fornecer uniformes escolares para alunos de escolas públicas foi integralmente vetado pelo Presidente da República, em 24 de agosto de 2023:

A proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público ao criar encargo financeiro para os entes federativos sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa e sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, conforme determina o §7º do art. 167 da Constituição, além de não apresentar estimativa de impacto e adequação orçamentária e financeira, conforme o disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de responsabilidade Fiscal”.

10 Disponível em < <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf> > Acesso em 11/03/2024.

11 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136204>. Acesso em 14/03/2024.

Neste contexto, no tocante ao terceiro questionamento, entendo que deve ser respondido da seguinte forma: “o município não deve promover a inclusão dos gastos com merenda e uniforme escolar nos gastos vinculados à educação, diante da vedação expressa contida no artigo 71, inciso IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)”.

2.1 VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

Em face de todo o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta formulada pelo Município de Campo Largo, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Questionamento 01: as despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo seriam elegíveis para fins do computo do 25%?

Resposta: As despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo são elegíveis para fins de cômputo da aplicação de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos e transferências, se destinadas à remuneração desses servidores, e desde que não tenha caráter indenizatório ou assistencial, bem como de que não estejam em desvio de função ou executando atividades alheias a manutenção de desenvolvimento de ensino

Questionamento 02: Em sendo consideradas, estas despesas podem ser custeadas com os recursos do Fundeb?

Resposta: Embora as despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo possam ser elegíveis para fins do cômputo dos 25% da receita resultante de impostos e transferências, estas despesas não podem ser custeadas com os recursos do Fundeb.

Questionamento 03: o município pode promover a inclusão dos gastos com merenda escolar e com o uniforme escolar nos gastos vinculados à educação, levando-se em consideração o reflexo que tais despesas impactam diretamente na formação dos alunos?

Resposta: O município não deve promover a inclusão dos gastos com merenda e uniforme escolar nos gastos vinculados à educação, diante da vedação expressa contida no artigo 71, inciso IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno¹¹.

12 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)

3 VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (RELATOR DESIGNADO)

Divergindo parcialmente do Ilustre Relator, proponho que a resposta ao primeiro questionamento da Consulta seja no sentido de não se admitir o cômputo das despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo no percentual mínimo previsto no art. 212¹² da Constituição Federal.

A norma constitucional prevê que os municípios devem aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A exigência do investimento mínimo tem por objetivo viabilizar o acesso à educação, assegurado no art. 6º da Constituição Federal e garantir maior qualidade no ensino.

Nesse sentido, a destinação desses recursos para o pagamento de despesas pagas a destempo poderá inviabilizar as ações voltadas à manutenção e desenvolvimento do ensino do próprio exercício e gerar passivos para os exercícios seguintes, em afronta aos princípios do planejamento e da anualidade.

Na prática, municípios que utilizaram os recursos para o pagamento de despesas de exercícios anteriores teriam cumprido o percentual mínimo mesmo sem ter realizado investimentos efetivamente voltados para as atividades de ensino correspondentes ao exercício corrente, desvirtuando, assim, o comando da norma.

Conforme bem observou a Coordenadoria de Gestão Municipal, “permitir que as despesas pagas a destempo sejam incluídas no cômputo do índice mínimo para investimento em educação subverteria o texto constitucional, tornando imprevisível a aplicação de recursos em cada ano, uma vez que seria possível o pagamento de valores referentes a vários exercícios anteriores em um mesmo ano, reduzindo consideravelmente o índice efetivamente aplicado.”

Note-se que até mesmo a Lei nº 14.113/2020 seguiu a diretriz constitucional ao estabelecer que os recursos do FUNDEB deverão ser aplicados no exercício financeiro em que forem creditados (art. 25), permitindo que até 10% possam ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional (art. 25, §3º).

E por fim, acrescenta-se que a própria EC 119/2022 estabeleceu que os entes que não aplicaram o percentual mínimo nos exercícios de 2020 e 2021, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, deverão

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

13 Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

complementar a diferença (adicionando, e não incluindo, no cômputo do percentual mínimo) até o exercício financeiro de 2023.

Ante o exposto, em conformidade com as manifestações técnica e ministerial, VOTO para que a resposta ao primeiro questionamento seja no sentido de não se admitir o cômputo das despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo no percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, sob pena de se desvirtuar a norma constitucional.

4 MANIFESTAÇÕES

O VICE-PRESIDENTE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES, com relação ao questionamento nº 3, acompanhou o voto do Ilustre Relator, ressaltando o posicionamento quanto à possibilidade de futura revisão do entendimento que veda a inclusão dos gastos com merenda escolar nas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme apontado no Acórdão 2533/23, citado no brilhante voto condutor.

No mais, acompanhou a divergência apresentada pelo Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

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 IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em CONHECER a presente Consulta formulada pelo Município de Campo Largo, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Questionamento 01: as despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo seriam elegíveis para fins do compute do 25%?

Resposta: Não se pode admitir o cômputo das despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo no percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, sob pena de se desvirtuar a norma constitucional;

II - Questionamento 02: Em sendo consideradas, estas despesas podem ser custeadas com os recursos do Fundeb?

Resposta: Estas despesas não podem ser custeadas com os recursos do Fundeb;

III - Questionamento 03: o município pode promover a inclusão dos gastos com merenda escolar e com o uniforme escolar nos gastos vinculados à educação, levando-se em consideração o reflexo que tais despesas impactam diretamente na formação dos alunos?

Resposta: O município não deve promover a inclusão dos gastos com merenda e uniforme escolar nos gastos vinculados à educação, diante da vedação expressa contida no artigo 71, inciso IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB);

IV - após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno.

Votaram, acompanhando a divergência parcial do Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencedor), os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Relator Conselheiro FABIODE SOUZA CAMARGO (vencido) no questionamento 01.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 26 de setembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

REFORMA DA PREVIDÊNCIA MAGISTÉRIO – APOSENTADORIA – CÁLCULO

PROCESSO N° : 740228/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : ADEMAR LUIZ TRAIANO
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 2296/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Dúvidas acerca da vigência das novas regras de concessão de benefícios previdenciários estaduais. Emenda Constitucional Estadual n° 45/2019. Vigência. Revogação de normas transitórias anteriores à reforma. Considerações. Precedente com força normativa. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de CONSULTA formulada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná - ALEP, encaminhada por seu Presidente, Sr. Ademar Luiz Traiano, mediante a qual são apresentados os seguintes questionamentos acerca da aposentadoria de servidores:

- A regra de transição do tempo adicional de contribuição entrou em vigor em 4 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?
- A regra da somatória dos pontos e nova idade mínima entraram em vigor em 04 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?
- A Emenda Constitucional 70/2012 permaneceu em vigor até 9 de março de 2021?
- A nova regra de aposentadoria por idade entrou em vigor no dia 4 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?
- O cálculo da proporcionalidade na aposentadoria por idade ou invalidez dos profissionais do magistério com direito à aposentadoria especial deve-se observar os 25 anos para as mulheres e 30 anos para os homens?

Após diligências complementares, o pedido foi instruído com o Parecer da Procuradoria-Geral n° 155/2023 – 071941 – PG/CADM (peça 14) contendo manifestação jurídica sobre o objeto da Consulta, com as conclusões que seguem:

[...] respondendo os quesitos 1 e 2, pela inteligência do Acórdão n° 848/22, o parâmetro a ser adotado é 10 de março de 2021, data da entrada em vigor da Lei Complementar 233/2021. [Quesito 3...] a Emenda Constitucional n° 70 vigorou até 09 de março de 2021 quando a LC 233/2021 revogou a EC 41/03. Já a nova regra de aposentadoria por idade passou a vigorar em 04 de dezembro de 2019, uma vez que foi introduzida pela EC 45/2019, sendo esta a posição da Procuradoria Geral sobre o quesito 4. Por fim, quanto ao quesito 5, cabe observar que não há profissionais do

magistério no quadro de servidores do Poder Legislativo do Estado do Paraná. Contudo, pelo teor do art. 40, § 5º da Constituição Federal, o cálculo da proporcionalidade na aposentadoria voluntária por idade é de 60 anos para homens e 57 anos para mulheres. Já sobre a aposentadoria por invalidez, deve ser observado o teor dos arts. 10 e 11 da Lei Complementar nº 233/2021. Nesta situação, para o cálculo dos proventos aplica-se o art 15, § 1º da LC nº 233/2021.

Por intermédio do Despacho nº 384/23 (peça 15), admiti o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 48/23 (peça 17), consignou ter encontrado os seguintes precedentes que abordam parcialmente o tema: Acórdão nº 1894/21 – Tribunal Pleno¹ (Consulta nº 728808/20, com força normativa) e Acórdão nº 1468/19 – Tribunal Pleno² (Consulta nº 700164/19, com força normativa).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho nº 366/23, peça 21) apontou que, em relação à matéria debatida nos autos, vislumbra que “há impactos imediatos na fiscalização”, motivo pelo qual solicita que, após o julgamento, os autos retornem para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários às demais unidades.

A Coordenadoria de Gestão Estadual – CGE, na Instrução nº 320/23 (peça 24) propõe que a consulta seja respondida nos termos abaixo.

- 1) A regra de transição do tempo adicional de contribuição entrou em vigor em 4 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?
Resposta: Consta no art. 5º, IV, da ECE nº 45/2019 esta regra de transição do tempo adicional de contribuição e, de acordo com o site da ALEP, a publicação em Diário Oficial ocorreu em 5/12/2019, data que entrou em vigor.
- 2) A regra da somatória dos pontos e nova idade mínima entraram em vigor em 04 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?
Resposta: A regra da somatória dos pontos e nova idade mínima está disciplinada no art. 4º, caput, da ECE nº 45/2019 que, conforme consta no site da ALEP, foi publicada no Diário Oficial em 5/12/2019, data que entrou em vigor.
- 3) A Emenda Constitucional 70/2012 permaneceu em vigor até 9 de março de 2021?
Resposta: Sim, de acordo com o Acórdão nº 848/2022 – Tribunal Pleno, voto do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (voto vencedor), proveniente do Processo nº 728808/20 de Consulta (peça 76, fls. 16/17).
- 4) A nova regra de aposentadoria por idade entrou em vigor no dia 4 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?
Resposta: Esta nova regra está prevista na ECE nº 45/2019 e, como exposto nos questionamentos anteriores, foi publicada em 5/12/2019, data que entrou em vigor.
- 5) O cálculo da proporcionalidade na aposentadoria por idade ou invalidez dos profissionais do magistério com direito à aposentadoria especial

1 Participaram do quórum os conselheiros: NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (Relator para o Acórdão), ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

2 Participaram do quórum os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (Relator) e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

deve-se observar os 25 anos para as mulheres e 30 anos para os homens? Resposta: Esta CGE, respeitosamente, discorda do Parecer Jurídico dos Procuradores da ALEP porque entende que, no cálculo da proporcionalidade, tanto na aposentadoria por idade, como na então referida invalidez, atualmente denominada incapacidade, não se observa o requisito de 25 ou 30 anos de tempo de contribuição. Neste sentido, de acordo com o previsto em lei, no caso o art. 15 da LCE nº 233/2019, que reproduziu o art. 26 da ECF nº 103/2019, considera-se o percentual de 60% (sessenta por cento), acrescidos de 2% (dois por cento) para cada ano que exceder os vinte anos de contribuição.

O processo também recebeu manifestação da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE, a qual emitiu a Instrução nº 11/23 (peça 26), com a seguinte sugestão de resposta às questões:

1. O benefício de transição previsto no art. 5º da Emenda à Constituição Estadual nº 45/19, que estabeleceu tempo adicional de contribuição, entrou em vigor em 05/12/2019;
2. O benefício de transição previsto no art. 4º da Emenda à Constituição Estadual nº 45/19, que estabeleceu pontos considerando a somatória de idade e tempo de contribuição, entrou em vigor em 05/12/2019;
3. A questão referente ao art. 6º-A da EC 41/03, inserido pela Emenda nº 70/12, foi objeto da consulta autuada sob nº 728808/20 e, consta na resposta que referida regra permaneceu em vigor até 09/03/2021, uma vez que foi revogada pela Lei Complementar 233/21 em 10/03/2021;
4. A nova aposentadoria voluntária, com idade mínima estabelecida no art. 35, § 1º, inc. III, alínea "a" da Constituição do Estado do Paraná entrou em vigor em 05/12/2019;
5. Para o cálculo da proporcionalidade dos novos benefícios Estaduais, nos termos da Lei Complementar nº 233/21, da Emenda à Constituição Estadual nº 45/19 e da Emenda à Constituição Federal nº 103/19, considera-se 60% da média integral aos quais são acrescidos 2% a cada ano que supere 20 anos de tempo de contribuição.

O Ministério Público de Contas - MPC, através do Parecer nº 244/23 (peça 27), pugna pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, ofertar-se resposta consentânea com a Instrução nº 11/23 da CAGE.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais³, ratifico o recebimento da presente

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 consultante, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.

Consulta, para respondê-la em tese.

A consulta versa acerca do direito intertemporal no que concerne à entrada em vigor de regras da reforma da previdência, e sobre o cálculo da proporcionalidade na aposentadoria por idade ou invalidez dos profissionais do magistério com direito à aposentadoria especial.

O Estado do Paraná foi um dos primeiros a promover a reforma de seu Regime Próprio de Previdência Social em decorrência da Emenda Constitucional nº 103/19 de 12 de novembro de 2019, publicada em 13 de novembro de 2019, que estabeleceu a reforma da previdência do Regime Geral e do Regime Próprio da União, e que conferiu aos entes federados a possibilidade de fazerem suas próprias reformas.

A Reforma Estadual levantou controvérsia no que se refere à revogação dos arts. 2^o, 6^{os}

- 4 Art. 2^o Observado o disposto no [art. 4^o da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o [art. 40, §§ 3^o e 17, da Constituição Federal](#), àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:
- I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;
 - II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;
 - III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:
 - a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e
 - b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.
- §1^o O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo [art. 40, § 1^o, III, a, e § 5^o da Constituição Federal](#), na seguinte proporção:
- I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005;
 - II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1^o de janeiro de 2006.
- § 2^o Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.
- § 3^o Na aplicação do disposto no § 2^o deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1^o deste artigo.
- § 4^o O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1^o.
- § 5^o O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1^o, II, da Constituição Federal](#).
- § 6^o As aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no [art. 40, § 8^o, da Constituição Federal](#).
- 5 Art. 6^o Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2^o desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no [§ 5^o do art. 40 da Constituição Federal](#), vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:
- I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;
 - II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
 - III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

e 6º-A⁶ da Emenda Constitucional Federal nº 41/03 e do art. 3º⁷ da Emenda Constitucional Federal nº 47/05 pelas normas que compõem a reforma de previdência estadual.

Os dispositivos em questão disciplinavam a concessão de benefícios previdenciários de servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 (Emenda Constitucional nº 20/1998), ou até 31 de dezembro de 2003 (Emenda Constitucional nº 41/2003),

O Estado do Paraná, mediante Emenda à Constituição Estadual nº 45/19, publicada em 05 de dezembro de 2019, iniciou a Reforma Previdenciária do Estado.

A Lei Estadual nº 20122/19, disciplinou a vigência da reforma da previdência no âmbito estadual com um aparente conflito entre seus arts. 1º e 5º, eis os textos dos dispositivos indicados:

Art. 1º Nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, fica referendada, para o regime próprio de previdência social do Estado do Paraná: I - as alterações promovidas pelo art. 1º da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 2019, no art. 149 da Constituição Federal; II - a revogação do § 21 do art. 40 da Constituição Federal, na forma da alínea “a” do inciso I do art. 35 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 2019; III - a revogação dos arts. 2º, 6º e 6ºA da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, na forma prevista pelo inciso III do art. 35 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 2019; IV - a revogação do art. 3º da Emenda Constitucional Federal nº 47, de 5 de julho de 2005.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor:

I - para as revogações contidas nos incisos III e IV do art. 1º desta Lei, após a entrada em vigor de legislação estadual que discipline os benefícios do

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

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012\)](#)

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

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

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

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

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

regime próprio de previdência social dos servidores do Estado do Paraná;
[...]

O requisito para a revogação das regras de transição então vigentes consistia na lei disciplinadora. Esse requisito só foi cumprido com a entrada em vigor da Lei Complementar Estadual nº 233/21, que foi publicada em 10/03/21.

Desta forma a controvérsia foi abordada e solucionada em processo de Consulta que resultou no Acórdão N° 848/22 - Tribunal Pleno⁸, que assim definiu:

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

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

Diante dos parâmetros normativos elencados acima, acompanho as manifestações uniformes no que concerne às perguntas sobre a vigência das regras previdenciárias.

Sobre o cálculo da proporcionalidade na aposentadoria por idade ou invalidez dos profissionais do magistério com direito à aposentadoria especial, verifica-se que a reforma da previdência estabeleceu regra de que será 60% da média integral dos salários de contribuição, aos quais são acrescidos 2% a cada ano que supere 20 anos de tempo de contribuição (art. 10 da EC nº 45/19, c/c art. 26 da EC 103/19 e art. 15 da LC 233/21).

Sobre o assunto, o art. 15, especialmente em seu § 2º, da LC 233/2021, assim define o cálculo:

Art. 15. Para o cálculo das aposentadorias concedidas na forma dos arts. 10, 12, 13 e 14 desta Lei, será utilizada a média aritmética simples das remunerações adotadas como base para contribuições ao regime próprio de previdência social, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência. §1º O valor das aposentadorias deste artigo corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética prevista no caput deste artigo, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano que exceder o tempo de vinte anos de contribuição. § 2º A média a que se refere o caput deste artigo será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de

8 PROCESSO N°: 728808/20. Votaram os Conselheiros O voto do Conselheiro NESTOR BAPTISTA (relator originário), FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (relator para o acórdão) ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Previdência Social para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 16 a 18 do art. 35 da Constituição Estadual. § 3º O valor do benefício da aposentadoria compulsória corresponderá ao resultado do tempo de contribuição dividido por vinte anos, limitado a um inteiro, multiplicado pelo valor apurado na forma do caput e §§ 1º e 2º, todos deste artigo, ressalvado o caso de cumprimento de critérios de acesso para aposentadoria voluntária que resulte em situação mais favorável. § 4º No caso de aposentadoria por incapacidade ou invalidez permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho, o valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e § 2º, ambos deste artigo.

O *caput* do dispositivo especifica explicitamente que tais cálculos também são aplicáveis às aposentadorias concedidas na forma do art. 10, que trata justamente da aposentadoria por incapacidade ou invalidez. Não há previsão de regra diferenciada combinando as aposentadorias especial e por incapacidade ou invalidez.

Desse modo, acompanho as manifestações uniformes quanto à resposta sobre o cálculo da proporcionalidade na aposentadoria por idade ou invalidez dos profissionais do magistério com direito à aposentadoria especial.

Ante o exposto, com base na fundamentação supra, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

- 1) A regra de transição do tempo adicional de contribuição entrou em vigor em 4 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?
O benefício de transição previsto no art. 5º da Emenda à Constituição Estadual nº 45/19, que estabeleceu tempo adicional de contribuição, entrou em vigor em 05/12/2019.
- 2) A regra da somatória dos pontos e nova idade mínima entraram em vigor em 04 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?
A regra da somatória dos pontos e nova idade mínima está disciplinada no art. 4º, *caput*, da ECE nº 45/2019, foi publicada no Diário Oficial em 5/12/2019, data que entrou em vigor.
- 3) A Emenda Constitucional 70/2012 permaneceu em vigor até 9 de março de 2021?
Sim, o art. 6º-A da EC 41/03, inserido pela Emenda nº 70/12, foi objeto da consulta autuada sob nº 728808/20 e, consta na resposta que referida regra permaneceu em vigor até 09/03/2021, uma vez que foi revogada pela Lei Complementar 233/21 em 10/03/2021.
- 4) A nova regra de aposentadoria por idade entrou em vigor no dia 4 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?
A nova aposentadoria voluntária, com idade mínima estabelecida no art. 35, § 1º, inc. III, alínea "a" da Constituição do Estado do Paraná entrou em vigor em 05/12/2019.
- 5) O cálculo da proporcionalidade na aposentadoria por idade ou invalidez dos profissionais do magistério com direito à aposentadoria especial deve-se observar os 25 anos para as mulheres e 30 anos para os homens? Para o cálculo da proporcionalidade dos novos benefícios Estaduais, nos termos da Lei Complementar nº 233/21, da Emenda à Constituição Estadual nº 45/19 e da Emenda à Constituição Federal nº 103/19, considera-se 60% da

média integral aos quais são acrescidos 2% a cada ano que supere 20 anos de tempo de contribuição.

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 a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - A regra de transição do tempo adicional de contribuição entrou em vigor em 4 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?

O benefício de transição previsto no art. 5º da Emenda à Constituição Estadual nº 45/19, que estabeleceu tempo adicional de contribuição, entrou em vigor em 05/12/2019;

II - A regra da somatória dos pontos e nova idade mínima entraram em vigor em 04 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?

A regra da somatória dos pontos e nova idade mínima está disciplinada no art. 4º, *caput*, da ECE nº 45/2019, foi publicada no Diário Oficial em 5/12/2019, data que entrou em vigor;

III - A Emenda Constitucional 70/2012 permaneceu em vigor até 9 de março de 2021?

Sim, o art. 6º-A da EC 41/03, inserido pela Emenda nº 70/12, foi objeto da consulta autuada sob nº 728808/20 e, consta na resposta que referida regra permaneceu em vigor até 09/03/2021, uma vez que foi revogada pela Lei Complementar 233/21 em 10/03/2021;

IV - A nova regra de aposentadoria por idade entrou em vigor no dia 4 de dezembro de 2019 ou 10 de março de 2021?

A nova aposentadoria voluntária, com idade mínima estabelecida no art. 35, § 1º, inc. III, alínea “a” da Constituição do Estado do Paraná entrou em vigor em 05/12/2019;

V - O cálculo da proporcionalidade na aposentadoria por idade ou invalidez dos profissionais do magistério com direito à aposentadoria especial deve-se observar os 25 anos para as mulheres e 30 anos para os homens?

Para o cálculo da proporcionalidade dos novos benefícios Estaduais, nos termos da Lei Complementar nº 233/21, da Emenda à Constituição Estadual nº 45/19 e da

Emenda à Constituição Federal nº 103/19, considera-se 60% da média integral aos quais são acrescidos 2% a cada ano que supere 20 anos de tempo de contribuição;

VI - Após o trânsito em julgado, remeter 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.

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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 1 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

REVISÃO GERAL ANUAL DE REMUNERAÇÃO SERVIDOR PÚBLICO – CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 167-A – RESTRIÇÃO DE DESPESA

PROCESSO N° : 665916/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : COORDENADORIA DE GESTÃO MUNICIPAL, TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO N° 2346/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. A revisão geral anual da remuneração de servidores públicos prevista no art. 37, X, da Constituição Federal não está abrangida nas restrições de despesas previstas no art. 167-A, I, da Constituição Federal, pois não implica em aumento real da remuneração.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme o art. 312, inciso IV, do Regimento Interno, a partir de solicitação da Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), a fim de obter resposta do colegiado a respeito da seguinte questão:

No âmbito municipal e estadual, as restrições de despesas previstas no art. 167-A da Constituição Federal alcançam também a revisão geral anual da remuneração de servidores públicos prevista no art. 37, X, da Constituição Federal?

Os autos foram à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), que emitiu a Informação n. 148/23 – SJB, na qual foram identificados precedentes.

Dentre eles, o Acórdão n. 1.294/19 do Tribunal Pleno, que respondeu à Consulta 434.754/18, formulada pelo município de Ibaiti, tem identidade parcial com a questão formulada.

Remetido à instrução pela CGM, a unidade técnica opinou pela resposta à consulta nos seguintes termos:

A revisão geral anual da remuneração de servidores públicos prevista no art. 37, X da Constituição Federal não está abrangida nas restrições de despesas previstas no artigo 167- A, inciso I da Constituição Federal, eis que não implica em aumento real da remuneração.

Remetido à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), a unidade técnica opinou pela resposta nos seguintes termos:

A resposta ao questionamento é negativa, já que o Art. 167-A da CF faz menção ao “reajuste” e o Art. 37, X, da CF refere-se à “revisão”, conforme previsto nos dispositivos legais mencionados.

Além disso, considerando a frequência com que a expressão “reajuste” é equivocadamente utilizada no lugar de “revisão” na Administração Pública, a CGE sugeriu que o Tribunal adotasse a seguinte providência:

[...] a expedição de ofício, via e-mail ou na impossibilidade de recebimento que seja encaminhado via correios com aviso de recebimento – AR, aos prefeitos dos 399 (trezentos e noventa e nove) municípios do Paraná, bem ainda ao Governador do Estado para que quando da emissão da proposta para revisão geral anual dos servidores, prevista no Art. 37, X da CF, se abstenham de utilizar o termo “reajuste”, conforme explicado pela doutrina acima referida, no intuito de se evitar equívocos com o Art. 167-A, I da CF.

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer n. 67/24 (peça 15), da Procuradora-Geral de Contas Valéria Borba, acompanhou as conclusões das unidades técnicas, considerando que “a revisão geral anual não deve ser considerada restrição de despesa, nos termos do art. 167-A, da Constituição Federal, posto que tal instituto não caracteriza aumento real de remuneração”.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A dúvida versa sobre o alcance do art. 167-A da Constituição Federal:

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

A consulta é balizada pela revisão geral anual assegurada aos servidores públicos, conforme art. 37, X, da Constituição Federal:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [...].

A revisão geral anual assegurada, na mesma data e sem distinção de índices, não pode ser considerada “vantagem, aumento, reajuste ou adequação”, já que se trata de reposição de perda inflacionária, não representando aumento real.

Em conformidade com as instruções uniformes emitidas pelas unidades técnicas, o ajuste fiscal previsto pelo art. 167-A não atinge a revisão geral anual prevista pelo art. 37, X, da Constituição Federal.

2.1 VOTO

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

Quesito: No âmbito municipal e estadual, as restrições de despesas previstas no art. 167-A da Constituição Federal alcançam também a revisão geral anual da remuneração de servidores públicos prevista no art. 37, X, da Constituição Federal?

Resposta: A revisão geral anual da remuneração de servidores públicos prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal não está abrangida nas restrições de despesas previstas no artigo 167-A, inciso I, da Constituição Federal, pois não implica em aumento real da remuneração.

Considerando o Despacho n. 891/23 – CGF (peça 11), após o julgamento, remeta-se à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em conhecer a presente consulta para que seja assim respondida:

I - Quesito: No âmbito municipal e estadual, as restrições de despesas previstas no art. 167-A da Constituição Federal alcançam também a revisão geral anual da remuneração de servidores públicos prevista no art. 37, X, da Constituição Federal?

Resposta: A revisão geral anual da remuneração de servidores públicos prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal não está abrangida nas restrições de despesas previstas no artigo 167-A, inciso I, da Constituição Federal, pois não implica em aumento real da remuneração;

II - Considerando o Despacho n. 891/23 – CGF (peça 11), após o julgamento, remeter à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência.

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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 1 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

SISTEMA DE SAÚDE MUNICIPAL GESTÃO DE MEDICAMENTOS – SISTEMA INFORMATIZADO – CONTRATAÇÃO

PROCESSO N° : 636412/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CONTENDA
INTERESSADO : ANTONIO ADAMIR DIGNER
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 1922/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contratação de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos. Outsourcing. Quarteirização. Impossibilidade.

1 DO RELATÓRIO

O MUNICÍPIO DE CONTENDA, na pessoa de seu representante legal, ELIAS JOCID GOMES DA COSTA, formulou CONSULTA para que o Tribunal sedimente o entendimento quanto a vantajosidade, economicidade e eficiência na contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado com rede credenciada para gestão e controle de estoque das farmácias e hospitais, para o fornecimento de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos”. Assim, sobre o tema, propôs os seguintes questionamentos:

- a) Existe possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município?
- b) É possível a “quarteirização dos serviços de gestão e fornecimento de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos?
- c) Em caso negativo quanto ao quesito “b”, considerando que o modelo que se pretende adotar garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, garante a disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e reduz a necessidade de suprimentos de fundos para fazer frente a compras emergenciais, atendendo ao interesse público, por qual razão não seria viável?
- d) Garante a atenção à supremacia do interesse público pela Administração?

A respeito da Consulta, a Procuradoria-Geral do Município emitiu o Parecer Jurídico 608/2022 concluindo que

a contratação de empresa especializada na gestão de medicamentos e insumos farmacêuticos, insumo médico-hospitalares e odontológicos, mediante fornecimento de sistema integrado via web, com rede credenciada capaz de atender todas as necessidades do Município, resguardada (sic) todos os princípios norteadores das compras públicas, bem como assegura uma contratação mais efetiva, prática e que garantirá um acesso facilitado

aos bens que a Administração vier a necessitar, pelo que o presente parecer se mostra favorável à contratação, podendo prosseguir com a elaboração do instrumento convocatório, respeitadas as peculiaridades do tipo de contratação.

Por intermédio do Despacho nº 1216/22 (peça 6), foi admitido o processamento do feito.

Na Informação nº 167/22 (peça 8) a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca consignou ter encontrado as seguintes decisões com força normativa que abordam parcialmente o tema: Acórdão nº 904/20 – Tribunal Pleno (Consulta nº 584113/19), Acórdão nº 440/20 – Tribunal Pleno (Consulta nº 706690/18), Acórdão nº 2630/18 – Tribunal Pleno (Consulta nº 467594/17), Acórdão nº 4739/15 (Consulta nº 1145200/14), além de ter listado outros julgados de interesse.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho nº 1037/22 - CGF, peça 12), considerando que o tema da Consulta trata de assunto fiscalizado atualmente pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), sugeriu que, antes do julgamento, a unidade também fosse chamada a se manifestar. E, que, após o julgamento, o processado retornasse à CGF para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários às demais unidades.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, na Instrução nº 788/23 (peça 13) propôs que a consulta seja respondida no seguinte sentido:

- a) Existe possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município? Resposta: Não. A contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município viola o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratos administrativos.
- b) É possível a “quarteirização” dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e correlatos? Resposta: Não. A quarteirização dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e correlatos exclui o processo licitatório da fase da contratação pública, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico pátrio.
- c) Em caso negativo quanto ao quesito ‘b’, considerando que o modelo que se pretende adotar garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, garante a disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e reduz a necessidade de suprimento de fundos para fazer frente a compras emergenciais, atendendo ao interesse público, por qual razão não seria viável. Resposta: Inexiste qualquer estudo técnico capaz de comprovar que o modelo que se pretende adotar garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e redução da necessidade de suprimento de fundos para fazer frente a compras emergenciais. De qualquer sorte, conforme já abordado nos dois questionamentos anteriores, o modelo é inconstitucional.
- d) Garante a atenção à supremacia do interesse público pela Administração? Resposta: Não, conforme resposta aos questionamentos anteriores.

Por sua vez, pela Instrução nº 8263/23, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão ratificou o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal, entendendo pela impossibilidade do modelo proposto em razão dos seguintes aspectos:

- a) Os produtos de saúde a serem adquiridos não são licitados, o que contraria as disposições constitucionais e infraconstitucionais sobre licitações e contratos para a Administração Pública. O processo licitatório, no modelo proposto pelo Consultante, seria limitado ao valor de uma taxa de administração - que seria a remuneração do serviço de gerenciamento da aquisição de medicamentos pelo eventual contratado junto à sua rede credenciada de fornecedores.
- b) A aquisição de medicamentos e demais produtos de saúde pela Administração Pública Municipal, em todas as suas etapas - ou seja, do planejamento e programação, aquisição, chegando-se a sua efetiva dispensação -, é atividade-fim que deve ser realizada exclusivamente pelo Município na parte que lhe compete para a consecução da política tripartite que orienta a assistência farmacêutica de medicamentos e outros insumos para a saúde.
- c) A eventual gerenciadora teria controle sobre o fluxo de cotações repassadas ao Poder Público, podendo escolher e repassar ao contratante os preços que melhor lhe convêm. Isso prejudicaria o Controle Externo e o Controle Social das compras de medicamentos realizadas, pois é iminente a ofensa à transparência, assim como à economicidade.
- d) Há obrigação legal e jurisprudência com força normativa determinando a consulta a uma multiplicidade de fontes informativas quando da pesquisa de preços para as compras públicas. Para medicamentos, há ainda a obrigatoriedade de consulta ao Banco de Preços em Saúde (BPS). Por isso, não é aceitável, no caso, a consulta tão-somente a cotações fornecidas pelas empresas integrantes de rede credenciada, mormente em se tratando de produtos de saúde, que contam com ampla rede de possíveis fornecedores.
- e) Ainda sobre a pesquisa de preços, o mercado de medicamentos é regulado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) e, em se tratando de compra destinada à Administração Pública, é obrigatória a construção do preço a partir dos critérios: Preço de Fábrica (PF), aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços (CAP), Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) e da isenção tributária prevista no Convênio CONFAZ nº 87/2002.
- f) Não se vislumbra utilidade e tampouco economicidade no acréscimo e remuneração de um terceiro que, em última instância, fornecerá apenas uma fonte informativa de preços - cotações oriundas das empresas que credenciou - que ainda terão que passar pelo exame da obrigatória fiscalização do contrato, a ser realizada pela Administração Pública a fim de se verificar se todos os critérios mencionados nos itens acima foram observados.
- g) Aliado a um bom e prévio planejamento da contratação, a utilização do Sistema de Registro de Preços, inclusive com inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021, é suficiente para atender as peculiaridades das compras públicas de medicamentos. Para casos urgentes, pode ser verificado o seu enquadramento nas tradicionais hipóteses de dispensa, assim como na nova dispensa eletrônica.
- h) Existem alternativas a ser consideradas para maior economicidade na aquisição de medicamentos, como a maximização de compras junto ao Consórcio Paraná Saúde. E, também, para qualquer tipo de bem, o uso exclusivo do Pregão Eletrônico, a ser realizado em plataforma gratuita, como o é a disponibilizada no Portal de Compras do Governo Federal.

Ao final, a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas emitiu seu Parecer nº 110/23 – PGC (peça 17) manifestando-se no sentido de que as perguntas da presente Consulta sejam respondidas do seguinte modo:

a) Existe possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e corretados ao sistema de saúde do Município? Resposta: Não, a aquisição de medicação pela administração pública deverá ser realizada diretamente, sem intermediários, nos moldes previstos pela legislação de regência.

b) É possível a quarteirização dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e correlatos? Resposta: não, considerando que a intermediação proposta visa burlar a realização de licitação para a aquisição de medicamentos e insumos, sendo considerada crime, nos termos do art. 337-E, do Código Penal,

c) Em caso negativo quanto ao quesito “b”, considerando que o modelo que se pretende adotar garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, garante a disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e reduz a necessidade de suprimento de fundos para fazer frente a compras emergenciais, atendendo ao interesse público, por qual razão não seria viável? Resposta: não há qualquer estudo que comprove a “eficiência” da pretensa contratação, da mesma maneira, em relação à suposta economicidade (aduzida na exordial e no parecer jurídico), ambas são alegações absolutamente genéricas. Ademais, os problemas relatados pelo consulente são afetos à inadequação de planejamento municipal quanto à assistência farmacêutica do que, efetivamente, quanto a aquisição e gerenciamento de medicamentos em si. Ademais, a inserção de um terceiro remunerado mediante taxa, por si só, demonstra a incompatibilidade com os objetivos perseguidos pelas licitações públicas.

d) Garante a atenção à supremacia do interesse público pela Administração? Resposta: não, conforme respostas aos itens anteriores.

É o necessário Relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais¹, ratifico o recebimento da presente

¹ 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;

Consulta, para respondê-la em tese.

O Município Consulente procura com o presente protocolo validar a possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município. Todavia, conforme instrução bem fundamentada e uniforme das Coordenadorias competentes e Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas, a consulta deve receber resposta negativa, pois a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município viola o artigo 37, inciso XXI², da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratados administrativos.

Como bem explicou a Coordenadoria de Gestão Municipal, no modelo negocial proposto pelo Consulente duas relações jurídicas são formadas; num primeiro momento o poder público instaura procedimento licitatório para contratação de empresa especializada na gestão de medicamentos, mediante remuneração por meio de uma taxa de administração, e num segundo momento, a empresa contratada estabelece rede credenciada de farmácias interessadas no fornecimento de insumos à administração pública, responsabilizando-se pela intermediação da compra desses insumos. Cria-se, assim, a figura do intermediário entre a administração pública e as empresas interessadas no fornecimento dos produtos, sendo que somente a taxa de administração pactuada com o intermediário é licitada, inexistindo qualquer disputa pública de preços quanto aos produtos que a administração realmente pretende adquirir.

Neste aspecto, resta já evidente que o modelo de contratação defendido pela Consulta procura escapar do modelo eleito pelo ordenamento jurídico para a realização da aquisição de medicamentos pela Administração Pública, a licitação, visto que essa ocorreria apenas para a contratação da empresa intermediadora.

A licitação é justamente o procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos com a finalidade de buscar a proposta mais vantajosa. Isso, pois, à Administração Pública não é dada a liberdade de escolher suas contratações, de modo que possibilitar escolhas impróprias e desvirtuadas do interesse coletivo.

É certo que a administrador público não pode relativizar a imposição do texto constitucional e da ordem legal, abrindo mão da licitação para a realização

V - ser formulada em tese.

2 Art. 37.

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

de compras³, pois foi o referido procedimento desenhado de modo a garantir a observância dos princípios dos quais ele não pode se distanciar; da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento sustentável – conforme elenco do artigo 5^o da Lei n. 14.133/2021.

Ademais, conforme destacou a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, a aquisição de medicamentos e demais produtos de saúde pela Administração Pública Municipal em todas as suas etapas – ou seja, do planejamento e programação até a efetiva dispensação desses produtos –, é atividade-fim que deve ser realizada exclusivamente pelo Município na parte que lhe compete no sistema tripartite para a consecução da política de medicamentos e outros insumos de interesse para a saúde.

A Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas bem sintetizou que nada obstante, demonstra-se inviável estabelecer um paralelo entre a pretensa terceirização do fornecimento de medicamentos para a Administração Pública e o já conhecido sistema de outsourcing de impressão ou de fornecimento de peças para maquinário, conforme tentou estabelecer o Parecer Jurídico local. Nos casos citados claramente há a terceirização de atividade-meio, por meio do qual pretende-se a maior eficiência na execução dos serviços e a redução de custos, o que não ocorre no caso de fornecimento de medicamentos pelo Estado, que é inerente à própria promoção do Direito Fundamental à Saúde, consignado na Constituição Federal, em seu art. 196 e seguintes. A concretização de tal direito é amplamente regulamentada e passa ao largo da mera terceirização.

Por oportuno, a Coordenadoria de Gestão Municipal bem refutou os argumentos do Consultante e parecer jurídico por ele juntado que defendem que a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos traria maior economia à administração pública:

isso porque por esse modelo basta que a empresa intermediadora efetue cotação de preços junto às suas empresas credenciadas o que evidentemente

3 Lei 14.333/2021.

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

II - compra, inclusive por encomenda;

4 Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

nivela os preços para cima, haja vista a inexistência de obrigatoriedade de consulta a múltiplas fontes de pesquisa para formação da média de mercado. Deste modo, o ordenamento jurídico já possui solução capaz de atender de modo satisfatório as necessidades da administração pública no que se refere ao procedimento utilizado para a aquisição de medicamentos, o que se dá por meio do Sistema de Registro de Preços - SRP.

Neste sentido, fazendo-se um recorte para a aquisição de produtos de saúde, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, a quem compete a fiscalização do assunto, detalhou que esta deve ser precedida pelo planejamento da compra e elaboração de um estudo técnico preliminar, incluindo-se a formação dos preços. A pesquisa de preços deve abranger múltiplas fontes, incluindo-se a consulta obrigatória ao Banco de Preços em Saúde – BPS, bancos de preços públicos, resultado de licitações anteriores realizadas com o mesmo objeto, entre outras possibilidades. Além disso, de posse de uma cesta de preços aceitável, deve ser então realizada uma análise crítica dos valores consultados, eliminando-se os valores pesquisados que se mostrem inexecutáveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, descrevendo-se e justificando-se então o método matemático a ser utilizado para a obtenção do resultado: média, mediana etc.

E ponderou, no modelo proposto pelo Consultante, há licitação. Porém, limitada à taxa de administração que seria a remuneração do prestador do serviço de “gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos”. Isto é, renuncia-se todo o modelo traçado, deixando-se de pesquisar extensivamente os preços, afastando-se do objetivo primeiro da licitação, o de assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Isso porque, no referido modelo de gerenciamento descrito na consulta, a execução, consistente na efetiva compra, remuneração e entrega dos produtos de saúde será feita exclusivamente entre o contratado e as empresas que integram sua rede de credenciadas – ou seja, fica explícita a relação de direito privado entre a contratada e suas credenciadas – o que tem, além da já criticada consulta a fonte única de pesquisa de preços, severo impacto na formação de preços.

Ainda, complementou, no procedimento verificam-se ainda os seguintes problemas, a) incentivaria a realização de compras frequentes e em pequenas quantidades, o que prejudicaria o planejamento anual de aquisições e, assim, a economia de escala²⁵ – fator importante na busca da economicidade, assim como representaria o afastamento indevido da casuística legal que permite a dispensa da licitação para casos distintos; b) desprezaria o modelo legal e jurisprudencial da pesquisa de preços em produtos de saúde, e; c) prejudicaria o Controle Externo e o Controle Social das compras de medicamentos realizadas, pois é iminente a ofensa à transparência.

A Coordenadoria ainda destacou que o mercado de medicamentos é estritamente regulado, e que na hipótese de implemento do modelo questionado, seria dever da Administração, na fiscalização do contrato, verificar se os preços apresentados pela contratada observaram todas as suas peculiaridades.

Diante de toda essa fundamentação, sustentada nos opinativos técnicos e manifestação ministerial que instruem o protocolado, mostra-se evidente que o modelo de gerenciamento proposto não pode ser admitido, pois além de não encontrar assento no texto constitucional e legislativo aplicável, o qual dispõe, inclusive, de instrumento de contratação adequado, o qual é norteador pelos princípios que regem a administração pública, não assegura a efetividade, vantajosidade e economicidade a que se propõe.

Deste modo, voto para a presente Consulta seja respondida nos seguintes termos:

a) Existe possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município?

Resposta: Não. A contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município viola o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratos administrativos.

b) É possível a “quarteirização” dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e correlatos?

Resposta: Não. A quarteirização dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e corretos exclui o processo licitatório da fase da contratação pública, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico pátrio.

c) Em caso negativo quanto ao quesito “b”, considerando que o modelo que se pretende adotar garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, garante a disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e reduz a necessidade de suprimento de fundos para fazer frente a compras emergenciais, atendendo ao interesse público, por qual razão não seria viável.

Resposta: O modelo é inconstitucional. Ademais, não existe qualquer estudo técnico capaz de comprovar que ele garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e redução da necessidade de suprimento de fundos para fazer frente a compras emergenciais.

d) Garante a atenção à supremacia do interesse público pela Administração?

Resposta: Não, conforme resposta aos questionamentos anteriores.

Por fim, faço referência ao resumo produzido pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, para justificar a impossibilidade do modelo proposto, contido em sua Instrução, e reproduzido no Relatório desta decisão, sugerindo-o como norte ao Consulente e demais Municípios que primam pela boa gestão pública.

2.1 VOTO

De todo o exposto, com base na fundamentação supra, e nas manifestações técnicas e do órgão ministerial, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) Existe possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município?

Resposta: Não. A contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município viola o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratados administrativos.

b) É possível a “quarteirização” dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e correlatos?

Resposta: Não. A quarteirização dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e corretos exclui o processo licitatório da fase da contratação pública, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico pátrio.

c) Em caso negativo quanto ao quesito “b”, considerando que o modelo que se pretende adotar garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, garante a disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e reduz a necessidade de suprimento de fundos para fazer frente a compras emergenciais, atendendo ao interesse público, por qual razão não seria viável.

Resposta: O modelo é inconstitucional. Ademais, não existe qualquer estudo técnico capaz de comprovar que ele garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e redução da necessidade de suprimento de fundos para fazer frente a compras emergenciais.

d) Garante a atenção à supremacia do interesse público pela Administração?

Resposta: Não, conforme resposta aos questionamentos 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 - Existe possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município?

Resposta: Não. A contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município viola o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratados administrativos;

II - É possível a “quarteirização” dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e correlatos?

Resposta: Não. A quarteirização dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e corretos exclui o processo licitatório da fase da contratação pública, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico pátrio;

III - Em caso negativo quanto ao quesito “b”, considerando que o modelo que se pretende adotar garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, garante a disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e reduz a necessidade de suprimento de fundos para fazer frente a compras emergenciais, atendendo ao interesse público, por qual razão não seria viável;

Resposta: O modelo é inconstitucional. Ademais, não existe qualquer estudo técnico capaz de comprovar que ele garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e redução da necessidade de suprimento de fundos para fazer frente a compras emergenciais;

IV - Garante a atenção à supremacia do interesse público pela Administração?

Resposta: Não, conforme resposta aos questionamentos anteriores.

Após o trânsito em julgado, remeter 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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Tribunal Pleno, 10 de julho de 2024 – Sessão Ordinária nº 22.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA ATIVIDADES JURÍDICAS E CONTÁBEIS TERCEIRIZAÇÃO – PARÂMETROS

PROCESSO N° : 229934/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA
INTERESSADO : COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 1851/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Sociedade de Economia Mista. Regime jurídico predominantemente privado, com derrogação parcial de normas de direito público. Terceirização de departamento jurídico e contábil. Impossibilidade para os serviços de caráter rotineiro, ordinário ou comum, sob pena de violação do art. 37, II, da Constituição Federal e do Prejulgado 6 deste Tribunal. Possibilidade para serviços que exijam notória especialização, sejam de alta complexidade, com objeto específico e por prazo determinado. A dispensa do empregado público da sociedade de economia mista exige motivação por escrito, não se exigindo que a razão se enquadre em alguma das hipóteses previstas na legislação trabalhista como justa causa, nem prévio processo administrativo.

1 DO RELATÓRIO

A COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA – COHAB - CT, na pessoa de seu representante legal, JOSÉ LUPION NETO, formulou CONSULTA para que este Tribunal responda, em tese:

I - É possível a terceirização do departamento jurídico da Consulente? (II) A contratação de serviço de “patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas”, desde que comprovada a notória especialização, pode ser realizada no regime de inexigibilidade de licitação? (III) É possível a terceirização dos setores de contabilidade da consulente?

Apresentou, para tanto, as seguintes questões: (1) À luz do art. 85, §2º, da Lei nº 13.303/2016, existe alguma norma, lei ou regulamento que estabeleça às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista obrigação distinta a empresa do setor privado no que diz respeito à terceirização de atividades? (2) As alterações trazidas pela Lei nº 14.039/20 são aplicáveis às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista? (3) É possível a terceirização do departamento jurídico da consulente? (4) A contratação de serviço de “patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas”, desde que comprovada a notória especialização, pode ser realizada no regime de inexigibilidade de licitação? (5) É possível a terceirização do departamento de

contabilidade da consulente? e (6) É possível a demissão, inclusive imotivada, de empregado público da consulente?

Para instruir a Consulta foi juntado parecer jurídico à peça 2, páginas 9-28. Nos termos do Despacho 413/23 (peça 4), a Consulta foi admitida, porém, fixou que nos questionamentos propostos seja substituído o termo “Consulente” para “Sociedades de Economia Mista”.

Na Informação nº 50/23 (peça 6), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca consignou ter encontrado as seguintes decisões que poderão auxiliar no deslinde das questões centrais propostas: Acórdão nº 2697/17 – Tribunal Pleno (Consulta nº 557239/16) e Acórdão nº 06/08 – Tribunal Pleno (Consulta nº 465117/06).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho nº 387/23 - CGF, peça 10), por apurar que a consulta impacta os sistemas ou fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, solicitou que após o julgamento os autos lhe retornem para ciência e encaminhamentos.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, na Instrução nº 2629/23 (peça 11) propôs que a consulta seja respondida no seguinte sentido:

QUESTÃO 1: À luz do art. 8º, §2º da Lei 13.303/2016 existe alguma norma, lei ou regulamento que estabeleça às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista obrigação distinta do setor privado no que diz respeito à terceirização de atividades? Resposta: Segundo se infere dos comandos constitucionais inseridos nos artigos 37, II e 173, §1º, inciso II da Constituição Federal, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista estão sujeitas predominantemente (e, portanto, não integralmente) ao regime jurídico de direito privado, haja vista a sua derrogação parcial por normas de direito público, circunstância que gera reflexos no que diz respeito à terceirização de atividades.

QUESTÕES 2 e 4: As alterações trazidas pela Lei 14.039/20 são aplicáveis às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista? A contratação de serviço de “patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas”, desde que comprovada a notória especialização, pode ser realizada no regime de inexigibilidade de licitação? Respostas: As alterações trazidas pela Lei nº 14.039/20 são aplicáveis às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, todavia, nem tais alterações nem a supressão da menção à “natureza singular do serviço” trazida pelo texto das Leis nº 14.133/2021 e 13.303/2016 implicam em mudança significativa na sistemática das contratações de serviços técnicos especializados através de inexigibilidade de licitação. / É possível a contratação, no regime de inexigibilidade de licitação, do serviço de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas desde que comprovado tratar-se de serviços técnicos especializados e desde que comprovada a notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas. Tratando-se de serviços de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas de caráter rotineiro, ordinário ou comum não é possível a contratação sob o regime de inexigibilidade de licitação.

QUESTÕES 3 e 5: É possível a terceirização do departamento jurídico de sociedade de economia mista? É possível a terceirização do departamento de contabilidade de sociedade de economia mista. Respostas: É vedada a terceirização, como um todo, dos setores jurídico e contábil das sociedades de economia por compreender serviços de caráter rotineiro, ordinário

ou comum dessas entidades. / A terceirização apenas é permitida quando se estiver diante de questões que exijam notória especialização e que sejam de alta complexidade e desde que para objeto específico e por prazo determinado, sob pena de violação ao artigo 37, inciso II da Constituição Federal e prejudgado nº 06 desta Corte de Contas.

QUESTÃO 6: É possível a demissão, inclusive imotivada, de empregado público de sociedade de economia mista? Resposta: Não. Até que sobrevenha decisão em sentido contrário, deve prevalecer o entendimento fixado do Recurso Extraordinário nº 589.998 do Supremo Tribunal Federal no sentido de que é vedada a dispensa imotivada dos empregados públicos das sociedades de economia mista.

Por sua vez, a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas emitiu seu Parecer nº 224/23 – PGC (peça 12) e, em consonância com o opinativo técnico, opinou pelo oferecimento das seguintes respostas:

QUESTÃO 1. Resposta: Segundo se infere dos comandos constitucionais inseridos nos artigos 37, II e 173, §1º, inciso II da Constituição Federal, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista estão sujeitas predominantemente (e, portanto, não integralmente) ao regime jurídico de direito privado, haja vista a sua derrogação parcial por normas de direito público, circunstância que gera reflexos no que diz respeito à terceirização de atividades. A submissão das empresas estatais a regime jurídico análogo ao das empresas privadas, ainda que em ambiente concorrencial, não autoriza o afastamento em bloco do regime jurídico de direito público, de modo que eventual regulamento que discipline obrigações e responsabilidades das estatais, consoante estabelece o § 2º do art. 8º da Lei 13.303/2016, possui o dever de observância aos princípios norteadores da Administração Pública.

QUESTÕES 2 e 4. Resposta: As alterações trazidas pela Lei nº 14.039/20 são aplicáveis às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, todavia, nem tais alterações nem a supressão da menção à “natureza singular do serviço” trazida pelo texto das Leis nº 14.133/2021 e 13.303/2016 implicam em mudança significativa na sistemática das contratações de serviços técnicos especializados através de inexigibilidade de licitação. / É possível a contratação, no regime de inexigibilidade de licitação, do serviço de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas desde que comprovado tratar-se de serviços técnicos especializados e desde que comprovada a notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas. Tratando-se de serviços de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas de caráter rotineiro, ordinário ou comum não é possível a contratação sob o regime de inexigibilidade de licitação.

QUESTÕES 3 e 5. Respostas: É vedada a terceirização, como um todo, dos setores jurídico e contábil das sociedades de economia por compreender serviços de caráter rotineiro, ordinário ou comum dessas entidades. / A terceirização apenas é permitida quando se estiver diante de questões que exijam notória especialização e que sejam de alta complexidade e desde que para objeto específico e por prazo determinado, sob pena de violação ao artigo 37, inciso II da Constituição Federal e prejudgado nº 06 desta Corte de Contas

QUESTÃO 6. Resposta: Não. Até que sobrevenha decisão em sentido contrário, deve prevalecer o entendimento fixado do Recurso Extraordinário nº 589.998 do Supremo Tribunal Federal no sentido de que é vedada a dispensa imotivada dos empregados públicos das sociedades de economia mista.

É o necessário Relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais¹, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

O processo foi devidamente instruído pela Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas.

A COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA – COHAB-CT, ora Consulente, juntou aos autos parecer jurídico (peça 02, p. 9-28), que, como bem sintetizou a Procuradoria-Geral do Ministério Público, defendeu que as recentes mudanças legislativas trazidas pelas Leis nº 14.039/20² (Lei que alterou o Estatuto da OAB) e Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) confirmam que o serviço de patrocínio ou defesa em causas jurídicas é, por si só, serviço singular e, portanto, submetido ao regime de inexigibilidade de licitação para contratação. Citou entendimentos jurisprudenciais sobre o tema da terceirização, mais precisamente os contidos no julgamento da ADPF 324 e do RE 958.252, ambos compreendendo como constitucional a terceirização de atividades-fim nas empresas em geral, revisitando a posição contrária firmada pela Justiça do Trabalho (Súmula 331/TST). Asseverou também que o Decreto nº 9.507/18, que dispõe sobre a execução indireta de serviços na administração pública federal, no art. 4º, amplia as possibilidades de contratação por terceirização. Sustentou que nos termos da mais atual jurisprudência dos tribunais superiores, é possível a demissão, ainda que imotivada, de empregado público de empresa pública ou de sociedade de economia mista. E assim, considerando a guinada normativa e jurisprudencial, bem como a inexistência de lei estabelecendo a obrigação de não terceirização - pelo contrário -, e ainda o elevado custo de um corpo próprio, concluiu pela possibilidade da terceirização das atividades do departamento Jurídico e do departamento contábil da consulente.

Contudo, esse posicionamento não foi acolhido pela unidade técnica, que examinou a presente Consulta, nem pela Procuradoria-Geral do Ministério Público, conforme foi detalhado no relatório.

- ¹ 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
- ² Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade.

Com fundamento no texto constitucional, acompanho o mesmo entendimento técnico e ministerial para responder os questionamentos propostos no protocolado, os quais passo a examiná-los, conforme ordem apresentada pela Coordenadoria, de modo a agrupar os temas em análise e facilitar a apresentação dos conteúdos:

QUESTÃO 1: À luz do art. 8º, §2º da Lei 13.303/2016 existe alguma norma, lei ou regulamento que estabeleça às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista obrigação distinta do setor privado no que diz respeito à terceirização de atividades?

Como bem explica a doutrina³, embora as empresas públicas e as sociedades de economia mista tenham personalidade jurídica de direito privado, o seu regime jurídico é híbrido, pois o direito privado é parcialmente derogado por normas expressas de direito público. A derrogação é feita em grande parte pela própria Constituição Federal, mas também por leis ordinárias e complementares, de caráter genérico, aplicável a todas as entidades, ou de caráter específico, como é a lei que cria a própria entidade.

O texto constitucional impôs às empresas públicas e sociedades de economia mista a observância de normas de direito público quando lhes impôs, por exemplo, a exigência de concurso público para admissão de seu pessoal e a proibição de acúmulo de cargos, empregos e funções, (Art. 37, II e XVII, da CF⁴) e a obrigação de realizar licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações (Art. 173, §1º, III, da CF⁵).

A Lei 13.303/2016 dispôs sobre o estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e, em seu artigo 8º, §2º, estabeleceu que quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de

3 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2003. 19 ed. P. 385-386.

4 "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)"

(...)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(...)

5 Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão: (I) estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos e (II) ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

Com base nesse dispositivo, o Consulente formulou o presente questionamento. E, diante do que foi inicialmente exposto, a resposta é positiva; a Constituição Federal.

Como bem ponderou a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas;

... quanto ao primeiro questionamento, na mesma linha sustentada pela CGM, pode-se constatar que a Lei nº 13.303/2016, embora tenha originado diversas mudanças significativas para as empresas estatais, não inovou no âmbito específico a que se adstringe a presente consulta. Isto porque, as sociedades de economia mista, a despeito de ostentarem natureza jurídica de direito privado, podem sofrer maior ou menor derrogação do regime de direito privado em favor de regras de direito público, circunstância que repercute no que diz respeito à terceirização de atividades.

Deste modo, acolho a sugestão da Coordenadoria e voto para que a primeira questão seja assim respondida: Conforme os comandos constitucionais inseridos nos artigos 37, II e 173, §1º, inciso II da Constituição Federal, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista estão sujeitas predominantemente (e, portanto, não integralmente) ao regime jurídico de direito privado, haja vista a sua derrogação parcial por normas de direito público, circunstância que gera reflexos no que diz respeito à terceirização de atividades.

QUESTÃO 2 - As alterações trazidas pela Lei 14.039/20 são aplicáveis às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista?

QUESTÃO 4 - A contratação de serviço de “patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas”, desde que comprovada a notória especialização, pode ser realizada no regime de inexigibilidade de licitação?

Inicialmente importante apresentar as legislações que merecem atenção nessa análise.

As alterações mencionadas na questão 2 foram as realizadas pela Lei 14.039/20, que modificou o Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/1994) e o Decreto-Lei nº 9.295/1946, que rege o Conselho Federal de Contabilidade, para dispor que os serviços profissionais de advogado e de contabilidade, respectivamente, são por sua natureza técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização.

Trata-se do acréscimo do artigo 3º-A à primeira lei, e dos §§ 1º e 2º, ao artigo 25 da segunda lei:

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogados são, por sua natureza, técnicos e singulares, **quando comprovada sua notória especialização**, nos termos da lei. Parágrafo único. **Considera-se notória especialização o profissional**

ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

(...)

Art. 25.

§1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, **quando comprovada sua notória especialização**, nos termos da lei.

§ 2º **Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.** (destaque nosso)

Ademais, apesar da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) não mais trazer a singularidade do serviço técnico especializado como requisito para a inexigibilidade da licitação, ela não renunciou à notória especialização do profissional contratado, senão vejamos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- 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 no disposto neste inciso;

Observo então que as leis em comento estão em harmonia e que as alterações não buscaram dar maior abertura às causas de inexigibilidade de licitação.

As leis das categorias profissionais qualificaram a natureza dos seus serviços profissionais como técnicos e singulares, quando comprovada a sua notória especialização. E consideraram notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe

técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Deste modo, dos referidos dispositivos legais não se decorre a presunção de que todo e qualquer serviço profissional de advogado ou contador é técnico e singular. Para tanto, exige-se comprovação de sua notória especialização.

Nesse passo, assim também se concluiu que não é todo profissional advogado ou contador que poderá ser contratado diretamente, por inexigibilidade. Isso porque a Lei exige que o serviço contratado seja de notória especialização.

Porque a inviabilidade de competição só terá espaço quando o serviço contratado for de notória especialização a ponto de se desobrigar dos critérios objetivos de julgamento. Serviços ordinários e comuns definitivamente não estão autorizados a uma contratação direta, a qual permanece sendo exceção.

Importante ainda destacar que ao definir notória especialização, a lei especificou que o conceito no campo da especialidade deve permitir inferir que o trabalho do profissional é essencial e o mais adequado à plena satisfação do objeto contratado. O que implica dizer que a contratação por inexigibilidade de licitação de profissional de notória especialidade é permitida quando essencial e adequada para a plena satisfação do objeto contratado, o qual, por consequência, não pode ser comum, cujo atendimento pode ser realizado por profissional não especializado.

Pertinente reproduzir excerto do Acórdão 1.355/2021⁶ do Plenário do Tribunal de Contas da União, mencionado pelo Ministério Público de Contas, em seu parecer, que sobre o tema em exame destacou; Considerando, todavia, que, ao manter o foco sobre o específico objeto a ser contratado, quando estabeleceu expressamente a busca da “plena satisfação do objeto do contrato”, a referida Lei nº 14.039, de 2020, teria mantido a original premissa no sentido de a correspondente inexigibilidade de licitação não poder ser estendida indiscriminadamente a serviços comuns, devendo o gestor público atentar, ainda, para a necessidade de assegurar a compatibilidade dos preços com os valores de mercado, em consonância com a jurisprudência firmada pelo STF a partir, por exemplo, do INQ 3074-SC julgado pela 1ª Turma sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, em 26/8/2014, no sentido de a subsequente contratação direta, sem a prévia licitação, dever observar os seguintes parâmetros: (i) existência de procedimento administrativo formal; (ii) notória especialização profissional; (iii) natureza singular do serviço; (iv) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do poder público; e (v) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado;

Semelhante ao ocorrido no art. 74 da Lei 14.133/2021, a Lei 13.303/2016, no art.

6 TCU. Acórdão 1355/2021. Plenário – Relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho.

30, deixou de prever expressamente, como requisito para a contratação direta por inexigibilidade de licitação, a natureza singular do serviço, no caso de serviços técnicos no âmbito das empresas estatais. Este Tribunal Pleno, conforme destaque do parecer ministerial, em decisão⁷ recente em processo de Consulta, esclareceu a interpretação de pontos específicos da Lei das Estatais, como a comprovação de exclusividade nas contratações diretas:

c. Com relação à contratação direta prevista no art. 30, II, da Lei nº 13.303/16, não há exigência de que o objeto seja singular, motivo pelo qual não se admite a transposição automática do requisito previsto na Lei nº 8.666/93. Entretanto, como a Lei das Estatais exigiu que seja comprovado que o “trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato” o que é equivalente na visão da doutrina a expressão — singular utilizada pela legislação de licitações para a Administração Pública em geral podem ser utilizados os mesmos critérios prevalentes quando da aplicação da Lei de Licitações Federal (Lei 8666/1993) ou Estadual (Lei nº 15608/2007). A singularidade tratada pela inexigibilidade da Lei nº 13.303/2016 não se fundamenta, exclusivamente, na busca pela unicidade de agentes aptos a prestação dos serviços ou bens, hipótese contida no inc. I do art. 30. Ou seja, mesmo existindo pluralidades de agentes aptos a prestar o serviço, o objeto pode apresentar singularidade que tornam impossível a Administração definir critérios objetivos apropriados para selecionar o profissional ou a empresa com capacidade e especialidade suficientes à execução dos serviços. Nestas situações, a Administração necessitará demonstrar a impossibilidade de definição dos critérios objetivos e que o trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

De todo o exposto, as duas perguntas devem ser respondidas positivamente, nos termos propostos pela Coordenadoria:

As alterações trazidas pela Lei nº 14.039/20 são aplicáveis às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, todavia, nem tais alterações nem a supressão da menção à “natureza singular do serviço” trazida pelo texto das Leis nº 14.133/2021 e 13.303/2016 implicam em mudança significativa na sistemática das contratações de serviços técnicos especializados através de inexigibilidade de licitação.

É possível a contratação, no regime de inexigibilidade de licitação, do serviço de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas desde que comprovado tratar-se de serviços técnicos especializados e desde que comprovada a notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas. Tratando-se de serviços de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas de caráter rotineiro, ordinário ou comum não é possível a contratação sob o regime de inexigibilidade de licitação.

QUESTÃO 3 - É possível a terceirização do departamento jurídico de sociedade de economia mista?

⁷ Consulta 35624/17. Acórdão 1656/23 – STP. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (Relator), FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor) O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA divergiu parcialmente conforme proposta de voto. (voto vencido).

QUESTÃO 5 - É possível a terceirização do departamento de contabilidade de sociedade de economia mista?

As duas perguntas são respondidas pelo Prejulgado n. 6 deste Tribunal, que tem aplicabilidade de forma geral e vinculante. O Prejulgado n. 6 estabeleceu regras gerais para contadores e assessores jurídicos para os Poderes Legislativo e Executivo, autarquias, sociedades de economia mista empresas públicas e consórcios intermunicipais. No que se refere às consultorias contábeis e jurídicas dispôs:

Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão.

A fundamentação apresentada para responder os questionamentos anteriores reforçam o mesmo entendimento, pelo que deixo de repeti-las, apenas lembrando que o Prejulgado decorre do texto constitucional que adotou o concurso público como requisito insuperável para a investidura em cargo ou emprego público.

Ademais, como bem pontuou a Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas, o fato de a singularidade ser presumida por força de disposição legal não autoriza a terceirização da atividade quando esta pertencer à rotina administrativa da sociedade de economia mista como no caso do patrocínio de demandas administrativas e judiciais usualmente executadas pelo corpo jurídico e contábil interno da entidade.

Desse modo, com fundamento no Artigo 37, inciso II, da Constitucional Federal e Prejulgado n. 6, adoto a proposta da Coordenadoria, com simples adaptação, para votar no sentido de que as questões três e cinco sejam respondidas, nos seguintes termos:

É vedada a terceirização, como um todo, dos setores jurídico e contábil das sociedades de economia por compreender serviços de caráter rotineiro, ordinário ou comum dessas entidades.

A terceirização apenas é permitida quando se estiver diante de questões que exijam notória especialização, para atendimento de demanda de alta complexidade, com objeto específico e por prazo determinado, sob pena de violação ao artigo 37, inciso II da Constituição Federal e Prejulgado nº 06 desta Corte de Contas.

QUESTÃO 6 - É possível a demissão, inclusive imotivada, de empregado público de sociedade de economia mista?

Não é possível a demissão imotivada. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal ⁸ julgou o Recurso Extraordinário 688267, com Repercussão Geral, que fixou

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 688267, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão:

o Tema de número 2022 sobre a “Dispensa imotivada de empregado de empresa pública e de sociedade de economia mista admitido por concurso público”, no sentido de que a dispensa de empregados públicos deve observar o princípio da impessoalidade, exigindo-se a exposição de suas razões:

Direito constitucional do trabalho. Recurso extraordinário. Dispensa sem justa causa de empregados de sociedade de economia mista. Dever de motivação.

1. Recurso extraordinário em que se discute a necessidade de motivação da dispensa de empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista admitidos após aprovação em concurso público.

2. No RE 589.998 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 20.03.2013), o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, empresa prestadora de serviço público em regime de exclusividade, que desfruta de imunidade tributária recíproca e paga suas dívidas mediante precatório, deve motivar a demissão de seus empregados.

3. A mesma exigência deve recair sobre as demais empresas públicas e sociedades economia mista, que, independentemente da atividade que exerçam, também estão sujeitas ao art. 37, caput, da Constituição. Assim como ocorre na admissão, a dispensa de empregados públicos também deve observar o princípio da impessoalidade, motivo por que se exige a exposição de suas razões.

4. O ônus imposto às estatais tem contornos bastante limitados. Não se exige que a razão apresentada se enquadre em alguma das hipóteses previstas na legislação trabalhista como justa causa para a dispensa de empregados. O que se demanda é apenas a indicação por escrito dos motivos da dispensa, sem prévio processo administrativo ou contraditório.

5. A mera exigência de motivação do ato de dispensa dos empregados de estatais não iguala o seu regime jurídico àquele incidente sobre os servidores públicos efetivos, que gozam da garantia de estabilidade. De modo que o direito que cabe aos empregados públicos dispensados sem justa causa de receber multa equivalente a 40% sobre o saldo de sua conta vinculada no FGTS não obsta o reconhecimento da necessidade de motivação da dispensa, de que não decorre situação de privilégio injustificado para eles.

6. Modulação dos efeitos do presente acórdão, que terá eficácia somente a partir da publicação da ata de julgamento.

7. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com fixação da seguinte tese: As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.

Ainda, sobre o julgado, pertinente destacar que não se exige que a razão apresentada se enquadre em alguma das hipóteses previstas na legislação trabalhista como justa causa para a dispensa de empregados, nem prévio processo administrativo ou contraditório. O que se impõe é apenas a indicação por escrito dos motivos da dispensa.

LUÍS ROBERTO BARROSO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 28-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJE – DIVULG. 26-04-2024 – PUBLIC. 29-04-2024.

Como bem consolidado nessa fundamentação de voto, o comando constitucional do concurso público obriga às empresas públicas e sociedades de economia mista. Por essa razão a demissão de empregado público exige motivação, a qual tem a finalidade de preservar a impessoalidade na relação empregado com o agente estatal investido do poder de demitir.

Deste modo, em consonância com o que antes exposto e com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, proponho que o questionamento seja respondido nos seguintes termos: Conforme tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 688267, com Repercussão Geral, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.

2.1 VOTO

De todo o exposto, com base na fundamentação supra, e nas manifestações técnicas e do órgão ministerial, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

QUESTÃO 1: À luz do art. 8º, §2º da Lei 13.303/2016 existe alguma norma, lei ou regulamento que estabeleça às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista obrigação distinta do setor privado no que diz respeito à terceirização de atividades?

Conforme os comandos constitucionais inseridos nos artigos 37, II e 173, §1º, inciso II da Constituição Federal, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista estão sujeitas predominantemente (e, portanto, não integralmente) ao regime jurídico de direito privado, haja vista a sua derrogação parcial por normas de direito público, circunstância que gera reflexos no que diz respeito à terceirização de atividades.

QUESTÃO 2 - As alterações trazidas pela Lei 14.039/20 são aplicáveis às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista?

As alterações trazidas pela Lei nº 14.039/20 são aplicáveis às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, todavia, nem tais alterações nem a supressão da menção à “natureza singular do serviço” trazida pelo texto das Leis nº 14.133/2021 e 13.303/2016 implicam em mudança significativa na sistemática das contratações de serviços técnicos especializados através de inexigibilidade de licitação.

QUESTÃO 3 - É possível a terceirização do departamento jurídico de sociedade de economia mista?

É vedada a terceirização, como um todo, dos setores jurídico e contábil das sociedades de economia por compreender serviços de caráter rotineiro, ordinário ou comum dessas entidades.

QUESTÃO 4 - A contratação de serviço de “patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas”, desde que comprovada a notória especialização, pode ser realizada no regime de inexigibilidade de licitação?

É possível a contratação, no regime de inexigibilidade de licitação, do serviço de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas desde que comprovado tratar-se de serviços técnicos especializados e desde que comprovada a notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas. Tratando-se de serviços de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas de caráter rotineiro, ordinário ou comum não é possível a contratação sob o regime de inexigibilidade de licitação.

QUESTÃO 5 - É possível a terceirização do departamento de contabilidade de sociedade de economia mista?

A terceirização apenas é permitida quando se estiver diante de questões que exijam notória especialização, para atendimento de demanda de alta complexidade, com objeto específico e por prazo determinado, sob pena de violação ao artigo 37, inciso II da Constituição Federal e Prejulgado nº 06 desta Corte de Contas.

QUESTÃO 6 - É possível a demissão, inclusive imotivada, de empregado público de sociedade de economia mista?

Conforme tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 688267, com Repercussão Geral, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.

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 a

presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Questão 1: À luz do art. 8º, §2º da Lei 13.303/2016 existe alguma norma, lei ou regulamento que estabeleça às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista obrigação distinta do setor privado no que diz respeito à terceirização de atividades?

Conforme os comandos constitucionais inseridos nos artigos 37, II e 173, §1º, inciso II da Constituição Federal, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista estão sujeitas predominantemente (e, portanto, não integralmente) ao regime jurídico de direito privado, haja vista a sua derrogação parcial por normas de direito público, circunstância que gera reflexos no que diz respeito à terceirização de atividades;

II - Questão 2 - As alterações trazidas pela Lei 14.039/20 são aplicáveis às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista?

As alterações trazidas pela Lei nº 14.039/20 são aplicáveis às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, todavia, nem tais alterações nem a supressão da menção à “natureza singular do serviço” trazida pelo texto das Leis nº 14.133/2021 e 13.303/2016 implicam em mudança significativa na sistemática das contratações de serviços técnicos especializados através de inexigibilidade de licitação;

III - Questão 3 - É possível a terceirização do departamento jurídico de sociedade de economia mista?

É vedada a terceirização, como um todo, dos setores jurídico e contábil das sociedades de economia por compreender serviços de caráter rotineiro, ordinário ou comum dessas entidades;

IV - Questão 4 - A contratação de serviço de “patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas”, desde que comprovada a notória especialização, pode ser realizada no regime de inexigibilidade de licitação?

É possível a contratação, no regime de inexigibilidade de licitação, do serviço de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas desde que comprovado tratar-se de serviços técnicos especializados e desde que comprovada a notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas. Tratando-se de serviços de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas de caráter rotineiro, ordinário ou comum não é possível a contratação sob o regime de inexigibilidade de licitação;

V - Questão 5 - É possível a terceirização do departamento de contabilidade de sociedade de economia mista?

A terceirização apenas é permitida quando se estiver diante de questões que exijam notória especialização, para atendimento de demanda de alta complexidade, com objeto específico e por prazo determinado, sob pena de violação ao artigo 37, inciso II da Constituição Federal e Prejulgado nº 06 desta Corte de Contas;

VI - Questão 6 - É possível a demissão, inclusive imotivada, de empregado público de sociedade de economia mista?

Conforme tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 688267, com Repercussão Geral, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista;

VII - Após o trânsito em julgado, remeter 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.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 4 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei nº 14.990, de 27 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 30 set. 2024</p>	<p>Institui o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC); e altera a Lei nº 14.948, de 2 de agosto de 2024.</p>
<p>Lei nº 14.989, de 25 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 26 set. 2024</p>	<p>Dispõe sobre medidas para o enfrentamento de emergência fitossanitária ou zoossanitária; autoriza o custeio de deslocamento de integrantes do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) em operações da defesa agropecuária; e altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.</p>
<p>Lei nº 14.987, de 25 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 26 set. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estender o direito ao atendimento psicossocial às crianças e aos adolescentes que tiverem qualquer dos pais ou responsáveis vitimado por grave violência ou preso em regime fechado.</p>
<p>Lei nº 14.986, de 25 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 26 set. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir a obrigatoriedade de abordagens fundamentadas nas experiências e nas perspectivas femininas nos conteúdos curriculares do ensino fundamental e médio; e institui a Semana de Valorização de Mulheres que Fizeram História no âmbito das escolas de educação básica do País.</p>
<p>Lei nº 14.982, de 20 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 23 set. 2024</p>	<p>Dispõe sobre regras aplicáveis às vantagens pessoais nominalmente identificáveis dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas do Quadro de Pessoal do Senado Federal.</p>
<p>Lei nº 14.981, de 20 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 23 set. 2024</p>	<p>Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública; autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica a mutuários afetados com perdas materiais nas áreas atingidas pelos eventos climáticos extremos ocorridos nos meses de abril e maio de 2024, nos termos do Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024; altera as Leis nºs 13.999, de 18 de maio de 2020, 14.042, de 19 de agosto de 2020, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010; autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica para constituição de escritórios de projetos; estabelece normas para facilitação de acesso a crédito, em virtude dos efeitos negativos decorrentes de desastres naturais; revoga as Medidas Provisórias nºs 1.221, de 17 de maio de 2024, 1.226, de 29 de maio de 2024, e 1.245, de 18 de julho de 2024; e dá outras providências.</p>



<p>Lei nº 14.980, de 18 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 19 set. 2024</p>	<p>Institui o projeto Adote um Museu e o Dia Nacional do Museu, para incentivar ações de preservação e de valorização da memória histórica, artística e cultural.</p>
<p>Lei nº 14.979, de 18 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 19 set. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a fim de tornar obrigatória, para a autoridade judiciária, a consulta aos cadastros estaduais, distrital e nacional de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e de pessoas ou casais habilitados à adoção.</p>
<p>Lei nº 14.978, de 18 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 19 set. 2024</p>	<p>Altera as Leis nºs 7.064, de 6 de dezembro de 1982, 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Lei Geral do Turismo), 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para promover a modernização do turismo; dispõe sobre a transferência de empregados da Infraero; revoga o Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975, e a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, e dispositivos das Leis nºs 12.833, de 20 de junho de 2013, e 12.974, de 15 de maio de 2014.</p>
<p>Lei nº 14.977, de 18 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 19 set. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para dispor sobre a produção, por laboratórios farmacêuticos de natureza pública, de princípios ativos destinados ao tratamento de doenças determinadas socialmente.</p>
<p>Lei nº 14.976, de 18 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 19 set. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a fim de dispor sobre a competência dos juizados especiais cíveis para o processamento e o julgamento das causas previstas no inciso II do art. 275 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.</p>
<p>Lei nº 14.975, de 18 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 19 set. 2024</p>	<p>Institui a Política Nacional de Incentivo à Cocoicultura de Qualidade.</p>
<p>Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 16 set. 2024 - Edição extra</p>	<p>Estabelece regime de transição para a contribuição substitutiva prevista nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e para o adicional sobre a Cofins-Importação previsto no § 2º do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.779, de 25 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e 13.988, de 14 de abril de 2020; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 1.737, de 20 de dezembro de 1979, e 2.323, de 26 de fevereiro de 1987, e das Leis nºs 9.703, de 17 de novembro de 1998, e 11.343, de 23 de agosto de 2006, e a Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009.</p>
<p>Lei nº 14.968, de 11 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 12 set. 2024</p>	<p>Aperfeiçoa a política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores; adequa o prazo de concessão de incentivos e de estímulo à tecnologia nacional; cria o Programa Brasil Semicondutores (Brasil Semicon); e altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e as Leis nºs 8.248, de 23 de outubro de 1991, 11.484, de 31 de maio de 2007, e 13.969, de 26 de dezembro de 2019.</p>

<p>Lei nº 14.967, de 9 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 10 set. 2024</p>	<p>Institui o Estatuto da Segurança Privada e da Segurança das Instituições Financeiras; altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, a Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, a Lei nº 8.863, de 28 de março de 1994, e dispositivos da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, da Lei nº 9.017, de 30 de março de 1995, e da Medida Provisória nº 2.184-23, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.</p>
<p>Lei nº 14.965, de 9 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 10 set. 2024</p>	<p>Dispõe sobre as normas gerais relativas a concursos públicos.</p>
<p>Lei nº 14.963, de 5 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 6 set. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a identificação de produtos alimentícios artesanais de origem vegetal; e dá outras providências.</p>
<p>Lei nº 14.958, de 3 de setembro de 2024 Publicada no DOU de 4 set. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024.</p>
<p>Lei nº 14.952, de 6 de agosto de 2024 Publicada no DOU de 7 ago. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de estabelecer regime escolar especial para atendimento a educandos nas situações que especifica.</p>
<p>Lei nº 14.951, de 2 de agosto de 2024 Publicada no DOU de 5 ago. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a coloração da órtese externa denominada bengala longa, para fins de identificação da condição de seu usuário.</p>
<p>Lei nº 14.950, de 2 de agosto de 2024 Publicada no DOU de 5 ago. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre o direito da criança e do adolescente de visitação à mãe ou ao pai internados em instituição de saúde.</p>
<p>Lei nº 14.948, de 2 de agosto de 2024 Publicada no DOU de 2 ago. 2024 - Edição extra</p>	<p>Institui o marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono; dispõe sobre a Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono; institui incentivos para a indústria do hidrogênio de baixa emissão de carbono; institui o Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (Rehidro); cria o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC); e altera as Leis nºs 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 9.478, de 6 de agosto de 1997. Mensagem de veto</p>
<p>Lei nº 14.947, de 2 de agosto de 2024 Publicada no DOU de 2 ago. 2024 - Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS); e altera a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, para autorizar os agentes operadores do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) a renegociar os termos, os prazos e as demais condições financeiras das operações de crédito cujos riscos são suportados, parcial ou integralmente, pela União. Mensagem de veto</p>





<p>Lei nº 14.946, de 31 de julho de 2024 Publicada no DOU de 1 ago. 2024</p>	<p>Institui normas aplicáveis a atividades especiais nacionais.</p>
<p>Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024 Publicada no DOU de 1 ago. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis nºs 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2012, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023.</p>
<p>Lei nº 14.944, de 31 de julho de 2024 Publicada no DOU de 1 ago. 2024</p>	<p>Institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo e altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais).</p>
<p>Lei nº 14.943, de 31 de julho de 2024 Publicada no DOU de 1 ago. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, para estender ao farelo e ao óleo de milho o mesmo tratamento tributário concedido à soja relativamente à incidência da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).</p>
<p>Lei nº 14.942, de 31 de julho de 2024 Publicada no DOU de 1 ago. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 14.448, de 9 de setembro de 2022, para prever o Projeto Banco Vermelho, ações de conscientização em lugares públicos e premiação de projetos no âmbito do Agosto Lilás, mês destinado à conscientização para o fim da violência contra a mulher.</p>
<p>Lei nº 14.939, de 30 de julho de 2024 Publicada no DOU de 31 jul. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para prever que o tribunal determine a correção do vício de não comprovação da ocorrência de feriado local pelo recorrente, ou desconsidere a omissão caso a informação conste do processo eletrônico.</p>
<p>Lei nº 14.938, de 29 de julho de 2024 Publicada no DOU de 30 jul. 2024</p>	<p>Institui o Dia Nacional da Lembrança do Holocausto.</p>
<p>Lei nº 14.937, de 26 de julho de 2024 Publicada no DOU de 29 jul. 2024</p>	<p>Institui a Letra de Crédito do Desenvolvimento (LCD); altera as Leis nºs 13.483, de 21 de setembro de 2017, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.366, de 8 de junho de 2022, e 14.440, de 2 de setembro de 2022.</p>
<p>Lei nº 14.936, de 26 de julho de 2024 Publicada no DOU de 29 jul. 2024</p>	<p>Institui o Dia Nacional de Prevenção ao Afogamento Infantil.</p>
<p>Lei nº 14.935, de 26 de julho de 2024 Publicada no DOU de 29 jul. 2024</p>	<p>Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana.</p>

<p>Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024 Publicada no DOU de 26 jul. 2024</p>	<p>Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.</p>
<p>Lei nº 14.933, de 24 de julho de 2024 Publicada no DOU de 25 jul. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, para permitir que pessoas físicas sejam proponentes de projetos no âmbito da referida Lei .</p>
<p>Lei nº 14.932, de 23 de julho de 2024 Publicada no DOU de 24 jul. 2024</p>	<p>Acrescenta § 5º ao art. 29 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), para autorizar a apresentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para fins de apuração da área tributável de imóvel rural; e revoga o § 1º do art. 17-O da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, para retirar o caráter obrigatório da utilização do Ato Declaratório Ambiental (ADA) para efeito de redução do valor a pagar do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).</p>
<p>Lei nº 14.927, de 18 de julho de 2024 Publicada no DOU de 19 jul. 2024</p>	<p>Institui o Dia Nacional de Conscientização sobre as Distrofias Musculares e dá outras providências.</p>
<p>Lei nº 14.926, de 17 de julho de 2024 Publicada no DOU de 18 jul. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, para assegurar atenção às mudanças do clima, à proteção da biodiversidade e aos riscos e vulnerabilidades a desastres socioambientais no âmbito da Política Nacional de Educação Ambiental.</p>
<p>Lei nº 14.925, de 17 de julho de 2024 Publicada no DOU de 18 jul. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a prorrogação dos prazos de conclusão de cursos ou de programas para estudantes e pesquisadores da educação superior, em virtude de parto, de nascimento de filho, de adoção ou de obtenção de guarda judicial para fins de adoção; e altera a Lei nº 13.536, de 15 de dezembro de 2017, para disciplinar a prorrogação dos prazos de vigência das bolsas de estudo.</p>
<p>Lei nº 14.924, de 12 de julho de 2024 Publicada no DOU de 15 jul. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a profissão de técnico em nutrição e dietética; e altera a Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978, que cria os Conselhos Federal e Regionais de Nutricionistas e regula o seu funcionamento.</p>
<p>Lei nº 14.921, de 10 de julho de 2024 Publicada no DOU de 11 jul. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para estabelecer a idade máxima dos veículos destinados à formação de condutores.</p>
<p>Lei nº 14.917, de 5 de julho de 2024 Publicada no DOU de 8 jul. 2024</p>	<p>Dispõe sobre medidas emergenciais destinadas aos setores de turismo e de cultura do Estado do Rio Grande do Sul.</p>
<p>Lei nº 14.916, de 5 de julho de 2024 Publicada no DOU de 8 jul. 2024</p>	<p>Institui o Dia Nacional da Conscientização sobre a Dermatite Atópica.</p>
<p>Lei nº 14.915, de 5 de julho de 2024 Publicada no DOU de 8 jul. 2024</p>	<p>Institui o Dia Nacional de Conscientização sobre as Doenças Crônicas.</p>

<p>Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024 Publicada no DOU de 4 jul. 2024</p>	<p>Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).</p>
<p>Lei nº 14.913, de 3 de julho de 2024 Publicada no DOU de 4 jul. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes, para disciplinar o intercâmbio internacional.</p>
<p>Lei nº 14.912, de 3 de julho de 2024 Publicada no DOU de 4 jul. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para determinar a realização de campanhas permanentes sobre os riscos da automedicação.</p>
<p>Lei nº 14.911, de 3 de julho de 2024 Publicada no DOU de 4 jul. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte), para coibir a prática de intimidação sistemática (bullying) no esporte.</p>

1.2 LEI COMPLEMENTAR

<p>Lei Complementar nº 208, de 2 de julho 2024 Publicada no DOU de 3 jul. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados.</p>
--	---

1.3 DECRETOS

<p>Decreto nº 12.204, de 30 de setembro de 2024 Publicado no DOU de 30 set. 2024 - Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 11.927, de 22 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2024.</p>
<p>Decreto nº 12.203, de 27 de setembro de 2024 Publicado no DOU de 30 set. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos públicos federais do setor portuário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.</p>
<p>Decreto nº 12.200, de 25 de setembro de 2024 Publicado no DOU de 26 set. 2024</p>	<p>Dispõe sobre os valores de remuneração para as hipóteses de contratações temporárias previstas no art. 2º, caput, inciso VI, alíneas “h”, “i”, “j”, “l” e “m”, da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.</p>
<p>Decreto nº 12.199, de 24 de setembro de 2024 Publicado no DOU de 25 set. 2024</p>	<p>Promulga a Emenda de Banimento à Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, adotada durante a Terceira Reunião da Conferência das Partes, em Genebra, entre os dias 18 e 22 de setembro de 1995.</p>
<p>Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024 Publicado no DOU de 25 set. 2024</p>	<p>Institui a Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027 e a Infraestrutura Nacional de Dados, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.</p>

Decreto nº 12.193, de 20 de setembro de 2024 Publicado no DOU de 23 set. 2024	Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos públicos federais do setor hidroviário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
Decreto nº 12.191, de 20 de setembro de 2024 Publicado no DOU de 23 set. 2024	Institui o Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.
Decreto nº 12.189, de 20 de setembro de 2024 Publicado no DOU de 20 set. 2024 - Edição extra	Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.
Decreto nº 12.175, de 11 de setembro de 2024 Publicado no DOU de 12 set. 2024	Regulamenta a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos, de que trata o art. 1º, caput, inciso I, da Lei nº 14.871, de 28 de maio de 2024, destinados ao ativo imobilizado e empregados em determinadas atividades econômicas.
Decreto nº 12.174, de 11 de setembro de 2024 Publicado no DOU de 12 set. 2024	Dispõe sobre as garantias trabalhistas a serem observadas na execução dos contratos administrativos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 12.166, de 5 de setembro de 2024 Publicado no DOU de 6 set. 2024	Regulamenta a Política Nacional de Leitura e Escrita, instituída pela Lei nº 13.696, de 12 de julho de 2018, e altera o Decreto nº 519, de 13 de maio de 1992, e o Decreto nº 520, de 13 de maio de 1992.
Decreto nº 12.157, de 29 de agosto de 2024 Publicado no DOU de 30 ago. 2024	Institui o Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura Social e o seu Comitê Gestor.
Decreto nº 12.154, de 27 de agosto de 2024 Publicado no DOU de 28 ago. 2024	Dispõe sobre o serviço militar inicial feminino.
Decreto nº 12.153, de 26 de agosto de 2024 Publicado no DOU de 27 ago. 2024	Altera o Decreto nº 10.712, de 2 de junho de 2021, que regulamenta a Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021, que dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição, e sobre as atividades de escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural.
Decreto nº 12.150, de 20 de agosto de 2024 Publicado no DOU de 21 ago. 2024	Institui, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória.
Decreto nº 12.136, de 9 de agosto de 2024 Publicado no DOU de 12 ago. 2024	Aprova o Plano Nacional de Turismo para o quadriênio 2024-2027.
Decreto nº 12.132, de 7 de agosto de 2024 Publicado no DOU de 8 ago. 2024	Dispõe sobre o percentual do valor do prêmio do Seguro Obrigatório para Proteção de Vítimas de Acidentes de Trânsito de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei Complementar nº 207, de 16 de maio de 2024, e altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007.



<p>Decreto nº 12.129, de 2 de agosto de 2024 Publicado no DOU de 5 ago. 2024</p>	<p>Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.</p>
<p>Decreto nº 12.128, de 1º de agosto de 2024 Publicado no DOU de 2 ago. 2024</p>	<p>Institui o Plano Nacional de Políticas para Povos Ciganos .</p>
<p>Decreto nº 12.127, de 31 de julho de 2024 Publicado no DOU de 1 ago. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010, para retomar a política de aumento da alíquota específica do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI incidente sobre cigarros e do preço mínimo de venda desses produtos no varejo.</p>
<p>Decreto nº 12.126, de 31 de julho de 2024 Publicado no DOU de 1 ago. 2024</p>	<p>Regulamenta os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e o Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária para os setores de produtos de origem animal, comestíveis e não comestíveis, e de produtos destinados à alimentação animal, e dispõe sobre os procedimentos de inspeção e fiscalização da defesa agropecuária baseadas em risco.</p>
<p>Decreto nº 12.125, de 31 de julho de 2024 Publicado no DOU de 1 ago. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior.</p>
<p>Decreto nº 12.124, de 30 de julho de 2024 Publicado no DOU de 31 jul. 2024</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 14.744, de 30 de novembro de 2023, que dispõe sobre a prestação de serviços postais e de comunicação multimídia da administração pública federal direta e indireta.</p>
<p>Decreto nº 12.123, de 30 de julho de 2024 Publicado no DOU de 31 jul. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.150, de 10 de dezembro de 2013, que regulamenta critérios e procedimentos para progressão funcional e promoção dos servidores das Carreiras e Plano Especial de Cargos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e das Carreiras e Plano Especial de Cargos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.</p>
<p>Decreto nº 12.122, de 30 de julho de 2024 Publicado no DOU de 31 jul. 2024</p>	<p>Institui o Programa Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.</p>
<p>Decreto nº 12.121, de 30 de julho de 2024 Publicado no DOU de 31 jul. 2024</p>	<p>Aprova o IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.</p>
<p>Decreto nº 12.120, de 30 de julho de 2024 Publicado no DOU de 30 jul. 2024 - Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 11.927, de 22 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2024.</p>
<p>Decreto nº 12.118, de 23 de julho de 2024 Publicado no DOU de 24 jul. 2024</p>	<p>Regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 206, de 16 de maio de 2024, que autoriza a União a postergar o pagamento da dívida de entes federativos afetados por calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, e o Decreto nº 10.819, de 27 de setembro de 2021.</p>

<p>Decreto nº 12.116, de 17 de julho de 2024 Publicado no DOU de 18 jul. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.819, de 27 de setembro de 2021, que regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, e no art. 2º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.</p>
<p>Decreto nº 12.115, de 17 de julho de 2024 Publicado no DOU de 18 jul. 2024</p>	<p>Institui o Sistema Nacional de Cadastro da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.</p>
<p>Decreto nº 12.112, de 11 de julho de 2024 Publicado no DOU de 12 jul. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, que regulamenta a Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, que dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior.</p>
<p>Decreto nº 12.111, de 11 de julho de 2024 Publicado no DOU de 12 jul. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.</p>
<p>Decreto nº 12.108, de 11 de julho de 2024 Publicado no DOU de 12 jul. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a revisão dos valores da Bolsa-Atleta, de que trata o art. 51 da Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023.</p>
<p>Decreto nº 12.106, de 10 de julho de 2024 Publicado no DOU de 11 jul. 2024</p>	<p>Regulamenta o incentivo fiscal à cadeia produtiva da reciclagem estabelecido na Lei nº 14.260, de 8 de dezembro de 2021.</p>
<p>Decreto nº 12.097, de 3 de julho de 2024 Publicado no DOU de 4 jul. 2024</p>	<p>Institui a Política Nacional de Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Genéticos para a Alimentação, a Agricultura e a Pecuária.</p>
<p>Decreto nº 12.096, de 3 de julho de 2024 Publicado no DOU de 4 jul. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE.</p>
<p>Decreto nº 12.093, de 3 de julho de 2024 Publicado no DOU de 4 jul. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da administração pública federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais.</p>
<p>Decreto nº 12.091, de 3 de julho de 2024 Publicado no DOU de 4 jul. 2024</p>	<p>Institui a Rede Federal de Mediação e Negociação – Resolve.</p>
<p>Decreto nº 12.089, de 3 de julho de 2024 Publicado no DOU de 4 jul. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.</p>
<p>Decreto nº 12.088, de 3 de julho de 2024 Publicado no DOU de 4 jul. 2024</p>	<p>Institui o Programa Nacional de Fortalecimento do Cooperativismo, do Associativismo e dos Empreendimentos Solidários da Agricultura Familiar.</p>

<p>Decreto nº 12.087, de 3 de julho de 2024 Publicado no DOU de 4 jul. 2024</p>	<p>Institui o Programa Nacional de Florestas Produtivas.</p>
---	--

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 22.144, de 10 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 10 set. 2024</p>	<p>Estabelece como direito do proprietário ou condutor de veículo automotor, no momento da abordagem, a regularização da taxa de licenciamento e de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.</p>
<p>Lei n. 22.140, de 10 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 10 set. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 18.138, de 4 de julho de 2014, que autoriza o Procurador-Geral de Justiça a conceder a gratificação instituída pela Lei nº 17.172, de 24 de maio de 2012, aos policiais civis e militares que integram o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado e a segurança institucional do Ministério Público, e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 22.139, de 10 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 10 set. 2024</p>	<p>Transforma dois cargos de Juiz de Direito da 1ª Seção Judiciária de Curitiba em dois cargos de Juiz de Direito Substituto, e altera a Lei nº 14.277, de 30 de dezembro de 2003 - Código de Organização e Divisão Judiciárias.</p>
<p>Lei n. 22.138, de 10 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 10 set. 2024</p>	<p>Altera os arts. 36 e 46 da Lei nº 16.024, de 19 de dezembro de 2008, que estabelece o regime jurídico dos funcionários do Poder Judiciário do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 11.136, de 9 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 9 set. 2024</p>	<p>Altera dispositivos da Lei nº 14.431, de 16 de junho de 2004, que institui o Fundo de Aval Garantidor da Agricultura Familiar do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 22.135, de 9 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 9 set. 2024</p>	<p>Autoriza o recebimento de patrocínio no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional.</p>
<p>Lei n. 22.130, de 9 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 9 set. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a criação da Consolidação das Leis de Defesa do Consumidor do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 22.113, de 26 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 ago. 2024</p>	<p>Altera o § 4º do art. 208 da Lei nº 21.926, de 11 de abril de 2024, que consolida a legislação paranaense relativa aos Direitos da Mulher criando o Código Estadual da Mulher Paranaense.</p>
<p>Lei n. 22.109, de 23 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 ago. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 21.862, de 18 de dezembro de 2023, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2024.</p>
<p>Lei n. 22.108, de 23 de agosto de 2023 Publicada no D.O.E. de 23 ago. 2024</p>	<p>Altera dispositivos das Leis nº 20.945, de 20 de dezembro de 2021, que institui o serviço público de loteria no Estado do Paraná, e nº 21.352, de 1º de janeiro de 2023, que dispõe sobre a organização administrativa básica do Poder Executivo Estadual.</p>

<p>Lei n. 22.107, de 23 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 ago. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 21.354, de 1º de janeiro de 2023, que regulamenta o Fundo Paraná, destinado a apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado do Paraná, nos termos do art. 205 da Constituição Estadual, e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 22.105, de 23 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 ago. 2024</p>	<p>Aprova crédito adicional especial, alterando o vigente Orçamento Fiscal do Estado.</p>
<p>Lei n. 22.084, de 25 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 25 jul. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a divulgação de alerta sobre injúria racial em eventos públicos conforme especifica.</p>
<p>Lei n. 22.082, de 23 de julho de 2024. Publicada no D.O.E. de 23 jul. 2024</p>	<p>Autoriza a Defensoria Pública do Estado do Paraná a transferir recursos para o custeio de despesas do Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais.</p>
<p>Lei n. 22.081, de 23 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 jul. 2024</p>	<p>Institui o Programa de Residência Técnica no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 22.080, de 23 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 jul. 2024</p>	<p>Acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 19.983, de 28 de outubro de 2019, que institui o Regime de Compensação de Horas no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 22.079, de 23 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 jul. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 19.430, de 15 de março de 2018, que institui o mês Janeiro Branco, a ser dedicado à realização de ações educativas para a difusão da saúde mental.</p>
<p>Lei n. 22.076, de 23 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 jul. 2024</p>	<p>Institui a Carteira Estadual de Identificação da Pessoa com Epilepsia e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 22.075, de 19 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 19 jul. 2024</p>	<p>Acrescenta o art. 261A à Lei nº 14.277, de 30 de dezembro de 2003 - Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 22.065, de 18 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 18 jul. 2024</p>	<p>Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2025.</p>
<p>Lei n. 22.064, de 18 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 18 jul. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 17.244, de 17 de julho de 2012, que institui o Fundo Estadual de Políticas sobre Drogas.</p>
<p>Lei n. 22.063, de 18 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 18 jul. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 17.335, de 10 de outubro de 2012, que instituiu o Programa de Combate ao Bullying.</p>

Lei n. 22.056, de 4 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 4 jul. 2024	Institui o Fundo Estadual em Infraestrutura Inteligente, e dá outras providências.
Lei n. 22.044, de 2 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2024	Altera a Lei nº 20.276, de 29 de julho de 2020, que proíbe as instituições financeiras de ofertar e celebrar contrato de empréstimo de qualquer natureza, com aposentados e pensionistas, por ligação telefônica, no âmbito do Estado do Paraná.
Lei n. 22.043, de 2 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2024	Institui a Semana Estadual de Prevenção Contra a Violência e Promoção de Segurança nas Escolas no Estado do Paraná, e adota outras providências.
Lei n. 22.036, de 2 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2024	Institui o Junho Roxo, mês dedicado à conscientização e à prevenção do Lipedema.
Lei n. 22.035, de 2 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2024	Determina a divulgação de informações de Pessoas Não Identificadas Civilmente nas unidades de saúde do Estado.

2.2 LEI COMPLEMENTAR

Lei Complementar n. 271, de 25 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 25 jul. 2024	Acrescenta e altera dispositivos da Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, que estabelece a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
--	--

2.3 DECRETOS

Decreto n. 7.450, de 30 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 30 set. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para dispor sobre a isenção do imposto nas saídas internas decorrentes de doação de bens, veículos, motores, agregados, máquinas e equipamentos, destinados ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.
Decreto n. 7.449, de 30 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 30 set. 2024	Acrescenta o parágrafo único ao art. 40 do Decreto nº 9.879, de 20 de dezembro de 2021.
Decreto n. 7.448, de 30 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 30 set. 2024	Reajusta o auxílio-transporte instituído pela Lei nº 17.657, de 12 de agosto de 2013, em 21,13% (vinte e um vírgula treze por cento)
Decreto n. 7.447, de 30 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 30 set. 2024	Dispõe sobre a Operação Verão Paraná 2024/2025, a ser realizada no período de 19 de dezembro de 2024 a 9 de março 2025, sob Coordenação-Geral do Secretário de Estado do Esporte.
Decreto n. 7.405, de 24 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 24 set. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para internalizar as disposições dos Ajustes SINIEF nº 5, de 8 de abril de 2021, nº 48, de 8 de dezembro de 2023, e nº 16, de 5 de julho de 2024, que instituiu a Declaração de Conteúdo Eletrônica – DC-e, e a Declaração Auxiliar de Conteúdo Eletrônica - DACE.

Decreto n. 7.404, de 24 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 24 set. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para internalizar as disposições do Ajuste SINIEF nº 2, de 25 de abril de 2024, que dispõe sobre a concessão de regime especial na remessa interna e interestadual de implantes e próteses médico-hospitalares para hospitais ou clínicas.
Decreto n. 7.400, de 24 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 24 set. 2024	Institui o Programa Estadual de Habitação – Estado do Paraná – Projeto Vida Nova, sob coordenação da Companhia de Habitação do Paraná.
Decreto n. 7.398, de 23 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 set. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para internalizar os Ajustes SINIEF nº 17/2024 e nº 19/2024, que atualizam as disposições sobre o Conhecimento de Transporte Eletrônico, o Documento Auxiliar do Conhecimento de Transporte Eletrônico, a Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica, modelo 65, e o Documento Auxiliar da Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica.
Decreto n. 7.397, de 23 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 set. 2024	Internaliza no Regulamento do ICMS os Convênios ICMS nº 20 e nº 21/2024, que dispõem sobre os procedimentos em operações de importação com os combustíveis derivados de petróleo.
Decreto n. 7.396, de 23 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 set. 2024	Altera o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – RICMS, dispondo sobre a base de cálculo do imposto na saída de medicamentos.
Decreto n. 7.395, de 23 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 set. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para internalizar o Protocolo ICMS nº 7, de 8 de abril de 2024, e o Convênio ICMS nº 49, de 25 de abril de 2024, celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária.
Decreto n. 7.389, de 23 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 23 set. 2024	Altera o Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, que regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
Decreto n. 7.295, de 10 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 10 set. 2024	Altera o Anexo do Decreto nº 2.596 de 2 de setembro de 2019, que aprovou o Regulamento da Coordenadoria Estadual da Defesa Civil.
Decreto n. 7.235, de 3 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 3 set. 2024	Regulamenta a Lei nº 22.006, de 4 de junho de 2024, que institui o Programa Parceiro da Escola.
Decreto n. 7.229, de 2 de setembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 2 set. 2024	Reajusta o auxílio-alimentação, instituído pela Lei nº 11.034, de 30 de dezembro de 1994, em 10,94%.
Decreto n. 7.152, de 26 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 ago. 2024	Regulamento do Programa Asfalto Novo, Vida Nova.
Decreto n. 7.151, de 26 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 ago. 2024	Regulamenta a Lei nº 17.734, de 29 de outubro de 2013, que autoriza o Poder Executivo a conceder auxílio financeiro às famílias em situação de vulnerabilidade social, incluídas no Programa Família Paranaense e dá outras providências.

<p>Decreto n. 7.150, de 26 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 ago. 2024</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 20.929, de 17 de dezembro de 2021, que fixa a obrigatoriedade de compensação ambiental para empreendimentos geradores de impacto ambiental negativo não mitigável no âmbito do Estado do Paraná, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 7.149, de 26 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 ago. 2024</p>	<p>Acrescenta o parágrafo único ao art. 14 do Decreto nº 3.981, de 8 de novembro de 2023, que aprovou o Regulamento do Fundo Estadual para Calamidades Públicas.</p>
<p>Decreto n. 7.140, de 22 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 22 ago. 2024</p>	<p>Altera dispositivos do Anexo do Decreto nº 2.165, de 23 de maio de 2023, que aprova o Regulamento da Casa Civil.</p>
<p>Decreto n. 7.139, de 22 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 22 ago. 2024</p>	<p>Altera o Regulamento do ICMS para internalizar as disposições previstas nos Convênios ICMS nºs 169 e 170, de 1º de outubro de 2021, e nº 45, de 14 de abril de 2023, celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária.</p>
<p>Decreto n. 7.138, de 22 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 22 ago. 2024</p>	<p>Internaliza no Regulamento do ICMS os Convênios ICMS nº 47, de 8 de abril de 2021, nº 97, de 8 de julho de 2021, nº 218, de 9 de dezembro de 2021, nº 31, de 7 de abril de 2022, nº 141, de 23 de setembro de 2022, nº 180, de 9 de dezembro de 2022, nº 42, de 14 de abril de 2023, nº 92, de 4 de agosto de 2023, nº 193, de 8 de dezembro de 2023, e nº 91, de 5 de julho de 2024, celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária, que alteram o Convênio ICMS nº 87, de 28 de julho de 2002, o qual concede isenção do ICMS nas operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública Direta Federal, Estadual e Municipal.</p>
<p>Decreto n. 7.094, de 16 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 16 ago. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.455 de 26 de março de 2014, que regulamenta a transferência automática de recursos do Fundo Estadual para Infância e Adolescência – FIA, conforme disposições da Lei nº 19.173 de outubro de 2017, para os Fundos Municipais para Infância e Adolescência.</p>
<p>Decreto n. 7.092, de 16 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 16 ago. 2024</p>	<p>Altera o Regulamento do ICMS para atualizar as disposições sobre o regime de substituição tributária nas operações com água de coco e sobre os procedimentos nas operações com paletes e contentores, e altera o Decreto nº 4.709, de 31 de janeiro de 2024, para prorrogar a autorização aos contribuintes quanto à aplicação das regras de emissão de documento fiscal vigentes em 31 de dezembro de 2023, em relação às transferências interestaduais de mercadorias entre estabelecimentos de mesma titularidade.</p>
<p>Decreto n. 7.075, de 14 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 14 ago. 2024</p>	<p>Altera o Regulamento do ICMS para internalizar Convênios ICMS, Protocolos ICMS e Ajustes SINIEF celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, que dispõem sobre operações com combustíveis.</p>
<p>Decreto n. 7.074, de 14 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 14 ago. 2024</p>	<p>Altera o Regulamento do ICMS para internalizar o Convênio ICMS 56/2024, que autoriza a concessão de isenção do imposto nas operações com medicamento destinado a tratamento de Distrofia Muscular de Duchenne - DMD.</p>

<p>Decreto n. 7.073, de 14 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 14 ago. 2024</p>	<p>Internaliza no Regulamento do ICMS os Convênios ICMS 50, de 25 de abril de 2024, 55, de 10 de maio de 2024, 101, de 8 de julho de 2021, 74, 75 e 94, de 5 de julho de 2024, e o Ajuste SINIEF 40, de 1º de outubro de 2021, celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, que alteram, respectivamente, os Convênios ICMS 55, de 1º de julho de 2005, 80, de 26 de outubro de 1995, 18, de 4 de abril de 2003, 103, de 4 de agosto de 2023, e 213, de 15 de dezembro de 2017, e o Ajuste SINIEF 2, de 23 de maio de 2003, que dispõem sobre prestação pré-paga de serviços de telefonia, procedimentos inerentes à aplicação de regras de isenção, prorrogação de regra de redução de base de cálculo nas saídas de suínos e exclusão do Estado de Alagoas da adoção do regime de substituição tributária nas operações com aparelhos celulares e cartões inteligentes.</p>
<p>Decreto n. 7.072, de 14 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 14 ago. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.784, de 22 de setembro de 2021, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 6.992, de 8 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 8 ago. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 2.165, de 23 de maio de 2023, que aprova o Regulamento da Casa Civil.</p>
<p>Decreto n. 6.976, de 7 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 7 ago. 2024</p>	<p>Redução do tempo de interstício mínimo de permanência no posto de Tenente-Coronel, do Quadro de Oficiais de Saúde, da Polícia Militar do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 6.915, de 1 de agosto de 2024 Publicada no D.O.E. de 1 ago. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 5.076, de 7 de julho de 2020, e revoga o Decreto nº 6.638, de 10 de julho de 2024.</p>
<p>Decreto n. 6.881, de 29 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 29 jul. 2024</p>	<p>Dispõe sobre os procedimentos para locação de imóveis a serem adotados pela Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Estado.</p>
<p>Decreto n. 6.864, de 26 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 jul. 2024</p>	<p>Introduz alterações no Regulamento do ICMS para atualizar as disposições sobre a Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica - NFC-e e o Documento Auxiliar da Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica - DANFE-NFC-e.</p>
<p>Decreto n. 6.863, de 26 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 jul. 2024</p>	<p>Introduz alterações no Regulamento do ICMS para internalizar os Convênios ICMS 171, de 20 de outubro de 2023, e 206, de 8 de dezembro de 2023.</p>
<p>Decreto n. 6.862, de 26 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 jul. 2024</p>	<p>Introduz alteração no Regulamento do ICMS para dispor sobre os percentuais de incentivo ao Programa Estadual de fomento e Incentivo ao Esporte – PROESPORTE.</p>
<p>Decreto n. 6.861, de 26 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 jul. 2024</p>	<p>Introduz alterações no Regulamento do ICMS para prever o diferimento do pagamento do imposto nas operações internas com biogás e biometano.</p>
<p>Decreto n. 6.860, de 26 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 jul. 2024</p>	<p>Introduz alteração no Regulamento do ICMS para dispor sobre as operações de vendas de veículos novos realizadas por meio de faturamento direto ao consumidor de que trata o Convênio ICMS 51, de 15 de setembro de 2000.</p>



<p>Decreto n. 6.859, de 26 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 jul. 2024</p>	<p>Introduz alterações no Regulamento do ICMS para internalizar os Protocolos 70/2022, 30/2023 e 32/2023, celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária.</p>
<p>Decreto n. 6.858, de 26 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 jul. 2024</p>	<p>Altera o Regulamento do ICMS para internalizar as disposições do Ajuste SINIEF 7/2024.</p>
<p>Decreto n. 6.857, de 26 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 26 jul. 2024</p>	<p>Introduz alteração no Regulamento do ICMS para internalizar o Protocolo ICMS 14/2024, que trata da operação que antecede a exportação de ônibus e micro-ônibus, disciplinando o trânsito do chassi pela indústria de carroceria.</p>
<p>Decreto n. 6.836, de 25 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 25 jul. 2024</p>	<p>Altera o Regulamento do ICMS para atualizar as disposições sobre a Nota Fiscal Eletrônica – NF-e, e o Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica.</p>
<p>Decreto n. 6.835, de 25 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 25 jul. 2024</p>	<p>Introduz alterações no Regulamento do ICMS para atualizar as disposições sobre as operações de transferências internas entre estabelecimentos do mesmo titular, em consonância com a Lei Complementar Federal nº 204, de 28 de dezembro de 2023.</p>
<p>Decreto n. 6.834, de 25 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 25 jul. 2024</p>	<p>Altera o Regulamento do ICMS para internalizar disposições sobre a substituição tributária nas operações com materiais de construção e congêneres.</p>
<p>Decreto n. 6.833, de 25 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 25 jul. 2024</p>	<p>Altera o Regulamento do ICMS para atualizar as disposições sobre o Conhecimento de Transporte Eletrônico, o Conhecimento de Transporte Eletrônico para Outros Serviços, o Documento Auxiliar do CT-e Outros Serviços e o Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais.</p>
<p>Decreto n. 6.832, de 25 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 25 jul. 2024</p>	<p>Altera o Regulamento do ICMS para autorizar o Estado do Paraná a conceder isenção do ICMS nas operações interestaduais, relativamente à diferença entre as alíquotas interna e interestadual, com bens destinados ao ativo imobilizado da Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 6.831, de 25 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 25 jul. 2024</p>	<p>Prorroga o prazo de recolhimento e repasse do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS devido por substituição tributária e do ICMS apurado pelas operações próprias das refinarias e suas bases.</p>
<p>Decreto n. 6.830, de 25 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 25 jul. 2024</p>	<p>Convalida procedimentos e prorroga o prazo de recolhimento e repasse do ICMS monofásico, do ICMS devido por substituição tributária e do ICMS apurado pelas operações próprias das refinarias e suas bases.</p>
<p>Decreto n. 6.829, de 25 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 25 jul. 2024</p>	<p>Altera o Regulamento do ICMS para internalizar os Convênios ICMS 22/2013 e 44/2023, os quais atualizam as disposições do benefício de redução de base de cálculo do imposto de que trata o Convênio ICMS 133/2002.</p>
<p>Decreto n. 6.814, de 22 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 22 jul. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 11.727, de 14 julho de 2022.</p>

<p>Decreto n. 6.802, de 19 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 19 jul. 2024</p>	<p>Regulamenta a incidência da contribuição previdenciária sobre as vantagens remuneratórias dos cargos efetivos no âmbito da Administração direta e indireta do Poder Executivo.</p>
<p>Decreto n. 6.737, de 15 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 15 jul. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.163, de 3 de fevereiro de 2022, que regulamenta a Lei nº 20.165, de 2 de abril de 2020, alterada pela Lei nº 20.357, de 20 de outubro de 2020, que autorizou a concessão de subvenção econômica no âmbito do Programa Paraná Mais Empregos, abrangendo o Banco do Empreendedor e o Banco do Agricultor e adota outras providências.</p>
<p>Decreto n. 6.660, de 10 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 10 jul. 2024</p>	<p>Altera dispositivos do Decreto nº 2.165, de 23 de maio de 2023, que aprova o Regulamento da Casa Civil.</p>
<p>Decreto n. 6.590, de 4 de julho de 2024 Publicada no D.O.E. de 4 jul. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022.</p>

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÃO

<p>Resolução n. 120, de 16 de setembro de 2024 Publicada no D.E.T.C. de 20 set. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a instituição da política de segurança da informação e comunicações deste Tribunal, revoga a Resolução n. 23, de 29 de julho de 2010, e dá outras providências.</p>
<p>Resolução n. 119, de 9 de setembro de 2024 Publicada no D.E.T.C. de 16 set. 2024</p>	<p>Dispõe sobre alteração do Regimento Interno.</p>
<p>Resolução n. 118, de 29 de agosto de 2024 Publicada no D.E.T.C. de 4 set. 2024</p>	<p>Altera dispositivos da Resolução n. 100, de 15 de fevereiro de 2023.</p>
<p>Resolução n. 117, de 14 de agosto de 2024 Publicada no D.E.T.C. de 19 ago. 2024</p>	<p>Dispõe sobre os procedimentos de avaliação de desempenho e de capacitação dos servidores efetivos estáveis e em estágio probatório do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.</p>
<p>Resolução n. 116, de 6 de agosto de 2024 Publicada no D.E.T.C. de 9 ago. 2024</p>	<p>Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.</p>
<p>Resolução n. 115, de 6 de agosto de 2024 Publicada no D.E.T.C. de 8 ago. 2024</p>	<p>Institui, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a política de prevenção e enfrentamento do assédio moral, do assédio sexual e da discriminação.</p>
<p>Resolução n. 114, de 31 de julho de 2024 Publicada no D.E.T.C. de 2 ago. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a política e o sistema de governança do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.</p>

4 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

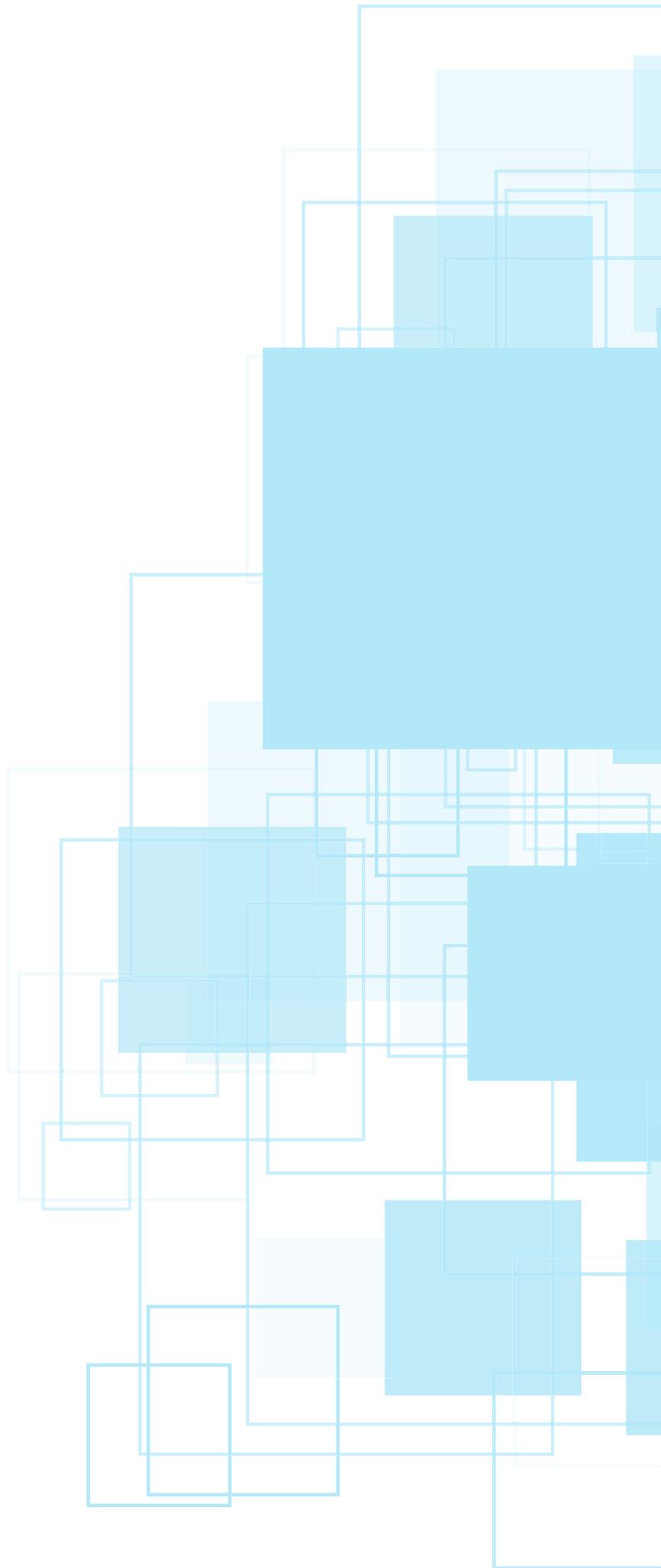
<p>Instrução Normativa n. 186, de 7 de agosto de 2024. Publicada no D.E.T.C. de 12 ago. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a definição dos agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, que integram o resultado financeiro considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.</p>
--	--

5 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

<p>Instrução de Serviço n. 181, de 30 de julho de 2024 Publicada no D.E.T.C. de 1 ago. 2024</p>	<p>Regulamenta, no âmbito do Tribunal do Contas do Estado do Paraná, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos.</p>
<p>Instrução de Serviço n. 180, de 2 de julho de 2024 Publicada no D.E.T.C. de 12 jul. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a delegação de competência para elaboração e assinatura de despachos de mero expediente de que trata o art. 32, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal. (GCJDMA).</p>

5.1 NOTAS TÉCNICAS

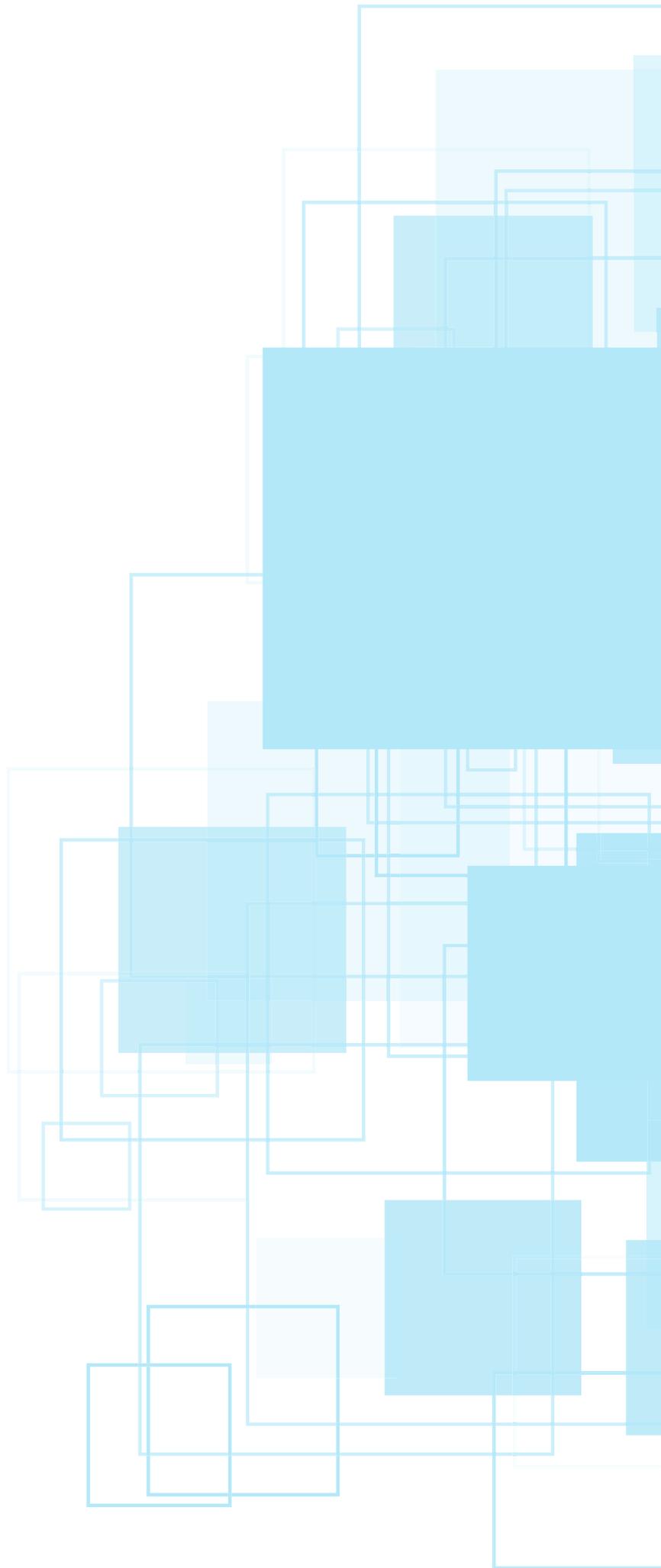
<p>Nota Técnica n. 29, de 18 de julho de 2024 - CGF Publicada no D.E.T.C. de 24 jul. 2024</p>	<p>Dispõe sobre o processo de análise da consistência dos dados das Prestações de Contas de Prefeito Municipal.</p>
---	---





LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCE-PR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)
- Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (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; relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- b. analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- c. comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.
- d. 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