

ISSN 2675-6765



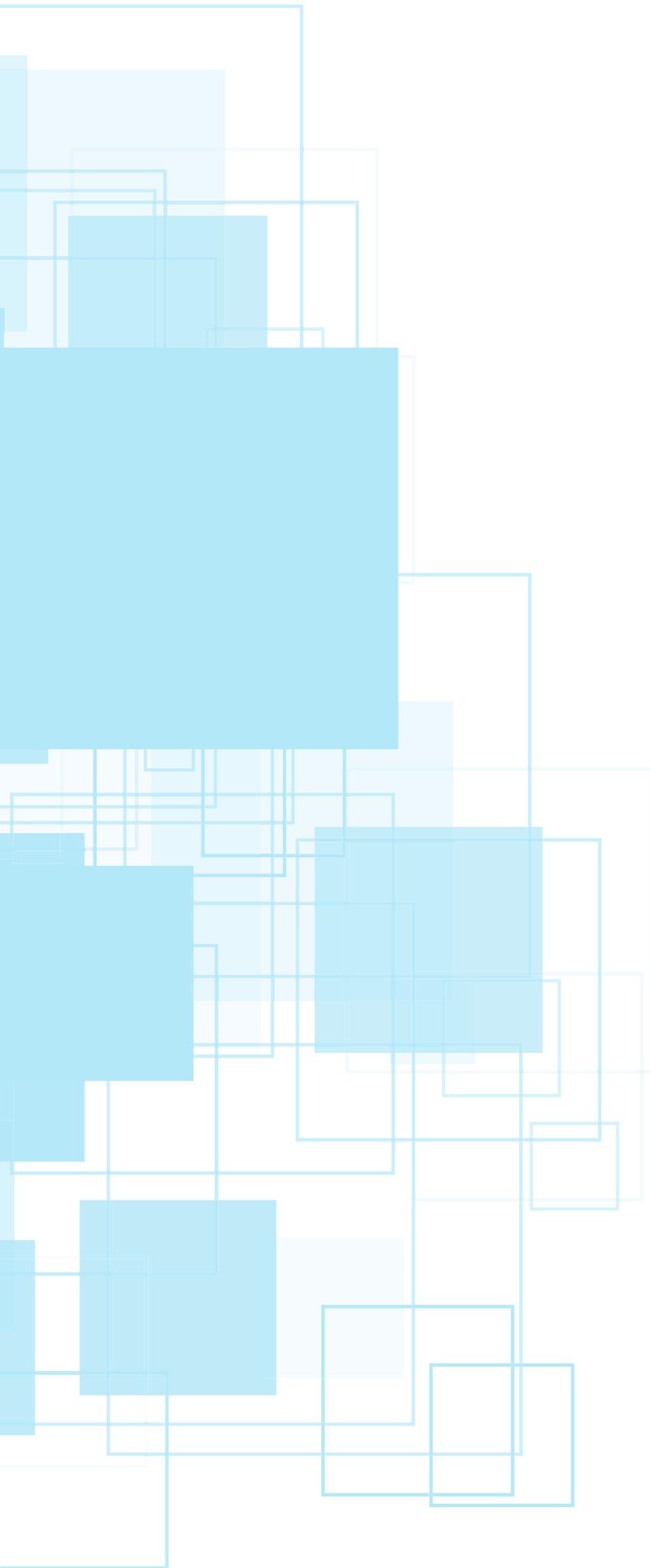
**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

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

VOLUME XII/NÚMERO 46  
OUTUBRO/DEZEMBRO 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. 1, (2012) - . Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2012- .

Trimestral

Resumo em português e espanhol

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

ISSN: 2675-6765

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

CDD 351  
CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

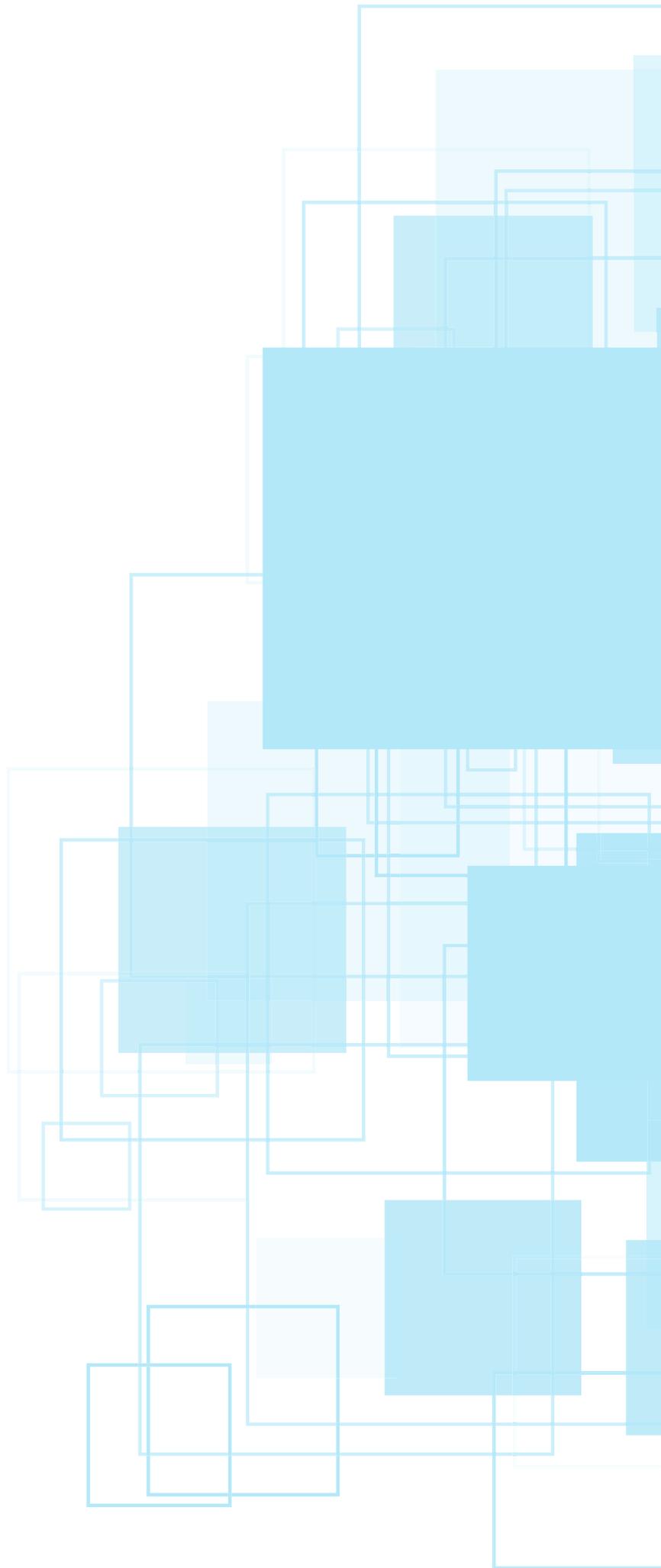
### **Conselho Editorial**

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

Presidente  
Secretária

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

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



# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	8
<b>ARTIGOS</b> .....	10
<b>A ampla pesquisa de preços: o desafio de superar o mito dos três orçamentos</b> .....	10
João Artur Cardon Bernardes; Monique Dellane Santos Cavalcante; Enok de Souza Neu; Ricardo Labiak Olivastro; Renato Francisco Pereira	
<b>Elementos institucionais de uma política de proteção de dados pessoais no contexto da computação urbana</b> .....	26
Jesse Geraldo Arriola Junior	
<b>ACÓRDÃOS</b> .....	38
<b>Prejulgado nº 36</b> .....	38
Multa - Execução fiscal - Legitimidade (TCEPR, Proc. nº 245321/23, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 24/10/24, DETC 3328 – 01/11/24)	
<b>Auxílio alimentação</b> .....	47
Pagamento antecipado - Contratação - Taxa negativa (TCEPR, Proc. nº 609796/23, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/10/24, DETC 3319 – 18/10/24)	
<b>Cálculo de proventos</b> .....	57
Ato de inativação - Servidor público - Regime de transição (TCEPR, Proc. nº 466339/22, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 07/11/24, DETC 3341 – 22/11/24)	
<b>Funarpen</b> .....	71
Serventias - Pagamento de complementação - Cálculo de valores (TCEPR, Proc. nº 337834/23, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 07/11/24, DETC 3342 – 25/11/24)	
<b>Licitação compartilhada</b> .....	76
Parâmetros - Consórcio público - Lei nº 14.133/21 (TCEPR, Proc. nº 145072/23, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 21/11/24, DETC 3345 – 28/11/24)	
<b>Pagamento administrativo</b> .....	98
Norma revogada - Contrato de trabalho - Direito adquirido (TCEPR, Proc. nº 463523/24, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 21/11/24, DETC 3345 – 28/11/24)	
<b>Pagamento antecipado</b> .....	104
Prestação de serviços - Saúde - Lei nº 14.133/21, artigo 145 (TCEPR, Proc. nº 245321/23, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/10/24, DETC 3319 – 18/10/24)	

<b>Publicidade institucional</b> .....	110
Despesa - Período eleitoral - Emergência sanitária (TCEPR, Proc. nº 245321/23, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/10/24, DETC 3319 – 18/10/24)	
<b>Segregação de funções</b> .....	116
Processo licitatório - Critérios - Legislação municipal (TCEPR, Proc. nº 12004/24, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 21/11/24, DETC 3345 – 28/11/24)	
<b>Suplementação de carga horária</b> .....	123
Professor - Cálculo de valores - Parâmetros (TCEPR, Proc. nº 87647/21, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/11/24, DETC 3341 – 22/11/24)	
<b>LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE</b> .....	138
<b>LINKS DE INTERESSE</b> .....	146
<b>NORMAS EDITORIAIS</b> .....	148



# EDITORIAL

Caros leitores,

Com satisfação, apresentamos a 46ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reforçando nosso compromisso em disseminar o conhecimento técnico e as boas práticas na gestão pública.

Nesta edição, destacamos a importância da ampla pesquisa de preços nas contratações públicas, abordando as mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021. O artigo explora os desafios e avanços dessa nova abordagem, que busca superar o mito dos "três orçamentos", promovendo maior eficiência e transparência nos processos de licitação.

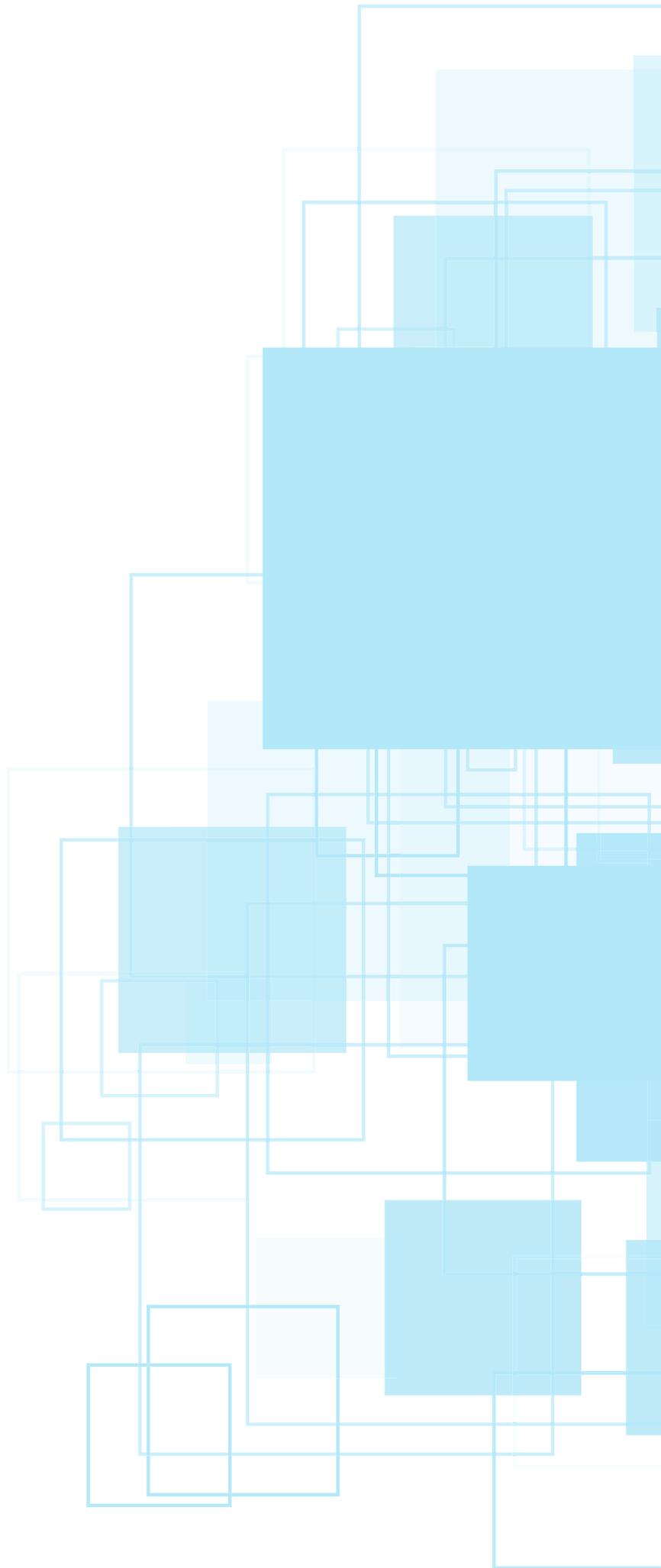
Outro tema relevante é a proteção de dados pessoais no contexto da computação urbana, discutindo os elementos institucionais necessários para garantir a privacidade em uma sociedade cada vez mais conectada. Este debate é essencial para alinhar os avanços tecnológicos com os direitos fundamentais dos cidadãos.

Também trazemos uma análise de recentes acórdãos do Tribunal de Contas, com enfoque em decisões que impactam diretamente a gestão pública, como os parâmetros para licitações compartilhadas e a execução de contratos em contextos específicos. Essas decisões oferecem diretrizes importantes para gestores e servidores.

Agradecemos aos autores e colaboradores que, com seus trabalhos, enriquecem esta publicação e fomentam a inovação e a excelência na administração pública. Esperamos que esta edição inspire reflexões e contribua para a construção de uma gestão pública mais ética e eficaz.

Boa leitura a todos!

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Conselheiro Presidente**



# ARTIGO

## A AMPLA PESQUISA DE PREÇOS: O DESAFIO DE SUPERAR O MITO DOS TRÊS ORÇAMENTOS

### **João Artur Cardon Bernardes<sup>1</sup>**

Graduado em Direito - UFPR  
Especialista em Processo Civil - Instituto Romeu Felipe Bacelar  
MBA em Gestão Pública - UNIFAE  
Especialista em Direito Aplicado - Escola da Magistratura do Paraná  
MBA em Licitações e Contratos: Governança, Teoria e Prática - Pólis Civitas  
Auditor de Controle Externo - TCEPR

### **Monique Dellane Santos Cavalcante<sup>2</sup>**

Graduada em Direito - UFAL  
Especialista em Direito Público - Universidade Anhanguera-Uniderp  
MBA em Licitações e Contratos: Governança, Teoria e Prática - Pólis Civitas  
Auditora de Controle Externo - TCEPR

### **Enok de Souza Neu<sup>3</sup>**

Graduado em Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos - FICA  
Especialista em Gestão Pública - FOCUS  
Especialista em Segurança Pública - FOCUS  
Especialista em Liderança e Desenvolvimento de Equipes - FOCUS  
Especialista em Gestão da Qualidade - FOCUS  
Agente de Contratação/Pregoeiro - SESP/PR

### **Ricardo Labiak Olivastro<sup>4</sup>**

Bacharel em Ciências Contábeis - UEM/PR  
Bacharel em Administração - UEM/PR  
Especialista em Contabilidade e Planejamento Tributário - FCV/PR  
MBA em Licitações e Contratos: Governança, Teoria e Prática - Pólis Civitas  
Graduando em Direito - UniOPET  
Auditor de Controle Externo - TCEPR

### **Renato Francisco Pereira<sup>5</sup>**

Graduado em Tecnologia em Gestão Pública - UNINTER  
MBA em Licitações e Contratos: Governança, Teoria e Prática - Pólis Civitas  
Coordenador do Centro de Licitações - SESP/PR

1 Contato: [joaoac@tce.pr.gov.br](mailto:joaoac@tce.pr.gov.br)  
2 Contato: [monique.cavalcante@tce.pr.gov.br](mailto:monique.cavalcante@tce.pr.gov.br)  
3 Contato: [enok.neu@sesp.pr.gov.br](mailto:enok.neu@sesp.pr.gov.br)  
4 Contato: [ricardo.olivastro@tce.pr.gov.br](mailto:ricardo.olivastro@tce.pr.gov.br)  
5 Contato: [renato.fpereira@sesp.pr.gov.br](mailto:renato.fpereira@sesp.pr.gov.br)

## RESUMO

Este estudo analisa as inovações advindas da Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos no Brasil, e seu efeito nas práticas de pesquisa de preços para contratações públicas. Com foco na suplantação do “mito dos três orçamentos”, investigou-se a relevância de uma pesquisa mais abrangente e criteriosa para afastar sobrepreço e superfaturamento. A pesquisa evidenciou a transição dos procedimentos antigos baseados na Lei nº 8.666/93, com sua perspectiva mínima de cotações, para uma matriz que exige a utilização de múltiplas fontes acompanhadas de justificativas fundamentadas, expondo os desafios que isso cria aos agentes de contratação, sobretudo no contexto do Decreto Estadual nº 10.086/2022 no Paraná. O objetivo foi compreender como esses novos parâmetros de ampla pesquisa de preços são utilizados na prática e identificar as dificuldades que ainda subsistem. Metodologicamente, o trabalho fundamentou-se em análises de legislações pertinentes, referências bibliográficas e casos práticos da SESP/PR e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), visando explorar falhas na adaptação aos novos critérios e verificar a conformidade com as exigências da nova lei. A análise esclareceu que, apesar dos avanços normativos, a prática ainda é delimitada pela resistência dos agentes em empregar todos os parâmetros exigidos, resultando em apontamentos de órgãos de controle e na exigência de adequação. Os resultados comprovaram que a nova lei, embora tangível em suas exigências, encara desafios de efetivação, pois muitos agentes de contratação ainda encontram lacunas na aplicação dos parâmetros assentados. Concluiu-se que a aplicação da Lei nº 14.133/21 necessita de um esforço continuado de capacitação dos servidores e de uma transformação cultural na administração pública, que assegure a economicidade e a eficiência nas contratações.

## PALAVRAS-CHAVE

Lei nº 14.133/2021. Decreto Estadual nº 10.086/2022. Pesquisa de Preços. Três orçamentos. Múltiplas fontes.

## 1 INTRODUÇÃO

Os processos de licitações e contratações públicas no Brasil passaram por significativas transformações com a promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021, ainda conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos. Esta nova normativa trouxe importantes avanços e ajustamentos ao cenário atual, especialmente ao agregar práticas e princípios que objetivam aumentar a economicidade, a eficiência e a transparência dos processos de contratações públicas. Dentre as mudanças propostas no novo regramento, destaca-se o enfoque detalhado sobre a ampla pesquisa de preços, que é tida como primordial para inibir contratações com sobrepreço, preços inexequíveis e o superfaturamento na execução dos contratos.

Como principal objetivo, esta pesquisa busca investigar a prática da pesquisa de preços pela administração pública, com fulcro nos desafios e limitações decorrentes do chamado “mito dos três orçamentos”. Essa concepção, originada na interpretação rasa das jurisprudências e normativos anteriores à Lei nº 14.133/2021, consolidou como necessária apenas a obtenção de, no mínimo, três cotações de fornecedores distintos como um requisito para os processos licitatórios ou de contratações.

No entanto, a Nova Lei de Licitações e a regulamentação estadual especificada no Decreto Estadual nº 10.086/2022 no Paraná instituíram parâmetros mais amplos para a pesquisa de preços, instigando o uso de múltiplas fontes alinhadas a justificativas detalhadas. Dessa forma, este estudo busca compreender como esses novos parâmetros são aplicados na prática e quais são os desafios enfrentados pelos agentes de contratação visando superar a convicção dos três orçamentos, que ainda é proeminente.

O problema que impulsiona esta investigação está relacionado ao desafio de efetivação da ampla pesquisa de preços conforme delimitado nos atuais parâmetros normativos, que exigem uma análise mais vasta e criteriosa dos preços de mercado. Justifica-se o tema abordado visto que uma ampla pesquisa de preços legítima e fundamentada é crucial para a economicidade e eficiência na utilização dos recursos públicos, garantindo aquisições mais vantajosas e alinhadas ao interesse público. Este trabalho justifica-se também pela necessidade de conhecer as dificuldades práticas enfrentadas pelos agentes de contratação no contexto da nova Lei de Licitações e Contratos, como também propor orientações que possam facilitar a apropriação da nova norma.

A metodologia adotada compreende uma análise das legislações pertinentes, com foco na comparação entre a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/2021, além do Decreto Estadual nº 10.086/2022, bem como materiais bibliográficos de autores conceituados na área de licitações e contratos. Para aprofundar a análise, serão apresentados estudos de caso relativos a processos licitatórios realizados no Estado do Paraná, especificamente na Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP), onde foram detectadas práticas de pesquisa de preços que destoam dos novos parâmetros legais. A coleta e a análise dos dados desses processos possibilita verificar como a pesquisa de preços é conduzida atualmente como também identificar onde estão as principais lacunas relacionadas ao cumprimento das novas exigências. O trabalho finaliza com uma discussão sobre os desafios do controle externo, sendo apresentado um breve relatório baseado em casos práticos do TCE/PR.

Através deste estudo, anseia-se colaborar para o aprimoramento das práticas de ampla pesquisa de preços para formação de preço de referência nas licitações e nas contratações da administração pública, fornecendo subsídios para a qualificação de servidores e para a implementação de processos de controle mais consistentes. Ao final, espera-se que os resultados alcançados possam auxiliar

na suplantação do “mito dos três orçamentos” e no robustecimento de práticas de ampla pesquisa que proporcionem contratações públicas mais vantajosas e alinhadas aos princípios da nova lei.

## 2 A AMPLA PESQUISA DE PREÇOS: O DESAFIO DE SUPERAR O MITO DOS TRÊS ORÇAMENTOS

Atualmente, as licitações e contratações públicas são regidas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. O artigo 5º da nova legislação estabeleceu um extenso rol de princípios que devem ser observados quando da sua aplicação. Dentre os princípios trazidos para os processos de contratações públicas tem-se o princípio da economicidade.

A nova norma reservou o artigo 11 para tratar sobre os quatro objetivos do processo licitatório, dentre eles o inciso I, que é assegurar a escolha da proposta que melhor resulte em uma contratação vantajosa para a Administração Pública, considerando inclusive o ciclo de vida do objeto, como também o inciso III, que se traduz na prevenção de contratações com preços acima do mercado ou preços aqueles que se demonstram claramente inexequíveis, além de evitar o superfaturamento na execução dos contratos.

Ao observar as pesquisas de preços realizadas pelos órgãos públicos sob a égide da revogada Lei Federal nº. 8.666/93 bem como as jurisprudências oriundas das discussões acerca da formação dos preços referenciais para contratações públicas, denota-se que o entendimento dos tribunais de contas, em linha geral, pautavam-se pela necessidade de, no mínimo, 3 (três) cotações para a validação dos preços máximos de um processo de contratação, conforme se extrai do Acórdão 3.026/2010 - Plenário, do Tribunal de Contas da União.

Assim, aquilo que, numa análise fria, tinha como objetivo delimitar um mínimo necessário para que se refletisse os preços de mercado, acabou por ser adotado como parâmetro ou regra para as pesquisas de preços, criando-se assim o “mito dos 3 orçamentos”.

Com o passar dos anos, os entendimentos foram sendo modificados, apontando para a necessidade de ampliação das fontes de pesquisa, como por exemplo cita-se a decisão do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do Acórdão 420/2018 do Plenário do TCU, em que defendeu a tese de que a mera comparação de valores entre a ata de registro de preços com os orçamentos da fase interna não são suficientes para configurar uma contratação vantajosa para a administração pública. Em sua decisão ainda afirma que o órgão público deve, para aferir a vantajosidade da contratação, recorrer-se a outras fontes de pesquisa. Já para o Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, em decisão prolatada no Acórdão 2816/2014 do Plenário do TCU, recomendou-se que a pesquisa de preços para definição do preço de referência não

poderia estar restrita a cotações junto a potenciais fornecedores, mas se utilizando de outras fontes como contratações similares, mídias e sítios eletrônicos e portais oficiais de referenciamento.

Conforme foram se consolidando as decisões quanto à pesquisa de preços em múltiplas fontes, ao editar o texto da nova lei de licitações, consignou-se como exigência legal, retratada no artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, os novos parâmetros para a definição do preço referencial para contratações públicas.

## 2.1 A PESQUISA DE PREÇOS NA LEI FEDERAL Nº. 8.666/1993

Anteriormente, a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 10.520/02 (pregão eletrônico) tratavam da pesquisa de preços com certa superficialidade, apenas citando a ampla pesquisa, sem especificar efetivamente como esta deveria ser feita.

Convém mencionar que o art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93, somente determinava que as compras efetuadas pelo Poder Público, sempre que possível, deveriam “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.”

JUSTEN FILHO (2016), ao comentar esta norma, leciona que a pesquisa de preços de mercado é indispensável, mas não pode ser deixada de lado a comparação dos preços praticados por órgãos públicos relativos a objetos similares.

Como consequência, as regulamentações acerca dos procedimentos adotados para a pesquisa de preços foram se consolidando ao longo dos anos por meio de orientações dos órgãos de controle e de decisões como a contida no Acórdão nº 3.026/2010 - Plenário, do Tribunal de Contas da União, que sedimentou o entendimento que anteriormente já havia em outras decisões, como no Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário e no Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário, no sentido de que, antes da fase externa da licitação, é indispensável a realização da pesquisa de preços a fim de se obter no mínimo três cotações de fornecedores distintos

A referida jurisprudência trouxe um parâmetro para a pesquisa de preços, mas acabou sendo interpretada como uma determinante, passando a ser adotada amplamente e consolidando-se como regra para a formação de preços a coleta de três orçamentos de fornecedores distintos.

Contudo, embora o entendimento dos órgãos de controle também tenha evoluído com o passar do tempo, com decisões direcionando para a realização de pesquisas com base em múltiplas fontes, o mito dos três orçamentos continuava estabelecido.

## 2.2 A PESQUISA DE PREÇOS NA LEI FEDERAL Nº. 14.133/2021

O artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/21 atualiza a pesquisa de preços ao detalhar os cinco parâmetros para a definição do preço de referência, os quais devem ser

atendidos pelo agente de contratação quando da cotação de bens e serviços. Esses parâmetros buscam certificar que o valor assentado seja compatível com os preços praticados no mercado e, assim, propicie uma contratação mais justa e que seja vantajosa para a administração pública. Essa abordagem visa não somente determinar o valor máximo que pode ser pago mas também assegurar que os processos de contratação sejam pautados nos princípios legais e na responsabilidade com o uso de recursos públicos.

Para alcançar esse objetivo, o agente de contratação responsável pela orçamentação deve realizar uma ampla e criteriosa pesquisa de preços, buscando fontes diversificadas para aferir que o valor estimado seja justo e compatível com as práticas comerciais vigentes. A obrigatoriedade de se observar todos os cinco parâmetros estipulados no artigo 23 da Lei Federal nº 14133/2021 têm por objetivo afastar práticas que possam resultar em superfaturamento e sobrepreço, que são altamente prejudiciais tanto ao erário quanto à qualidade das aquisições públicas e à prestação de serviços.

Esta característica da nova legislação ressalta a importância de um processo licitatório pautado na transparência e bem fundamentado, onde o agente público avoca um papel central na busca por preços de mercado atualizados e justos. Esse procedimento contribui para que se obtenham valores de referência que realmente satisfaçam ao interesse público, robustecendo o compromisso com a eficiência e a economicidade em todas as fases dos processos de contratação pública.

Nesse sentido, o parágrafo 1º do art. 23 do referido diploma legal preconiza que o valor estimado para a contratação deve ser definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos cinco parâmetros, adotados de forma combinada ou não.

Ao tratarem do tema, CARVALHO, OLIVEIRA e ROCHA, asseveram que a estimativa dos preços de referência nas contratações realizadas pela Administração Pública é essencial para estabelecer parâmetros que auxiliem na identificação de sobrepreços. Esses parâmetros possuem caráter objetivo.

A esse respeito, também é importante mencionar entendimento do Tribunal de Contas da União que advertiu, no Acórdão nº 4958/22 - Primeira Câmara, que a pesquisa de preços deve ser baseada em uma “cesta de preços”, utilizando preferencialmente os preços praticados em contratações públicas provenientes de outros certames, além do que a pesquisa de preços realizada unicamente com os valores obtidos junto a fornecedores só deve ser utilizada como recurso final, no caso de não haver contratações similares no âmbito da administração pública.

## 2.3 APESQUISA DE PREÇOS NO ESTADO DO PARANÁ (DECRETO ESTADUAL Nº 10.086/22)

No Estado do Paraná, a Lei Federal nº 14.133/2021 é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 10.086/2022, que ao tratar acerca da pesquisa de preços para contratação de bens e serviços em seu art. 368, define seis parâmetros a serem observados para fins de formação do orçamento estimativo: utilizando compilações de custos unitários que sejam iguais ou inferiores à mediana do item correspondente nos painéis de consulta de preços, nos bancos de preços do Sistema GMS ou no banco de preços em saúde, acessíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); considerando os preços efetivados em contratações análogas da Administração Pública, em execução ou concluídas num período de até um ano anterior à data da pesquisa, incluindo os registros de preços, desde que observando-se o índice de atualização correspondente; empregando dados de pesquisas de preços publicados em veículos especializados, tabelas de referência oficialmente aprovadas pelo Poder Executivo estadual ou federal, ou em sítios eletrônicos especializados e amplamente acessíveis; realizando pesquisa diretamente com, no mínimo, três potenciais fornecedores ou prestadores de serviços; consultando a base nacional de notas fiscais eletrônicas ou o aplicativo Notas Paraná; utilizando as tabelas de preços oficiais.

Importante observar que os parágrafos 1º ao 7º do referido artigo trazem outras regulamentações para a formação de preços, tais como a validade das cotações, análise dos dados, valores discrepantes, entre outros detalhamentos. Destaca-se, especialmente, o contido no § 1º: “A utilização, ou não, de quaisquer dos parâmetros constantes dos incisos I a VI do *caput* deste artigo deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.”

Extrai-se, portanto, do dispositivo supra, que a pesquisa de preços precisa ser realizada com a utilização de múltiplas fontes e da forma mais abrangente possível. Além disso, é importante ressaltar que a responsabilidade pela pesquisa de preços não é exclusiva do agente responsável pela orçamentação, sendo agora compartilhada com o superior hierárquico, conforme disposto no regulamento.

A instrução de processos de licitação com menos de três orçamentos pode ser aceita, mas em caráter excepcional e desde que devidamente justificada, conforme dispõe o parágrafo 4º do artigo 368 do Decreto Estadual nº. 10.086/22, o qual determina que, além da justificativa elaborada pelo orçamentista, deverá ser submetida à análise e à aprovação da autoridade competente.

## 2.4 ESTUDOS DE CASOS OCORRIDOS NA SESP/PR

A nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) começou a ser aplicada na esfera estadual do Paraná em 01/04/2024, momento a partir do qual todos os processos de licitação passaram a ser instruídos conforme seus ditames. Além da

lei, os procedimentos licitatórios também deveriam observar o disposto no Decreto Estadual nº 10.086/2022.

A fim de garantir segurança jurídica, as minutas dos editais e demais documentos necessários à contratação passaram a ser padronizadas pela Procuradoria-Geral do Estado do Paraná (PGE-PR), disponíveis através do link: <https://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Minutas-Padronizadas-Lei-141332021-e-Decreto-Estadual-100862022>.

Os estudos de caso aqui apresentados foram realizados em processos que tramitaram na Secretaria de Estado da Segurança Pública - SESP, os quais foram instruídos por agentes públicos dos órgãos subordinados. Ressalta-se que, embora tenham decorrido mais de dois anos da utilização da nova lei e de sua regulamentação, ainda hoje observa-se a deficiência nas pesquisas de preços, sendo frequentes os apontamentos para retificação ou complementação pertinente, tanto por parte dos analistas da SESP/PR quanto pelos órgãos de assessoramento.

Cita-se, como primeiro caso, a manifestação da Assessoria Técnica Jurídica da SESP/PR (ATJ/SESP) contida na COTA ADMINISTRATIVA Nº 0758/2023. Ao analisar a pesquisa de preços, foi identificado pela ATJ/SESP que o orçamentista não utilizou todos os parâmetros elencados no art. 368 do Decreto Estadual 10.086/22, como também não apresentou a devida justificativa para não utilização, conforme determina o § 1º do mesmo artigo.

Outros dois casos referentes a falhas nas pesquisas de preços foram identificados e apontados pela Procuradoria Consultiva (PRC) da Procuradoria Geral do Estado (PGE), que foram objeto de manifestações consubstanciadas nas Informações nº 429/2024 e nº 662/2024.

Na informação 429/2024 - PGE/PRC, constou que a pesquisa de preços, assim como acontece na definição das especificações técnicas, do objeto e da melhor forma de dispor os lotes, é matéria técnica, por esse motivo cabe à PGE/PRC alertar quanto à necessidade de ser a mais abrangente possível a fim de retratar o preço comercial do objeto, delimitando o preço de referência que proporcionará a obtenção da melhor proposta em termos econômicos e qualitativos à administração pública, em obediência ao contido no parágrafo primeiro do artigo 23 da Lei Federal nº. 14.133/2021.

Outro caso estudado trata da informação nº 662/2024 - PGE/PRC, onde ressaltou que a pesquisa de preços, deve seguir integralmente os procedimentos estabelecidos pelo Decreto Estadual nº 10.086/2022. Assim, reduz-se as contratações com sobrepreço, preços inexequíveis e superfaturamento.

Ao analisar a formação de preços, estudadas acima, constatou-se que as pesquisas não atenderam plenamente os novos parâmetros legais trazidos pela Lei Federal nº. 14.133/2021 e o Decreto Estadual nº. 10.086/2022, deixando de se utilizar

das múltiplas fontes de pesquisa, ressaltando-se ainda que as justificativas, quando apresentadas, foram muito rasas ou até mesmo inexistentes, assim, não alcançaram o objetivo de fundamentar os critérios utilizados.

## 2.5 TCE/PR E O CONTROLE EXTERNO: CASOS PRÁTICOS

O desafio do Controle Externo sobre a questão do preço de referência é encontrar uma forma de estabelecer parâmetros que permitam fazer comparações ou avaliar sua conformidade com o que está sendo praticado no mercado frente ao que é apresentado pelos jurisdicionados em suas licitações.

Visando auxiliar a administração pública paranaense durante a pandemia da Covid-19, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná forneceu ao governo estadual e aos municípios uma tabela de referência de preços para produtos usados no enfrentamento da doença. A pesquisa abrangeu os principais itens de proteção para profissionais de saúde, como álcool, jalecos, máscaras e luvas.

Nos anos de 2021 e 2022, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), desenvolveu uma metodologia e um sistema para calcular os preços de mercado de 33 produtos com maior frequência de aquisição. Esses valores serviram como referência comparativa para a avaliação dos preços apresentados nos editais.

Sobre a metodologia do TCE/PR, os dados são obtidos a partir dos valores praticados no setor público, utilizando as seguintes fontes de pesquisa: Painel de Preços do Governo Federal (<https://paineldepresos.planejamento.gov.br>), Sistema de Notas da Secretaria da Fazenda do Paraná (SEFA) e Banco de Preços (<https://www.bancodepresos.com.br>).

No tocante às fontes que devem ser utilizadas, o Acórdão nº 1108/20 - Tribunal Pleno, proferido no Processo nº. 464908/19, firmou o entendimento de que é competência do gestor, no processo administrativo, demonstrar que a fonte utilizada na pesquisa de preços possui credibilidade na área relativa à aquisição, apresentando ainda as razões que o levaram a considerá-la apropriada como critério para definição de preço. Exemplos das demonstrações incluem o tempo de publicação, a instituição ou profissionais responsáveis e o uso da fonte por outros órgãos ou entidades públicas.

Diferentemente de outras entidades públicas, os órgãos fiscalizadores possuem acesso a extensivos bancos de dados de compras de itens de prateleira ou de definição comum, abrangendo uma ampla variedade de produtos. Essa disponibilidade de dados facilita significativamente a análise e a comparação no cálculo estatístico. Para serviços e produtos compostos, o acesso a esses bancos de dados permite a realização de composições precisas, contribuindo para uma avaliação mais rigorosa e fundamentada.

Nesta senda, o Tribunal de Contas do Paraná assim orientou:

A definição de quais e de quantas fontes serão consultadas para a formação do preço máximo deve ter em conta as peculiaridades do objeto a ser contratado, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, bem como, quando relevantes, as condições gerais do negócio a ser firmado, como forma e prazo de pagamento, local e condições de entrega dos bens ou da prestação dos serviços, e outros fatores que possam interferir no valor da contratação. Sempre que houver sensíveis diferenças entre as fontes pesquisadas, a exclusão daquelas que possam desvirtuar a realidade do mercado deverá ser motivada pelo gestor público. (Acórdão nº. 1108/20 - Tribunal Pleno)

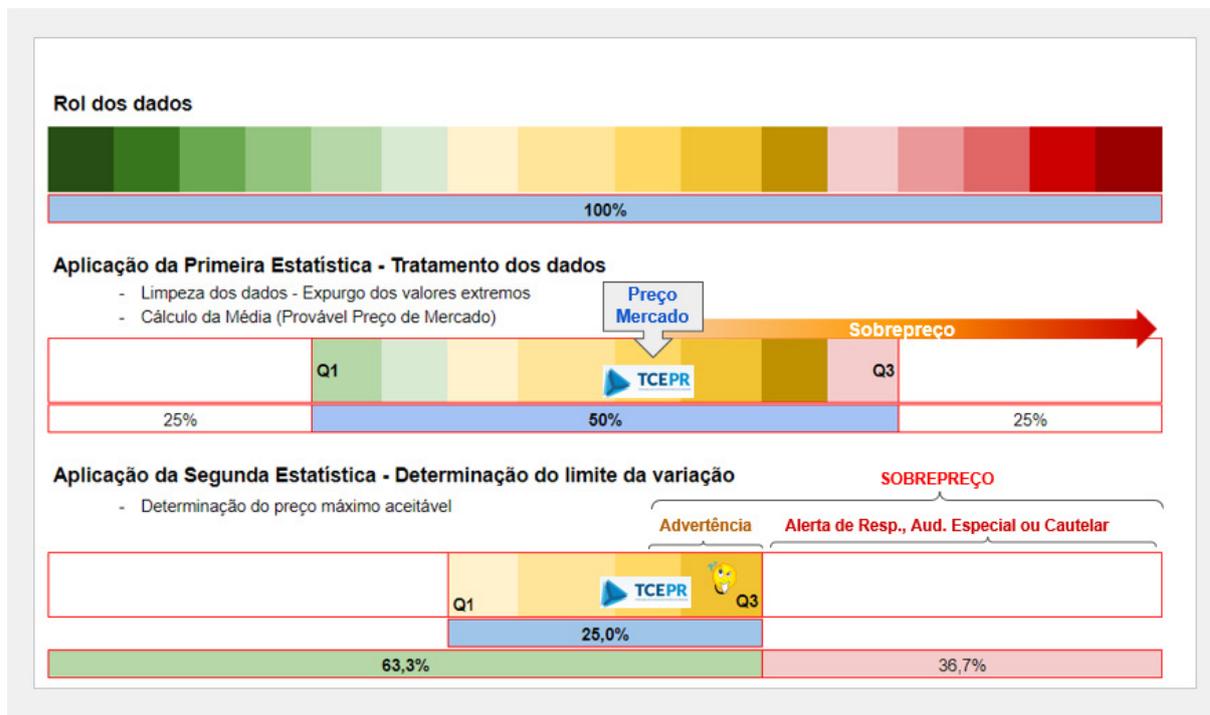
Uma grande dificuldade enfrentada na definição do valor de um item foi a variação dos preços, que dependia de vários fatores, incluindo os fornecedores consultados, o período, a quantidade de consultas realizadas, a região e a fonte de consulta.

Sobre a questão, a orientação do Pleno do TCE-PR, em resposta à Consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, no Acórdão nº. 1108/20 - Tribunal Pleno, foi a seguinte:

A pesquisa de preços deverá buscar captar o máximo possível os preços efetivamente praticados no mercado, podendo valer-se das informações obtidas junto a outros órgãos e entes governamentais que tenham realizado procedimentos para aquisição de objetos similares. Os procedimentos a serem utilizados como referência devem ser analisados criteriosamente, sendo excluídos os que, na avaliação da Administração, possam resultar em valores distorcidos em razão de diferenças nas quantidades e/ou nas condições do contrato a ser firmado. (TCE/PR, Acórdão nº. 1108/20 - Tribunal Pleno)

Quanto aos cálculos dos valores de referência realizados pela Corte de Contas do Estado, as informações extraídas são organizadas e submetidas a tratamento estatístico. Esse processo permite a criação de painéis que identificam o preço mínimo, o preço de mercado, a faixa de advertência de preços e os preços de alerta, possibilitando a identificação potencial de sobrepreço para cada item relacionado. Os preços identificados foram segregados em “quartis”, e estão representados na figura a seguir:

Figura 01 - Metodologia estatística aplicada pelo TCE/PR para definição de valores de referência



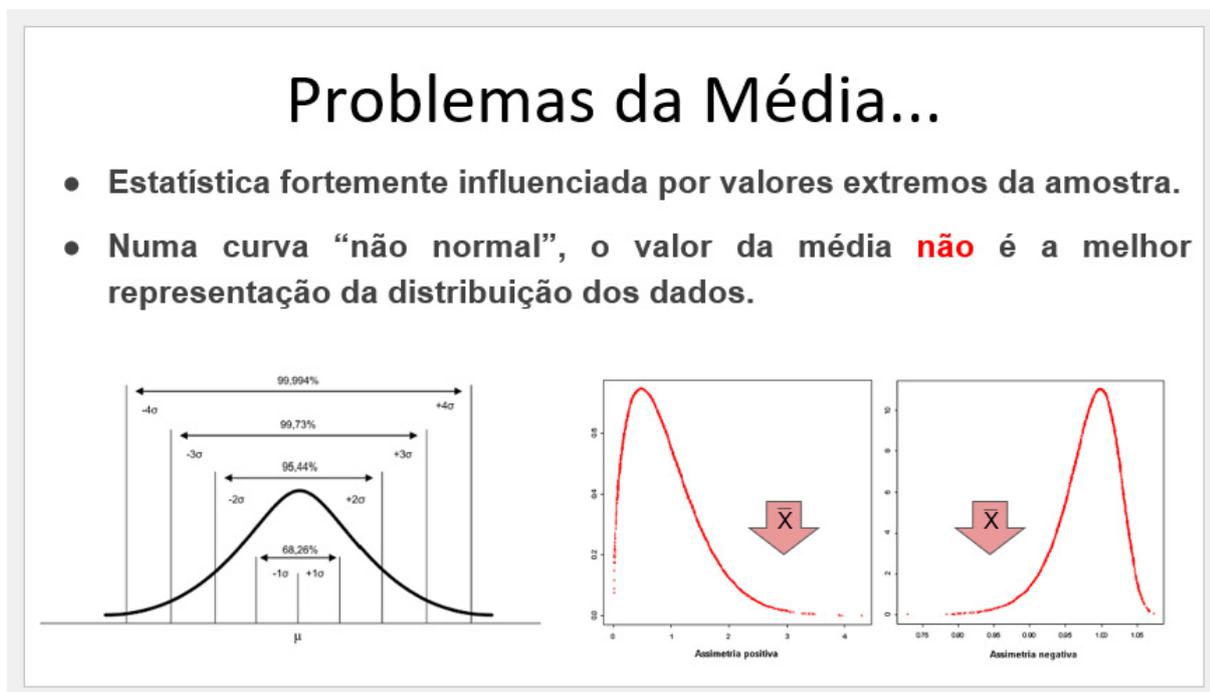
Fonte: estudo TCEPR sobre pesquisa de preços

A título explicativo, “quartis” são representações gráficas que dividem um conjunto de elementos ordenados em quatro partes iguais, ou seja, cada parte contém 25% desses elementos.

Para efeito das validações na pesquisa de preços, levaram-se em consideração os valores contidos em três quartis (Q1, Q2 e Q3), expurgando-se das amostras os valores discrepantes (outliers), para que não impactem no preço médio.

O Q1 é chamado de primeiro quartil, ou seja, valor que deixa 25% dos elementos à sua esquerda e 75% dos elementos à sua direita. O Q2 é chamado de segundo quartil e coincide com a mediana (Q2 = Md), ou seja, 50% dos elementos estão à sua esquerda e 50% à sua direita. Q3 é chamado de terceiro quartil, ou seja, valor que deixa 75% dos elementos à sua esquerda e 25% à sua direita.

Figura 02 - Problema de aplicar a média simples sem tratamento dos dados



Fonte: estudo TCE/PR sobre pesquisa de preços

Com a elaboração dos estudos de precificação a partir da definição de um método, a Corte de Contas questionou 83 licitações, o que resultou na redução dos valores de inúmeros lotes, alcançando uma economia potencial de cerca de R\$ 26,5 milhões de reais. Esses dados podem ser verificados na planilha a seguir, e são um resumo das fiscalizações realizadas durante a pandemia da Covid-19 (disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/12/pdf/00362744.pdf>).

Figura 03 - Demonstrativo de estudo

Descrição	Valor
Valores Fiscalizados em reais	1.560.864.052,47
Total de Fiscalizações	460
Entidades Municipais Fiscalizadas	187
Municípios Fiscalizados	158
CACO's Enviados	169
APA's Enviados	83
PTCE's instauradas	2
Resultado financeiro da atuação	26.589.147,80

Fonte: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/12/pdf/00362744.pdf>

Como um caso real da aplicação prática da metodologia, pode-se citar o Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA)<sup>6</sup> nº 14308 enviado para o Município de Cascavel referente ao Edital nº 93/2020. O pregão estabeleceu o preço unitário dos testes para a realização de Exames Laboratoriais de RT-PCR para detecção do vírus da Covid-19 em R\$ 290,00. O TCE apontou que o edital, estimado em R\$ 4.350.000,00 e cujo produto estava sendo adquirido por R\$ 205,00, apresentava um potencial sobrepreço de 41,5%, o que poderia resultar em um prejuízo ao erário de R\$ 1.275.000,00. O Município retificou o edital e, após ajustar o preço de referência, adquiriu o mesmo insumo por R\$ 181,99, gerando uma economia de R\$ 1.620.150,00.

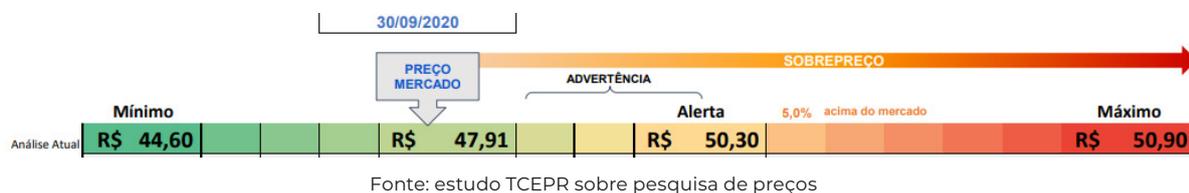
Outro exemplo é o Pregão Eletrônico 88/2020 do Município de Cafelândia. Neste edital, identificou-se uma possível ocorrência de sobrepreço de aproximadamente 46% para o produto "Luva de látex 100% natural". O preço de referência do edital era de R\$ 70,00 por caixa com 100 unidades, enquanto a média de mercado apurada pela Comissão do TCE correspondia a R\$ 0,4791 por unidade ou R\$ 47,91 por caixa de 100 unidades. Essa diferença representou uma economia mínima de R\$ 54.120,50 no

6 Instituído pela Instrução Normativa nº 122/2016, o APA é uma oportunidade concedida pelo TCE-PR aos gestores para corrigir falhas verificadas pelo órgão na fiscalização preventiva sem que seja necessária a abertura de processo administrativo, cujo trâmite é mais demorado e custoso.

Quando os administradores não corrigem as falhas apontadas, ficam sujeitos à instauração de Tomada de Contas Extraordinária ou de Representação. Nesses casos, a Lei Orgânica do TCE-PR (Lei Complementar Estadual nº 113/2005) prevê a aplicação de multas administrativas, fixas e proporcionais ao valor do dano ao patrimônio público, devolução dos recursos, além de outras sanções.

montante global do certame. O valor de mercado praticado para o item foi calculado a partir de 54 amostras de compras do mesmo produto.

**Figura 04 - Resultado referente ao PE 88/2020 do Município de Cafelândia**



A utilização da metodologia, portanto, permitiu apurar com maior precisão os preços mais recorrentes de determinados itens, podendo – com base em informações extraídas de múltiplas fontes de mercado – estimar o preço médio e a variação adequada para os itens/insumos analisados, dentro de parâmetros estatísticos.

Por fim, o desenvolvimento e a aplicação de uma metodologia de estudo de preços foram um marco na atuação do TCE, pois favoreceram a uniformização dos critérios da fiscalização, a transparência quanto aos cálculos adotados na identificação do sobrepreço e a atuação preventiva, antes da abertura dos editais, permitindo alcançar um significativo benefício econômico, bem como trouxeram maior segurança jurídica no processo de julgamento do colegiado.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou as mudanças preponderantes trazidas pela transição da Lei nº 8.666/93 para a Lei nº 14.133/21, até então conhecida como a nova lei de licitações, em relação à pesquisa de preços nas licitações e nas contratações públicas, com foco no desafio de superar o mito dos “três orçamentos”. A nova Lei de Licitações e Contratos determina a necessidade de uma pesquisa mais ampla e com critérios bem definidos, levando em conta os múltiplos parâmetros com a utilização de fontes diversificadas para a formação do preço de referência para que se possa evitar sobrepreço e superfaturamento.

O problema inicial ressaltou a importância dos princípios da economicidade e da transparência nas contratações públicas. Nesse contexto verificou-se a inadequação do antigo método, que era baseado, muitas vezes, em um número mínimo de 3 (três) cotações sem considerar uma pesquisa de preços abrangente e atualizada. A metodologia adotada nesta pesquisa envolveu uma análise comparativa das normativas bem como análise de estudos de caso, sobretudo no Estado do Paraná, na SESP/PR e no TCE/PR, com dados obtidos em processos reais. Os casos práticos possibilitam examinar as dificuldades e progressos na observância dos requisitos da nova legislação.

Os resultados demonstraram que, mesmo com a clareza dos novos dispositivos legais e suas regulamentações estaduais, como o Decreto Estadual nº 10.086/22,

a execução eficaz da ampla pesquisa de preços enfrenta desafios. Muitos agentes de contratação ainda denotam relutância ou lacunas na aplicação de todos os parâmetros exigidos. Isso se retrata na ocorrência de apontamentos de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Paraná, que constata práticas equivocadas e a necessidade de adequação de processos a fim de que se obtenha preços de referência mais acurados e econômicos.

Conclui-se, portanto, que, para a aplicação eficaz da Lei nº 14.133/21 e suas regulamentações, faz-se necessário uma capacitação contínua bem como a mentalização dos servidores públicos sobre as exigências legais. É incontestável que as instituições precisam investir em treinamentos e em ferramentas de auditoria que assegurem a transparência e a eficiência nas contratações. A ampla e criteriosa pesquisa de preços é uma evolução significativa para contratações mais vantajosas, mas seu êxito depende de uma mudança cultural e técnica por parte dos órgãos públicos e seus agentes.

Assim, este estudo assevera que a mudança normativa simboliza uma importante evolução para se alcançar maior eficiência e economicidade nas contratações públicas. Ao atingir os objetivos desta pesquisa, fica demonstrada a pertinência e a relevância de se promover um estudo ainda mais esquadrihado sobre as novas diretrizes legais, que tem por objetivo transmutar as práticas de contratações públicas através de processos mais justos, econômicos e transparentes, objetivando que a administração pública tenha como resultado contratações que atinjam os objetivos elencados na nova lei de licitações.

## REFERÊNCIAS

Assessoria Técnico Jurídica - Secretaria de Estado da Segurança Pública - ATJ/SESP, **COTA ADMINISTRATIVA Nº 0758/2023** – EMENTA: ABERTURA DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO INTERNACIONAL – Aquisição de armamento tipo pistola calibre 9x19mm para a divisão de operações de segurança do DEPPEN. E-PROTOCOLO Nº 20.698.118-0 fls. 672.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 de junho de 1993.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 de abril de 2021.

CARVALHO, M., OLIVEIRA, J. P., ROCHA, P. G. **Nova lei de licitações comentada e comparada**. 3. ed., Salvador : Ius Podium, 2023.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2016.

PARANÁ, Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022. **Regulamenta a Lei nº 14.133**, de 01/ de abril de 2021. Diário Oficial do Estado, Curitiba/PR, de 17 de janeiro de 2022.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, PROCURADORIA CONSULTIVA DE AQUISIÇÕES E SERVIÇOS, **INFORMAÇÃO Nº 429/2024 PREGÃO ELETRÔNICO**. Aquisição E Instalação De Sistema De Controle De Acesso. Unidade de Execução Técnico-Científica Tarumã. E-PROTOCOLO Nº 20.651.072-2 fls. 295 a 298.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, PROCURADORIA CONSULTIVA DE AQUISIÇÕES E SERVIÇOS, **INFORMAÇÃO Nº 662/2024 PREGÃO ELETRÔNICO**. Aquisição De Sistema de Cromatografia Líquida Acoplado A Espectrômetro De Massas Sequencial (Lc-Ms/Ms). E-PROTOCOLO Nº 20.249.968-6 fls. 597 a 630.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Acórdão nº. 1108/20 - Tribunal Pleno**, Rel. Cons. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, j. em 10. jun. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 3.026/10- Tribunal Pleno**, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. em 10.nov.2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 4.958/22- Primeira Câmara**, Rel. Min. Augusto Sherman, j. em 30.ago.2022.

## ARTIGO

# ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DE UMA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO CONTEXTO DA COMPUTAÇÃO URBANA

**Jesse Geraldo Arriola Junior<sup>1</sup>**

Mestre em Ciência e Tecnologia Ambiental - Univali  
MBA em Compliance e Gestão de Riscos - Pólis Civitas  
Especialista em Desenvolvimento em Ambiente Web - PUCPR  
Bacharel em Direito - Unicuritiba  
Bacharel em Informática - UP  
Auditor de Controle Externo – TCEPR

### RESUMO

A proteção de dados pessoais passou a ser objeto de política pública federal com a promulgação da Lei Federal nº. 13.709 de 2018, e tornou-se direito constitucional fundamental no Brasil em 2019. Cidades que dependem da tecnologia da informação para a promoção da gestão urbana são instadas a garantir que os avanços dos grandes bancos de dados, da hiper conectividade e da internet das coisas (IoT), entendidos como elementos da uma computação urbana, sejam pautados por políticas de proteção de dados. O presente ensaio teve por objetivo analisar a computação urbana e a proteção de dados pessoais no contexto do fenômeno urbano, bem como os elementos institucionais relacionados ao estabelecimento de políticas urbanas de proteção de dados pessoais. Para isso, buscou-se o diálogo entre autores que tratam da epistemologia do fenômeno urbano, bem como das características do institucionalismo. Concluiu-se pela possibilidade conceitual do estabelecimento de políticas urbanas de proteção de dados pessoais, a depender das regras e das relações institucionais próprias do ambiente urbano.

### PALAVRAS-CHAVE

Proteção de dados pessoais. Computação urbana. Institucionalismo.

## 1 REVISÃO DA LITERATURA

O Institucionalismo é um modelo teórico de grande importância no campo das ciências sociais (Samuels, 1995). Concentra-se em entender o papel e o impacto das instituições na formação do comportamento individual, das normas sociais e no funcionamento dos sistemas políticos e econômicos (Pierson, 2000). Reconhece que as instituições, como leis, regras, normas e organizações, são cruciais para moldar e manter a ordem social (Samuels, 1995).

<sup>1</sup> Contato: [jesse@tce.pr.gov.br](mailto:jesse@tce.pr.gov.br)

No contexto da política urbana, o institucionalismo é de particular importância (Sørensen, 2017). Trata de examinar como as instituições, a exemplo dos governos locais, departamentos de planejamento e organizações comunitárias, influenciam os processos de tomada de decisão em áreas urbanas. Além disso, o institucionalismo na política urbana explora como essas instituições moldam a distribuição de poder, recursos e oportunidades dentro de uma cidade. O objetivo por trás do estudo da política urbana a partir de uma perspectiva institucionalista é afastar-se de um foco estreito no governo local eleito e, em vez disso, considerar as influências mais amplas na tomada de decisões locais e a natureza dinâmica da governança urbana, incluindo a ascensão de parcerias e a fragmentação do governo urbano (Lowndes, 2001).

O institucionalismo econômico tradicional, por sua vez, concentra-se no papel das instituições na formação do comportamento e dos resultados econômicos (Samuels, 1995). Ele reconhece que os sistemas econômicos não são impulsionados apenas por atores individuais racionais, mas também são influenciados por estruturas institucionais, como direitos de propriedade, contratos e mecanismos de execução.

Lowndes (2021) fornece uma análise da teoria institucional no contexto da política urbana. Nela são exploradas as complexidades de como as instituições moldam a governança urbana e os resultados das políticas, utilizando a teoria institucional na compreensão das dinâmicas da política local. O autor ainda destaca o papel das instituições em moldar o comportamento dos atores políticos e a distribuição de poder nos cenários urbanos, refletindo as dinâmicas existentes. Para o autor, a mediação das relações entre partes interessadas inclui agências governamentais, organizações comunitárias e atores do setor privado. Tal visão é capaz de suprir mecanismos através dos quais as instituições podem facilitar ou dificultar a governança colaborativa e os processos de tomada de decisão inclusivos em contextos urbanos.

Samuels (2000) contribui para a compreensão de como as instituições moldam o comportamento econômico e os seus resultados, enfatizando a importância de examinar o impacto dos fatores históricos, sociais e políticos nas instituições econômicas e como eles influenciam os fenômenos econômicos. Trata a economia institucional como arcabouço teórico, focando no papel das instituições no estabelecimento do comportamento econômico e seus resultados. Explora como as instituições, como leis, regulamentações e normas sociais, influenciam as decisões econômicas individuais e coletivas, apontando a interação entre os agentes econômicos e o ambiente institucional em que operam.

Samuels (2000) também investiga a evolução histórica das instituições econômicas e seu papel na formação do desenvolvimento econômico. Destaca a importância de compreender o contexto histórico em que as instituições emergem e evoluem, e como elas influenciam os processos econômicos.

O conceito de instituições é central para várias sub-disciplinas do institucionalismo, apesar das diferentes perspectivas apresentadas. O Velho Institucionalismo enfatiza a especificidade histórica e o papel das instituições na formação do comportamento econômico. Influenciado pelo historicismo alemão, pela teoria evolutiva darwiniana e pelo pragmatismo americano, vê as instituições como entidades em evolução que possibilitam e restringem as ações individuais, sem focar no raciocínio universal e legalista.

A Nova Economia Institucional considera as instituições como elementos-chave no funcionamento das economias e no desenvolvimento econômico. Mescla-se com a economia convencional, adota métodos neoclássicos e muitas vezes inclui uma perspectiva de escolha racional. Preocupa-se com os aspectos formais das instituições e seu papel na redução dos custos de transação e na estruturação das interações (Meramveliotakis, 2020).

O Novo Institucionalismo na Ciência Política e Sociologia é dividido em várias ramificações, como o institucionalismo sociológico, histórico e de escolha racional. Reconhece regras formais e informais que moldam o comportamento, desenvolvidas através de processos históricos específicos de cada sociedade. O institucionalismo sociológico foca na construção social do poder e do conhecimento; o institucionalismo histórico examina padrões duradouros de comportamento ao longo do tempo; o institucionalismo de escolha racional aplica a economia neoclássica à ciência política (Sørensen, 2017).

O Novo Institucionalismo na Política Urbana explora instituições informais junto com as formais. Reconhece que as instituições são tanto padrões estáveis de comportamento quanto processos evolutivos sujeitos ao desenvolvimento histórico. Afirma que as instituições não são estáticas, mas mudam em resposta a fatores ambientais e através da construção de consenso e coalizões (Lowndes, 2001).

Em todas essas sub-disciplinas, as instituições apresentam-se como conjuntos de regras formais e informais e entendimentos compartilhados que governam o comportamento individual e coletivo. Elas diferem, no entanto, em como enfatizam a influência das instituições sobre o comportamento, suas abordagens metodológicas e suas visões sobre a dinâmica da mudança e do desenvolvimento institucional.

As instituições são vistas tanto como produtos quanto como produtoras de fatores sociais, econômicos e políticos, com esses elementos interagindo de maneiras complexas e sistêmicas. Servem para coordenar recursos sociais e econômicos, incorporando regras e práticas que orientam indivíduos e grupos, levando a padrões previsíveis de comportamento e reduzindo os custos de transação da coordenação (Taylor, 2013). Planejadores e formuladores de políticas, por exemplo, desenham instituições para favorecer resultados específicos de planejamento, como a contenção urbana ou a proteção de paisagens periurbanas. O sucesso dessas

instituições pode depender da disposição das partes interessadas (stakeholders) em adotar esses modelos e da capacidade das instituições de gerar ciclos de feedback positivo, onde os benefícios para certos atores reforçam e perpetuam a existência da instituição.

As escolhas institucionais em relação às políticas podem criar ‘retornos crescentes’ à medida que alocam recursos e moldam a composição dos grupos de interesse, beneficiando alguns atores em detrimento de outros. Essa alteração de preferências pode levar à reorientação das normas e atitudes sociais, particularmente em relação à intervenção estatal, exemplificada pelo surgimento e durabilidade das instituições do *welfare state* (Taylor, 2013).

Em uma economia de mercado, interesses privados, como desenvolvedores imobiliários e proprietários de imóveis, muitas vezes apoiam instituições e práticas que garantem a previsibilidade dos investimentos imobiliários. Isso tem sido demonstrado em desenvolvimentos de interesse comum, como condomínios, e na persistência de práticas de zoneamento excludentes que estabilizam os valores das propriedades (Taylor, 2013). Lógicas institucionais podem contestar e remodelar culturas de planejamento regional. Regimes de planejamento regional eficazes podem resultar de mudanças institucionais, e não meramente da cultura local. Mudanças em uma parte do sistema podem induzir mudanças em outras devido a estruturas institucionais interligadas (Taylor, 2013).

Por outro lado, as práticas em nível estatal em áreas como controle de imigração podem ser moldadas pela orientação cultural do estado em relação aos imigrantes, pelas relações estruturais e pelas dinâmicas dentro das próprias instituições. Coalizões de organizações locais podem influenciar significativamente os regimes legais estaduais e as medidas tomadas para gerenciar imigrantes mobilizando instituições estatais (Jiang, 2020).

A interação entre as instituições e outros fatores sociais, econômicos e políticos é complexa, com as instituições tanto moldando quanto sendo moldadas por esses fatores. A evolução das instituições é frequentemente resultado de conflitos e contradições entre diferentes ‘ordens’ – estruturas com seus propósitos e lógicas. A mudança em um aspecto de um sistema pode induzir mudanças em outro, devido à natureza interconectada desses sistemas, que incluem domínios econômicos e sociais, como o planejamento do uso do solo, o financiamento imobiliário e a organização de empresas e programas do assistenciais (Taylor, 2013).

A interação entre o contexto político e os regimes de discricionariedade interna das instituições molda os padrões de mudança institucional gradual. Quando os tomadores de decisão externos possuem poder de veto e os atores internos têm discricionariedade limitada, a reforma institucional pode ser desafiadora. A ausência dessas restrições permite mudanças mais significativas dentro das instituições (Taylor, 2013)

À medida que as mudanças tecnológicas e econômicas influenciam as estruturas sociais e culturais, as instituições desempenham um papel fundamental na formulação de políticas que refletem a resposta da instituição à globalização, demonstrando assim uma interação fluida entre as políticas institucionais e as forças econômicas externas (Douglas & Yıldız, 2012).

As instituições também são vistas como mecanismos de coordenação para interesses sociais, onde o design institucional pode favorecer certos resultados de planejamento. O conceito de 'feedback de políticas' ilustra como as instituições e políticas podem moldar os interesses e comportamentos dos atores ao longo do tempo, influenciando o comportamento político e as normas sociais (Taylor, 2013).

As instituições atuam tanto como construtoras quanto como produtos das dinâmicas sociais. Elas emergem em resposta a necessidades sociais, econômicas e políticas, integrando práticas, ações e papéis diferenciados para manter o equilíbrio funcional e orgânico ao longo do tempo. São resultados de estratégias deliberadas, conflitos políticos e escolhas, ilustrando seu papel como produtos do design humano e das circunstâncias históricas (Kalu, 2011; Peters et al., 2005). Uma vez estabelecidas, as instituições exercem influência estruturando relacionamentos e criando parâmetros formais para a formulação de políticas. Regulam o comportamento por meio de regras formais e procedimentos de conformidade, moldando ativamente a conduta dos indivíduos e do coletivo (Peters et al., 2005). Cumprem o papel de refletir a interdependência entre os sistemas sociais e econômicos, mediando os efeitos das mudanças tecnológicas e econômicas nas estruturas culturais. Dessa forma, elas são tanto moldadas quanto moldam as respostas sociais às forças econômicas globais (Douglas & Yıldız, 2012). Suas naturezas interligadas criam regimes duradouros que não apenas estruturam oportunidades, mas também limitam possibilidades, ilustrando seu papel na orientação do comportamento e no reforço de determinados padrões de desenvolvimento institucional entre as nações (Sørensen, 2017). As instituições emergem de e influenciam as dinâmicas de poder dentro de uma sociedade. Afetam a alocação de recursos e podem atuar como instrumentos de poder, contribuindo para a defesa dos interesses daqueles que se beneficiam delas. Isso destaca a influência bidirecional onde as instituições moldam e são moldadas por conflitos e competições (Sørensen, 2017).

## **2 COMPUTAÇÃO URBANA, URBANISMO TÉCNICO-CIENTÍFICO E PRAGMATISMO**

As perspectivas para o futuro da ciência e da tecnologia carregam expectativas sobre como as cidades se desenvolverão como organizações sociais (Bibri, 2019).

Há uma exigência de mudança de paradigma no planejamento urbano, passando da atenção aos problemas do ambiente construído para questões sociais

(Batty et al., 2012). Chama-se a atenção, portanto, para um momento de crise, no qual, segundo Khun (2006), os modelos científicos tradicionais não servem mais para solucionar problemas contemporâneos. Dada a complexidade das cidades, faz-se necessária a formulação uma nova ciência do comportamento humano-espacial. Essa mudança de paradigma em direção ao desenvolvimento de novas ciências das cidades pode ser facilitada por práticas conhecidas como computação urbana, no intuito de viabilizar o acesso a extensos conjuntos de dados sobre o comportamento espacial humano (Batty et al., 2012) e remodelar aspectos econômicos, políticos, culturais e de vida (Wanyi; Luqi, 2022).

Sob uma perspectiva técnica, a computação urbana implica na coleta, integração e análise de dados provenientes de diversas fontes, como tecnologias de sensoriamento e infraestruturas computacionais, dentro do contexto dos espaços urbanos (Nourian; Martinez- Ortiz; Ogori, 2018). Jiang, Shi e Zhou (2019) veem a computação urbana como “um novo tipo de computação destinado a eliminar ilhas isoladas de informação, proporcionando sabedoria para os tomadores de decisão”. Em tese, a computação urbana pode auxiliar na observação das dimensões materiais internas das cidades, observadas por Scott (2022), em especial, as forças e fontes de aglomerações, a espacialidade e as tendências conjecturais do uso do solo.

Trata-se, portanto, não de um olhar tecnicista sobre as cidades, ou um que se confunda com iniciativas puramente comerciais de implementação de cidades inteligentes. Há de se considerar a crítica colocada pela teoria pragmatista do planejamento, a qual entende que as inovações de alta tecnologia dependem de uma vasta infraestrutura cultural de convenções sociais compartilhadas e de aprendizado (Hoch, 2017). Oportuno também lembrar que os chamados pragmatistas insistem que eventuais planos de mudança incluam o conhecimento e a experiência das pessoas provavelmente afetadas pelas consequências da implementação destes planos. (Hoch, 2017).

Brenner e Schmid (2015), quando defendem que a epistemologia do urbano deve tornar-se ponto focal para a teoria urbana, levantam a questão: “por meio de quais categorias, métodos e cartografias a vida urbana deve ser compreendida?”. A tentar respondê-la, consideram algumas narrativas da condição urbana global contemporânea, dentre as quais está o urbanismo tecnocientífico. Por meio do urbanismo tecnocientífico, reconhecem que uma profusão de abordagens influentes mobiliza ferramentas das ciências naturais, matemática e big data para analisar e, frequentemente, prever disposições espaciais inter e intraurbanas. De maneira crítica a tal narrativa, afirmam que compreensão jurídica da urbanização por ela abraçada é usada “como parte de uma ideologia tecnocientífica mais ampla que visa despolitizar a vida urbana e, assim, auxiliar a causa da gestão eficiente”. A relação entre urbanismo tecnocientífico e computação urbana é evidente

na forma como ambos utilizam tecnologias avançadas e análise de dados para abordar questões urbanas. O urbanismo tecnocientífico pode ser visto como um aspecto da computação urbana, na medida em que utiliza métodos e ferramentas tecnocientíficas para entender e moldar o espaço urbano. Ambos enfatizam a importância do conhecimento científico e tecnológico na compreensão e na solução dos desafios urbanos.

### 3 PLANEJAMENTO URBANO, PROTEÇÃO DE DADOS E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Sensores conectados a ferramentas de análise de dados são o epicentro de uma revolução em termos de vigilância governamental e comercial. As cidades perderam em grande parte a anonimidade pública (Keller, 2019). Na era do big data, a segurança e a perda da privacidade tornaram-se obstáculos significativos na computação urbana (Jiang; Shi; Zhou, 2019) em função dos parâmetros impostos pela ascensão de políticas de proteção de dados pessoais.

O Brasil possui política pública de proteção de dados pessoais na forma da Lei Federal nº 13.709 de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). A LGPD dispõe essencialmente sobre o tratamento de dados pessoais, o que se entende como

toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração (BRASIL, 2018).

Assim, à inteligência da Lei, a computação urbana ocupa-se primordialmente com o tratamento de dados pessoais, considerando-se a sua já comentada destinação de viabilizar o acesso de dados sobre o comportamento espacial humano (Wanyi; Luqi, 2022). Os agentes de planejamento responsáveis pelo emprego da computação urbana, por sua vez, são classificados pela LGPD como controladores, entendidos como pessoas naturais ou jurídicas, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais (BRASIL, 2018).

Enquanto a ligação da computação com o urbano reside em um plano categórico, onde o urbano serve como a classificação de uma atividade computacional, a proteção de dados pessoais está mais relacionada às atividades do planejamento urbano ou de gestão, considerando-se que estes são os destinatários finais do processamento realizado pelos recursos de tecnologia da informação. Não há como conceber planejamento ou gestão urbanos sem o tratamento de dados pessoais. Logo, a proteção de dados pessoais torna-se imperiosa e o estudo da sua aplicação no contexto urbano assume importância inquestionável.

Para Castells (1969), o planejamento urbano se explica pela intervenção do sistema político no sistema econômico, ao nível de um determinado grupo socioespacial. A proteção de dados pessoais, como processo importante no planejamento urbano, demonstra justamente o reconhecimento por parte do poder público, representando a sociedade por meio do processo legislativo, de que o sistema econômico oferece potencial ameaça aos cidadãos quando seus dados são tratados indiscriminadamente em transações de natureza consumerista, ou analogamente, de hipossuficiência nas relações com a administração pública. A falta desta proteção pode levar à perda de confiança nos sistemas de governo eletrônico (Nasser; Yanhui, 2019) comprometendo, em última instância, a confiança e diminuindo o desejo de interagir com eles (Munyoka; Maharaj, 2019).

O regime de proteção de dados pessoais passou a estabelecer, a partir de 2018, novas regras para tratamentos, direitos e obrigações para controladores e cidadãos, uma nova autarquia federal fiscalizar a sua aplicação (Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD), além de um sistema sancionatório que prevê penas aplicáveis quando da sua desobediência. Em 2022, por meio da Emenda Constitucional (EC) 115/2022, a proteção de dados pessoais passou a constar do rol dos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal. São dois eventos a partir dos quais é possível reconhecer a institucionalização da proteção de dados pessoais.

Atualmente, o termo instituição tem uma aplicação ampla, referindo-se de maneira geral a diversas formas de organização social. Trata-se de um conceito multifacetado utilizado para descrever fenômenos sociais em diversos níveis - desde códigos informais de conduta até contratos escritos e organizações complexas. Instituições têm importância política, vez que a política diz respeito ao poder. São consideradas as “regras do jogo”. Ao incorporar tanto convenções informais quanto procedimentos formais, os neoinstitucionalistas conseguem desenvolver uma representação mais detalhada e realista do que verdadeiramente condiciona comportamento político e o processo decisório (Lowndes; Roberts, 2013).

Instituições políticas não devem ser confundidas com organizações políticas. Podem ser entendidas como um conjunto de regras que direcionam e restringem o comportamento dos agentes, e que estabelecem penalidades por não conformidade (Lowndes, 2001)

As instituições restringem as ações dos agentes por meio de regras formalmente construídas e registradas, que podem se manifestar como cláusulas em uma constituição, termos de referência para uma assembleia, leis nacionais e internacionais, além de uma extensa variedade de padrões, regulamentos, protocolos e políticas (Lowndes; Roberts, 2013).

Assim, a institucionalização da proteção de dados no Brasil pode ser analisada sob a ótica do institucionalismo na ciência política, uma teoria que enfatiza a

importância das instituições na formação e na condução do comportamento político e social. O institucionalismo reconhece que o termo “instituição” abrange uma ampla gama de organizações sociais, desde códigos informais até organizações complexas. No contexto da proteção de dados no Brasil, isso inclui tanto normas informais de privacidade e segurança de dados quanto leis formais, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Na teoria do institucionalismo, instituições são vistas como as regras que condicionam o comportamento político. No caso da proteção de dados, as instituições estabelecem as regras e padrões para o tratamento, a segurança e a privacidade dos dados, influenciando assim as ações dos agentes políticos, das empresas e dos indivíduos. Enquanto as organizações políticas são entidades específicas (como partidos políticos ou órgãos governamentais), as instituições são mais amplas e incluem as normas e regras que governam o comportamento. No Brasil, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) é uma organização política, enquanto a LGPD é uma instituição que estabelece as regras para proteção de dados. Instituições políticas limitam as ações dos agentes por meio de regras formalizadas. Na proteção de dados, isso se manifesta através de leis, regulamentos e políticas que definem como os dados pessoais devem ser tratados, garantindo direitos e estabelecendo penalidades para não conformidade.

Para além da política federal, cabe aos municípios a criação de políticas urbanas de proteção de dados, as quais, sem avançar sobre a competência exclusiva da União para legislar sobre o tema no país, devem estabelecer balizas mais claras e efetivas que as trazidas pelas normas gerais da LGPD, tratando das ações da própria administração pública municipal. O universo de possíveis proposições é vasto, e pode incluir questões que impactam na aquisição de soluções de tecnologia da informação, medidas antidiscriminatórias, fomento à cooperação entre atores do espaço urbano (parcerias público-privadas, entes da administração pública, sociedade civil, coletivos independentes, movimentos sociais e comunidades, universidades e institutos de ensino e pesquisa), segurança da informação, armazenamento e acesso seguros (ARTIGO 19; INTERNETLAB; LAPIN, 2022). Um processo de governança informado pelos cidadãos que avança de maneira amplamente participativa, provavelmente encontrará diversos ideais sobre uma boa cidade (Healey, 2001). Trata-se de um momento no qual possivelmente seja respondida a questão posta por Roy (2017): “Em quais condições históricas o urbano se torna o terreno do governo e o território da política?”.

#### 4 CONCLUSÃO

A análise do texto revela a interseção complexa entre a evolução das ciências urbanas, a introdução da computação urbana, a importância da proteção de dados pessoais e a necessidade de uma governança informada pelos cidadãos. A

compreensão das cidades como organizações sociais em constante transformação destaca a exigência de um novo paradigma no planejamento urbano, priorizando questões sociais sobre as preocupações tradicionais com o ambiente construído.

A introdução da computação urbana como uma abordagem técnica oferece a promessa de acesso a vastos conjuntos de dados sobre o comportamento espacial humano, visando remodelar aspectos econômicos, políticos, culturais e de vida. No entanto, surge a necessidade crítica de proteger a privacidade dos cidadãos, especialmente em um contexto de vigilância governamental e comercial crescente.

A proteção de dados pessoais é reconhecida como uma peça fundamental desse quebra-cabeça, considerando a implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) no Brasil. Esta legislação estabelece regras para o tratamento de dados pessoais, reconhecendo a importância de salvaguardar informações sensíveis em um mundo cada vez mais conectado.

A institucionalização da proteção de dados pessoais, evidenciada pela criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e sua inclusão como um direito fundamental na Constituição Federal, destaca a crescente importância desse tema na agenda pública. A análise pragmatista do planejamento urbano enfatiza a necessidade de considerar não apenas abordagens tecnicistas, mas também o conhecimento e a experiência das pessoas afetadas pelas mudanças propostas.

No contexto urbano, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas de proteção de dados são influenciados pelo arcabouço institucional que governa as interações sociais, econômicas e tecnológicas dentro das cidades. O estabelecimento e a execução de políticas de proteção de dados em áreas urbanas são influenciados por instituições municipais. Estas podem incluir o governo local, câmaras municipais e autoridades regulatórias que ditam as normas em torno do uso, coleta e privacidade de dados. A aplicação eficaz de tais políticas depende da capacidade e dos mecanismos institucionais dentro do ambiente urbano, como os papéis das forças de segurança locais, dos oficiais de proteção de dados e dos departamentos jurídicos para garantir que os padrões de conformidade sejam mantidos.

À medida que as cidades se transformam em ecossistemas mais inteligentes, incorporando várias tecnologias de coleta de dados, as instituições urbanas são desafiadas a evoluir. Esta adaptação é necessária para acomodar a necessidade de novos marcos regulatórios que abordem essas novas tecnologias. Dada a interconectividade dos centros urbanos, as políticas de proteção de dados devem considerar os fluxos de dados transfronteiriços. As instituições urbanas não só precisam lidar com a governança de dados interna, mas também garantir a conformidade com regulamentações internacionais de proteção de dados.

As dinâmicas do engajamento dos atores urbanos implicam que a formulação de políticas não deva ser um processo unilateral. Em vez disso, várias partes, incluindo empresas, organizações comunitárias e grupos defensores da privacidade, devem navegar pelos canais institucionais para influenciar o desenvolvimento de políticas. Essa integração de perspectivas diversas na governança de dados urbanos indica a importância de estruturas institucionais responsivas e flexíveis.

## REFERÊNCIAS

- ARTIGO 19; INTERNETLAB; LAPIN. *Cidades Inteligentes e Dados Pessoais: Recomendações e Boas Práticas*. São Paulo, 2022.
- BIBRI, S. E. Data-driven smart sustainable urbanism: the intertwined societal factors underlying its materialization, success, expansion, and evolution. **GeoJournal**, 30 jul. 2019.
- BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.
- BRENNER, N.; SCHMID, C. Towards a new epistemology of the urban? **City**, v. 19, n. 2-3, p. 151–182, abr. 2015.
- BATTY, M. et al. Smart cities of the future. **The European Physical Journal Special Topics**, v. 214, n. 1, p. 481–518, nov. 2012. <http://doi.org/10.1140/epjst/e2012-01703-3>.
- CASTELLS, M. Vers une théorie sociologique de la planification urbaine. **Sociologie du travail**, v. 11, n. 4, p. 413–443, 1969.
- HEALEY, P. Planning Theory: Interaction with Institutional Contexts. **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, p. 11485–11491, 2001.
- HOCH, C. Neo-Pragmatist Planning Theory. **The Routledge Handbook of Planning Theory Routledge**. p. 118–129, 23 ago. 2017.
- JIANG, R.; SHI, M.; ZHOU, W. A Privacy Security Risk Analysis Method for Medical Big Data in Urban Computing. **IEEE Access**, v. 7, p. 143841–143854, 2019. doi: 10.1109/ACCESS.2019.2943547.
- KELLER, P. The reconstruction of privacy through law: a strategy of diminishing expectations. **International Data Privacy Law**, 31 jul. 2019.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2006.
- LOWNDES, V.; ROBERTS, M. *Why institutions matter : the new institutionalism in political science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- LOWNDES, V. Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. **Urban Studies**, v. 38, n. 11, p. 1953–1971, out. 2001.

MARCH, J G., & OLSEN, J P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. Universidade Federal do Paraná, 16(31), 121-142. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782008000200010>.

MEYER, J W., & ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. University of Chicago Press, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>.

MUNYOKA, W.; MAHARAJ, M. S. Privacy, security, trust, risk and optimism bias in e- government use: The case of two Southern African Development Community countries. **SA Journal of Information Management**, v. 21, n. 1, 14 mar. 2019. NASSER A., A. N.; LI, Y. Effects of Privacy Policy and Government Regulation on Trust of Consumers in Saudi Arabia: An Empirical Study. **International Journal of Innovation and Economic Development**, v. 5, n. 4, p. 7-24, 2019.

NOURIAN, P.; MARTINEZ-ORTIZ, C.; OHORI, K. A. Essential Means for Urban Computing: Specification of Web-Based Computing Platforms for Urban Planning, a Hitchhiker's Guide. *Urban Planning*, v. 3, n. 1, p. 47, 29 mar. 2018. DOI: 10.17645/up.v3i1.1299.

PETERS, B G., PIERRE, J., & KING, D. The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. University of Chicago Press, 67(4), 1275-1300. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x>.

PIERSON, P. The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. Wiley-Blackwell, 13(4), 475-499. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/0952-1895.00142>.

ROY, A. The Grassroots of Planning. 23 ago. 2017.

SCOTT, A. J. The constitution of the city and the critique of critical urban theory. **Urban Studies**, p. 1005, 13 maio 2021.

SØRENSEN, A. New Institutionalism and Planning Theory. *Informa*, 250-263. <https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315696072-20>.

TAYLOR, Z. Rethinking planning culture: a new institutionalist approach. Liverpool University Press, 84(6), 683-702. <https://doi.org/https://doi.org/10.3828/tpr.2013.36>.

WANYI, C.; LUQI, M. Shanghai Urban Digital Transformation and Enterprise Personal Data Protection. **Journal of Circuits, Systems and Computers**, 6 dez. 2022. <https://doi-org.ez433.periodicos.capes.gov.br/10.1142/S0218126623501803>.

# ACÓRDÃOS

## PREJULGADO Nº 36 MULTA - EXECUÇÃO FISCAL - LEGITIMIDADE

PROCESSO Nº : 245321/23  
ASSUNTO : PREJULGADO  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

### ACÓRDÃO Nº 3582/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Prejulgado. Legitimidade para a execução fiscal de multas aplicadas em razão de danos ao erário municipal. Adequação ao Tema 642 do STF. Legitimidade do ente municipal para multas ressarcitórias em razão de danos ao erário municipal e legitimidade do ente estadual para multas sancionatórias ou coercitivas.

#### 1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (RELATOR)

Trata-se de prejudgado instaurado por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em razão de decisões judiciais que declaram a ilegitimidade do estado do Paraná para a execução de multa imposta a gestores em razão de atos irregulares praticados no âmbito municipal.

A discussão decorre da interpretação dada pelo Tema 642 do Supremo Tribunal Federal, que enuncia: O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal.

Ocorre que as execuções fiscais das multas impostas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por ser órgão estadual, são iniciadas pelo Estado, situação que tem encontrado o obstáculo da declaração de ilegitimidade pelo Poder Judiciário, em razão do entendimento do Supremo Tribunal Federal.

A Procuradoria-Geral do Estado prestou informações em peças 7 a 9.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), por meio da Instrução 544/23 (peça 13) argumentou que há três naturezas de multas impostas pelo Tribunal: a) multas sancionatórias; b) multas ressarcitórias e c) multas coercitivas.

Nessa perspectiva, o Tema 642 do Supremo Tribunal Federal deveria expressar o entendimento de que a execução de multas ressarcitórias impostas pelo Tribunal de Contas do Estado devem ser executadas pelo município, uma vez que o Supremo Tribunal Federal fundamentou o seu entendimento na vedação de enriquecimento sem causa do ente estatal para concluir que não poderia o Estado-membro realizar a execução de multa imposta no âmbito municipal.

Ou seja, as multas sancionatórias ou coercitivas não estariam abrangidas nas conclusões do Tema 642, já que, quanto a estas, a legitimidade para propor a execução fiscal é do Estado-membro.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução 40/24 (peça 14), chegou à mesma conclusão.

A Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) emitiu a Informação 1209/24 (peça 17) por meio da qual relatou que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná não tem considerado relevante distinguir a natureza das multas aplicadas e tem concluído que o Tema 642 do Supremo Tribunal Federal impede que qualquer execução de multa aplicada pelo Tribunal de Contas, quando referente ao âmbito municipal, seja executada pelo Estado-membro.

Apesar do entendimento do TJ-PR, a CMEX também informou que o Supremo Tribunal Federal vem realizando o tratamento distintivo quanto à natureza da sanção, apontando favoravelmente para a interpretação segundo a qual o município é legitimado para a execução de multas ressarcitórias, e o Estado para as demais sanções.

Ao final da Informação 1209/24, a CMEX manifestou-se favoravelmente ao entendimento já apresentado pela CGE e pela CGM.

A Diretoria Jurídica (DIJUR), por meio da Informação 164/24 (peça 18), opinou de modo uniforme com as unidades técnicas.

Por fim, o Parecer 150/24 (peça 19), de lavra do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Gabriel Guy Léger, manifestou-se no mesmo sentido das instruções técnicas e propôs os seguintes enunciados ao prejulgado:

- 1) O ente municipal somente é legitimado a promover a execução do crédito fiscal quando a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorrer da prática de atos que causaram prejuízo ao município; ou seja, na hipótese da multa prevista no artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, aplicada de forma proporcional ao dano causado ao erário, sendo esta acessória à imputação de restituição de débito decorrente de dano;
- 2) O Estado-membro é parte legítima para promover a execução do crédito fiscal decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual a agente público municipal nos casos em que a multa é desvinculada de eventual dano ao erário municipal, mas aplicada em razão de descumprimento de deveres procedimentais e de gestão específicos do controle externo, como as sancionatórias ou coercitivas, a que se referem o artigo 85, incisos I e II, e o artigo 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Acompanho integralmente as instruções das unidades técnicas e o parecer do Ministério Público de Contas (MPC).

Depois da emissão do Parecer 150/24 (peça 19), o plenário do Supremo Tribunal Federal proferiu julgamento na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1011 no qual houve acréscimo ao enunciado do Tema 642, com conteúdo que é esclarecedor para a questão a ser uniformizada por meio do presente prejulgado.

A nova redação da tese do Tema 642 é:

1. O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal.
2. Compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados.

Desse modo, fica reconhecida a distinção quanto à natureza das multas impostas em razão de decisões do Tribunal de Contas, da qual resultam diferentes critérios de legitimidade para a sua execução, sendo as multas de caráter ressarcitório, ou seja, relativas aos danos causados ao erário, de competência do ente que sofreu o dano, e as multas de caráter sancionatório ou coercitivo, de competência do Estado-membro.

Assim, o prejulgado deve ser fixado em conformidade com os termos propostos pelo Parecer 150/24 (peça 19), já que, desse modo, fica esclarecida a questão jurídica quanto à legitimidade para a execução fiscal em termos compatíveis e harmônicos com o Tema 642 do STF.

A fim de afastar dúvidas, a redação final proposta neste voto faz dois ajustes ao texto proposto pelo MPC.

O primeiro ajuste se refere à referência a “agente público municipal”, já que a referência deve ser a “atos irregulares em âmbito municipal”.

Afinal, a questão quanto à legitimidade para a execução fiscal da multa decorre do ente que sofreu a lesão, e não da condição de ser agente municipal ou estadual, ou mesmo entidade privada.

O segundo se refere à expressão “nos casos em que a multa é desvinculada de eventual dano ao erário municipal, mas aplicada em razão de descumprimento de deveres procedimentais e de gestão específicos do controle externo”, contida na redação da proposta do Parecer 150/24 para descrever os casos em que a legitimidade para a execução fiscal da multa permanece com o Estado.

Adoto redação similar à da nova tese do Tema 642 do STF, nos seguintes termos: “nos casos em que a multa decorre da inobservância das normas de Direito Financeiro, normas de gestão ou normas aplicáveis aos atos administrativos ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos”.

### **3 DO VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (VENCEDOR)**

Nos termos da fundamentação, VOTO para fixar o seguinte prejulgado:

- 1) O ente municipal somente é legitimado a promover a execução do crédito fiscal quando a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorrer da prática de atos que causaram prejuízo ao município; ou seja, na hipótese da multa prevista no artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, aplicada de forma proporcional ao dano causado ao erário, sendo esta acessória à imputação de restituição de débito decorrente de dano;
- 2) O Estado-membro é parte legítima para promover a execução do crédito fiscal decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual em razão de atos irregulares em âmbito municipal nos casos em que a multa decorre da inobservância das normas de Direito Financeiro, normas de gestão ou normas aplicáveis aos atos administrativos ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, como as sancionatórias ou coercitivas, a que se referem o artigo 85, incisos I e II, e o artigo 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

### **4 DO VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (DIVERGENTE)**

De pronto, destaco que sigo a conclusão apresentada pelo Excelentíssimo Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, em relação à competência para executar as multas aplicadas por esta Corte, na medida que o voto está em absoluta conformidade com o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

Contudo, observo que o tema da destinação das multas não foi abrangido pela decisão do Ilustre Relator, de modo que apresento esta divergência com o objetivo de complementar o voto apresentado.

Conforme se extrai do artigo 103, inciso X, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, as multas aplicadas no âmbito administrativo desta Corte constituem receitas para o Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- Art. 103 Constituem-se receitas do Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná: (...)
- X - multas aplicadas no âmbito administrativo do Tribunal de Contas;

Em relação aos recursos arrecadados, o artigo 104, § 1º, da Lei Orgânica dispõe que um terço será destinado às despesas relativas às atividades da escola do Poder Legislativo Estadual e da TV Assembleia, de modo que o restante arrecadado é

destinado ao referido Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Art. 104 O Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem por finalidade suprir o Tribunal com os recursos financeiros necessários para fazer face às despesas com: (...)

§ 1º Um terço dos recursos previstos no inciso X do artigo anterior serão destinados às despesas relativas às atividades da escola do legislativo estadual e da TV Assembleia.

De igual forma, o artigo 499, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, dispõe que o valor da multa cominada por esta Corte será recolhida ao referido Fundo:

Art. 499 O valor do débito imputado ou da multa cominada pelo Tribunal será recolhido: (...)

IV - ao Fundo Especial de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, quando se tratar de aplicação de multa. (Incluído pela Resolução nº 2/2006).

Conforme se observa, atualmente, as multas administrativas executadas pelo Estado do Paraná estão expressamente vinculadas como receitas ao Fundo Especial de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, as quais não integram o percentual da receita estadual destinado a esta Corte, definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual<sup>1</sup>.

Esta vinculação foi definida por este próprio Tribunal de Contas, através de sua Lei Orgânica, não sendo encontrada lei estadual neste sentido. Contudo, com o objetivo de evitar que sua aplicação seja utilizada como instrumento predatório, compreendo que os valores arrecadados com as multas não devem ser destinados ao órgão que as aplica.

Sobre a desvinculação dessas receitas, destaco que no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.011/PE, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reforçou seu entendimento – já esboçado em outras decisões – no sentido de que são os municípios quem possuem legitimidade para cobrar as multas aplicadas pelos Tribunais de Contas Estaduais, quando decorrentes de danos causados ao erário municipal. No entanto, a cobrança daquelas aplicadas em razão da inobservância de normas de Direito Financeiro (multas simples) permanecem de competência dos Estados.

Seguindo este entendimento, no recentíssimo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.557<sup>2</sup>, julgada entre os dias 09/08/2024 e 16/08/2024 – no qual se discutia a inconstitucionalidade formal de lei de iniciativa parlamentar, que alterou a destinação das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato

1 Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Art. 103. §1º. As receitas do FETC/PR não integram o percentual da receita estadual destinado ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

2 Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6004872>>. Acesso em 02/09/2024.

Grosso (antes destinada ao Fundo de Reparcelamento e Modernização do Tribunal de Contas do Estado), vinculando-as ao Fundo Estadual de Saúde e ao Centro de Apoio e Suporte à Inclusão da Educação Especial – o Plenário da Suprema Corte compreendeu que a titularidade das multas aplicadas pelos Tribunais de Contas é dos Estados, os quais possuem competência para versar sobre a distribuição dessa receita pública.

Neste mesmo sentido foi o entendimento do Advogado-Geral da União, quando na análise da questão:

(...) o Texto Constitucional, ao dispor sobre a competência atribuída ao Tribunal de Contas da União para a cominação de multas, limita-se a prever o seguinte:

(...) cabe destacar, outrossim, que nos artigos 70 a 75 da Constituição da República inexistem previsão acerca da compulsoriedade de criação de Fundos de Reparcelamento e Modernização de Tribunais de Contas, como o previsto pela Lei nº 8.411/2005 do Estado de Mato Grosso, alterada pela Lei nº 11.085/2020, cuja validade é questionada.

O registro é relevante, pois quando o legislador constituinte objetivou vincular o produto da arrecadação ao custeio do serviço público prestado o fez de maneira expressa, hipótese que aqui não se verifica. É o que foi estabelecido, a partir da Emenda Constitucional 45/2004, no parágrafo 2º do artigo 98 da Lei Maior, que determinou que “as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça”.

Portanto, diferentemente do que sucede com as custas judiciais, o Fundo de reparcelamento e de modernização do Tribunal de Contas estadual não tem extração constitucional direta, tendo sido concebido como uma característica secundária do modelo local. Assim, ainda que essas verbas tenham o escopo de complementar recursos para a modernização técnico-administrativa da respectiva Corte de Contas do Tribunal, sua alocação não encontra suporte no princípio da simetria.

Além disso, ante a inexistência de previsão constitucional quanto à alocação predefinida para o próprio Tribunal de Contas de valores por ele arrecadados em decorrência da aplicação de multas, tampouco podem tais recursos serem considerados como condição *sine qua non* para a garantia da autonomia administrativa e orçamentária dos Tribunais de Contas.

Do mesmo modo, o entendimento do Procurador-Geral da República foi de que “sendo as multas aplicadas pelos Tribunais de Contas de titularidade do ente federativo a eles vinculados, cabe ao ente federativo definir a sua destinação, inexistindo obrigatoriedade de vinculação a fundo administrado pelo Tribunal de Contas”. Na sua manifestação também disse o seguinte:

As multas impostas pelos Tribunais de Contas consubstanciam-se em instrumento voltado a fortalecer fiscalização exercida pelo órgão, conferindo-lhe efetividade por meio do instrumento sancionador.

Ao contrário do que ocorre nos casos de imputação de débito, em que há a recomposição do erário dos entes públicos, o crédito decorrente das multas configura sanção a um comportamento ilegal da pessoa fiscalizada e não integra o patrimônio dos entes fiscalizados, mas, sim, o patrimônio da entidade que mantém o Tribunal de Contas.

(...)

No caso do Tribunal de Contas estaduais, os valores referentes às multas – mesmo que sejam estas aplicadas a outros entes federativos – são recolhidos aos cofres do Estado ao qual o Tribunal encontra-se vinculado.

Tanto assim o é que a legitimidade para a cobrança dos créditos referentes a multas aplicadas pelos Tribunais de Contas é do ente público que mantém a respectiva Corte, por meio de sua Procuradoria

(...)

Sendo as multas aplicadas pelos Tribunais de Contas de titularidade do ente federativo a eles vinculados, cabe ao ente federativo definir a sua destinação, inexistindo obrigatoriedade de vinculação a fundo administrado pelo Tribunal de Contas, conforme alega a requerente.

A hipótese é diversa, por exemplo, da cobrança de custas ou emolumentos, os quais não de ser destinados aos órgãos de Justiça por previsão expressa do art. 98, § 2º da CF. Tais exações têm natureza jurídica diversa das multas e inexistente dispositivo constitucional que estabeleça previsão de vinculação de multas ao tribunal de contas que o aplica (doc. 26, pp. 8-10)

Portanto, me coaduno com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, de que a titularidade das multas aplicadas por este Tribunal é do Estado do Paraná, que é o ente público detentor da competência para definir a destinação dessa receita pública.

Sobre a necessidade de alteração da destinação do valor das multas aplicadas por esta Corte – dada a similaridade da destinação que os recursos das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso recebiam antes da alteração legislativa objeto da ADPF – desde logo destaco que o entendimento exarado pela Suprema Corte é de que o Fundo possui caráter meramente **acessório** no contexto da autonomia financeira e orçamentária do Tribunal de Contas.

Neste sentido, convém destacar que as multas administrativas não são a única fonte de receita do Fundo Especial de Controle Externo deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná<sup>3</sup>, de modo que destinação diversa da atualmente dada não ensejará em prejuízo ou risco para a autonomia funcional ou orçamentária desta Corte.

3 Art. 103. Constituem-se receitas do Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

I – dotação orçamentária própria, os recursos transferidos por entidades públicas e os créditos adicionais que lhe venham a ser atribuídos;

III – receita decorrente da cobrança de cópias reprográficas extraídas pelo Tribunal de Contas para terceiros;

IV – taxas de inscrição em cursos, seminários, conferências e outros eventos culturais patrocinados pelo Tribunal de Contas;

V – taxas de inscrição em concursos públicos realizados pelo Tribunal de Contas;

VI – o produto de alienação de bens móveis e imóveis, incluídos na carga patrimonial do Tribunal de Contas;

VII – valores decorrentes de cobrança pelo fornecimento de produtos de informática em impressos e mídias eletrônicas;

VIII – receitas oriundas de convênios, acordos ou contratos firmados pelo Tribunal de Contas;

IX – auxílios, subvenções, doações, legados e contribuições de pessoas físicas e jurídicas de direito privado ou público;

XI – taxa de ocupação das dependências de imóveis do Tribunal de Contas;

XII – recursos provenientes de reembolso de despesas com telefonia;

XIII – o produto, parcial ou total, da remuneração das aplicações financeiras do próprio Fundo;

XIV – receita decorrente do custo de operacionalização dos descontos efetuados nas folhas de pagamento do Tribunal de Contas, em decorrência da inclusão de descontos consignáveis;

XV – outras receitas eventuais;

XVI – o produto, parcial ou total, da remuneração das aplicações financeiras do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. (Incluído pela Lei Complementar n. 151/2012)

Ante o exposto, apresento a presente proposta de VOTO divergente, tão somente para COMPLEMENTAÇÃO do voto apresentado pelo nobre Relator, Conselheiro Maurício Requião, de modo que passe a constar que compete ao Estado do Paraná a definição da destinação da receita pública advindas da aplicação de multas sancionatórias ou coercitivas aplicadas por este Tribunal, fixando o prejudgado nos seguintes termos:

1) O ente municipal somente é legitimado a promover a execução do crédito fiscal quando a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorrer da prática de atos que causaram prejuízo ao município; ou seja, na hipótese da multa prevista no artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, aplicada de forma proporcional ao dano causado ao erário, sendo esta acessória à imputação de restituição de débito decorrente de dano;

2) O Estado-membro é parte legítima para promover a execução do crédito fiscal decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual em razão de atos irregulares em âmbito municipal nos casos em que a multa decorre da inobservância das normas de Direito Financeiro, normas de gestão ou normas aplicáveis aos atos administrativos ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, como as sancionatórias ou coercitivas, a que se referem o artigo 85, incisos I e II, e o artigo 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005; e

2.1) Os valores arrecadados a título de multas dispostas no item 2, devem ter sua destinação definida pelo Estado do Paraná.

## 5 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em fixar o seguinte prejudgado:

I - O ente municipal somente é legitimado a promover a execução do crédito fiscal quando a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorrer da prática de atos que causaram prejuízo ao município; ou seja, na hipótese da multa prevista no artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, aplicada de forma proporcional ao dano causado ao erário, sendo esta acessória à imputação de restituição de débito decorrente de dano;

II - O Estado-membro é parte legítima para promover a execução do crédito fiscal decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual em razão de atos irregulares em âmbito municipal nos casos em que a multa decorre da inobservância das normas de Direito Financeiro, normas de gestão ou normas aplicáveis aos atos administrativos ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, como as sancionatórias ou coercitivas, a que se referem o artigo 85, incisos I e II, e o artigo 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

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

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido)., votou parcialmente divergente para COMPLEMENTAÇÃO, de modo que passe a constar que compete ao Estado do Paraná a definição da destinação da receita pública advindas da aplicação de multas sancionatórias ou coercitivas aplicadas por este Tribunal.

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

Plenário Virtual, 24 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

**MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**  
**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Presidente**

## AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO PAGAMENTO ANTECIPADO - CONTRATAÇÃO - TAXA NEGATIVA

PROCESSO N° : 609796/23  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CONSORCIO PUBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DA  
AMUSEP- PROAMUSEP  
INTERESSADO : MARCONDES ARAUJO DA COSTA  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO N° 3337/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Contratação de empresa para a prestação de serviços de administração e fornecimento de benefício de auxílio-alimentação. Admissão ou não de taxa de administração negativa. Prejulgado n° 34 desta Corte de Contas. Art. 3º, inciso II, da Lei n° 14.442/2022. “Natureza pré-paga”. Necessidade de que o carregamento dos cartões pela empresa contratada, com a disponibilização do valor referente ao auxílio-alimentação aos trabalhadores, ocorra previamente ao mês trabalhado, de modo a garantir o caráter pré-pago do benefício. Observância, pelas entidades da Administração Pública, às normas de direito financeiro que disciplinam os estágios de realização da despesa pública, independentemente de sua inscrição ou não no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Trata-se de consulta formulada pelo Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da AMUSEP – PROAMUSEP, por intermédio de seu representante legal, Sr. Marcondes Araújo da Costa, na qual faz questionamentos acerca de licitações para contratação de empresa de administração e fornecimento de benefício de vale alimentação/refeição.

Os quesitos podem ser assim sintetizados:

- 1) Considerando que a Lei n° 14.442/22 vem sendo objeto de interpretações divergentes no TCE/PR, há posição sedimentada neste Tribunal sobre a aplicabilidade ou não de taxa negativa?
- 2) A posição do Tribunal se dá na interpretação de que a intenção do legislador na redação do art. 3º e seus incisos seria a proteção ao empregado, parte hipossuficiente na relação trabalhista, de forma a garantir que o VA ou VR seja pago de maneira pré-paga naquele mês referência, ou se este pagamento se faz em favor da empresa que fornece o cartão?
- 3) Ao consórcio público que não possui cadastro no PAT, também se aplicaria o entendimento contido no Acórdão n° 1652/22 – Tribunal Pleno?
- 4) Poderia ser vedado o pagamento antecipado para a empresa contratada, a fim de preservar a segurança jurídico-financeira da entidade?

Após intimação determinando a emenda do pedido inicial (Despacho n° 1350/23, peça n° 6), foi apresentado, à peça n° 10, parecer jurídico abordando o tema.

Observados os requisitos de admissibilidade, a consulta foi recebida pelo Despacho nº 1441/23 (peça nº 11), que determinou o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno<sup>1</sup>.

Mediante a Informação nº 131/23 (peça nº 13), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca indicou decisões que, apesar de não possuírem força normativa e de não se amoldarem especificamente ao caso, poderiam auxiliar no deslinde de suas questões centrais.

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao disposto no art. 252-C do Regimento Interno<sup>2</sup>, a unidade atestou, pelo Despacho nº 802/23 (peça nº 15), que a decisão a ser proferida terá impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, razão pela qual solicitou que, após o julgamento, os autos retornem para ciência e demais encaminhamentos que se fizerem necessários.

Por meio da Instrução nº 2591/24 (peça nº 19), a Coordenadoria de Gestão Municipal se manifestou pelo oferecimento da seguinte resposta:

1) Sim. Nos termos do Acórdão nº 1053/24-STP (Prejulgado 34) foi fixado entendimento nos seguintes termos:

A proibição estabelecida no art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22 aplica-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista, ficando vedada, por conseguinte, nesses casos, a aceitação de taxas de administração negativas em licitações para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres.

Quanto aos demais entes da Administração Pública, que concedem o auxílio-alimentação ou benefício de nomenclatura similar com base em previsão estatutária, não se aplica a restrição do art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

2) A leitura do artigo 3º da Lei nº 14.442/22 demonstra que a norma visa esclarecer a respeito de direito previsto na legislação trabalhista em prol dos empregados.

3) A circunstância de a entidade estar ou não inscrita no PAT é irrelevante para definir o momento em que se dará o pagamento da empresa contratada, tendo em vista que todos os entes que utilizam recursos públicos se submetem às regras referentes às despesas públicas.

4) Não há necessidade de o Tribunal formalmente vedar o pagamento antecipado para as empresas contratadas, bastando o cumprimento das normas referentes às despesas públicas.

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

(...)

§2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016).

2 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)

Na sequência, por meio do Parecer nº 198/24 (peça nº 20), opinou o Ministério Público de Contas, preliminarmente, pelo não conhecimento da consulta, em razão do não atendimento da exigência do art. 311, III, do Regimento Interno<sup>3</sup>, por entender que

a consulta não foi formulada em face de dispositivos legais ou regimentais específicos, não sendo possível identificar sobre quais enunciados se encerra a dúvida objetiva proposta” e que “as questões formuladas buscam, em verdade, suprir eventuais lacunas interpretativas decorrentes das decisões desta Corte, não cabendo reanalisar as decisões proferidas, uma vez que coesas com o entendimento dominante acerca do tema (fl. 3).

Caso superada a preliminar, manifestou-se, no mérito, pela apresentação de resposta nos termos sugeridos pela unidade técnica.

É o relatório.

## 1 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da consulta, afastando a preliminar suscitada pelo Ministério Público de Contas.

Além de ter sido apresentada por autoridade legítima, estar amparada em parecer jurídico e conter quesitos apresentados de forma objetiva, é possível depreender da petição do consulente que as dúvidas dizem respeito à interpretação e à aplicação do art. 3º, incisos I e II da Lei nº 14.442/2022, razão pela qual entendo por atendido o requisito do art. 311, III, do Regimento Interno desta Corte.

No tocante ao fato de já haver decisões deste Tribunal de Contas acerca do tema, deve-se ressaltar que apenas o primeiro questionamento foi objeto, também, do Prejulgado nº 34, e que este só foi decidido, nos termos do Acórdão nº 1053/24 – Tribunal Pleno, quando a consulta ora analisada já estava em tramitação. Assim, considerando que os presentes autos se encontram devidamente instruídos, não vislumbro prejuízo em responder ao primeiro questionamento, reiterando o entendimento fixado no Prejulgado.

Os demais questionamentos formulados, por sua vez, tratam, de modo geral, do inciso II do art. 3º da Lei nº 14.442/2022, o qual, embora já tenha sido analisado por esta Corte em alguns casos concretos, não foi objeto de decisão com efeitos normativos, inexistindo, assim, qualquer óbice à sua apreciação.

Assim, superada a preliminar aventada pelo órgão ministerial, passo à análise dos questionamentos.

<sup>3</sup> 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:

(...)

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

1) Considerando que a Lei nº 14.442/22 vem sendo objeto de interpretações divergentes no TCE/PR, há posição sedimentada neste Tribunal sobre a aplicabilidade ou não de taxa negativa?

Até a edição da Lei nº 14.442/22, este Tribunal de Contas possuía jurisprudência consolidada no sentido de admitir a adoção de taxas negativas de administração em licitações para a contratação de pessoas jurídicas administradoras de benefício de auxílio-alimentação.

Com a entrada em vigor do referido ato normativo – que proibiu expressamente ao empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado -, realmente surgiram interpretações divergentes acerca do tema.

Nesse quadro, com o intuito de uniformizar e atualizar a jurisprudência deste Tribunal de Contas, foi instaurado o Prejulgado nº 34 para tratar da matéria, tendo sido fixado o seguinte entendimento (Acórdão nº 1053/24 – Tribunal Pleno):

I - A proibição estabelecida no art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22 aplica-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista, ficando vedada, por conseguinte, nesses casos, a aceitação de taxas de administração negativas em licitações para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres;

II - Quanto aos demais entes da Administração Pública, que concedem o auxílio-alimentação ou benefício de nomenclatura similar com base em previsão estatutária, não se aplica a restrição do art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

Dessa forma, atualmente, este Tribunal possui posição sedimentada no sentido de que, para as entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos à disciplina normativa da CLT, fica vedada a aceitação da taxa de administração negativa nos processos licitatórios para a contratação de pessoas jurídicas administradoras de benefício de auxílio-alimentação. A proibição não incide, por sua vez, no caso de licitação para fornecimento de auxílio-alimentação ou benefício de nomenclatura similar a servidores estatutários.

2) A posição do Tribunal se dá na interpretação de que a intenção do legislador na redação do art. 3º e seus incisos seria a proteção do empregado, parte hipossuficiente na relação trabalhista, de forma a garantir que o VA ou VR seja pago de maneira pré-paga naquele mês referência, ou se este pagamento se faz em favor da empresa que fornece o cartão?

O art. 3º, inciso II, da Lei nº 14.442/2022 - a qual dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado, nos termos do art. 457, § 2º da Consolidação das Leis do Trabalho<sup>4</sup> -, estabelece que:

Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º desta Lei, não poderá exigir ou receber:

(...)

II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados;

Verifica-se da peça inicial que a dúvida do consulente se originou a partir do Acórdão nº 1625/22 – Tribunal Pleno, desta Corte de Contas, proferido nos autos de Representação da Lei de Licitações de nº 480935/22, o qual homologou decisão que concedeu medida cautelar, determinando a suspensão de licitação para a contratação de empresa intermediadora de fornecimento de auxílio-alimentação, até o julgamento de mérito do processo, por entender, em juízo de cognição sumária, que o pagamento da Administração à contratada em momento posterior à disponibilização dos créditos aos trabalhadores violaria a legislação e comprometeria a competitividade do certame, ao obstar a participação de empresas sem estrutura financeira para suportar o pagamento postecipado dos benefícios.

Ocorre que o referido entendimento, proferido em juízo perfunctório, inerente àquele momento processual, e, portanto, de natureza provisória, restou totalmente superado quando da análise de mérito do processo.

Com efeito, a decisão consubstanciada no Acórdão nº 2070/23 – Tribunal Pleno<sup>5</sup>, de relatoria do ilustre Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, tomada por unanimidade, revogou a medida cautelar anteriormente concedida e julgou improcedente o objeto da Representação, sob o fundamento de que

o que a legislação correlata à matéria disciplina é a necessidade de o crédito ser disponibilizado ao beneficiário (trabalhador) de maneira antecipada ao labor, de modo a conservar a natureza pré-paga, e não a forma como ocorrerá o pagamento pelos serviços à empresa contratada (fl. 4).

Vale mencionar que a disposição contida no art. 3º, II, da Lei nº 14.442/22 não é inédita no ordenamento jurídico, estando prevista também, de forma similar, no Decreto nº 10.854/21, que regulamenta o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), instituído pela Lei nº 6.321/76.

Dispõe o art. 175 do referido ato normativo infralegal:

Art. 175. As pessoas jurídicas beneficiárias, no âmbito do contrato firmado com fornecedoras de alimentação ou facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, não poderão exigir ou receber qualquer tipo de

4 Aplicável também, no que for cabível, às entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos à disciplina normativa da CLT.

5 Transitada em julgado em 22/08/2023.

deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, ou outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador.  
(sem grifos no original)

Em cartilha elaborada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em agosto de 2023, com o intuito de sanar dúvidas recorrentes a respeito do Programa de Alimentação do Trabalhador<sup>6</sup>, explicou-se, em relação ao prazo para concessão do auxílio-refeição ou alimentação, que, “tratando-se de benefício que tem por finalidade prover alimentação ao trabalhador, a sua disponibilidade deve ocorrer em tempo hábil de modo a permitir seu consumo no dia ou no início do período a que se refere” (fl. 15).

Tal esclarecimento corrobora a conclusão de que a expressão “natureza pré-paga”, contida tanto no art. 175 do Decreto nº 10.854/21 quanto no art. 3º, II, da Lei nº 14.442/22, refere-se à disponibilização do benefício aos empregados de forma antecipada ao labor, ou seja, o carregamento dos cartões pelas empresas intermediadoras, com a disponibilização do valor referente ao auxílio-alimentação, deve ocorrer previamente ao mês trabalhado, de modo a garantir o caráter pré-pago do benefício, em prol dos trabalhadores.

Saliente-se ainda que, diversamente do que ocorre no setor privado, que possui maior flexibilidade nas contratações no que se refere ao momento de desembolso dos recursos, a Administração Pública deve observar os estágios de realização da despesa pública previstos nos arts. 60 a 64 da Lei nº 4.320/64, correspondentes ao empenho, liquidação e pagamento, de modo que a efetiva contraprestação pecuniária deve ocorrer somente após a comprovação da prestação do serviço.

Nessa linha, tratando-se de recursos públicos, o repasse de valores pela Administração à empresa intermediadora dos benefícios de auxílio-alimentação deve ocorrer, em regra, apenas após a disponibilização dos créditos aos trabalhadores e a apresentação da documentação comprobatória.

No mesmo sentido, vale citar os recentes Acórdãos nº 2913/23, 2510/24 e nº 736/24, todos do Tribunal Pleno desta Corte de Contas.

Por fim, ressalta-se que a antecipação de pagamento pelos entes públicos é admitida apenas em hipóteses excepcionais, que devem estar expressamente justificadas em cada caso concreto, conforme disposto no art. 145, §1º da Lei 14.133/2021<sup>7</sup>, ainda mais considerando os riscos a que se expõe a Administração em tais situações.

6 Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/faq-atualizacao-cgsst\\_ago23.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/faq-atualizacao-cgsst_ago23.pdf). Acesso em 18/09/2024.

7 Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.  
§1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.

3) Ao consórcio público que não possui cadastro no PAT, também se aplicaria o entendimento contido no Acórdão nº 1652/22 – Tribunal Pleno?

Diante da resposta ao item II, e considerando que o entendimento do Acórdão nº 1652/22 – Tribunal Pleno se encontra superado, o questionamento resta prejudicado.

De todo modo, vale esclarecer, conforme mencionado pela unidade técnica, que a circunstância de a entidade da Administração Pública estar ou não inscrita no PAT é irrelevante para definir o momento de pagamento da empresa contratada, diante da necessidade de observância às regras de direito financeiro quanto às despesas públicas.

4) Poderia ser vedado o pagamento antecipado para a empresa contratada, a fim de preservar a segurança jurídico-financeira da entidade?

Conforme explicado na resposta ao item II, considerando a necessidade de observância, pelos entes públicos, em regra, às normas de direito financeiro relativas à realização das despesas públicas, sendo a antecipação de pagamento admitida apenas em situações excepcionais, devidamente justificadas, resta prejudicado o questionamento.

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1) Considerando que a Lei nº 14.442/22 vem sendo objeto de interpretações divergentes no TCE/PR, há posição sedimentada neste Tribunal sobre a aplicabilidade ou não de taxa negativa?

Sim. Nos termos do Prejulgado nº 34 (Acórdão nº 1053/24 – Tribunal Pleno), foi fixado o seguinte entendimento:

I - A proibição estabelecida no art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22 aplica-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista, ficando vedada, por conseguinte, nesses casos, a aceitação de taxas de administração negativas em licitações para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres;

II - Quanto aos demais entes da Administração Pública, que concedem o auxílio-alimentação ou benefício de nomenclatura similar com base em previsão estatutária, não se aplica a restrição do art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

2) A posição do Tribunal se dá na interpretação de que a intenção do legislador na redação do art. 3º e seus incisos seria a proteção do empregado, parte hipossuficiente na relação trabalhista, de forma a garantir que o VA ou VR seja pago de maneira pré-paga naquele mês referência, ou se este pagamento se faz em favor da empresa que fornece o cartão?

A expressão “natureza pré-paga”, contida no artigo 3º, inciso II, da Lei nº 14.442/22, refere-se à necessidade de disponibilização do benefício aos empregados de forma antecipada ao labor, ou seja, o carregamento dos cartões pelas empresas administradoras, com a disponibilização do valor referente ao auxílio-alimentação, deve ocorrer previamente ao mês trabalhado, de modo a garantir o caráter pré-pago do benefício, em prol dos trabalhadores.

Ademais, o dispositivo deve ser interpretado em consonância com as normas de direito financeiro que tratam da necessária observância, pela Administração Pública, dos estágios de realização da despesa pública (arts. 60 a 64 da Lei Federal nº 4.320/64), correspondentes ao empenho, liquidação e pagamento, sendo a antecipação de pagamento admitida apenas em situações excepcionais.

Nesse quadro, o repasse de valores pelas entidades da Administração Pública à empresa intermediadora dos benefícios de auxílio-alimentação deve ocorrer, em regra, apenas após a disponibilização dos créditos aos trabalhadores e a apresentação da respectiva documentação comprobatória.

3) Ao consórcio público que não possui cadastro no PAT, também se aplicaria o entendimento contido no Acórdão nº 1652/22 – Tribunal Pleno?

Prejudicado.

De todo modo, a circunstância de a entidade da Administração Pública estar ou não inscrita no PAT é irrelevante para definir o momento de pagamento da empresa contratada, diante da necessidade de observância às regras de direito financeiro quanto às despesas públicas.

4) Poderia ser vedado o pagamento antecipado para a empresa contratada, a fim de preservar a segurança jurídico-financeira da entidade?

Considerando a necessidade de observância, pelos entes públicos, às normas de direito financeiro relativas à realização das despesas públicas, sendo a antecipação de pagamento admitida apenas em situações excepcionais, devidamente justificadas, resta prejudicado o questionamento.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, na sequência à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência e encaminhamentos, conforme requerimento de peça nº 15, 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.

## 2 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 para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Considerando que a Lei nº 14.442/22 vem sendo objeto de interpretações divergentes no TCE/PR, há posição sedimentada neste Tribunal sobre a aplicabilidade ou não de taxa negativa?

Sim. Nos termos do Prejulgado nº 34 (Acórdão nº 1053/24 – Tribunal Pleno), foi fixado o seguinte entendimento:

I - A proibição estabelecida no art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22 aplica-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista, ficando vedada, por conseguinte, nesses casos, a aceitação de taxas de administração negativas em licitações para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres;

II - Quanto aos demais entes da Administração Pública, que concedem o auxílio-alimentação ou benefício de nomenclatura similar com base em previsão estatutária, não se aplica a restrição do art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

II - A posição do Tribunal se dá na interpretação de que a intenção do legislador na redação do art. 3º e seus incisos seria a proteção do empregado, parte hipossuficiente na relação trabalhista, de forma a garantir que o VA ou VR seja pago de maneira pré-paga naquele mês referência, ou se este pagamento se faz em favor da empresa que fornece o cartão?

A expressão “natureza pré-paga”, contida no artigo 3º, inciso II, da Lei nº 14.442/22, refere-se à necessidade de disponibilização do benefício aos empregados de forma antecipada ao labor, ou seja, o carregamento dos cartões pelas empresas administradoras, com a disponibilização do valor referente ao auxílio-alimentação, deve ocorrer previamente ao mês trabalhado, de modo a garantir o caráter pré-pago do benefício, em prol dos trabalhadores;

Ademais, o dispositivo deve ser interpretado em consonância com as normas de direito financeiro que tratam da necessária observância, pela Administração Pública, dos estágios de realização da despesa pública (arts. 60 a 64 da Lei Federal nº 4.320/64), correspondentes ao empenho, liquidação e pagamento, sendo a antecipação de pagamento admitida apenas em situações excepcionais;

Nesse quadro, o repasse de valores pelas entidades da Administração Pública à empresa intermediadora dos benefícios de auxílio-alimentação deve ocorrer, em regra, apenas após a disponibilização dos créditos aos trabalhadores e a apresentação da respectiva documentação comprobatória;

III - Ao consórcio público que não possui cadastro no PAT, também se aplicaria o entendimento contido no Acórdão nº 1652/22 – Tribunal Pleno?

Prejudicado;

De todo modo, a circunstância de a entidade da Administração Pública estar ou não inscrita no PAT é irrelevante para definir o momento de pagamento da empresa contratada, diante da necessidade de observância às regras de direito financeiro quanto às despesas públicas;

IV - Poderia ser vedado o pagamento antecipado para a empresa contratada, a fim de preservar a segurança jurídico-financeira da entidade?

Considerando a necessidade de observância, pelos entes públicos, às normas de direito financeiro relativas à realização das despesas públicas, sendo a antecipação de pagamento admitida apenas em situações excepcionais, devidamente justificadas, resta prejudicado o questionamento.

Após o trânsito em julgado da decisão, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, na sequência à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência e encaminhamentos, conforme requerimento de peça nº 15, 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, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 10 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual - nº 19.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# CÁLCULO DE PROVENTOS

## ATO DE INATIVAÇÃO - SERVIDOR PÚBLICO - REGIME DE TRANSIÇÃO

PROCESSO N° : 466339/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS  
MUNICIPAIS DE PATO BRANCO  
INTERESSADO : ADEMILSON CÂNDIDO SILVA  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N° 3795/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Pato Branco. Questionamentos quanto ao cálculo dos proventos de inativação a ser concedida aos servidores públicos que tenham preenchido os requisitos para se aposentar antes da implantação da reforma da previdência local (municipal/estadual). Regime de transição. Possibilidade de opção, observados os respectivos requisitos. Resposta à consulta.

## 1 DO RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre consulta formulada pelo senhor Diretor Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Pato Branco - PATOPREV por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

SERVIDOR QUE PREENCHEU OS REQUISITOS ATÉ 31/07/2021  
QUESITO N° 01: BENEFÍCIOS APURADOS PELA MÉDIA DE REMUNERAÇÃO, DESDE JULHO/1994

I. No cálculo do valor do benefício do servidor, deve ser considerada a média de remuneração do período compreendido entre 07/1994 até 31/07/2021? Ou deve ser considerada a média de remuneração do período compreendido entre 07/1994 até a data de aposentadoria mesmo sendo posterior a 31/07/2021?

II. Caso o período não seja limitado entre 07/1994 a 31/07/2021, e possa ser computado as remunerações de contribuição do tempo posterior a revogação da regra:

a. O cálculo deve ser efetuado com base em 80% das maiores remunerações (regra válida até 31/07/2021) ou com base em 90% das maiores remunerações (regra válida no Município de Pato Branco, a partir de 01/08/2021)?

b. O valor do benefício pode ser superior a última remuneração? Pois § 2º do artigo 40 da CF que limitava o benefício ao valor da última remuneração foi revogado pela EC103/19. i. Caso haja necessidade de continuar efetuando o comparativo com a última remuneração, deve ser utilizado o último holerite (posterior a 31/07/2021, data em que não estava mais em vigor essa limitação) ou deve ser comparado com o holerite de 31/07/2021 (data em que ainda estava em vigor essa limitação constitucional)?

c. Nesta hipótese, caso o entendimento seja favorável, o servidor deverá optar pela renda (equivalente ao R.M.I – renda mensal do INSS), comparando somente o valor de 31/07/2021 e o da data da inativação para escolha? Ou

poderá simular mês a mês após 31/07 para identificar qual é a condição mais favorável?

d. Se o benefício for aposentadoria proporcional por idade, essa proporcionalização deverá ser contada até a data de 31/07/2021 ou até a data da última remuneração, posterior a revogação da regra?

III. Caso o período de cômputo de remunerações seja limitado a data de corte – 31/07/2021, o valor do benefício pode ser atualizado pelo índice de correção monetária até a data da concessão do benefício?

QUESITO N° 02: BENEFÍCIOS APURADOS PARA SERVIDORES COM DIREITO A INTEGRALIDADE

I. No cálculo do valor do benefício do servidor, deve ser considerada a última remuneração, com base referência do holerite de 31/07/2021? Ou deve ser considerado o último holerite (da data de concessão do benefício) mesmo sendo posterior a 31/07/2021?

II. Caso deva ser utilizado o último holerite do servidor, posterior a data da aprovação da reforma:

a. Poderão ser considerados acréscimos salariais, como por exemplo adicionais por tempo de serviço e promoções decorrentes de avanço na carreira pelo PCCS, concedidos em data posterior a entrada em vigor da reforma previdenciária?

b. O servidor que tenha direito de levar ao cálculo da sua integralidade, a incorporação de verbas de caráter transitório, proporcional ao tempo contributivo, essa proporcionalização poderá ser levada a efeito e adicionado ao valor do benefício previsto no último holerite? Considerando que a EC103/2019 vedou de forma expressa essa incorporação de verbas transitórias após a reforma, autorizando somente verbas permanente na composição do cálculo do valor da integralidade da última remuneração e esta proposição foi aprovada em nosso ordenamento local.

c. O valor do benefício pode ser superior a última remuneração? Pois § 2º do artigo 40 da CF que limitava o benefício ao valor da última remuneração foi revogado pela EC103/19. i. Para os servidores que levarão a conta do benefício da integralidade da última remuneração, somente verbas permanentes, caso haja necessidade de continuar efetuando o comparativo com a última remuneração, deve ser utilizado o último holerite (posterior a 31/07/2021, data em que não estava mais em vigor essa limitação) ou deve ser comparado com o holerite de 31/07/2021 (data em que ainda estava em vigor essa limitação constitucional)? ii. Para os servidores que levarão a conta do benefício da integralidade da última remuneração, verbas permanentes mais as de cunho transitório e, considerando que no Acórdão n° 3155/2014 do TCE/PR foi pacificado o entendimento do conceito de última remuneração (não sendo necessariamente o disposto no último holerite, mas sim o conceito legal da lei local) e, caso haja entendimento de que há necessidade de comparativo, far-se-á pelo último contracheque da data da concessão do benefício, em competência que esse conceito não está mais em vigor (em razão da vedação expressa da reforma) ou o comparativo deve ser feito com o holerite de 31/07/2021?

Justifica o gestor que em função das alterações legislativas locais promovidas para adequação à nova realidade previdenciária trazida com a Emenda Constitucional n° 103/2019 surgiram dúvidas quanto às metodologias e regras de cálculo a serem utilizadas para a concessão de benefícios, considerando a entrada em vigor das alterações no dia 1º de agosto de 2021 e a data de 31/07/2021 como marco temporal para verificação do direito adquirido às regras anteriores.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica da autarquia previdenciária (peça nº 4).

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa<sup>1</sup>, conheci da consulta conforme Despacho nº 820/22-GCDA.

Na sequência, os autos seguiram à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, a qual informou que foram encontradas decisões com força normativa relacionadas em parte ao tema específico submetido à apreciação - Ac nº 682/22-TP, Ac nº 1740/21-TP, Ac nº 1299/19-TP, Ac nº 3076/17-TP, Ac nº 1041/16-TP e Prejulgados nos 28, 23, 20 e 7 - e outras que, embora sem força normativa, podem auxiliar na resposta ao tema proposto - Ac nº 647/22-2C, Ac nº 453/22-1C e Ac nº 3560/21-2C.

O expediente foi instruído pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 23) e recebeu parecer do Ministério Público de Contas (peça nº 29).

Observando que a resposta à presente Consulta poderá gerar impactos imediatos nas análises dos requerimentos de análise técnica dos benefícios previdenciários e nos sistemas analisadores desta Corte, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização sugeriu remessa do processo à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE e à Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização - COSIF para que também apresentassem manifestação.

A diligência foi por mim acolhida, conforme Despacho nº 116/23-GCDA.

À peça nº 27 a CAGE formulou sua proposta de resposta às questões veiculadas na consulta.

A COSIF, por sua vez, anotou que “os impactos no sistema dependem da decisão da Consulta. Nesse sentido, considerando que seja decidido nos termos da manifestação exarada pela CAGE na Instrução 5174/23, haverá impactos nas regras já programadas, sendo necessários alguns ajustes. Além disso, pode ser preciso criar outras regras de análise” (peça nº 28).

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná.

Conforme bem sopesado pela CAGE,

<sup>1</sup> 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.

considerando a grande relevância da matéria – dentre os quase 180 RPPS, para além dos que já realizaram reformas locais, todos os demais poderão fazê-lo em algum momento – e a necessidade de uniformização de entendimento por este Tribunal de Contas, inclusive para parametrização adequada dos sistemas de recepção e análise de dados, buscar-se-á firmar as teses para além das previsões normativas ora interpretadas, sem, contudo, deixar de considerá-las. Ou seja, pretende-se dar tratamento definitivo à matéria em relação a todos os jurisdicionados, deste Tribunal de Contas, que possuem regime próprio de previdência.

O expediente busca esclarecer, essencialmente, se o servidor público de determinado município que tenha implantado em seu ordenamento jurídico a reforma da previdência própria, prevista na Emenda Constitucional nº 103/19, pode incluir em seus proventos de aposentadoria valores decorrentes de parcelas salariais auferidas após o preenchimento dos requisitos para se aposentar.

Destaco o excepcional e percuciente estudo desenvolvido por todas as unidades e órgãos que contribuiram no âmbito desta Corte almejando clarear e solucionar as indagações levantadas.

Passo então às considerações pertinentes e após aos questionamentos, propondo seja endossado o trabalho colaborativo desempenhado, por meio do qual foram reunidos os pontos essenciais colocados nas abordagens trazidas, visando apresentar uma resposta consolidada às dúvidas formuladas pela parte consulente.

## 2.1 CONSIDERAÇÕES PERTINENTES

No Município de Pato Branco a reforma ocorreu por intermédio das aprovações da Emenda à Lei Orgânica nº 24, de 19 de maio de 2021, da Lei Complementar nº 89, de 02 de julho de 2021, e da Lei Ordinária nº 5.825, de 18 de outubro de 2021. A LC entrou em vigor na data de 01/08/2021. Por isso, 31/07/2021 é o marco temporal para verificação do direito adquirido dos beneficiários às regras anteriores à reforma previdenciária instituída pela EC 103/19.

Em relação aos demais regimes próprios de previdência, a aplicação das teses fixadas nessa consulta deverá levar em consideração a data de eficácia das regras de aposentadoria decorrentes da reforma do plano de benefícios local, realizada em decorrência das alterações introduzidas no ordenamento jurídico pela EC nº 103/2019.

Para os servidores federais, a partir da entrada em vigor da EC nº 103/2019, e para os servidores estaduais e municipais, a partir da entrada em vigor das respectivas regras reformadoras do plano de benefícios instituídas em decorrência da EC nº 103/2019, todas as regras anteriores a ela passam a ostentar o status de direito adquirido àqueles que implementarem os requisitos de elegibilidade até as respectivas datas derogatórias.

Nessas condições, em relação à EC nº 103/2019, é assegurada a possibilidade de aplicação das regras vigentes ao tempo do implemento dos requisitos para

concessão dos benefícios previdenciários, tanto para os servidores federais quanto para os servidores dos demais entes da federação, veja-se:

Art. 3º - A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes **será assegurada, a qualquer tempo**, desde que tenham sido cumpridos **os requisitos** para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, **observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.**

§ 1º Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes **serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.**

§ 2º Os proventos de aposentadoria devidos ao segurado a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus **dependentes serão apurados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.** (destacamos)

Há de se reconhecer, portanto, existência de direito adquirido para usufruir dos benefícios previdenciários existentes antes da reforma previdenciária instituída pela EC 103/19, independentemente da data do requerimento ou da concessão da inativação, desde que preenchidos todos os requisitos de elegibilidade até a data de entrada em vigor – *aplicabilidade* – das regras da reforma do plano de benefícios instituídas pela legislação local.

Em relação aos servidores municipais de Pato Branco, se aplicam as “regras antigas” aos casos em que preenchidos todos os requisitos legais de elegibilidade para a inativação, até a data de 31/07/2021.

Para fins de cálculo dos proventos, devem eles refletir a remuneração percebida pelo servidor inativado no momento de sua inativação, observado o direito adquirido até o momento da revogação das regras em que se fundamenta a inativação, independentemente da data em que concedida a aposentadoria.

O respeito ao direito adquirido revela a necessidade de observar a situação funcional do servidor à época da revogação das normas que fazem surgir esse direito, garantido o valor atualizado até a data da efetiva inativação, conforme previsto no art. 11, *caput* e inciso II, *c/c* § 4º, inciso I do Anexo I da Portaria nº 1.467/2022, *in verbis*:

Art. 11. Aos segurados dos RPPS, é assegurada a concessão de aposentadoria e de pensão por morte a seus dependentes, a qualquer tempo, **observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a sua concessão**, desde que tenham ingressado no cargo efetivo no respectivo ente e cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até: (Redação dada pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

I - a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, para os servidores da União; ou

II - a data de entrada em vigor das alterações na legislação do RPPS dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promovidas após a publicação dessa Emenda.

§ 4º No cálculo do benefício concedido conforme o caput: (Redação dada pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

I - será utilizada a remuneração do servidor no momento da concessão da aposentadoria se aplicável a regra da integralidade da remuneração ou do subsídio do segurado no cargo efetivo; (Redação dada pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022). (destacamos)

No direito previdenciário vigem os postulados do *tempus regit actum* e da vedação à mescla ou combinação de normas (não se admite a combinação dos aspectos mais benéficos de cada lei com vistas à criação de regimes híbridos. Não há direito adquirido a regime jurídico de modo a tutelar simples expectativas e não é possível combinar regimes para colher o melhor de cada qual).

De acordo com o Supremo Tribunal Federal, na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico. A superposição de vantagens caracteriza sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários (Tema 70 de Repercussão Geral).

Nessa linha, os proventos devem ser deferidos com base na posição funcional do servidor à época da revogação das “regras antigas” que fundamentam o direito adquirido, ou seja, novas aquisições funcionais do servidor ativo, baseadas no período laboral posterior, não devem ser consideradas nos proventos de aposentadoria sob pena de ferir os postulados acima mencionados.

A posição funcional utilizada como parâmetro para o deferimento dos proventos deverá ser aquela ostentada por ocasião da revogação das “regras antigas” e entrada em vigor da nova legislação previdenciária. Se o servidor ocupava o nível/referência/classe funcional “x” naquela época, assim devem ser fixados os proventos mesmo que tenha obtido promoções e progressões funcionais em período posterior, que o levem ao nível/referência/classe funcional “x+1”, observada a atualização daqueles valores – “x” – até o momento da efetiva inativação.

Da mesma forma em relação aos adicionais por tempo de serviço e similares, se possuía direito a “y” e com o transcorrer de tempo posterior à revogação da regra que fundamenta a inativação passou a ter direito a perceber “y+1” enquanto ativo, aquele – “y” – deverá ser o parâmetro para a fixação dos proventos, os quais deverão ter os valores atualizados até o momento da efetiva inativação.

Se desejar computar os acréscimos decorrentes do decurso do tempo, deverá optar por alguma regra vigente. Do contrário, se estaria dando ultratividade às normas revogadas e, ainda, com prejuízo ao princípio da contributividade, ao equilíbrio

atuarial e financeiro do RPPS e à solidariedade, além de incidir em sistemática já rechaçada pelo STF. Aliás, a tradicional instituição de regras de transição – de severidade intermediária entre as regras antigas e as novas regras permanentes – visa exatamente assegurar uma condição diferenciada ao segurado.

Prosseguindo, nos “proventos calculados pela média”, a municipalidade ou o órgão de previdência deverá considerar os salários de contribuição e os respectivos recolhimentos do servidor ao regime próprio de previdência ao longo de sua vida funcional e contributiva, ou seja, os salários de contribuição vertidos até a data de revogação das respectivas regras, conforme dispõe a Lei nº 10.887/2004 em seu art. 1º.

Art. 1º. No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Aqui não há direito à “integralidade” e paridade e o reajuste dos proventos se dará em conformidade com os índices definidos na legislação própria de cada ente federativo.

O cálculo dos proventos, em tais hipóteses – “média” aritmética simples das 80% maiores remunerações –, deve considerar as remunerações de contribuição ou “salários de contribuição” ocorridas durante o período em que adquirido o direito para a aposentadoria. Isso porque, para fazer jus a tais aposentadorias – regras de direito adquirido, revogadas pelas reformas locais –, não poderão computar qualquer período posterior sob pena de se passar a mesclar regimes e regras, o que é vedado no direito previdenciário.

Caso pretenda computar as contribuições vertidas após a revogação das “regras antigas”, o servidor deverá optar por regras vigentes no momento da aposentadoria. Vale ressaltar a tradicional previsão de regras de transição, de severidade intermediária, as quais visam socorrer exatamente os segurados que possuíam certa expectativa de direito e, em dado momento, deixam de tê-la.

As remunerações de contribuição utilizadas no cálculo dos proventos calculados pela “média” deverão ser atualizadas até a data da concessão, conforme prescreve o art. 1º, § 1º, da Lei nº 10.887/2004.

Portanto, os servidores municipais que preencheram os requisitos legais de elegibilidade para aposentadoria até a entrada em vigor das regras da reforma do plano de benefícios local – em 31/07/2021 para todos os servidores municipais de Pato

Branco – e optaram por continuar a atividade laboral, farão jus aos cálculos de seus benefícios conforme direito adquirido, considerando, para os proventos calculados com base na remuneração (integralidade e paridade), o valor dela no momento da concessão da aposentadoria, observada a posição funcional do servidor à época da derrogação das regras antigas.

Sobre os valores mínimo e máximo de aposentadoria, antes da reforma da previdência operada pela EC 103/19 o teto era limitado à remuneração do servidor. Após a reforma, passou a ser o valor máximo pago pelo RGPS a partir do momento em que instituída a previdência complementar:

Art. 40 da EC nº 103/19 (...)

§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16.

Assim, caso o servidor haja preenchido os requisitos de elegibilidade até a data entrada em vigor das regras da reforma do plano de benefícios local – em 31/07/2021 para todos os servidores municipais de Pato Branco –, e se aposentar conforme as regras anteriores à EC 103/19, o teto dos proventos será limitado à remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

A respeito das verbas permanentes e daquelas que possuem caráter transitório, a CGM apontou com propriedade que para as primeiras o servidor efetuará o pagamento das correlatas contribuições previdenciárias, que se incorporarão aos proventos de aposentadoria, considerando-se as constantes no comprovante de remuneração do mês imediatamente anterior à concessão da inativação. Em relação às segundas, desde que incida contribuição conforme previsão legal, poderá ocorrer a incorporação aos proventos calculados com base na remuneração a depender do que dispuser a legislação local, mediante a proporcionalização do valor atualizado da respectiva verba em relação ao tempo total de contribuição exigido para a aposentadoria (v. Acórdão nº 3155/14-STP), vedada a incorporação à remuneração, ou seja, enquanto o servidor estiver em atividade (Acórdão nº 788/23-STP).

A aquisição do direito à incorporação das verbas transitórias e ao cálculo dos proventos na forma das “regras antigas” tem como termo final a entrada em vigor das regras da reforma do plano de benefícios local. Desse modo, se o tempo de contribuição considerado para aquisição do direito a tais aposentadorias é aquele ocorrido antes de sua revogação, igualmente o tempo de contribuição a ser considerado sobre as verbas transitórias deve ser aquele ocorrido até aquela data – no caso dos servidores de Pato Branco, 31/07/2021 – sob pena de se dar ultratividade às normas revogadas.

Finalmente, de relevo é a observação da CAGE quanto ao cabimento da modulação dos efeitos da presente decisão.

É de notório conhecimento que dezenas de Municípios, e o Estado do Paraná, já promoveram suas respectivas reformas previdenciárias e concederam inúmeros benefícios, dentre os quais, certamente, uma quantidade significativa em confronto com o entendimento que ora se pretende fixar.

Vale ainda registrar a necessidade de adaptar os sistemas de captação e análise de dados para possibilitar a apreciação dos atos por este Tribunal de Contas em plena sintonia com a decisão a ser veiculada.

Não seria razoável determinar a revisão de todos os atos já efetivados, muitos até já apreciados pela Corte, o que se daria em total afronta aos preceitos, postulados e princípios vigentes.

Propõe-se, então, modulação dos efeitos da decisão a fim de que as interpretações fixadas passem a ser obrigatórias apenas às aposentadorias concedidas após seu trânsito em julgado, ou seja, àquelas cuja publicação do ato inicial ocorra a partir do dia imediatamente seguinte ao trânsito em julgado da decisão da presente consulta, sem prejuízo da possibilidade de que os jurisdicionados, no exercício do seu poder de autotutela, o façam, a partir de outro momento anterior, por sua própria iniciativa.

Destaco, pontualmente, que em relação à resposta concedida ao quesito nº 1, item II, “d”, não há que ser feita modulação, pois o entendimento já é de amplo conhecimento desde o julgamento do Recurso de Revista nº 800331/17 por meio do Acórdão nº 1359/18 proferido pelo Órgão Pleno desta Corte<sup>2</sup>.

Feitas tais considerações, seguem as respostas às dúvidas apresentadas.

## 2.2 QUESTIONAMENTOS

### 2.2.1 Quesito nº 01: benefícios apurados pela média de remuneração, desde julho/1994

I - No cálculo do valor do benefício do servidor, deve ser considerada a média de remuneração do período compreendido entre 07/1994 até 31/07/2021? Ou deve ser considerada a média de remuneração do período compreendido entre 07/1994 até a data de aposentadoria mesmo sendo posterior a 31/07/2021?

Resposta: Preenchidos os requisitos legais de elegibilidade para aposentadoria antes da alteração legislativa, ou seja, antes da entrada em vigor das regras da reforma do plano de benefícios local – em 31/07/2021 para todos os servidores

2 Recurso de Revista. Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba – IPMC. Aposentadoria. Hibridismo. Benefício calculado nos termos da legislação anterior à EC 20/98. Contagem de tempo de contribuição posterior à EC 20/98. Impossibilidade. Precedentes jurisprudenciais. Repercussão Geral. Desprovisionamento do recurso de revista. Manutenção da decisão recorrida. Reforma apenas do fundamento da aposentadoria contido na decisão a quo, sem reforma de mérito. Necessidade de expedição de outro ato aposentatório fundamentado em outra regra. Possibilidade de aposentadoria com base no art. 3º da EC 47/05.

municipais de Pato Branco –, o servidor fará jus ao cálculo dos proventos pelas “regras antigas”, de forma que para os proventos calculados pela média aritmética simples das 80% maiores remunerações de contribuição deverão ser consideradas apenas aquelas ocorridas até a data da entrada em vigor das regras da reforma do plano de benefícios local, atualizadas na forma do art. 1º, §1º da Lei nº 10.887/2004.

II - Caso o período não seja limitado entre 07/1994 a 31/07/2021, e possa ser computado as remunerações de contribuição do tempo posterior a revogação da regra: a. O cálculo deve ser efetuado com base em 80% das maiores remunerações (regra válida até 31/07/2021) ou com base em 90% das maiores remunerações (regra válida no Município de Pato Branco, a partir de 01/08/2021)?

Resposta: O cálculo dos proventos deverá ser realizado conforme as regras previstas para a aposentadoria concedida, ou seja, se a inativação tem por fundamento “regra antiga” – vigente antes das alterações promovidas pela reforma local –, os proventos serão calculados segundo àquela legislação, tomando por base as 80% maiores remunerações, pois vedada a mescla de regimes e regras.

b) O valor do benefício pode ser superior à última remuneração? Pois o § 2º do artigo 40 da CF que limitava o benefício ao valor da última remuneração foi revogado pela EC 103/19.

Resposta: Ao servidor aposentado segundo as “regras antigas” – vigentes antes das alterações promovidas pela reforma local – aplica-se o limite da remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, conforme previsão do § 2º do art. 40 na redação dada pela EC nº 20/98.

- caso haja necessidade de continuar efetuando o comparativo com a última remuneração, deve ser utilizado o último holerite (posterior a 31/07/2021, data em que não estava mais em vigor essa limitação) ou deve ser comparado com o holerite de 31/07/2021 (data em que ainda estava em vigor essa limitação constitucional)?

Resposta: A comparação deve ocorrer com a remuneração atualizada até o momento da concessão, observada a posição funcional do servidor, no cargo, no momento de revogação das “regras antigas” – em 31/07/2021 para os servidores do Município de Pato Branco.

c) Nesta hipótese, caso o entendimento seja favorável, o servidor deverá optar pela renda (equivalente ao R.M.I – renda mensal do INSS), comparando somente o valor de 31/07/2021 e o da data da inativação para escolha? Ou poderá simular mês a mês após 31/07 para identificar qual é a condição mais favorável?

Resposta: Prejudicada pela resposta ao item I.

d) Se o benefício for aposentadoria proporcional por idade, essa proporcionalização deverá ser contada até a data de 31/07/2021 ou até a data da última remuneração, posterior a revogação da regra?

Resposta: Nas aposentadorias proporcionais, o tempo de contribuição deverá considerar a data da revogação, não sendo possível computar o período posterior.

III - Caso o período de cômputo de remunerações seja limitado a data de corte – 31/07/2021, o valor do benefício pode ser atualizado pelo índice de correção monetária até a data da concessão do benefício?

Resposta: Não há que se falar em atualização do benefício. No caso de proventos calculados pela média, a atualização deve se dar em relação às remunerações de contribuição utilizadas nesse cálculo, na forma do art. 1º, § 1º, da Lei nº 10.887/2004, para, então, efetuar-se o cálculo dos proventos. Assim, o valor dos proventos já estará, automaticamente, atualizado.

## 2.2.2 Quesito nº 02: benefícios apurados para servidores com direito a integralidade

I - No cálculo do valor do benefício do servidor, deve ser considerada a última remuneração, com base referência do holerite de 31/07/2021? Ou deve ser considerado o último holerite (da data de concessão do benefício) mesmo sendo posterior a 31/07/2021?

Resposta: Preenchidos os requisitos legais de elegibilidade para aposentadoria antes da alteração legislativa, ou seja, antes da entrada em vigor das regras da reforma do plano de benefícios local – em 31/07/2021 para todos os servidores municipais de Pato Branco –, para os proventos calculados com base na remuneração (integralidade e paridade), será observado o valor dela (da remuneração) no momento da concessão da aposentadoria, respeitada a situação funcional do servidor no momento da revogação das “regras antigas”.

II - Caso deva ser utilizado o último holerite do servidor, posterior a data da aprovação da reforma:

a. Poderão ser considerados acréscimos salariais, como por exemplo adicionais por tempo de serviço e promoções decorrentes de avanço na carreira pelo PCCS, concedidos em data posterior a entrada em vigor da reforma previdenciária?

Resposta: Para os proventos calculados com base na remuneração, deverá ser considerada a situação funcional do servidor no momento da revogação das “regras antigas”. O período posterior não deve ser considerado para a definição dos proventos, ou seja, os proventos deverão refletir a remuneração do servidor segundo a sua posição funcional à época da revogação, mas atualizados até a data da concessão.

b. O servidor que tenha direito de levar ao cálculo da sua integralidade, a incorporação de verbas de caráter transitório, proporcional ao tempo contributivo, essa proporcionalização poderá ser levada a efeito e adicionado ao valor do benefício previsto no último holerite? Considerando que a EC 103/2019 vedou de

forma expressa essa incorporação de verbas transitórias após a reforma, autorizando somente verbas permanente na composição do cálculo do valor da integralidade da última remuneração e esta proposição foi aprovada em nosso ordenamento local.

Resposta: Para os proventos calculados com base na remuneração, deverão ser consideradas as verbas transitórias, contribuições e legislação vigente no momento da revogação. O período posterior à revogação das “regras antigas” não deve ser considerado para a definição dos proventos, ou seja, a proporcionalização das verbas transitórias deve ocorrer em relação à situação verificada no momento da revogação (verbas e quantitativos), atualizadas até o momento da concessão da aposentadoria.

c. O valor do benefício pode ser superior a última remuneração? Pois o § 2º do artigo 40 da CF que limitava o benefício ao valor da última remuneração foi revogado pela EC103/19.

- para os servidores que levarão a conta do benefício da integralidade da última remuneração, somente verbas permanentes, caso haja necessidade de continuar efetuando o comparativo com a última remuneração, deve ser utilizado o último holerite (posterior a 31/07/2021, data em que não estava mais em vigor essa limitação) ou deve ser comparado com o holerite de 31/07/2021 (data em que ainda estava em vigor essa limitação constitucional)?

Resposta: Deve ser considerada a remuneração do momento da concessão, observada a situação funcional do servidor no momento da revogação das “regras antigas”. Exemplificando, se o servidor ocupava o nível/classe/referência “X1” no momento da revogação das “regras antigas” e “X2” no momento da concessão, os proventos devem ser deferidos de acordo com os valores do nível/classe/referência “X1” vigentes na data da concessão da aposentadoria, ou seja, os valores do nível/classe/referência “X1” atualizados na data da concessão da aposentadoria.

- para os servidores que levarão a conta do benefício da integralidade da última remuneração, verbas permanentes mais as de cunho transitório e, considerando que no Acórdão nº 3155/2014 do TCE/PR foi pacificado o entendimento do conceito de última remuneração (não sendo necessariamente o disposto no último holerite, mas sim o conceito legal da lei local) e, caso haja entendimento de que há necessidade de comparativo, far-se-á pelo último contracheque da data da concessão do benefício, em competência que esse conceito não está mais em vigor (em razão da vedação expressa da reforma) ou o comparativo deve ser feito com o holerite de 31/07/2021?

Resposta: Deve ser considerada a remuneração do momento da concessão, observada a situação funcional do servidor no momento da revogação das “regras antigas” inclusive no tocante ao cálculo das verbas transitórias. Exemplificando, se a servidora mulher possuía 15 (quinze) anos de percepção da verba transitória com incidência de contribuição no momento da revogação das “regras antigas” e 20

(vinte) anos no momento da concessão, o cálculo das verbas transitórias para efeito de incorporação aos proventos deve considerar 15/30 avos.

## 2.3 VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e resposta aos questionamentos formulados na presente consulta nos termos da fundamentação, com modulação temporal de seus efeitos, exceto quanto ao quesito nº 1, item II, “d”, no sentido de que a aplicação dos entendimentos ora fixados passa a ser obrigatória pelos jurisdicionados, sob pena de negativa de registro, em relação aos atos de concessão inicial cuja publicação ocorra a partir do dia imediatamente seguinte ao trânsito em julgado desta decisão, sem prejuízo da possibilidade de que os jurisdicionados, no exercício do seu poder de autotutela, o façam tomando por base outro momento anterior, por sua própria iniciativa.

Após o trânsito em julgado,

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) à Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização para conhecimento e realização das adaptações e ajustes devidos nos sistemas de captação e análise de dados da Corte a fim de possibilitar a apreciação dos atos em conformidade com o acórdão desta Consulta;

c) finalmente, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

## 3 DA DECISÃO,

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I - conhecer e responder aos questionamentos formulados na presente consulta nos termos da fundamentação, com modulação temporal de seus efeitos, exceto quanto ao quesito nº 1, item II, “d”, no sentido de que a aplicação dos entendimentos ora fixados passa a ser obrigatória pelos jurisdicionados, sob pena de negativa de registro, em relação aos atos de concessão inicial cuja publicação ocorra a partir do dia imediatamente seguinte ao trânsito em julgado desta decisão, sem prejuízo da possibilidade de que os jurisdicionados, no exercício do seu poder de autotutela, o façam tomando por base outro momento anterior, por sua própria iniciativa;

II - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) em seguida, à Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização para conhecimento e realização das adaptações e ajustes devidos nos sistemas de captação e análise de dados da Corte a fim de possibilitar a apreciação dos atos em conformidade com o acórdão desta Consulta;

c) finalmente, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

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, 7 de novembro de 2024 – Sessão Virtual nº 21.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# FUNARPEN

## SERVENTIAS - PAGAMENTO DE COMPLEMENTAÇÃO

### CÁLCULO DE VALORES

PROCESSO N° : 337834/23  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : FUNDO DE APOIO AO REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS  
INTERESSADO : FUNDO DE APOIO AO REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS,  
MATEUS AFONSO VIDO DA SILVA  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N° 3796/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. FUNARPEN. Complementação da receita bruta mensal das serventias extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais deficitárias. Artigo 3º, § 6º, da Lei nº 13.228/2001. Alteração legal da natureza. Previsão do teto de dez salários-mínimos do Estado do Paraná. Migração do Grupo II para o Grupo IV do Decreto nº 435/2023. Pela possibilidade, desde que existam recursos suficientes para tanto e que seja mantido o equilíbrio atuarial.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Fundo de Apoio ao Registro Civil de Pessoas Naturais – FUNARPEN, através da qual questiona se para fins de pagamento da complementação prevista no § 6º do art. 1º da Lei Estadual 13.228/2001 (com redação da Lei Estadual 21.339/2022), aplica-se o valor referente ao GRUPO IV do Decreto Estadual 436/2023.

Depois de devidamente recebida (Despacho nº 603/23-GCDA, peça nº 11), seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca que, em sua Informação nº 79/23 (peça nº 13), atestou a inexistência de decisões com força normativa sobre a matéria.

Por sua vez, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização certificou a existência de impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas à CGF, o que a motivou a solicitar que, após o julgamento, (...) os autos retornem para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários às demais unidades (Despacho n.º 548/23, peça nº 17).

Ato contínuo, a Coordenadoria de Gestão Estadual indicou a necessidade de sobrestamento do feito até o julgamento do processo nº 3486-0/23 (Instrução nº 565/23, peça nº 18), entendimento este corroborado pelo Ministério Público de Contas (Parecer nº 280/23-PGC, peça n. 21) e prontamente acatado por intermédio do Despacho nº 1482/23-GCDA (peça nº 22).

Superado o motivo ensejador do sobrestamento, visto que esta C. Corte, por meio do Acórdão nº 252/24-STP, fixou jurisprudência no sentido de que o FUNARPEN deve prestar contas a este Tribunal, a unidade técnica e o Parquet de Contas, de modo uníssono, concluíram pela possibilidade de aplicar o valor referente ao Grupo IV, do Decreto Estadual nº 435/2023, para fins pagamento da complementação prevista no § 6º do art. 3º da Lei Estadual nº 13.228/20012, tendo em vista a natureza das funções desempenhadas, condicionada a demonstração da suficiência de recursos e desde que os pagamentos não afetem o equilíbrio atuarial do fundo.

É o relato.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao disposto no artigo 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas e diante do já certificado no r. Despacho nº 603/23-GCDA (peça nº 11), corroboro o preenchimento das premissas de admissibilidade para recebimento da presente consulta, razão pela qual ingresso no mérito da questão apresentada, destinada a sanar dúvida a respeito da possibilidade de para fins de pagamento da complementação prevista no § 6º do art. 1º da Lei Estadual 13.228/2001 (com redação da Lei Estadual 21.339/2022), se aplicar o valor referente ao GRUPO IV do Decreto Estadual 435/2023.

De plano, tomo a liberdade de transcrever os excertos legais em discussão:

Lei nº 13.228/2001 - Cria o Fundo do Apoio ao Registro Civil de Pessoas Naturais - FUNARPEN e adota outras providências:

Art. 3º. Constituem-se receitas do FUNARPEN:

(...)

REDAÇÃO ORIGINAL: § 6º. O FUNARPEN, na hipótese de recursos suficientes, compensará com um valor correspondente ao salário-mínimo as serventias que tiverem receita mensal inferior a este montante.

REDAÇÃO ATUAL: § 6º O Funarpen, se houver recursos suficientes, complementarará a receita bruta mensal das serventias extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais deficitárias, respeitando-se o teto de dez salários-mínimos do Estado do Paraná, considerando-se, para fim de aferição do respeito ao teto, o somatório da complementação à receita bruta da serventia. (Redação dada pela Lei 21339 de 22/12/2022)

Decreto nº 435/2023 - Fixa os novos valores dos grupos dos Pisos Salariais do Estado do Paraná, válidos para 1º de janeiro de 2023

Art. 1º Fica reajustado, a partir de 1º de Janeiro de 2023, o piso salarial dos empregados integrantes das categorias profissionais enumeradas na Classificação Brasileira de Ocupações (Grandes Grupos Ocupacionais), com fundamento nos artigos 1º e 2º da Lei nº 21.350, de 01 de janeiro de 2023, passando a vigorar no Estado do Paraná com os seguintes valores:

I - GRUPO I - R\$ 1.731,02 (um mil, setecentos e trinta e um reais e dois centavos), com o valor hora de R\$ 7,87 (sete reais e oitenta e sete centavos) para os Trabalhadores Agropecuários, Florestais e da Pesca, correspondentes ao Grande Grupo 6 da Classificação Brasileira de Ocupações;  
II - GRUPO II - R\$ 1.798,60 (um mil, setecentos e noventa e oito reais e sessenta centavos), como valor hora de R\$ 8,18 (oito reais e dezoito centavos) para os Trabalhadores de Serviços Administrativos, Trabalhadores dos

Serviços, Vendedores do Comércio em Lojas e Mercados e Trabalhadores em Reparação e Manutenção, correspondentes aos Grandes Grupos 4, 5, 9 da Classificação Brasileira de Ocupações;

III - GRUPO III - R\$ 1.859,19 (um mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e dezenove centavos), com o valor hora de R\$ 8,45 (oito reais e quarenta e cinco centavos) para os Trabalhadores da Produção de Bens e Serviços Industriais, correspondentes aos Grandes Grupos 7 e 8 da Classificação Brasileira de Ocupações;

IV -GRUPO IV - R\$ 1.999,02 (um mil, novecentos e noventa e nove reais e dois centavos), com o valor hora de R\$ 9,09 (nove reais e nove centavos) para os Técnicos de Nível Médio, correspondentes ao Grande Grupo 3 da Classificação Brasileira de Ocupações.

Inicialmente, como bem restou frisado no bojo do parecer jurídico, prevaleceu o seguinte posicionamento (peça nº 04):

(...) Se é verdade que anteriormente o Funarpen utilizava a Faixa II, do salário-mínimo estadual, como referência para o pagamento de verba assistencial, não resta dúvida que, pela natureza das funções desempenhadas, o reenquadramento para a Faixa IV, a partir da publicação da Lei Estadual n. 21.339/2022, é medida adequada e necessária.

13. Em face do exposto opino no sentido de que não há óbice jurídico que impeça o atendimento do reenquadramento pleiteado.

14. Nada obstante é preciso deixar registrado que referido reenquadramento da referência de pagamento da renda mínima na Faixa mais generosa do salário-mínimo estadual (GRUPO IV) não assegura aos titulares dos serviços extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais a percepção automática dos respectivos valores. Com efeito: (i) é preciso, nos termos do que exige o próprio dispositivo que instituiu a renda mínima aos registradores civis de pessoas naturais, que haja recursos suficientes (art. 1º, § 6º, da Lei Estadual n. 21.339/2022) e, ainda, (ii) que os pagamentos não afetem o equilíbrio atuarial.

15. Assim, embora o reenquadramento requerido seja uma medida juridicamente adequada, o pagamento da complementação da renda mínima com base na nova faixa há de ser precedida de estudos de impacto econômico e atuarial, cabendo mencionar que a referência de 10 – dez – salários-mínimos do Estado do Paraná é o teto. Na hipótese do Conselho Diretor do Funarpen entender, após a análise dos cálculos, ser inviável economicamente pagar a complementação da renda mínima considerando a referência de 10 salários-mínimos calculados na Faixa IV, estará autorizado a decidir, de forma fundamentada, a realizar a complementação considerando a hipótese de 9 (nove) ou 9,5 (nove e meio) salários-mínimos do Estado na Faixa IV. Enfim, não há garantia legal de pagamento da renda mínima em 10 – dez – salários-mínimos do Estado do Paraná, sendo essa referência apenas o teto, e não um piso.

Tal linha de raciocínio foi integralmente acolhida pela Coordenadoria de Gestão Estadual que destacou como proposta de conclusão que, embora a partir da Lei Estadual nº 21.339/2022 a verba assistencial fixa de 1 (um) salário-mínimo para os serviços deficitários deixou de existir, sendo substituída pela garantia da renda mínima de até 10 (dez) salários-mínimos do Estado do Paraná, que possui natureza jurídica diversa, além de que essa referência seria o teto e não o piso, como já dissertou o MPC (peça 21, fls. 5 destes Autos), inexistente empecilho pela possibilidade

de se aplicar o valor referente ao GRUPO IV do Decreto Estadual nº 435/2023, por se tratar de pessoa integrante da Administração Pública, a partir do advento da Lei Estadual nº 21.339/22, Art. 1º, §6º, em consonância com o opinativo da Consultoria Jurídica da entidade, peça 4.

Na mesma senda, o Parquet de Contas defendeu a possibilidade de aplicar o valor referente ao Grupo IV, do Decreto Estadual nº 435/2023, para fins pagamento da complementação prevista no § 6º do art. 3º da Lei Estadual nº 13.228/20012, tendo em vista a natureza das funções desempenhadas, condicionada a demonstração da suficiência de recursos e desde que os pagamentos não afetem o equilíbrio atuarial do fundo.

Assim, conforme já demonstrado, não existem divergências nas conclusões atingidas pelo signatário do parecer jurídico, pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, ceifando toda e qualquer dúvida que pudesse pairar sobre o tema.

Diante do exposto, VOTO:

I - por conhecer a consulta, para, no mérito, esboçar resposta no sentido de que, consideradas as alterações estabelecidas pela Lei Estadual nº 21.339/2022 à Lei nº 13.228/2001, sobretudo em relação à modificação da natureza do montante pago às serventias extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais deficitárias, poderá ser considerado o piso salarial dos empregados compreendidos nas categorias profissionais listadas no GRUPO IV do Decreto Estadual 435/2023, contanto que haja recursos suficientes para tanto e que se resguarde o equilíbrio atuarial do FUNARPEN;

II - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno;

III - por encaminhar o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos exatos termos do Despacho nº 548/23 (peça nº 17); e

IV - por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

### 3 DA DECISÃO

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

I - consideradas as alterações estabelecidas pela Lei Estadual nº 21.339/2022 à Lei nº 13.228/2001, sobretudo em relação à modificação da natureza do montante pago às serventias extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais deficitárias, poderá ser considerado o piso salarial dos empregados compreendidos nas categorias profissionais listadas no GRUPO IV do Decreto Estadual 435/2023, contanto que haja recursos suficientes para tanto e que se resguarde o equilíbrio atuarial do FUNARPEN;

II - após o trânsito em julgado da decisão, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno;

III - encaminhar o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos exatos termos do Despacho nº 548/23 (peça nº 17); e

IV - por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 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, 7 de novembro de 2024 – Sessão Virtual nº 21.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Conselheiro Relator**  
**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Presidente**

## LICITAÇÃO COMPARTILHADA

### PARÂMETROS - CONSÓRCIO PÚBLICO - LEI Nº 14.133/21

PROCESSO Nº : 145072/23  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CONSORCIO INTERMUNICIPAL CAIUA-AMBIENTAL  
INTERESSADO : FABIANO MARCOS DA SILVA TRAVAIN  
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO Nº 3888/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Consórcio Intermunicipal Caiuá Ambiental. Licitações Compartilhadas. Conhecimento e resposta. 1) Sim. Na hipótese de o Consórcio Público elaborar Plano de Contratação Anual, este deverá contemplar as licitações compartilhadas. Eventuais licitações neste não contempladas devem ser objeto de específica e detalhada motivação, apta a justificar a excepcionalidade da contratação em face do planejamento da entidade. 2) Sim. Nos termos da Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, é possível a cessão de servidor do ente consorciado para o respectivo Consórcio, condicionada a operação à forma e condições da legislação de cada um. 3) Os consórcios públicos podem realizar licitações compartilhadas mediante quaisquer das modalidades e critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/21, observadas as particularidades da modalidade escolhida. 4) As condições necessárias para que os entes consorciados participem de licitação compartilhada estão previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/21, no que cabível, devendo sempre ser demonstrado o interesse comum do objeto, sendo de responsabilidade específica de cada um dos consorciados interessados em participar do certame, a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária. A responsabilidade de celebração dos contratos oriundos de licitação compartilhada é atribuída aos entes consorciados, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.017/07. 5) Sim. Para a hipótese de registro de preços, podem ser praticados valores distintos, conforme o local de realização do serviço ou de entrega do objeto, consoante previsto no art. 82, III, da Lei nº 14.133/21. 6) Sim, nos termos do art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/21, cabendo ao Consórcio Público sua regulamentação e aos consorciados, a formalização dos contratos destes decorrentes. 7) Sim, devendo ser observada as condições e critérios dispostos no Prejudgado nº 27. 8) É possível que consórcios não participantes da licitação façam posterior adesão da ata de registro de preços, com fundamento no artigo 86, §3º, inciso II, da Lei nº 14.133/21 c/c Lei nº 11.107/05. Ênfase, neste ponto, que adesão e carona podem ser lidos como sinônimos. 9) Sim, nos termos desta decisão.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta, formulada pelo Consórcio Intermunicipal Caiuá Ambiental – CICA, representado por seu Presidente, Sr. Fabiano Marcos da Silva Travain, objetivando o esclarecimento das seguintes questões sobre licitação compartilhada (peça 3):

1) Na elaboração do Plano de Contratação Anual realizada pelo Consórcio Público deverá contemplar as licitações compartilhadas? Poderá realizar alguma licitação que não esteja contemplada no Plano de contratação?

2) Numa determinada licitação compartilhada, o Consórcio poderá obter na comissão contratada servidor público do ente consorciado para licitação específica, uma vez que não possuía profissionais capacitados para aquele processo?

3) O Consórcio Público poderá realizar quais modalidades de licitação de forma compartilhada? Todos os critérios de julgamentos poderão ser utilizados?

4) Quais os critérios e condições necessários para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas? De quem é a responsabilidade da formalização do contrato decorrente da licitação para realização ou aquisição do objeto licitados?

5) Ao realizar licitação compartilhada, sendo similar o objeto licitado, poderá os valores serem diferentes devido a entrega do produto ou serviços ser em municípios distintos?

6) O Consórcio pode realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços, sendo esse de modo compartilhada? Em caso positivo, o ente consorciado deverá também regulamentar a utilização do sistema de registro de preço em dispensa de licitação e inexigibilidade para contratações pretendidas? A responsabilidade pela formalização do contrato decorrente dessas contratações/aquisições é do consórcio ou do ente consorciado?

7) Poderá ocorrer preferência de contratação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais ou regionais para cada ente participante em licitações compartilhadas? Caso possível quais condições e critérios a serem observados?

8) Será permitido carona na licitação compartilhada ou apenas adesão?

9) Haverá alguma modificação nas indagações e conclusões realizadas na consulta 821513/16?

Nos termos do art. 313, §2º, do Regimento Interno<sup>1</sup>, encaminhei o expediente à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, da Escola de Gestão Pública (peça 6), que, na Informação nº 23/23- SJB (peça 8), indicou decisões com normativa relacionadas aos questionamentos formulados na exordial.

Considerando, em uma primeira análise, que o objeto deste expediente não era totalmente abrangido pelas decisões encontradas, recebi a presente Consulta, ante o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade fixados pelo art. 311 da norma regimental<sup>2</sup> (peça 9).

<sup>1</sup> Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade. (...)

§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator.

<sup>2</sup> 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

Em observância ao art. 252-C do Regimento supramencionado<sup>3</sup>, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que há impactos decorrentes da decisão destes autos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas unidades desta Corte, requerendo ao fim que, após o julgamento, os autos retornem à unidade para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários (peça 12).

Ato contínuo, a Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 459/24-CGM (peça 13), propôs que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

1) Sim. Se elaborado o Plano de Contratação Anual – cuja existência preenchimento e publicação deve-se dar por previsão expressa em regulamentação do órgão ou entidade – este instrumento deverá prever as licitações compartilhadas, pois ambos são aparatos inexoravelmente ligados ao planejamento das contratações.

Quanto ao segundo questionamento, partindo-se da premissa que o PCA não é obrigatório, caso o órgão/entidade não o regulamente, todas as licitações realizadas estarão – por óbvio – fora do Plano de Contratações Anual. Por outro lado, previsto o referido plano na regulamentação do órgão, pode ser que existam licitações de emergência, que devem ser realizadas com urgência que não foram previstas no referido instrumento, mas somente em caso de clara e motivada exceção.

2) Sim. atendidos os requisitos da Lei 11.107/05, do Decreto Federal 6.017/2007 – que regulamenta a referida lei – e também do Acórdão 1582/22-TP desta Corte, tem-se como possível a cessão de servidores dos entes consorciados para o respectivo Consórcio.

3) Os consórcios públicos têm a possibilidade de realizar licitações de forma compartilhada, já devidamente conceituada na pergunta nº 01. Nesse caso, o Consórcio – como ente público que é – tem a seu dispor todas as modalidades de licitação previstas na Lei nº 14.133/2021.

Já em relação aos critérios de julgamento, todos podem ser utilizados nas licitações compartilhadas realizadas pelos Consórcios, mas na medida da modalidade escolhida, já que algumas modalidades demandam critérios de julgamento exclusivos.

4) Para que os entes consorciados participem de licitações compartilhadas, deve haver critérios e condições específicos em relação a contratação, em que a fase de planejamento tenha dado como melhor solução a contratação compartilhada. Este planejamento deve mostrar inequivocamente que o consórcio, os entes consorciados ou ambos, tenham a necessidade de contratação dos mesmos objetos/serviços.

Posteriormente, a quantidade a ser licitada informada por cada ente consorciado e pelo próprio Consórcio nos seus respectivos documentos de planejamento devem nortear o processo licitatório, com divisão em itens e lotes conforme a necessidade dos entes que participam da licitação compartilhada. Isso implica que o instrumento convocatório traga as rubricas orçamentárias dos entes consorciados e/ou do próprio Consórcio conforme os instrumentos de planejamento: Especificação da Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

Em relação ao segundo questionamento, a responsabilidade pela contratação dos objetos licitados decorrente da licitação compartilhada pode ser atribuída aos entes consorciados, conforme já explicitou consulta formulada a esta Tribunal nos autos 821513/16, respondida pelo Acórdão 1624/20 – TP, e reiterada na Consulta 731105/22, julgada pelo Acórdão 1669/23 – Tribunal Pleno.

3 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.

2) Sim. A previsão em instrumento convocatório da possibilidade de preços diferentes agora é expressa no artigo 82, III da Lei 14.133/2021; mas, somente para licitações em Registro de Preços, conforme expresso na Lei.

3) Sim. É possível desde que o Sistema de Registro de Preços esteja previsto em regulamento, conforme art. 82, § 6º da Lei 14.133/21. Como o dispositivo legal informa que os registros de preços derivados das contratações diretas se prestam exatamente a serem utilizados por mais de um órgão ou entidade, é perfeitamente possível que a “Contratação Direta seja compartilhada” entre todos os entes consorciados e a entrega dos bens ou prestação de serviços sejam direcionados aos entes participantes do consórcio.

No que tange ao segundo questionamento, a própria dicção do artigo leva à interpretação de que a regulamentação do registro de preços deve ser de quem realiza a contratação direta e o posterior registro de preços. Os demais órgãos/entidades – beneficiados pela contratação direta e SRP – são destinatários da Ata de Registro de Preços e da posterior contratação e podem, ou não, ter regulamentado o Registro de Preços. Em caso de não regulamentação por parte de algum ente consorciado, o edital deverá ser explícito a respeito das regras para o SRP, inclusive mencionando a regulamentação aplicada naquele certame.

Quanto ao último questionamento, para formalização da contratação, tendo em vista que o SRP derivado de contratação direta é realizado exatamente para atender demandar de vários órgãos/entes, quer parecer que a própria dicção da norma leva à interpretação de que a formalização será de quem tem interesse naquele produto/serviço; ou ainda conforme preveja o próprio edital.

Como a contratação direta não prescinde de planejamento, e mesmo formalização – a depender do caso – o procedimento poderá determinar quais as quantidades/unidades de produtos/serviços serão destinados a cada consorciado interessado na contratação direta, a quem caberá a formalização do contrato ou do instrumento equivalente.

4) Sim. A respeito especificamente das contratações de MPE’s locais e/ou regionais, o precedente paradigma do TCE/PR foi firmado no Prejulgado 27, que reza que é possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitações exclusivas para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, sediadas em determinado local ou região, devido à particularidade do objeto a ser licitado ou para implementar os objetivos propostos no art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006, desde que devidamente justificado.

Como a questão referiu-se à licitação compartilhada, e para cada ente participante, ou seja, para que sejam possíveis contratações locais/regionais e para cada Município consorciado; para se respeitar tanto a legislação nacional como o Prejulgado desta Corte, tem-se que cada Município componente do Consórcio deverá ter lei local a respeito de contratação local/regional e/ou no próprio instrumento de criação do próprio Consórcio. Ou – como permite o próprio Prejulgado – que cada edital de licitação compartilhada lançado pelo Consórcio traga regras claras a este respeito.

5) Preliminarmente, fixe-se a premissa que “Adesão” e “Carona” são termos técnicos das licitações e contratações, especificamente ligados ao Sistema de Registro de Preços e que – a priori – são sinônimos. Ou seja, adesão e carona – no microsistema dos registros de preços – querem dizer a mesma coisa; que é a possibilidade de entidades/órgãos que não participaram da licitação utilizarem-se da Ata de Registro de Preços de quem fez a licitação. Desta feita, o município/ente consorciado que participe da licitação realizada pelo consórcio, ou seja, que tenha manifestado interesse quando convocado, participado do planejamento, tenha produtos/serviços a ele diretamente destinados no edital e faça parte da Ata de Registro de Preços;

será um órgão participante do SRP; conforme claramente determina o artigo 6º, XLVIII da Lei 14.133/21. Estes órgãos não aderem ou pegam carona pois participam da licitação.

Já os municípios/entes que não participam da licitação, eles serão órgãos não participantes do SRP. Estes sim, podem aderir – ou pegar carona – nas Atas de Registro de Preços de outros órgãos/entidades conforme artigo 6º, XLIX da Lei 14.133/21.

A Lei 14.770/23 – que alterou a Lei 14.133/21 – permitiu que órgãos/entidades da esfera municipal aderissem a Atas de órgãos/entidades municipais. Com esse permissivo legal, e levando-se em consideração que pela própria dicção da Lei 11.107/05, os entes consorciados terão o Consórcio Público como integrante de sua Administração Indireta, é perfeitamente possível a adesão ou carona às Atas de Registro de Preços pelos entes consorciados em relação ao Consórcio e vice-versa.

9) Sim. Dado o contexto sugerido na presente consulta, haverá alteração de algumas teses apresentadas no Acórdão 1.624/20 – TP que julgou a Consulta apresentada no Processo nº 821513/16. As respostas daquela Consulta, que não colidirem com os preceitos das respostas deste presente protocolo continuarão a balizar as licitações dos Consórcios.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas exarou o Parecer nº 154/24-PGC (peça 14), pelo qual ofertou as seguintes respostas aos quesitos formulados:

1) Na elaboração do Plano de Contratação Anual realizada pelo Consórcio Público deverá contemplar as licitações compartilhadas? Poderá realizar alguma licitação que não esteja contemplada no Plano de contratação?

Sim, na hipótese de elaboração de plano de contratações anual por consórcio público, deverão ser contempladas as licitações compartilhadas por ele realizadas. Eventuais exceções, não previstas no planejamento da entidade, devem ser objeto de específica e detalhada motivação, a justificar a excepcionalidade da contratação em face do plano anual.

2) Numa determinada licitação compartilhada, o Consórcio poderá obter na comissão contratada servidor público do ente consorciado para licitação específica, uma vez que não possuía profissionais capacitados para aquele processo?

É possível a cessão de servidores dos entes consorciados para o respectivo consórcio, na forma da Lei nº 11.107/05 e do Decreto nº 6.017/07, observadas as orientações do Acórdão 1582/22-STP.

3) O Consórcio Público poderá realizar quais modalidades de licitação de forma compartilhada? Todos os critérios de julgamentos poderão ser utilizados?

Reafirmando a jurisprudência do Tribunal de Contas (Acórdão nº 1669/23-STP e Acórdão nº 1624/20-STP), os consórcios públicos podem realizar licitações compartilhadas, mediante quaisquer das modalidades e critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/21, observadas as particularidades da modalidade escolhida.

4) Quais os critérios e condições necessários para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas? De quem é a responsabilidade da formalização do contrato decorrente da licitação para realização ou aquisição do objeto licitados?

São requisitos para a participação em licitações compartilhadas a existência de interesse na contratação, a participação na etapa de planejamento (em especial, quanto à definição do objeto e aos quantitativos almejados) e a disponibilidade orçamentária para arcar com os custos decorrentes, além da observância das determinações legais quanto a regulamentos específicos. A responsabilidade pela contratação dos objetos licitados é dos entes consorciados, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.017/07.

5) Ao realizar licitação compartilhada, sendo similar o objeto licitado, poderá os valores serem diferentes devido a entrega do produto ou serviços ser em municípios distintos?

Sim, dada a aproximação jurisprudencial efetuada entre licitações compartilhadas e o sistema de registro de preços (Acórdão nº 1624/20-STP), pode-se sustentar que o permissivo legal do art. 82 da Lei nº 14.133/21 também se estende às licitações compartilhadas.

6) O Consórcio pode realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços, sendo esse de modo compartilhada? Em caso positivo, o ente consorciado deverá também regulamentar a utilização do sistema de registro de preço em dispensa de licitação e inexigibilidade para contratações pretendidas? A responsabilidade pela formalização do contrato decorrente dessas contratações/aquisições é do consórcio ou do ente consorciado?

É possível, nos termos da legislação de regência, a contratação direta (por dispensa ou inexigibilidade de licitação) mediante registro de preços. Para tanto, a regulamentação cabe ao próprio consórcio, embora a responsabilidade pela contratação seja da entidade consorciada.

7) Poderá ocorrer preferência de contratação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais ou regionais para cada ente participante em licitações compartilhadas? Caso possível quais condições e critérios a serem observados? Conforme o Prejulgado nº 27, é possível a preferência pela contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, mediante expressa previsão no instrumento convocatório, desde que devidamente justificada.

8) Será permitido carona na licitação compartilhada ou apenas adesão? Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas (Acórdão nº 1624/20-STP), e conforme as inovações propiciadas pela Lei nº 14.133/21, são lícitas tanto a adesão inicial às licitações compartilhadas quanto a adesão tardia ("carona"), desde que respeitadas as normas de regência.

9) Haverá alguma modificação nas indagações e conclusões realizadas na consulta 821513/16?

As adequações devem ser consideradas nos termos da fundamentação apresentada."

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, ocorrido pelo Despacho nº 327/23-GCFSC (peça 9), posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 311 e 312, II, do Regimento Interno<sup>4</sup>.

No que tange ao mérito desta Consulta, diante das múltiplas indagações, para maior elucidação das análises e das respostas que serão apresentadas, passo a discorrê-los de forma segmentada.

<sup>4</sup> Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

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

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

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

V - ser formulada em tese.

Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

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;

1) Na elaboração do Plano de Contratação Anual realizada pelo Consórcio Público deverá contemplar as licitações compartilhadas? Poderá realizar alguma licitação que não esteja contemplada no Plano de contratação?

O plano de contratações anual passou a integrar as normas gerais de licitações e contratações públicas com o advento da Lei nº 14.133/21<sup>5</sup>, que assim dispõem sobre o tema:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, **os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual**, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

§ 1º **O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.**

(...)

Art. 18. **A fase preparatória do processo licitatório** é caracterizada pelo planejamento e **deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado**, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O **estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e **conterá os seguintes elementos:**

(...)

II - **demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado**, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

(...)

§ 2º O **estudo técnico preliminar** deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, **quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.** (Grifei)

Previsões similares estão dispostas no Decreto Estadual nº 10.086/22<sup>6</sup>.

Pois bem. Pela leitura dos ditames legais pode-se entender que, se elaborado o Plano Anual de Contratações pela entidade, todas as licitações devem ser neste contempladas, inclusive licitações compartilhadas.

Entretando, como registrado pelo *Parquet* de Contas em seu Parecer, é possível alterar, excluir ou redimensionar o Plano.

5 Ementa: Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

6 Ementa: Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que "Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências.

Este entendimento pode, inclusive, ser extraído do Decreto nº 10.947/22<sup>7</sup>, que regulamenta, no âmbito da administração pública federal, o art. 12, VII, *caput*, da nova lei de licitações. *In verbis*:

Art. 16. **Durante o ano de sua execução, o plano de contratações anual poderá ser alterado, por meio de justificativa** aprovada pela autoridade competente.

Art. 17. O setor de contratações verificará se as demandas encaminhadas constam do plano de contratações anual anteriormente à sua execução.

Parágrafo único. **As demandas que não constarem do plano de contratações anual ensejarão a sua revisão, caso justificadas**, observado o disposto no art. 16. (Grifei)

Nesta senda, embasando-me analogicamente no Decreto supra, ratificando as posições uníssonas exaradas nos autos, eventuais certames não previstos no Plano Anual de Contratações deverão ser devidamente justificados.

Posto isto, respondo a este quesito da seguinte forma:

Sim. Na hipótese de o Consórcio Público elaborar Plano de Contratação Anual, este deverá contemplar as licitações compartilhadas. Eventuais licitações neste não contempladas devem ser objeto de específica e detalhada motivação, apta a justificar a excepcionalidade da contratação em face do planejamento da entidade.

2) Numa determinada licitação compartilhada, o Consórcio poderá obter na comissão contratada servidor público do ente consorciado para licitação específica, uma vez que não possuía profissionais capacitados para aquele processo?

Para a resolução desta dúvida, utilizo-me da Lei nº 11.107/05<sup>8</sup>, que versa acerca de contratação de consórcios públicos, que em seu art. 4º, §4º<sup>9</sup>, permite, expressamente, a cessão de servidores de entidades consorciadas à associação pública, face ao caráter colaborativo que norteia tal modalidade de afastamento.

Tal previsão também consta no Decreto nº 6.017/07<sup>10</sup>, regulamentador da lei dos consórcios públicos, complementando regras sobre o regime jurídico, adicionais, gratificações e contabilização de pagamentos dos servidores cedidos.

7 Ementa: Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

8 Ementa: “Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.”

9 § 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

10 Ementa: Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 1º Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público.

§2º O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no §1º deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.

§3º Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

E mais, apesar de o Acórdão nº 1582/22 do Tribunal Pleno<sup>11</sup>, apontado pela unidade técnica, não versar especificamente sobre a cessão de servidores públicos de entidades consorciadas à consórcio, considerando que o Ministério Público de Contas também afirma serem adequados ao caso em comento os parâmetros estabelecidos na jurisprudência, registro que os requisitos para esse tipo de movimentação ali dispostos, devem nortear a cessão ao Consórcio, no que cabível.

Destarte, assim retorno à indagação:

Sim. Nos termos da Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, é possível a cessão de servidor do ente consorciado para o respectivo Consórcio, condicionada a operação à forma e condições da legislação de cada um.

3) O Consórcio Público poderá realizar quais modalidades de licitação de forma compartilhada? Todos os critérios de julgamentos poderão ser utilizados?

Sendo o Consórcio um ente público e inexistindo restrições nos dispositivos que regulamentam os processos licitatórios<sup>12</sup> e os consórcios públicos<sup>13</sup>, este pode se utilizar de todas as modalidades, bem como de todos os critérios de julgamento prescritos na Lei nº 14.133/21, quais sejam:

Art. 28. São modalidades de licitação:

- I - pregão;
- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

§1º - Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º - É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

(...)

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I - menor preço;
- II - maior desconto;
- III - melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV - técnica e preço;
- V - maior lance, no caso de leilão;
- VI - maior retorno econômico.

Contudo, vale alertar, ainda que óbvio, que o Consórcio deve se atentar ao fato de algumas modalidades demandarem critérios de julgamento exclusivos.

Importante também consignar que, apesar de o Acórdão nº 1624/20 do Tribunal Pleno<sup>14</sup>, que versou sobre Consulta abrangendo o mesmo questionamento, porém à luz da antiga lei de licitações, Lei nº 8.666/93, ter disposto “não parecerem aplicáveis

11 Proferido nos autos de Consulta n.º 276250/21.

12 Lei n.º 14.133/21.

13 Decreto n.º 6.017/07.

14 Proferido nos autos de Consulta n.º 82151-3/16.

o concurso e o leilão” para certames compartilhados, visto o caso em comento tratar de pergunta hipotética, não especificando o objeto e a motivação da licitação compartilhada, ratificando a posição do *Parquet* de Contas, não compreendo ser possível a exclusão antecipada de tais expedientes.

Desta forma, ainda que para algumas modalidades a possibilidade de o Consórcio realizar licitações compartilhadas seja menos usual, assim respondo a indagação realizada:

Os consórcios públicos podem realizar licitações compartilhadas mediante quaisquer das modalidades e critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/21, observadas as particularidades da modalidade escolhida.

4) Quais os critérios e condições necessários para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas? De quem é a responsabilidade da formalização do contrato decorrente da licitação para realização ou aquisição do objeto licitados?

Tal como uma licitação ordinária (entenda-se aqui uma licitação realizada para atender apenas uma entidade), para que entes consorciados integrem uma licitação compartilhada, devem ser observados os requisitos previstos na Lei nº 14.133/21 que abarcam a fase preparatória do certame, no que cabível:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

**I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;**

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de

qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos. (Grifei)

Considerando a hipótese de o Consórcio ser o gerenciador com vistas à contratação conjunta pelos consorciados, o que cabe a estes é, em suma, a elaboração de estudo técnico preliminar, ou instrumento análogo, que contemple os requisitos elencados na norma acima, no que pertinente, corretamente apontados pela unidade técnica nos seguintes termos:

(...) Assim sendo, para que os entes consorciados participem de licitações compartilhadas, deve haver critérios e condições específicos em relação a contratação, em que a fase de planejamento tenha dado como melhor solução a contratação compartilhada.

Primordialmente, vislumbra-se que o primeiro critério seja que o consórcio, os entes consorciados ou ambos, tenham a necessidade de contratação dos mesmos objetos/serviços.

Posteriormente, a quantidade a ser licitada informada por cada ente consorciado e pelo próprio Consórcio nos seus respectivos documentos de planejamento devem nortear o processo licitatório, com divisão em itens e lotes conforme a necessidade dos entes que participam da licitação compartilhada. Isso implica que o instrumento convocatório traga as rubricas orçamentárias dos entes consorciados e/ou do próprio Consórcio conforme os instrumentos de planejamento: Especificação da Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência. (Grifei) Fls. 10/11 da Instrução nº 459/24-CGM, juntada na peça 13.

Assim, tenho que as condições necessárias para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas são trazidas no art. 18 da nova lei de licitações, cabendo a cada um dos consórcios a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária para suportar as obrigações decorrentes das contratações.

Apesar de não ter sido o âmago do questionamento elaborado pelo Consultante, mister registrar que, ainda que o Consórcio Público seja apenas o gerenciador da licitação, ele não está dispensado de possuir crédito orçamentário disponível para abertura do processo licitatório compartilhado, sob pena de violação aos arts. 105, 106 e 150 da Lei nº 14.133/2021<sup>15</sup>, nos termos do Acórdão nº 1669/23 do Tribunal Pleno, proferido nos autos nº 73110-5/22, sob a minha Relatoria.

No que tange a segunda indagação contida neste item, utilizo-me da redação do art. 19 do Decreto nº 6.017/07, responsável por regulamentar a Lei dos Consórcios:

Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja **contratos a serem celebrados pela**

15 Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes: (...)

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;  
(...)

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

**administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados**, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. (Grifei)

Não obstante a norma acima colacionada versar sobre a antiga lei de licitações, com fulcro no art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro<sup>16</sup>, aplico-a analogicamente ao caso em comento, tornando-se, assim, fácil concluirmos que a formalização dos pactos decorrentes de licitação compartilhada realizada por Consórcio Público, cabe aos entes consorciados.

Posto isto, compreendo que as respostas aos questionamentos devem se dar da seguinte forma:

As condições necessárias para que os entes consorciados participem de licitação compartilhada estão previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/21, no que cabível, devendo ser demonstrado o interesse comum do objeto, sendo de responsabilidade específica de cada um dos consorciados interessados em participar do certame, a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária.

A responsabilidade de celebração dos contratos oriundos de licitação compartilhada é atribuída aos entes consorciados, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.017/07.

5) Ao realizar licitação compartilhada, sendo similar o objeto licitado, poderá os valores serem diferentes devido a entrega do produto ou serviços ser em municípios distintos?

O esclarecimento desta indagação, mais uma vez, pode ser dirimido por meio da redação da nova lei de licitações. Vejamos:

Art. 82. O **edital de licitação para registro de preços** observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

**III - a possibilidade de prever preços diferentes:**

**a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;**

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo; (Grifei)

Desta forma podemos concluir que sim, poderá ser previsto no instrumento convocatório valores diferentes devido à realização ou entrega do objeto em localidades diversas.

Contudo, como acertadamente colocado pela unidade técnica, ressalto que a norma jurídica admite tal distinção somente para certames, neste caso em exame, compartilhados, que objetivem o registro de preços.

Concluindo, o esclarecimento deste ponto deve se dar da seguinte forma:

Sim. Para a hipótese de registro de preços, podem ser praticados valores distintos, conforme o local de realização do serviço ou de entrega do objeto, consoante previsto no art. 82, III, da Lei nº 14.133/21.

<sup>16</sup> Decreto-Lei n.º 4.657/42. Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

6) O Consórcio pode realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços, sendo esse de modo compartilhada? Em caso positivo, o ente consorciado deverá também regulamentar a utilização do sistema de registro de preço em dispensa de licitação e inexigibilidade para contratações pretendidas? A responsabilidade pela formalização do contrato decorrente dessas contratações/aquisições é do consórcio ou do ente consorciado?

A resposta a primeira indagação formulada neste tópico pode ser obtida do próprio texto legal, visto que a Nova Lei de Licitações trouxe regramento expresso sobre a possibilidade de utilização do sistema de registro de preços em hipóteses de contratação direta, por meio de inexigibilidade e dispensa de contratação, nestas palavras:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre: (...)

§ 6º O sistema de **registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.** (Grifei)

No tocante à regulamentação para utilização do sistema na conjectura em comento, consoante entendimento uníssono da unidade técnica e do *Parquet* de Contas, esta é de competência do Consórcio Público, na qualidade de promovente e gerenciador do registro de preços.

Por outro lado, de forma similar ao elucidado quando pormenorizado o questionamento apresentado, aqui, no item II.IV, a responsabilidade de formalização de eventual avença proveniente de registro de preços realizado por Consórcio Público, pertence aos seus órgãos consorciados.

Pelo exposto, compreendo que os questionamentos podem ser assim ser respondidos:

Sim, nos termos do art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/21, cabendo ao Consórcio Público sua regulamentação e aos consorciados, a formalização dos contratos destes decorrentes.

7) Poderá ocorrer preferência de contratação de Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte locais ou regionais para cada ente participante em licitações compartilhadas? Caso possível quais condições e critérios a serem observados?

Nesta senda, mediante o Prejulgado nº 27<sup>17</sup>, esta Corte de Contas consolidou posicionamento sobre a possibilidade, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, de se restringir a participação em licitações às empresas de pequeno porte e/ou microempresas, sediadas em determinando local ou região,

<sup>17</sup> Assunto: posicionamento deste Tribunal acerca da possibilidade de se restringir a participação, em procedimento licitatório, às empresas de pequeno porte (EPP) ou microempresas (ME) estabelecidas em certo local ou região, consoante definição do art. 48, §3º, da Lei Complementar n.º 123/2006 (Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte).  
Publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná n.º 2130, em 27/08/2019.

em virtude da peculiaridade do objeto ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006<sup>18</sup>, desde que devidamente justificado.

Considerando que a Lei Complementar estabelece normas a serem empregues no âmbito federal, estadual e municipal<sup>19</sup>, por óbvio, deve ser também aplicada pelos Consórcios Públicos e, por conseguinte, a decisão paradigma deste Tribunal deve ser observada por estas entidades públicas, em todas as suas condições e critérios.

Pertinente assentar que, ainda que o Prejulgado tenha sido proferido na vigência da Lei nº 8.666/93, seu conteúdo segue predisposto à luz da Lei nº 14.133/21, haja visto a expressa recepção à Lei Complementar nº 123/06 pela da nova lei de licitações, disposta em seu art. 4º<sup>20</sup>.

Dito que licitações realizadas por Consórcios Públicos podem prever preferência de contratação de micro e pequenas empresas locais ou regionais, para que assim seja feito para cada ente participante, compartilho do entendimento da unidade técnica no sentido de que, respeitando tanto a legislação federal como o Prejulgado, cada Município componente do Consórcio deve ter Lei municipal acerca do direito de preferência a que alude o art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06<sup>21</sup> e/ou tal previsão ser disposta no instrumento de criação, ou análogo, do próprio Consórcio, ou ainda, mediante definição no próprio instrumento convocatório da licitação compartilhada.

Imprescindível registrar que para que se aplique a restrição de localidade e/ou região, faz-se necessária a elaboração de planejamento estratégico, ou instrumento correlato, detalhado, que demonstre que a limitação, para a licitação em específico, efetivamente contribuirá para o desenvolvimento local e regional, ampliação da eficiência das políticas públicas ou incentivo à inovação tecnológica, consoante consignado no Prejulgado nº 27:

Desta forma, a Administração Pública, **amparada em planejamento estratégico**, poderá realizar licitações somente com participantes de certas circunscrições, garantindo a circulação de recursos em determinada localidade, para atingir o escopo constitucional do tratamento diferenciado e de apoio ao pequeno empresário nas compras públicas, mitigando as desigualdades e incentivando o crescimento. Assim, essa possibilidade de limitação decorre de um plano de ação, previsto em um **projeto bem**

- 18 Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.
- 19 Lei Complementar nº 123/06. Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:
- 20 Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos [arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).
- 21 Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (...) § 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

**delineado, que servirá de substrato para a lei autorizadora da medida.** Evidentemente que **a reserva de mercado**, nessa concepção, **deverá ser detalhadamente justificada, sendo vedada sua previsão genérica.** (Grifei)

Assim, compreendo que a resposta deste item assim deve se dar:

Sim, devendo ser observada as condições e critérios dispostos no Prejulgado nº 27.

8) Será permitido carona na licitação compartilhada ou apenas adesão?

Inicialmente, convém destacar que o instituto jurídico da carona se refere à possibilidade de que sejam utilizadas as atas de registros de preços vigentes, por entidades que não participaram da licitação – os chamados órgãos “caroneiros” – permitindo-lhes que contratem sem licitar<sup>22</sup>. Em outras palavras, entidade não participante poderá aderir a ata de registro de preços da licitação realizada por outro órgão.

Destaco neste sentido que os termos adesão e carona podem ser lidos como sinônimos.

Na Lei nº 14.133/21, a possibilidade do referido instituto está expressamente prevista no seu artigo 86, § 2º e seguintes, da seguinte forma:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

(...)

§ 2º **Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes**, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do **art. 23 desta Lei**;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor. (Grifei)

A primeira redação dada ao referido artigo vedava aos órgãos e entidades da administração pública municipal a referida adesão, o que gerou discussões entre os estudiosos do Direito<sup>23</sup>. Contudo, a nova redação dada pela Lei nº 14.770/23, que alterou a Lei nº 14.133/21, permitiu a adesão:

22 DA SILVEIRA DUARTE, Diego. A Adesão do “Carona” no Sistema de Registro de Preços na Célere Modalidade Eletrônica de Licitar: [Doi.org/10.29327/547387](https://doi.org/10.29327/547387). Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, p. 11-108, 2021.

23 DA SILVA JUNIOR, Andryu Antônio Lemos; FERNANDES, Thiago Albuquerque. Atas de Registro de Preços Gerenciadas por Municípios: possibilidade de adesões por órgãos não participantes e a desconstrução do federalismo da desconfiança fixado no art. 86, § 3º. Epitaya E-books, v. 1, n. 52, p. 23-44, 2023.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços **na condição de não participante poderá ser exercida:**

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

**II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação.** (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023). (Grifei)

Neste sentido, considerando que a Lei nº 11.107/05, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, evidencia em seu artigo 6, §1º<sup>24</sup>, que os entes consorciados terão o consórcio público como integrante da administração indireta, o questionamento formulado pode ser respondido de forma afirmativa.

Posto isto, respondo a este quesito da seguinte forma:

É possível que entidades não participantes da licitação façam posterior adesão da ata de registro de preços, com fundamento no artigo 86, §3º, inciso II, da Lei nº 14.133/21 c/c Lei nº 11.107/05. Enfatizo, neste ponto, que adesão e carona podem ser lidos como sinônimos.

9) Haverá alguma modificação nas indagações e conclusões realizadas na consulta 821513/16?

Visto que os questionamentos respondidos nos autos de Consulta nº 82151-3/16, mediante o Acórdão nº 1624/20 do Tribunal Pleno, se deram sob a ótica da Lei nº 8.666/93, o entendimento anteriormente esposado deve adaptar-se as modificações trazidas à égide da Lei nº 14.133/21, especialmente nos pontos em que houve inovação legislativa ou mudança de paradigma na legislação em regência.

Posto isso, a resposta a esta questão deve ser:

Sim, nos termos desta decisão.

## 2.1 VOTO

Em face de todo o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, para no mérito, assim respondê-la:

1) Na elaboração do Plano de Contratação Anual realizada pelo Consórcio Público deverá contemplar as licitações compartilhadas? Poderá realizar alguma licitação que não esteja contemplada no Plano de contratação?

Resposta: Sim. Na hipótese de o Consórcio Público elaborar Plano de Contratação Anual, este deverá contemplar as licitações compartilhadas. Eventuais

24 Art. 6º. § 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

licitações neste não contempladas devem ser objeto de específica e detalhada motivação, apta a justificar a excepcionalidade da contratação em face do planejamento da entidade.

2) Numa determinada licitação compartilhada, o Consórcio poderá obter na comissão contratada servidor público do ente consorciado para licitação específica, uma vez que não possuía profissionais capacitados para aquele processo?

Resposta: Sim. Nos termos da Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, é possível a cessão de servidor do ente consorciado para o respectivo Consórcio, condicionada a operação à forma e condições da legislação de cada um.

3) O Consórcio Público poderá realizar quais modalidades de licitação de forma compartilhada? Todos os critérios de julgamentos poderão ser utilizados?

Resposta: Os consórcios públicos podem realizar licitações compartilhadas mediante quaisquer das modalidades e critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/21, observadas as particularidades da modalidade escolhida.

4) Quais os critérios e condições necessários para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas? De quem é a responsabilidade da formalização do contrato decorrente da licitação para realização ou aquisição do objeto licitados?

Resposta: As condições necessárias para que os entes consorciados participem de licitação compartilhada estão previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/21, no que cabível, devendo sempre ser demonstrado o interesse comum do objeto, sendo de responsabilidade específica de cada um dos consorciados interessados em participar do certame, a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária.

A responsabilidade de celebração dos contratos oriundos de licitação compartilhada é atribuída aos entes consorciados, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.017/07.

5) Ao realizar licitação compartilhada, sendo similar o objeto licitado, poderá os valores serem diferentes devido a entrega do produto ou serviços ser em municípios distintos?

Resposta: Sim. Para a hipótese de registro de preços, podem ser praticados valores distintos, conforme o local de realização do serviço ou de entrega do objeto, consoante previsto no art. 82, III, da Lei nº 14.133/21.

6) O Consórcio pode realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços, sendo esse de modo compartilhada? Em caso positivo, o ente consorciado deverá também regulamentar a utilização do sistema de registro de preço em dispensa de licitação e inexigibilidade para contratações pretendidas? A

responsabilidade pela formalização do contrato decorrente dessas contratações/aquisições é do consórcio ou do ente consorciado?

Resposta: Sim, nos termos do art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/21, cabendo ao Consórcio Público sua regulamentação e aos consorciados, a formalização dos contratos destes decorrentes.

7) Poderá ocorrer preferência de contratação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais ou regionais para cada ente participante em licitações compartilhadas? Caso possível quais condições e critérios a serem observados?

Resposta: Sim, devendo ser observada as condições e critérios dispostos no Prejulgado nº 27.

8) Será permitido carona na licitação compartilhada ou apenas adesão?

Resposta: É possível que consórcios não participantes da licitação façam posterior adesão da ata de registro de preços, com fundamento no artigo 86, §3º, inciso II, da Lei nº 14.133/21 c/c Lei nº 11.107/05. Ênfase, neste ponto, que adesão e carona podem ser lidos como sinônimos.

9) Haverá alguma modificação nas indagações e conclusões realizadas na consulta 821513/16?

Resposta: Sim, nos termos desta decisão.

Na sequência, remetam-se os autos ao Ministério Público de Contas para ciência desta decisão.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhem os autos à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno<sup>25</sup>, e após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, consoante solicitado no Despacho nº 250/23-CGF (peça 12).

Cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>26</sup>, determino o encerramento do feito, remetendo-os à Diretoria de Protocolo para que promova o seu arquivamento<sup>27</sup>.

25 Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

II - organizar a jurisprudência no âmbito do Tribunal, procedendo à indexação, inclusive dos atos normativos;

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;

IV - constituir acervo mediante política de seleção, aquisição e destinação de documento, em qualquer suporte informacional, promovendo o seu registro e controle;

26 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

§ 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.

27 Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (...)

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;

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, para no mérito, assim respondê-la:

I - Na elaboração do Plano de Contratação Anual realizada pelo Consórcio Público deverá contemplar as licitações compartilhadas? Poderá realizar alguma licitação que não esteja contemplada no Plano de contratação?

Resposta: Sim. Na hipótese de o Consórcio Público elaborar Plano de Contratação Anual, este deverá contemplar as licitações compartilhadas. Eventuais licitações neste não contempladas devem ser objeto de específica e detalhada motivação, apta a justificar a excepcionalidade da contratação em face do planejamento da entidade;

II - Numa determinada licitação compartilhada, o Consórcio poderá obter na comissão contratada servidor público do ente consorciado para licitação específica, uma vez que não possuía profissionais capacitados para aquele processo?

Resposta: Sim. Nos termos da Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, é possível a cessão de servidor do ente consorciado para o respectivo Consórcio, condicionada a operação à forma e condições da legislação de cada um;

III - O Consórcio Público poderá realizar quais modalidades de licitação de forma compartilhada? Todos os critérios de julgamentos poderão ser utilizados?

Resposta: Os consórcios públicos podem realizar licitações compartilhadas mediante quaisquer das modalidades e critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/21, observadas as particularidades da modalidade escolhida;

IV - Quais os critérios e condições necessários para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas? De quem é a responsabilidade da formalização do contrato decorrente da licitação para realização ou aquisição do objeto licitados?

Resposta: As condições necessárias para que os entes consorciados participem de licitação compartilhada estão previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/21, no que cabível, devendo sempre ser demonstrado o interesse comum do objeto, sendo de responsabilidade específica de cada um dos consorciados interessados em participar do certame, a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária;

A responsabilidade de celebração dos contratos oriundos de licitação compartilhada é atribuída aos entes consorciados, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.017/07;

V - Ao realizar licitação compartilhada, sendo similar o objeto licitado, poderá os valores serem diferentes devido a entrega do produto ou serviços ser em municípios distintos?

Resposta: Sim. Para a hipótese de registro de preços, podem ser praticados valores distintos, conforme o local de realização do serviço ou de entrega do objeto, consoante previsto no art. 82, III, da Lei nº 14.133/21;

VI - O Consórcio pode realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços, sendo esse de modo compartilhada? Em caso positivo, o ente consorciado deverá também regulamentar a utilização do sistema de registro de preço em dispensa de licitação e inexigibilidade para contratações pretendidas? A responsabilidade pela formalização do contrato decorrente dessas contratações/aquisições é do consórcio ou do ente consorciado?

Resposta: Sim, nos termos do art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/21, cabendo ao Consórcio Público sua regulamentação e aos consorciados, a formalização dos contratos destes decorrentes;

VII - Poderá ocorrer preferência de contratação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais ou regionais para cada ente participante em licitações compartilhadas? Caso possível quais condições e critérios a serem observados?

Resposta: Sim, devendo ser observada as condições e critérios dispostos no Prejulgado nº 27;

VIII - Será permitido carona na licitação compartilhada ou apenas adesão?

Resposta: É possível que consórcios não participantes da licitação façam posterior adesão da ata de registro de preços, com fundamento no artigo 86, §3º, inciso II, da Lei nº 14.133/21 c/c Lei nº 11.107/05. Enfatizo, neste ponto, que adesão e carona podem ser lidos como sinônimos;

IX - Haverá alguma modificação nas indagações e conclusões realizadas na consulta 821513/16?

Resposta: Sim, nos termos desta decisão.

Na sequência, remeter os autos ao Ministério Público de Contas para ciência desta decisão.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno, e após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, consoante solicitado no Despacho nº 250/23-CGF (peça 12).

Cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, determinar o encerramento do feito, remetendo-os à Diretoria de Protocolo para que promova o seu arquivamento.

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, 21 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

## PAGAMENTO ADMINISTRATIVO NORMA REVOGADA - CONTRATO DE TRABALHO DIREITO ADQUIRIDO

PROCESSO N° : 463523/24  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
INTERESSADO : LUCIANO BORGES DOS SANTOS  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N° 3884/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Procuradoria Geral do Estado. Pagamento administrativo de parcela prevista em norma administrativa revogada por lei ou portaria, no caso de referido direito ter sido incorporado ao contrato de trabalho em momento anterior à revogação da norma que concedia referido benefício. Possibilidade, em respeito ao direito adquirido e à irretroatividade de condição menos benéfica nos contratos de trabalho. Resposta à consulta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Versa o processo sobre consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado por meio da qual indaga acerca da seguinte questão:

É possível o pagamento administrativo da parcela prevista em norma administrativa revogada por determinação do TCE no caso do direito previsto em tal norma já ter sido incorporado ao contrato de trabalho do beneficiário antes da revogação da norma instituidora do benefício?

Justifica o interessado que a matéria, após anos de decisões, encontra-se pacificada judicialmente e a resistência por parte de órgãos da administração em reconhecer o direito pleiteado por seus empregados vem acarretando custos desnecessários ao erário com honorários advocatícios sucumbenciais de 5% a 15%, juros, correção monetária e honorários de perito contábil. Dessa forma, a resposta à consulta poderá promover economia aos cofres públicos e reduzir a litigiosidade em torno de tema já pacificado na jurisprudência.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Trabalhista vinculada à PGE (peças nos 4 e 11), no qual detalhou todo o contexto fático e jurídico em que surgiu a situação exposta e concluiu que sim, é possível o pagamento administrativo da parcela prevista em norma administrativa revogada por determinação do TCE no caso do direito previsto em tal norma já ter sido incorporado ao contrato de trabalho do beneficiário antes da revogação da norma instituidora do benefício.

Por meio do Despacho nº 902/24-GCDA conheci da presente consulta, encontrando-se presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa<sup>1</sup>.

Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca anotou que foram encontradas algumas decisões específicas e outras correlatas ao objeto do expediente, com e sem força normativa, as quais podem nortear a resposta a ser dada por esta Corte de Contas - Acórdão nº 377/07-TP (Consulta), Acórdão nº 129/08-TP (Consulta), Acórdão nº 3917/20-TP (Recurso de Revista) e Acórdão nº 667/19-2C (Requerimento de Servidor).

Assim, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Estadual para instrução e ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

A unidade técnica, após preciso exame do caso, pronunciou-se pela resposta às colocações nos termos abaixo (peça nº 20):

Sim, é possível o pagamento administrativo de parcela prevista em norma administrativa revogada por lei ou portaria, no caso de referido direito ter sido incorporado ao contrato de trabalho em momento anterior à revogação da norma que concedia referido benefício, em respeito à irretroatividade prevista no artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal, no artigo 6º, da LINDB e no artigo 468, da CLT.

O Ministério Público, por sua vez, corroborou os entendimentos da Procuradoria Geral e da CGE (peça nº 21).

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná, contribuindo com a economia de recursos públicos, até então destinados inocuamente ao patrocínio de defesa em demandas judiciais e pagamento de custas e honorários de sucumbência.

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e nos pareceres jurídicos lançados pela procuradoria do ente interessado e pelo Órgão Ministerial atuante perante esta Corte, todos os três convergentes, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

A fim de ilustrar a pertinência da consulta, a PGE apresentou em sua manifestação caso prático ocorrido no âmbito da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Paraná - EMATER. Confira-se:

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

A licença prêmio é um benefício criado pelas Portarias nº 150/85, 61/86 e 133/86 da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACARPA). Na visão da lei e jurisprudência, trata-se de regulamento do empregador.

A ACARPA foi uma organização privada de utilidade pública que atuou no desenvolvimento de atividades de extensão rural na segunda metade do século passado. Por certo período, tal associação foi contemporânea do EMATER. Quando a ACARPA entrou em fase de extinção, muitos de seus contratados foram admitidos no EMATER como empregados públicos, promovendo-se uma sucessão de empregadores.

O benefício, assim, continuou sendo concedido pelo EMATER, incluindo a conversão da licença em indenização, até 1995, quando, também por orientação do TCE, a autarquia editou a Portaria nº 38/95, suspendendo a conversão em pecúnia da benesse.

Poucos anos depois, em 2001, o EMATER, novamente instado pelo TCE (Resolução nº 1.273/95), suspendeu a própria Portaria nº 133/86, da ACARPA. Por fim, em 2007, inspirado no Acórdão nº 1.957/06, do TCE, o EMATER editou a Portaria nº 14/07, que revogou a Portaria nº 133/86, da antiga associação, extinguindo a possibilidade de concessão administrativa do benefício.

Em se tratando de norma regulamentar favorável revogada, aplica-se o art. 468, da CLT, e o entendimento previsto na Súmula nº 51, I, do TST.

Com a cessação do adimplemento administrativo do benefício, a matéria passou a ser judicializada perante o regional trabalhista paranaense.

Até o deslinde de 2018, existiam visões distintas no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (TRT 9). Isso muda com o julgamento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 0000239- 03.2018.5.09.0000, cuja conclusão findou com a edição do seguinte enunciado jurisprudencial: [...]

No Tribunal Superior do Trabalho (TST), prevalece a aplicação da Súmula nº 51, I, do mesmo Tribunal. Exemplos de casos que foram levados ao TST com fito de averiguar a reação daquela corte apontam o insucesso das empreitadas da Procuradoria: [...]

Contudo, emerge um limbo jurídico-administrativo a ser preenchido, pois a simples revogação do regulamento por determinação do TCE, sem resguardo explícito do direito adquirido sobre as parcelas futuras do benefício, impede a autarquia de promover também o pagamento administrativo dos períodos posteriores para quem adquiriu o direito anteriormente.

O regramento jurídico base para a demarcação do tema encontra-se colocado nos termos abaixo:

Art. 5º, XXXVI, CRFB: A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Art. 6º, LINDB: A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Art. 468, CLT: Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.

Súmula nº 51 do TST: NORMA REGULAMENTAR. VANTAGENS E OPÇÃO PELO NOVO REGULAMENTO. ART. 468 DA CLT (incorporada a Orientação Jurisprudencial nº 163 da SBDI-1) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005.

I - As cláusulas regulamentares, que revoguem ou alterem vantagens deferidas anteriormente, só atingirão os trabalhadores admitidos após a revogação ou alteração do regulamento. (ex-Súmula nº 51 - RA 41/1973, DJ 14.06.1973).

Atenta a tal conjuntura, a CGE acertadamente lançou suas ponderações, com destaque para os trechos em sequência:

Direito adquirido é um princípio que assegura a proteção de direitos que já foram constituídos e que não podem ser retirados ou alterados de maneira retroativa. Isso significa que, uma vez que um direito é legitimamente adquirido, ele deve ser respeitado e não sujeito a modificações que agravem sua condição, principalmente em relação a novas leis ou regulamentos que possam vir a ser criados.

De forma geral, direito adquirido é aquele que, por determinação ou obrigação vinculada a uma lei, já pertence ao titular de determinado direito, já fazendo parte de seu patrimônio jurídico. Um direito adquirido não poderá ser suprimido, extinguido ou modificado por lei, caso isso aconteça a lei poderá ser considerada inconstitucional.

[...]

Este dispositivo (art. 5º, XXXVI, da Constituição) garante que os direitos já adquiridos pelos indivíduos não podem ser prejudicados por legislações futuras. Assim, é assegurada a estabilidade das relações jurídicas e a segurança patrimonial, protegendo os cidadãos de mudanças abruptas na legislação.

[...]

Essa interpretação reforça a necessidade de respeitar os direitos já incorporados ao patrimônio dos indivíduos, garantindo que não haja retroatividade que prejudique direitos adquiridos previamente.

Já no âmbito da CLT, o direito adquirido é igualmente importante para a proteção dos direitos trabalhistas.

... os trabalhadores não podem renunciar a direitos que já foram garantidos a eles e que esses direitos, uma vez adquiridos, devem ser respeitados e não podem ser alterados em prejuízo ao trabalhador.

[...]

Analisando-se o caso concreto, conforme trazido pela consulente, a licença prêmio foi um benefício criado pelas Portarias nº 150/85, 61/86 e 133/86 da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACARPA), cujos funcionários foram posteriormente incorporados pela EMATER, situação em que se manteve os contratos e o regime jurídico de contratação dos empregados.

Ocorre que, em 2007, em decorrência de orientação emitida por esta Casa de Contas através do acórdão 1.957/06, a EMATER editou a portaria 14/07, que revogou a então portaria 133/86, que previa o benefício da licença prêmio aos empregados oriundos da ACARPA. Ou seja, o efeito prático de tal revogação foi de que todos os empregados da EMATER, novos e antigos, a partir de então, deixaram de ter o direito à licença prêmio (respeitou-se somente o direito adquirido de já possuir o direito de fruição, total ou parcial, à época da emissão da portaria).

Por mais que, naquela época, tenha-se ratificado a possibilidade de concessão aos servidores que já houvessem preenchido os requisitos regulamentares para fruição, em prestígio ao direito adquirido, e concordando-se a fruição parcial daqueles que tivessem, ao momento da revogação, dez anos incompletos do decênio em curso, a decisão jamais poderia ter sido aplicada com efeitos retroativos (de remover, do contrato de trabalho dos funcionários antigos, tal direito), vez que tanto a CF88, quanto a CLT, vedam a retroatividade de condição menos benéfica ao empregado.

Portanto, é devido reconhecer-se o direito afirmado e permitir que os órgãos e entidades da administração pública municipal e estadual procedam diretamente ao pagamento de verbas e parcelas pleiteadas por seus empregados, uma vez constatado pelo pagador que se encontram atendidas as condições descritas acima.

Nessa ordem de ideias, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

## 2.1 VOTO

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnicos, ministerial e da procuradoria trabalhista da entidade consulente e VOTO pelo conhecimento e resposta ao questionamento formulado na presente consulta nos seguintes termos:

É possível o pagamento administrativo da parcela prevista em norma administrativa revogada por determinação do TCE no caso do direito previsto em tal norma já ter sido incorporado ao contrato de trabalho do beneficiário antes da revogação da norma instituidora do benefício?

Resposta: Sim, é possível o pagamento administrativo de parcela prevista em norma administrativa revogada por lei ou portaria, no caso de referido direito ter sido incorporado ao contrato de trabalho em momento anterior à revogação da norma que concedia referido benefício, em respeito à irretroatividade prevista no artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal, no artigo 6º da LINDB e no artigo 468 da CLT.

Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas,

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

## 3 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 ao questionamento formulado na presente consulta nos seguintes termos:

I - É possível o pagamento administrativo da parcela prevista em norma administrativa revogada por determinação do TCE no caso do direito previsto em tal norma já ter sido incorporado ao contrato de trabalho do beneficiário antes da revogação da norma instituidora do benefício?

Resposta: Sim, é possível o pagamento administrativo de parcela prevista em norma administrativa revogada por lei ou portaria, no caso de referido direito ter sido incorporado ao contrato de trabalho em momento anterior à revogação da norma que concedia referido benefício, em respeito à irretroatividade prevista no artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal, no artigo 6º da LINDB e no artigo 468 da CLT;

II - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas:

a) encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) em seguida, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

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, 21 de novembro de 2024 – Sessão Virtual nº 22.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

## PAGAMENTO ANTECIPADO

### PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - SAÚDE - LEI Nº 14.133/21, ARTIGO 145

PROCESSO Nº : 812052/23  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO  
INTERESSADO : TAUILLO TEZELLI  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 3520/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Município de Campo Mourão. Antecipação de pagamento em contratos firmados para prestação de serviços. Possibilidade em caráter excepcional, desde que atendidas as condicionantes previstas no art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133/21. Resposta à consulta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Versa o processo sobre consulta formulada pelo senhor Prefeito do Município de Campo Mourão por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

- 1) O Poder Executivo Municipal pode realizar a antecipação parcial ou integral do pagamento em contratos de prestação de serviços de saúde, cujo pagamento é realizado por procedimento realizado?
- 2) Em caso positivo, é indispensável a utilização de instrumentos de cautela ou de garantia que assegurem o pleno cumprimento do objeto?
- 3) A situação econômico-financeira do prestador de serviço, ainda que filantrópico, é justificativa suficiente para excepcionalidade prevista do § 2º do art. 145 da Lei 14.133/2021?

Justifica o gestor que a partir da Nova Lei de Licitações a matéria, até então disciplinada em doutrina e jurisprudência, passou a ter previsão legal.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica do Município, assinalando para a possibilidade de ocorrer pagamento antecipado, de maneira excepcional, dependendo tal medida do preenchimento dos requisitos previstos em lei - art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133/21 - e desde que destinada à consecução de interesse público. Não houve, contudo, manifestação a respeito do último dos questionamentos.

Dessa forma, por meio do Despacho nº. 1610/23-GCDA intimei o senhor Prefeito interessado a fim de que realizasse a complementação do parecer jurídico.

O prazo transcorreu sem apresentação de reposta, mesmo com deferimento de pedido de prorrogação, conforme certificado pela Diretoria de Protocolo à peça nº 15.

Nessas condições, conforme Despacho nº 273/24-GCDA, conheci parcialmente da presente consulta, relativamente às dúvidas de números 1 e 2, encontrando-se presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa<sup>1</sup>.

Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca anotou que foram encontradas decisões com e sem força normativa que podem nortear a resposta a ser dada por esta Corte de Contas - Acórdão nº 2913/23-TP (Consulta), Acórdão nº 3441/23-TP (Representação) e Acórdão nº 3247/23-TP (Consulta).

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

A unidade técnica, após preciso exame do caso, pronunciou-se pela resposta às colocações nos termos abaixo (peça nº 23):

1 - O Poder Executivo somente pode antecipar, parcial ou totalmente, o pagamento em contratos de prestação de serviços de qualquer natureza se presentes os dois requisitos do artigo 145, § 1º, da Lei nº 14.133/21: se a medida propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, o que deve ser demonstrado objetivamente, por meio de prévia justificativa no processo licitatório e estar expressamente prevista no edital.

2- Não é indispensável a exigência de garantia nos casos de antecipação de pagamento já que a Lei nº 14.133/21 a prevê como faculdade, no entanto, exige-se do gestor público, para dispensar a garantia, avaliação criteriosa da situação concreta, considerando-se que a operação pode envolver riscos para a Administração Pública.

O Ministério Público, por sua vez, corroborou os entendimentos da Procuradoria Municipal e da CGM (peça nº 24).

O expediente passou também pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização, a qual informou que o tema abordado na Consulta impacta na atividade de fiscalização, motivo pelo qual solicitou que após o julgamento os autos retornem à Coordenadoria considerando eventual necessidade de atualização das orientações às equipes de fiscalização (peça nº 22).

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná, tratando-se de inclusão normativa expressa contemplada na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

<sup>1</sup> 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.

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e nos pareceres jurídicos lançados pela procuradoria do ente interessado e pelo Órgão Ministerial atuante perante esta Corte, todos os três convergentes, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

Em regra, a antecipação de pagamentos das despesas é vedada no âmbito da administração pública, de acordo com a ordem das etapas - empenho, liquidação e pagamento - estabelecidas pela Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro.

Em relação à situação excepcional suscitada, que retrata uma inversão das fases da despesa orçamentária, o regramento específico já anunciado tem o seguinte teor:

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta. (destaques nossos)

§ 2º A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.

§ 3º Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido.

Atento ao que vinha sendo aceito e permitido em âmbito jurisprudencial, o legislador passou então a abordar as hipóteses em que o prévio pagamento propiciar economia efetiva para os cofres públicos ou se apresentar como condição para a aquisição do bem ou serviço desejado pela administração.

E para isso, exige-se demonstração objetiva e justificada dentro do processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou no instrumento que formalizar contratação direta.

No ponto de interesse específico do gestor consultante - prestação de serviços na área de saúde - a CGM bem observou que “salvo alguma circunstância muito específica, não se vislumbra na citada situação a possibilidade de efetivo benefício para o Município, uma vez que os serviços de saúde são pagos após serem prestados e, nesse caso, a única hipótese de benefício para o ente público seria o desconto no valor do serviço, o que, por outro lado, não se mostra vantajoso para o contratado, havendo incompatibilidade de interesses para que houvesse a antecipação do pagamento.”

Desse modo, a resposta à consulta é dada levando em consideração a prestação de serviços de qualquer natureza.

Prosseguindo, sobre a permissão para dispensa da utilização de instrumentos de cautela ou de garantia visando assegurar o pleno cumprimento do objeto contratado,

embora o termo empregado no § 2º do artigo 145 - poderá - revele uma faculdade que foi conferida ao administrador, cumpre alertar que ao adiantar valores ao contratado o poder público assume riscos consideráveis, uma vez que, no caso de inexecução, é possível que o prejuízo não venha a ser recuperado, pelo que o gestor só deve deixar de exigir o reforço da garantia quando puder demonstrar objetivamente que o risco de prejuízo para a situação de inexecução do contrato é baixo.

Inclusive, o Tribunal de Contas da União entende que pagamento antecipado de contrato sem as devidas cautelas configura erro grosseiro e pode acarretar responsabilização direta do envolvido.

A propósito:

A antecipação de pagamentos, em descompasso com a execução do objeto, sem previsão no edital e sem as devidas garantias ao resguardo do interesse da Administração Pública, constitui irregularidade grave, suficiente para julgar irregulares as contas e ensejar, por configurar erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB), aplicação de sanção aos responsáveis. (Acórdão nº 3328/23)

Para fins de responsabilização perante o TCU, caracteriza erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) a realização de pagamento antecipado sem justificativa do interesse público na sua adoção, sem previsão no edital de licitação e sem as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto pactuado. (Acórdão nº 9209/22)

Nessa ordem de ideias, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

## 2.1 VOTO

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnicos, ministerial e da procuradoria jurídica do município interessado e VOTO pelo conhecimento e resposta aos questionamentos formulados na presente consulta nos seguintes termos:

a) O Poder Executivo Municipal pode realizar a antecipação parcial ou integral do pagamento em contratos de prestação de serviços de saúde, cujo pagamento é realizado por procedimento realizado?

Resposta: O Poder Executivo somente pode antecipar, parcial ou totalmente, o pagamento em contratos de prestação de serviços de qualquer natureza se presentes os dois requisitos do artigo 145, § 1º, da Lei nº 14.133/21: se a medida propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, o que deve ser demonstrado objetivamente, por meio de prévia justificativa no processo licitatório e estar expressamente prevista no edital.

b) Em caso positivo, é indispensável a utilização de instrumentos de cautela ou de garantia que assegurem o pleno cumprimento do objeto?

Resposta: Não é indispensável a exigência de garantia nos casos de antecipação de pagamento já que a Lei nº 14.133/21 a prevê como faculdade, no entanto, exige-se

do gestor público, para dispensar a garantia, avaliação criteriosa da situação concreta, considerando-se que a operação pode envolver riscos para a Administração Pública.

Após o trânsito em julgado,

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para conhecimento e atualização das orientações a serem dirigidas às equipes de fiscalização;

c) finalmente, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

### 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 aos questionamentos formulados na presente consulta nos seguintes termos:

I - O Poder Executivo Municipal pode realizar a antecipação parcial ou integral do pagamento em contratos de prestação de serviços de saúde, cujo pagamento é realizado por procedimento realizado?

Resposta: O Poder Executivo somente pode antecipar, parcial ou totalmente, o pagamento em contratos de prestação de serviços de qualquer natureza se presentes os dois requisitos do artigo 145, § 1º, da Lei nº 14.133/21: se a medida propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, o que deve ser demonstrado objetivamente, por meio de prévia justificativa no processo licitatório e estar expressamente prevista no edital;

II - Em caso positivo, é indispensável a utilização de instrumentos de cautela ou de garantia que assegurem o pleno cumprimento do objeto?

Resposta: Não é indispensável a exigência de garantia nos casos de antecipação de pagamento já que a Lei nº 14.133/21 a prevê como faculdade, no entanto, exige-se do gestor público, para dispensar a garantia, avaliação criteriosa da situação concreta, considerando-se que a operação pode envolver riscos para a Administração Pública;

III - Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos:

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para conhecimento e atualização das orientações a serem dirigidas às equipes de fiscalização;

c) finalmente, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

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, 24 de outubro de 2024 – Sessão Virtual nº 20.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

## PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DESPESA - PERÍODO ELEITORAL - EMERGÊNCIA SANITÁRIA

PROCESSO N° : 204382/24  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ANTONINA  
INTERESSADO : JOSE PAULO VIEIRA AZIM, MUNICÍPIO DE ANTONINA  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO N° 3338/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Questionamento sobre a contabilização de gastos realizados com publicidade institucional visando o enfrentamento de emergência sanitária (surto de dengue) em período eleitoral. Possibilidade de exclusão dos limites legais do art. 73, incisos VI e VII, da Lei nº 9.504/97, para fins de fiscalização, preservada a competência da Justiça Eleitoral.

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Antonina, Sr. José Paulo Vieira Azim, indagando se “o montante aplicado em publicidade para o enfrentamento de surto dengue deve ser computado no limite de gastos com publicidade institucional no ano eleitoral.”

Contextualizou que a Secretaria Municipal de Saúde, em virtude de situação de emergência sanitária, decorrente do surto de dengue vivenciado no Município, busca a contratação de publicidade por meio de carro som, destinado à conscientização da população a respeito dos riscos da contaminação, entretanto teme extrapolar o limite de gastos com publicidade institucional no ano eleitoral.

Apresentou parecer jurídico (peça 04) elaborado pelo Procurador-Geral do Município, que informou que a situação emergencial decorre de surto de dengue reconhecido pelo Decreto Municipal nº 53/2024 (peça 07), pelo Decreto Estadual nº 4794/2024 (peça 06) e pela Portaria Federal nº 777/2024. Ao final, sustentou que, à luz da decisão proferida pela Justiça Eleitoral em situação análoga de enfrentamento da COVID-19, quanto à vedação prevista no art. 73, inc. VII da Lei das Eleições,<sup>1</sup> deve ser excluído do cômputo das regras especiais de despesa no ano eleitoral a publicidade voltada à prevenção do surto de dengue que assola o Município de Antonina.

A consulta foi admitida pelo Despacho nº 457/24 (peça 9), com determinação de tratamento prioritário, dada a urgência vivenciada pela municipalidade.

Por meio da Informação nº 42/24 (peça 11), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca assentou a inexistência de acórdãos com força normativa que tratem

<sup>1</sup> AgR-REspEl nº 060033090, rel. Min. Benedito Gonçalves, Ac. de 28.09.2023.

especificamente do tema ora questionado, porém elencou três decisões que tangenciam a matéria.<sup>2</sup>

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização foi cientificada na forma do art. 252-C do Regimento Interno e, mediante o Despacho nº 355/24 (peça 13), sugeriu o retorno dos autos àquela unidade após o julgamento, considerando a eventual necessidade de atualização das orientações às equipes de fiscalização.

Remetidos os autos para manifestação conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 4597/24 (peça 14), apresentou parecer com o seguinte opinativo de resposta:

Pergunta: O montante aplicado em publicidade para o enfrentamento do surto de Dengue será computado no limite disposto na legislação eleitoral?  
Resposta: Nos termos do Acórdão nº 6169/16 – do Tribunal Pleno, “Compete à Justiça Eleitoral reconhecer o enquadramento de gastos na exceção prevista na alínea “b”, do inc. VI, do art. 73, da Lei 9.504/97, cabendo ao TCE/PR o exame dos fatos dentro do contexto das prestações de contas.”

Já o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 29/24 (peça 15), opinou pela resposta nos seguintes termos:

Resposta: Comprovada a existência de surto endêmico de dengue, e reconhecida a situação de grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral, a realização de despesas de publicidade institucional destinadas ao enfrentamento da doença infecciosa viral não se sujeitam às vedações e limites impostos no art. 73, incisos VI e VII, da Lei nº 9.507/97.

É o relatório.

## 1 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.

Conforme abordado pelos pareceres técnicos, a consulta em exame versa sobre dúvida interpretativa acerca dos limites da vedação imposta pelo art. 73, VI, “b” e VII, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), cujo teor prescreve que:

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**;

(...)

2 Acórdão nº 1608/20-STP; Acórdão nº 6169/16-STP e Acórdão nº 1128/20-STP.

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) (g.n.)

Da inteligência conjunta desses dispositivos legais, conforme apontado pelo Ministério Público de Contas, a fl. 4 da peça 15, é possível assentar que

o legislador fixou duas restrições para os gastos com publicidade governamental no período eleitoral: (i) proibição de autorização de publicidade institucional nos três meses que antecedem o pleito, e (ii) fixação de um limite de gastos com publicidade no 1º semestre do ano de eleição.

Por outro lado, conforme indicado no mesmo Parecer 296/24, a parte final da redação do art. 73, VII, “b” da Lei nº 9.504/97 previu hipótese de exceção, em caso de “grave e urgente necessidade pública – como é o caso de gastos com publicidade institucional para enfrentamento de um surto de dengue –, condicionada ao prévio reconhecimento por parte da Justiça Eleitoral” (fl. 3 da peça 15).

Nesse contexto, o consultante indaga se uma situação de emergência sanitária, decorrente de surto de dengue efetivamente reconhecida em âmbito municipal, seria apta a caracterizar a referida hipótese de exceção, a fim de possibilitar a realização de gastos com serviços de publicidade institucional em período eleitoral, destinados ao seu enfrentamento.

A propósito, conforme ressaltado pelos pareceres da Coordenadoria de Gestão Municipal e do douto Ministério Público de Contas, o Tribunal Pleno desta Corte de Contas, por ocasião do estabelecimento dos enunciados do Prejulgado nº 13, fixou o entendimento de que:

a legislação eleitoral admite a realização de gastos com publicidade em situações de grave e urgente necessidade pública, cabendo exclusivamente à Justiça Eleitoral o reconhecimento de tais despesas excepcionais, consoante a redação do item II do prejulgado. Cita-se:

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;** (g.n.).

Diante disso, a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela restrição do objeto da presente consulta aos limites previamente reconhecidos pelo Acórdão nº 6169/16 – do Tribunal Pleno, emitido também em sede de consulta<sup>3</sup>, opinando pela seguinte resposta à consultante: “Compete à Justiça Eleitoral reconhecer o enquadramento de gastos na exceção prevista na alínea “b”, do inc. VI, do art. 73, da Lei 9.504/97, cabendo ao TCE/PR o exame dos fatos dentro do contexto das prestações de contas” (grifamos).

<sup>3</sup> Autos nº 430964/16, relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, julgado em 08/12/2016.

O Ministério Público de Contas, contudo, lembrou que a redação do item I do Prejulgado nº 13 foi recentemente revisada<sup>4</sup>, visto que em razão da nova sistemática adotada para emissão de Parecer Prévio, em conformidade com a Resolução 95/2022 e o PROGOV, essa verificação foi retirada do escopo de análise das Prestação de Contas dos Prefeitos, com a possibilidade de que sejam objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas em procedimentos próprios.

Nos termos da manifestação do Ministério Público de Contas:

Anote-se, por oportuno, que a despeito do Acórdão nº 6169/16-Tribunal Pleno<sup>5</sup> – citado pela Instrução nº 4597/24-CGM (peça 14) como decisão a ser seguida no oferecimento de resposta à presente consulta – efetivamente tratar de questão similar àquela formulada pelo Município de Antonina, o entendimento fixado naquela decisão está parcialmente superado.

Isto porque, a redação do *item I* do mencionado Prejulgado nº 13 foi revisada, definindo-se que os limites referentes às despesas com publicidade em ano eleitoral previstos no artigo 73, inciso VII da Lei nº 9.504/97, podem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas em procedimentos próprios, retirando-se, contudo, tal verificação do escopo de análise das prestações de contas anuais, em razão da nova sistemática que vem sendo adotada para emissão de Parecer Prévio.

Confira-se, neste sentido, a nova redação do *item I* do Prejulgado nº 13 fixada pelo recente Acórdão nº 1924/24-STP:

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; (Revogado pelo Acórdão nº 1924/24-TP)

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; (Redação dada pelo Acórdão nº 1924/24-TP)

Em suma, a jurisprudência vinculante desta Corte manteve o entendimento de que compete unicamente à Justiça Eleitoral reconhecer a excepcionalidade de gastos com publicidade em situações de grave e urgente necessidade pública, o que não retira a competência do Tribunal em fiscalizar, casuisticamente, situações de inobservância da Lei nº 9.504/97, tais como gastos ordinários acima dos limites legais, ou despesas excepcionais realizadas sem a prévia chancela da justiça especializada. (peça 15, fls.5/6)

Vale dizer que, nos termos da jurisprudência dessa Corte de Contas, compete exclusivamente à Justiça Eleitoral o reconhecimento da ocorrência de caso de grave e urgente de necessidade pública que caracterize a hipótese de exceção apta a autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas

4 “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; (Revogado pelo Acórdão nº 1924/24-TP)”.

5 Ementa: Consulta. Compete à Justiça Eleitoral reconhecer o enquadramento de gastos na exceção prevista na alínea “b”, do inc. VI, do art. 73, da Lei 9.504/97, cabendo ao TCE/PR o exame dos fatos dentro do contexto das prestações de contas.

dos órgãos públicos, nos termos do art. 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97, enquanto a este Tribunal de Contas caberia a fiscalização, por meio de procedimentos próprios, acerca da existência ou não do reconhecimento dessa exceção pela Justiça Eleitoral e respectiva regularidade do empenho, contabilização e destinação dessas despesas.

Em segundo lugar, no que diz respeito à questão de fato trazida pela consulente (emergência sanitária decorrente de surto de dengue), é oportuno destacar que o legislador federal, através da Lei nº 14.356/2022, ao alterar disposições sobre a contratação de serviços de comunicação institucional, trouxe previsão expressa de que atos e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais (...) destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e à orientação da população quanto a serviços públicos relacionados ao combate da pandemia não se sujeitam às disposições dos incisos VI e VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. *Verbis*:

Art. 4º **Não se sujeita às disposições dos** incisos VI e VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a publicidade institucional de **atos e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais** e de suas respectivas entidades da administração indireta **destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e à orientação da população quanto a serviços públicos relacionados ao combate da pandemia**, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva, nos termos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. (g.n)

Partindo dessas premissas e restringindo o objeto da consulta ao âmbito atuação deste Tribunal de Contas, entende-se que, reconhecida pela Justiça Eleitoral a situação grave e urgente de necessidade pública decorrente de emergência sanitária (como é o caso de um surto de dengue), de competência exclusiva daquela Justiça especializada, as despesas com publicidade institucional destinadas à orientação da população e ao enfrentamento da emergência sanitária em questão não caracterizam gastos vedados ou acima dos limites legais do artigo 73, incisos VI e VII, da Lei nº 9.504/97, para fins de fiscalização em procedimentos próprios deste Tribunal de Contas.

A diferença da redação, em relação àquela proposta pelo douto Ministério Público de Contas, visa, apenas, ressaltar a fiscalização desta Corte, em procedimentos próprios, em conformidade com a nova redação dada ao Prejulgado nº 13, preservada a competência da Justiça Eleitoral.

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

Reconhecida pela Justiça Eleitoral a situação grave e urgente de necessidade pública decorrente de emergência sanitária (como é o caso de um surto de dengue), as despesas com publicidade institucional destinadas exclusivamente à orientação da população e ao enfrentamento da emergência sanitária em questão não caracterizam

gastos vedados ou acima dos limites legais do art. 73, incisos VI e VII, da Lei nº 9.504/97, para fins de fiscalização em procedimentos próprios deste Tribunal de Contas.

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, na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento à solicitação do Despacho nº 355/24 (peça 13), 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.

## 2 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, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Reconhecida pela Justiça Eleitoral a situação grave e urgente de necessidade pública decorrente de emergência sanitária (como é o caso de um surto de dengue), as despesas com publicidade institucional destinadas exclusivamente à orientação da população e ao enfrentamento da emergência sanitária em questão não caracterizam gastos vedados ou acima dos limites legais do art. 73, incisos VI e VII, da Lei nº 9.504/97, para fins de fiscalização em procedimentos próprios deste Tribunal de Contas.

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, na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento à solicitação do Despacho nº 355/24 (peça 13), 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 TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 10 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente

# SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

## PROCESSO LICITATÓRIO - CRITÉRIOS - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

-PROCESSO N° : 12004/24  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA  
 INTERESSADO : ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT  
 RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO N° 3889/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Questionamento acerca da possibilidade do município segregar funções na licitação por meio de lei municipal. Lei de Licitações n° 14.133/2021, artigo 7º, §1º. Pela possibilidade. Concordância com a Constituição Federal de 1988 e Lei de licitações.

#### 1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta (peça 3) formulada pelo Município de Ponta Grossa, representado por seu Procurador-Geral, Gustavo Schemim da Matta, questionando o seguinte ponto:

O princípio da segregação de funções está previsto no caput do art. 5º da Lei 14.133/2021 e ainda mencionado no §1º do art. 7º da mesma lei. Dessa forma, pergunta-se: A lei municipal poderá delimitar os critérios para segregação de funções por fase da licitação, interna e externa?

Pelo Despacho n° 51/24 – GCFSC (peça 6), recebi a presente Denúncia e encaminhei os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para fins de atendimento ao disposto no art. 313, § 2º, do Regimento Interno<sup>1</sup>, que respondeu pela Informação n° 9/24 – SJB (peça 8), trazendo o Acórdão n° 3.561/23 – Tribunal do Pleno<sup>2</sup>, para auxílio do deslinde do questionamento, ainda que não se amolde exatamente ao caso em concreto.

Desta forma, não sendo o caso de aplicação do contido no § 4º da norma supramencionada<sup>3</sup>, os autos foram encaminhados à Coordenadoria Geral de Fiscalização<sup>4</sup> que, por meio do Despacho n° 135/24 – CGF (peça 12), informou que o questionamento trará impactos nas fiscalizações vinculadas à unidade. Dessa forma,

<sup>1</sup> Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade. (...)

§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator.

<sup>2</sup> Proferido nos autos de Consulta n.º 27903-6/23.

<sup>3</sup> Art. 313. § 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

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

solicitou que após o julgamento, os autos retornem para a coordenadoria para ciência e adoção das medidas pertinentes.

Ato contínuo, a Coordenadoria de Gestão Municipal em análise da questão levantada pela municipalidade, pela Instrução nº 5.593/24 – CGM (peça 13), concluiu que não há impedimentos para que o município delimite critérios para a segregação de funções.

No entanto, ressalta que essa legislação não exige a necessidade de regulamentação pela autoridade máxima do órgão, recomendando que a definição do princípio da segregação de funções seja feita através de normativas locais, facilitando a adaptação às peculiaridades do município.

Por fim, opina que a lei municipal pode estabelecer critérios para a segregação de funções, desde que a gestão e a designação de agentes públicos sejam devidamente normatizadas pela autoridade competente.

Em conclusão, opinou que o questionamento em comento seja assim respondido:

Não há qualquer óbice para que lei municipal delimite os critérios para segregar funções por fase da licitação, interna e externa, tendo em vista a existência de permissivo constitucional para que os municípios legislem sobre normas específicas de licitações e contratos administrativos, de acordo com as suas particularidades.

No entanto, esta faculdade constitucional não exige a autoridade máxima do órgão ou entidade municipal de promover gestão de competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções atinentes a licitações, de acordo com o princípio da segregação de funções, tendo em vista dispositivo legal da Nova Lei de Licitações nesse sentido, além de que as normas regulamentares são voltadas para detalhar e complementar a aplicação de leis, possuindo força normativa para orientar a aplicação prática da legislação.

De qualquer modo, é recomendável que o tratamento e definição da observância do princípio da segregação de funções seja realizado de acordo com o definido na Nova Lei de Licitações, ou seja, através de normativas editadas pela autoridade máxima do órgão ou entidade, tendo em vista a necessidade de maior experimentação neste início de aplicação da Nova Lei de Licitações e de eventuais ou necessárias adequações da definição de segregação de funções em cada ente ou órgão municipal, de acordo com suas peculiaridades e características fáticas.

Por sua vez, pelo Parecer nº 352/24 – PGC (peça 14), o Ministério Público de Contas destaca que a legislação federal permite aos municípios normatizarem aspectos específicos das licitações, respeitando suas particularidades locais, afirmando que não há impedimentos legais para que uma lei municipal defina critérios de segregação de funções, sendo recomendável que essa regulamentação ocorra por decreto, dada sua flexibilidade e adaptabilidade às necessidades operacionais da administração pública e destacando que o princípio da segregação de funções é enfatizado como essencial para garantir a transparência e a eficiência nas contratações públicas, prevenindo fraudes e conflitos de interesse.

Ao concluir, alinhado com o posicionamento técnico, o *Parquet* de Contas ofereceu a seguinte resposta ao Consulente:

Sim. Ao Município é permitido, dentro da sua esfera de competência, normatizar a segregação de funções no processo licitatório, nada obstando que tal regulação seja por decreto, observando os limites constitucionais e as diretrizes gerais traçadas pela Lei nº 14.133/21, mantendo-se fiel ao arcabouço normativo federal e resguardando os princípios constitucionais da Administração Pública.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O questionamento trazido pelo Município de Ponta Grossa é fundamentado nos artigos 5º, *caput*, e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõem:

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).

(...)

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: (...)

§ 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.

O artigo mencionado trata da designação de agentes públicos para o desempenho das funções do processo licitatório, observando o princípio da segregação de funções. Nesse contexto, a municipalidade indaga sobre a possibilidade de regulamentar esse princípio por meio de legislação municipal.

Inicialmente, é importante ressaltar que o princípio da segregação de funções é uma prática fundamental na governança corporativa e na gestão de riscos, especialmente em ambientes que demandam controles internos rigorosos. Esse princípio consiste na distribuição de responsabilidades e funções entre diferentes indivíduos ou departamentos dentro de uma organização, com o objetivo de prevenir fraudes e erros, aumentar a eficiência operacional e facilitar o controle e monitoramento das atividades.

No âmbito das licitações, esse princípio, além de garantir a correta execução das normas legais, abrange todas as faculdades mencionadas anteriormente. A

aplicação da segregação de funções implica na distribuição de responsabilidades entre diferentes agentes públicos, de modo que nenhuma pessoa tenha controle absoluto sobre todas as etapas do processo. Isso é essencial para evitar conflitos de interesse, garantir a imparcialidade e assegurar que as decisões sejam tomadas com base em critérios objetivos.

Em outros termos, a segregação de funções significa atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorização, aprovação, controle e demais atividades relacionadas ao processo licitatório, objetivando reduzir oportunidades que permitam o cometimento e ocultação de erros e/ou fraudes nas contratações públicas.

Em relação ao cumprimento da segregação de funções, conforme previsto nos artigos 5º, *caput*, e 7º, §1º, da Nova Lei de Licitações, trata-se de um princípio que decorre da atividade de auditoria interna. Esse princípio proíbe a designação do mesmo agente público para exercer funções simultaneamente, especialmente aquelas que são mais suscetíveis a riscos.

Dessa forma, não há impedimento para que a legislação municipal estabeleça critérios para a segregação de funções em diferentes fases da licitação, tanto interna quanto externa, considerando que existe um respaldo constitucional que permite aos municípios legislarem sobre normas específicas de licitações e contratos administrativos, de acordo com suas particularidades. Vejamos:

- Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)  
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;  
(...)
- Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)  
XI - procedimentos em matéria processual; (...)  
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.  
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.  
(...)
- Art. 30. Compete aos Municípios: (...)  
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Entretanto, esta prerrogativa constitucional não isenta a autoridade máxima do órgão ou entidade municipal de implementar uma gestão de competências e designar agentes públicos para desempenhar as funções relacionadas às licitações, em conformidade com o princípio da segregação de funções. Isto se alinha ao dispositivo legal da Nova Lei de Licitações, que obriga tal prática, além de as normas regulamentares terem o objetivo de detalhar e complementar a aplicação das leis, possuindo força normativa para guiar a aplicação prática da legislação.

De qualquer maneira, é necessário que o tratamento e a definição da observância do princípio da segregação de funções sejam realizados conforme o estabelecido na Nova Lei de Licitações, ou seja, por meio de normativas elaboradas pela autoridade máxima do órgão ou entidade.

Isto se deve a necessidade de maior experimentação neste início de implementação da Nova Lei de Licitações e às eventuais adequações necessárias à definição de segregação de funções em cada ente ou órgão municipal, permitindo que os municípios tenham a capacidade de legislar sobre normas específicas de licitações e contratos administrativos, levando em conta suas peculiaridades locais e características específicas, conforme o que determina a Constituição Federal.

Quanto ao meio de utilização para regulamentar a segregação de funções no âmbito da licitação, destaco que é apropriado a publicação de Decreto, e não Lei municipal.

Isto porque a regulamentação é instrumento de natureza administrativa, que tem como objetivo assegurar a fiel execução das leis, detalhando os mecanismos e procedimentos que possibilitam a aplicação prática das normas, sem modificar ou violar o conteúdo legal.

Neste sentido, a União<sup>5</sup> e o Município de Curitiba<sup>6</sup> regulamentaram sobre a mesma matéria por meio de Decreto, para garantir a integridade da legislação que trata sobre os processos licitatórios.

Por todo exposto, de maneira sucinta, conforme bem colocado pelo Ministério Público de Contas (peça 14), compreendo que a resposta que pode ser ofertada ao Consulente é que sim, ao Município é permitido, dentro da sua esfera de competência, normatizar a segregação de funções no processo licitatório, nada obstando que tal regulação seja por decreto, observando os limites constitucionais e as diretrizes gerais traçadas pela Lei nº 14.133/21, mantendo-se fiel ao arcabouço normativo federal e resguardando os princípios constitucionais da Administração Pública.

## 2.1 VOTO

Em face de todo o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Pergunta: O princípio da segregação de funções está previsto no caput do art. 5º da Lei 14.133/2021 e ainda mencionado no §1º do art. 7º da mesma lei. Dessa

5 Decreto nº 11.246/2002. "Regulamenta o disposto no §3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional."

6 Decreto nº 2.193/2023. "Dispõe sobre competências e atribuições dos agentes públicos para a realização das funções essenciais à prática de atos administrativos relativos ao procedimento de contratação, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021."

forma, pergunta-se: A lei municipal poderá delimitar os critérios para segregação de funções por fase da licitação, interna e externa?”.

Resposta: Sim. Ao Município é permitido, dentro da sua esfera de competência, normatizar a segregação de funções no processo licitatório, nada obstando que tal regulação seja por decreto, observando os limites constitucionais e as diretrizes gerais traçadas pela Lei nº 14.133/21, mantendo-se fiel ao arcabouço normativo federal e resguardando os princípios constitucionais da Administração Pública.

Na sequência, remetam-se os autos ao Ministério Público de Contas para ciência desta decisão.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhem os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno<sup>7</sup>, e após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, consoante solicitado no Despacho nº 135/24 - CGF (peça 12).

Cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>8</sup>, determino o encerramento do feito, remetendo-os à Diretoria de Protocolo para que promova o seu arquivamento.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Pergunta: O princípio da segregação de funções está previsto no caput do art. 5º da Lei 14.133/2021 e ainda mencionado no §1º do art. 7º da mesma lei. Dessa forma, pergunta-se: A lei municipal poderá delimitar os critérios para segregação de funções por fase da licitação, interna e externa?

7 Art. 175-D. § 2º Compete à Área de Jurisprudência: (Incluído pela Resolução nº 58/2016)  
I - compilação, montagem, classificação, redação, edição, publicação e divulgação de periódicos informativos;  
II - organizar a jurisprudência no âmbito do Tribunal, procedendo à indexação, inclusive dos atos normativos;  
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;  
IV - constituir acervo mediante política de seleção, aquisição e destinação de documento, em qualquer suporte informacional, promovendo o seu registro e controle;  
V - prestar informações nos processos de consultas, no prazo de 2 (dois) dias, e demais processos, dentro de sua área de competência;  
VI - pesquisar e sistematizar a legislação dos entes jurisdicionados e decisões dos Tribunais Judiciários ou de Contas que interessem ao Tribunal, disponibilizando em meio eletrônico;  
VII - subsidiar os trabalhos das diversas áreas do Tribunal, fornecendo suporte informacional mediante o atendimento às pesquisas solicitadas, de natureza doutrinária, jurisprudencial, legislativa e documental, em base de dados internas ou externas, utilizando os diversos recursos disponíveis para a recuperação da informação, bem como do serviço de disseminação seletiva da informação;  
VIII - acompanhar publicações no Diário Oficial da União e do Estado nos atos de interesse do Tribunal.

8 Art. 398. § 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.

Resposta: Sim. Ao Município é permitido, dentro da sua esfera de competência, normatizar a segregação de funções no processo licitatório, nada obstando que tal regulação seja por decreto, observando os limites constitucionais e as diretrizes gerais traçadas pela Lei nº 14.133/21, mantendo-se fiel ao arcabouço normativo federal e resguardando os princípios constitucionais da Administração Pública.

Na sequência, remeter os autos ao Ministério Público de Contas para ciência desta decisão.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno, e após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, consoante solicitado no Despacho nº 135/24 - CGF (peça 12).

Cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, determinar o encerramento do feito, remetendo-os à Diretoria de Protocolo para que promova o seu arquivamento.

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, 21 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# SUPLEMENTAÇÃO DE CARGA HORÁRIA PROFESSOR - CÁLCULO DE VALORES - PARÂMETROS

PROCESSO N° : 87647/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHALÃO  
INTERESSADO : DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO N° 3747/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Valor de suplementação da carga horária de professores. Gratificação. Dobra de jornada. Possibilidade de redução através de lei, desde que respeitado o mínimo constitucional, ou seja, desde que superior, no mínimo, a cinquenta por cento do trabalho normal.

### 1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (RELATOR ORIGINÁRIO)

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito de Pinhalão, senhor Dionísio Arrais de Alencar, através da qual questiona:

- 1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?
- 2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

Pelo Despacho 199/21-GCILB (peça 6) foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 61/21 (peça 8), indicando a existência de diversas decisões da Corte sobre a matéria consultada.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno<sup>1</sup>. Pelo Despacho 761/21-CGF (peça 12), a CGF informou não vislumbrar impacto em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas coordenadorias.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 4080/21 (peça 13), sugeriu a seguinte resposta para a consulta:

é possível a fixação, por lei, do valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos

<sup>1</sup> Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

pelos beneficiários da suplementação, inclusive prevendo eventual redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial.

O Ministério Público de Contas (Parecer 51/22, peça 14) opinou por responder às questões da seguinte maneira:

1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

R.: Sim, desde que o novo valor seja maior que o atualmente pago aos profissionais da educação. Ainda que reconhecidamente não há direito adquirido a regime jurídico, de modo que lei nova poderia reduzir tal valor, há, entretanto, violação ao princípio constitucional da isonomia, da valorização dos profissionais da educação e da condignidade da remuneração que impede a fixação de valor inferior ao percebido pelo respectivo professor ou pedagogo.

2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

R.: Conforme supramencionado, não se trata de violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos, dado que não há direito adquirido a regime jurídico. Entretanto, esbarra a pretensão no princípio da valorização dos profissionais da educação e da condignidade da remuneração.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

Conforme relatado, o consulente visa obter orientações desta Corte a respeito da fixação de valores de suplementação de carga horária para professores e pedagogos.

São as perguntas do interessado:

1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

Inicialmente, cabe repisar alguns conceitos sobre a matéria questionada.

A Constituição Federal de 1988 estendeu a garantia da irredutibilidade salarial aos servidores públicos em geral, nos termos do art. 37, inciso XV:

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:

(...)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Porém, a irredutibilidade incide apenas sobre os vencimentos, e não sobre o total da remuneração percebida. Segundo José Afonso da Silva:

De fato, só os vencimentos (vencimentos e vantagens fixas) podem ser irredutíveis. A remuneração, em sentido próprio, não, precisamente porque um dos seus componentes é necessariamente variável e, portanto, em um mês poderá ser maior e menor em outro. Mas, qualquer que seja, sobre todas as parcelas somadas incidirá o imposto sobre a renda (arts. 150, II, e 153, III e §2º, I). Os vencimentos “irredutíveis” significam que nem o padrão, nem os adicionais ou outras vantagens fixas poderão ser reduzidos<sup>2</sup>.

Além disso, a irredutibilidade não é um conceito absoluto. Já é amplamente aceito que existe a possibilidade de redução indireta dos vencimentos dos servidores. A redução indireta é aquela em que, por exemplo, o vencimento não acompanha simultaneamente o índice inflacionário, ou quando incidem impostos sobre o vencimento, tal como o imposto de renda<sup>3</sup>.

A respeito da suplementação de carga horária, cabe, inicialmente, entender de que tipo de vantagem pecuniária se trata.

Conforme leciona Hely Lopes Meirelles:

Vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), ou pelo desempenho de funções especiais (*ex facto officii*), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (*propter laborem*). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações (gratificações de serviço e gratificações pessoais). Todas elas são espécies do gênero retribuição pecuniária, mas se apresentam com características próprias e efeitos peculiares em relação ao beneficiário e à Administração, constituindo os “demais componentes do sistema remuneratório” referidos pelo art. 39, §1º da CF. somadas ao vencimento (padrão do cargo), resultam nos vencimentos, modalidade de remuneração.<sup>4</sup>

Denota-se, portanto, a existência de duas espécies de vantagens pecuniárias: os adicionais e as gratificações.

Vejamos a definição que o autor concede aos adicionais:

Adicionais: são vantagens pecuniárias que a Administração concede aos servidores em razão do tempo de exercício (adicional de tempo de serviço) ou em face da natureza peculiar da função, que exige conhecimentos especializados ou um regime próprio de trabalho (adicionais de função). Os

2 SILVA, Jose Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 2014. Pág. 348.

3 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Gen/Atlas, 2019. Pág. 808.

4 MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Edição. 2016. Pág. 601.

adicionais destinam-se a melhor retribuir os exercentes de funções técnicas, científicas e didáticas, ou a recompensar os que se mantiveram por longo tempo no exercício do cargo. O que caracteriza o adicional e o distingue da gratificação é o ser aquele uma recompensa ao tempo de serviço do servidor, ou uma retribuição pelo desempenho de funções especiais que refogem da rotina burocrática, e esta, uma compensação por serviços comuns executados com condições anormais para o servidor, ou uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor. O adicional relaciona-se com o tempo ou com a função; a gratificação relaciona-se com o serviço ou com o servidor. O adicional, em princípio, adere ao vencimento e, por isso, tem caráter permanente; a gratificação é autônoma e contingente. Ambos, porém, podem ser suprimidos para o futuro.<sup>5</sup>

Já as gratificações são assim definidas:

Gratificações: são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedidas como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais). As gratificações - de serviço ou pessoais - não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção.<sup>6</sup>

Percebe-se, assim, que a doutrina distingue a gratificação do adicional em razão da finalidade e motivo da concessão da vantagem. Em resumo, “a gratificação é retribuição de um serviço comum prestado em condições especiais; o adicional é retribuição de uma função especial exercida em condições comuns”<sup>7</sup>.

Logo, a gratificação é inerentemente uma vantagem de caráter transitório, enquanto o adicional é, por natureza, vantagem perene.

Contudo, o que ocorre na prática se distancia da divisão estabelecida pela doutrina. Atualmente o que se percebe é uma confusão nas nomenclaturas das vantagens pecuniárias concedidas a servidores públicos.

Nesse sentido, alinho-me a José dos Santos Carvalho Filho, que descreve o atual cenário:

A despeito da distinção, a verdade é que, na prática, não tem sido ela adotada nos infinitos diplomas que tratam da matéria. De fato, seria razoável distinguir essas vantagens considerando que os adicionais se referem à especificidade da função, ao passo que as gratificações têm relação com a especificidade da situação fática de exercício da função. Entendemos, não obstante, que atualmente não mais prevalece a distinção, razão por que nos parece que o fator mais importante é o que leva em conta que as vantagens pecuniárias pressupõem sempre a ocorrência de um suporte fático específico para gerar o direito a sua percepção. Será, pois, irrelevante que a vantagem relativa ao tempo de serviço seja denominada de adicional

5 MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Edição. 2016. Pág. 604.

6 MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Edição. 2016. Pág. 608.

7 MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Edição. 2016. Pág. 609.

de tempo de serviço ou de gratificação de tempo de serviço; de adicional de insalubridade ou de gratificação de insalubridade; de adicional ou de gratificação de nível universitário. O que vai importar é a verificação, na norma pertinente, do fato que gera o direito à percepção da vantagem. Se o fato gerador for inverídico, a vantagem nele fundada tem vício de legalidade. Como exemplo, o adicional de férias para inativos<sup>8,9</sup>

O próprio Hely Lopes Meirelles percebe o mesmo fenômeno:

A legislação federal, estadual e municipal apresenta-se com lamentável falta de técnica e sistematização na denominação das vantagens pecuniárias de seus servidores, confundindo e baralhando adicionais com gratificações, o que vem dificultando ao Executivo e ao Judiciário o reconhecimento dos direitos de seus beneficiários. Essa imprecisão conceitual é que responde pela hesitação da jurisprudência, pois que em casa estatuto, em cada lei, em cada decreto, a nomenclatura é diversa e, não raro, errônea designado uma vantagem com o nomen juris da outra. Urge, portanto, a adoção da terminologia certa e própria do Direito Administrativo, para unidade de doutrina e exata compreensão da natureza, extensão e efeitos das diferentes vantagens pecuniárias que a Administração concede aos seus servidores.<sup>10</sup>

De fato, é frequente a constatação de que as nomenclaturas e diferenciações técnicas não são rigorosamente adotadas pela Administração Pública. Portanto, deve prevalecer não o nome da vantagem, mas sim sua natureza e finalidade.

Ora, a vantagem mencionada pelo consulente diz respeito, em suas palavras, a “valor da suplementação de carga horária”.

Conforme pontuou a unidade técnica, trata-se da verba de gratificação denominada “dobra de jornada”, “dobra de carga horária”, “acréscimo de jornada” ou “horas suplementares”, que consiste no pagamento de verba adicional aos professores que exerçam funções fora do horário fixado para sua jornada.

Portanto, o recebimento deste tipo de gratificação tem natureza extraordinária, e não pode ser considerada permanente.

Importa salientar que, a dobra de jornada de trabalho dos profissionais da educação cuja situação se perpetua no tempo, ou seja, a reiterada prática de suplementação de carga horária dos profissionais da educação viola a regra do concurso público.

Tal gratificação, frequentemente chamada de “dobra de jornada”, não deve ser permanente. Sua adoção só é possível de forma temporária e extraordinária, como em casos de substituição de professores em gozo de férias, assunção de turma extraordinária, realização de atividades extra, entre outros.

8 STF, AI 1.158, Min. DIAS TOFFOLI, em 20.08.2014, que declarou inconstitucional lei do Estado do Amazonas, que concedia essa benesse anômala.

9 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Gen/Atlas, 2019. Pág. 801

10 MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Edição. 2016. Pág. 603.

Este Tribunal já se manifestou, com força normativa, no sentido de que é inconstitucional a dobra da jornada de modo definitivo. Veja-se o seguinte trecho do Acórdão 1049/18-Tribunal Pleno<sup>11</sup>, da Consulta nº 798116/17:

Com relação à noticiada “dobra” de jornada permanente que vem ocorrendo no Município de Castro, objetivando subsidiar os fundamentos do voto neste feito, permito-me trasladar trechos da proposta de voto que apresentei ao Plenário e que foi aprovado por unanimidade gerando o Acórdão 3899/17 – Tribunal Pleno<sup>2</sup>, no qual, amparado em decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, entendi que embora seja de conhecimento notório que o servidor público não possui direito adquirido à manutenção do seu regime jurídico, a alteração definitiva da jornada de trabalho viola os preceitos da Constituição Federal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 6.850/2.001 OFENSA AO ART. 27, INCISO II DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ PROFESSORES CONCURSADOS PARA OCUPAÇÃO DE CARGO COM JORNADA DE 20 HORAS SEMANAIS MODIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PARA 40 HORAS SEMANAIS - INEXISTÊNCIA DE NOVO CONCURSO PÚBLICO NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ALTERAÇÃO DE REGIME JURÍDICO VEZ QUE NÃO OCORRIDO DENTRO DO MESMO CARGO CONHECIDO PARCIALMENTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE COM EFEITOS EX NUNC. 1. Viola a Constituição Federal norma que, a título de alterar jornada de trabalho, investe em cargo público servidor habilitado em concurso para outro cargo. Norma infraconstitucional que alterando regime de tempo integral enquadra em outra jornada servidor que para esta não prestou concurso conflita com Lei Maior. 2. Lei Municipal que atribua a professor concursado para jornada de 20 horas semanais, cargo de 40 horas semanais, tem nítido intuito de transgredir a Lei maior, devendo, por conseguinte, ser extirpada da ordem jurídica. (TJPR - Órgão Especial - AI - 754330-8 - Ponta Grossa - Rel.: Luiz Sérgio Neiva de Lima Vieira - Unânime - J. 21.05.2012)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROFESSOR ESTATUTÁRIO. JORNADA DUPLA OU CARGA SUPLEMENTAR. RECONHECIMENTO COMO HORAS EXTRAORDINÁRIAS. AUSÊNCIA DE IMPROBIDADE. 1. A carga suplementar não pode ser considerada como equiparação dos professores aos servidores públicos municipais que possuem dois padrões, pois se assim o fora estaria infringido o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e artigo 9º da Lei Estadual nº 3.967/87, que prevêem a realização de concurso para o preenchimento dos cargos públicos em questão. 2. O trabalho suplementar de servidores públicos municipais de só pode ser tido como horas extraordinárias. 3. No caso dos autos, o apelante promoveu a dobra do horário de trabalho dos professores municipais concursados - é preciso frisar! - para suprir necessidades educacionais públicas. 4. Não se promoveu qualquer violação à necessidade prévia de certame, pois não houve contratação nova. O que se fez foi o aumento da prestação de serviço educacional - que é público e essencial, assim como direito fundamental dos cidadãos - em razão do aumento da demanda (quantidade de alunos). 5. Logo, determinar, por portaria, o aumento de trabalho - de 20 para 40 horas - do professor, não é ato ímprobo, mas sim postura atrelada à discricionariedade do gestor público, para atender as necessidades do povo. Apelação Cível provida. Maioria. (TJPR - 5ª C. Cível - AC - 531947-1 - Campo Mourão - Rel.: Rogério Ribas - Rel. Desig. p/ o Acórdão: Rosene Arão de Cristo Pereira - Por maioria - J. 07.04.2009)

<sup>11</sup> Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães (relator) e Ivens Zschoerper Linhares e os Auditores Cláudio Augusto Kania e Tiago Alvarez Pedroso.

Porém, salientei que a alteração definitiva da jornada de trabalho é que viola a Constituição Federal, pois, a alteração provisória, com esteio na legislação local, para fins de atendimento de necessidade ou interesse público premente é ato discricionário do administrador público.

Para tanto, trouxe a lume decisões do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Vejamos:

A alteração provisória da carga horária de trabalho no magistério é ato discricionário, inexistindo direito líquido e certo para sua conversão em definitivo.” (destacamos) (TJSC, MS n. 2006.004076-5, da Capital, rel. Des. Cid Goulart, j. em 10.09.2008).

ADMINISTRATIVO. PROFESSOR MUNICIPAL. MAJORAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. DEFERIMENTO. Havendo interesse público, poderá a Administração alterar a carga horária de trabalho. Não se trata de um direito do servidor, mas sim de um ato discricionário do ente público. (TJSC, AC n. 2007.001983-5, de Santa Rosa do Sul, rel. Des. Ricardo Roesler, j. em 09.12.2008).

Ou seja, vê-se ser inconstitucional a dobra da jornada, independente do nome dado pela lei local, de modo definitivo, dos professores que foram aprovados em concurso público para determinada carga horária semanal. (original sem destaque)

Portanto, redundaria dizer que se admite apenas a gratificação de dobra de jornada de forma extraordinária e temporária.

A gratificação de “dobra de jornada” concedida a título definitivo não é permitida. Neste caso, o ente deveria proceder à contratação de mais profissionais através de concurso público, ou à alteração da carga horária, sendo que, neste último caso, incidiria o princípio da irredutibilidade dos vencimentos.

Assim, diante da fundamentação supra, coaduno-me ao entendimento esposado pela CGM de que, por não se tratar de verba de natureza genérica atribuída de forma indistinta a todos os professores, é possível sua alteração mediante lei municipal, sem que se caracterize a violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Ora, a gratificação é uma vantagem precária, concedida em decorrência de circunstância específica, e não se incorpora automaticamente ao vencimento.

As gratificações, aquelas decorrentes de circunstância específicas e de caráter transitório, não são protegidas pelo princípio da irredutibilidade dos vencimentos.

Portanto, a redução, ou até mesmo a extinção da mencionada vantagem não resulta em violação à irredutibilidade salarial prevista na Constituição Federal.

Neste sentido, a sólida jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE CHEFE DE DEPARTAMENTO DE ASSESSORIA TÉCNICA E JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. VANTAGEM PROPTER LABOREM. IMPOSSIBILIDADE. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283 e 284 DO STF. 1. A Corte de origem decidiu que a “LCE n. 58/2003 é norma de caráter geral, complementar à Constituição Estadual, que se supera a qualquer outra norma estadual de natureza ordinária, a

exemplo da Lei Estadual n. 5.700/1993". Tal fundamento não foi devidamente impugnado nas razões do recurso ordinário, o que, por si só, mantém incólume o acórdão recorrido, atraindo a incidência das Súmulas 283 e 284 do STF. 2. No mais, o Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação de que "as vantagens pecuniárias de natureza propter laborem remuneraram o servidor público em caráter precário e transitório e por isso não se incorporam a seus vencimentos nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção na aposentadoria, podendo ser reduzidas ou até mesmo suprimidas sem que se tenha violação ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos" (RMS 37.941/SP, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 4/2/2013). 3. Precedentes: AgInt no RMS 47.128/PR, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 3/4/2017; (AgRg no RMS 19.900/PI, Rel. Min. Nefi Cordeiro, Sexta Turma, DJe 16/4/2015, RMS 33.045/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 31/5/2011, RMS 44.662/PB, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 1º/12/2015. 4. Agravo interno a que se nega provimento" (STJ. AgInt no RMS 54.368/PB, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/05/2021, DJe 13/05/2021). (original sem destaque)

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. AUSÊNCIA DE COMBATE A FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS DO ACÓRDÃO. APLICAÇÃO DO ÓBICE DA SÚMULA N. 283/STF. PRETENDIDA A INCORPORAÇÃO, AOS PROVENTOS, DE GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO ACESSÓRIA AO EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO. ARTS. 140, III E 172, IV DA LEI ESTADUAL Nº 6.174/1970 C/C ART. 16, PAR. ÚNICO, DA LEI ESTADUAL Nº 9.937/1992. VANTAGEM PECUNIÁRIA PROPTER LABOREM DE NATUREZA TRANSITÓRIA. PRECARIIDADE DO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO AVENTADO DIREITO ADQUIRIDO NÃO CONFIGURADO. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - A falta de combate a fundamento suficiente para manter o acórdão recorrido justifica a aplicação, por analogia, da Súmula n. 283 do Supremo Tribunal Federal. III - Esta Corte orienta-se no sentido de que "as vantagens pecuniárias de natureza propter laborem remuneraram o servidor público em caráter precário e transitório e por isso não se incorporam a seus vencimentos nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção na aposentadoria, podendo ser reduzidas ou até mesmo suprimidas sem que se tenha violação ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos" (RMS 37.941/SP, 1ª T., Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 04.02.2013). IV - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. V - Agravo Interno improvido. (STJ. AgInt no RMS 47.128/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/03/2017, DJe 03/04/2017). (original sem destaque)

"RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PROVENTOS DE APOSENTADORIA. INCORPORAÇÃO DE VANTAGENS RECEBIDAS A TÍTULO PRECÁRIO, POR DESEMPENHO DE FUNÇÃO TEMPORÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. NÃO VIOLAÇÃO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. PRECEDENTES. VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ. CARÁTER ALIMENTAR. RESTITUIÇÃO. NÃO CABIMENTO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Na origem, tratou-se de mandado de segurança com pedido de liminar, impetrado pela ora recorrente, contra ato imputado ao Secretário de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, em que se pretendeu obter a cassação de ato

administrativo que determinou a supressão do pagamento à impetrante da verba relativa à participação no Conselho Fiscal da EMATER-RIO (JETON) e a restituição dos valores recebidos. 2. Sustentou-se que haveria direito líquido e certo à incorporação da verba aos proventos da recorrente, na forma dos artigos 169, 171 e 221, § 2º, todos do Decreto Estadual n. 2.479/79, tendo em vista que exerceu cargo em comissão, por cinco anos ininterruptos, na Auditoria Geral do Estado e participou como membro efetivo do Conselho Fiscal da EMATER-RIO, por período superior a um ano. 3. A instância ordinária fixou que o valor relativo à participação em órgão deliberativo (JETON) não possui natureza de gratificação, mas apenas de uma contraprestação que se reveste do caráter de precariedade, não havendo que se falar em incorporação de tal verba aos proventos de aposentadoria da impetrante. 4. Esta Superior Corte de Justiça já se manifestou no sentido de que vantagens pecuniárias que remuneram o servidor público, concedidas a título temporário, não se incorporam aos vencimentos, podendo ser reduzidas ou mesmo suprimidas a qualquer tempo, pela própria natureza transitória que incorporam, não violando o princípio constitucional que garante tão-somente a irredutibilidade de vencimentos. 5. Entretanto, acerca do segundo argumento, o acórdão recorrido julgou a controvérsia em dissonância com o entendimento jurisprudencial do STJ, segundo o qual não cabe a restituição de valores de caráter alimentar recebidos de boa-fé pelo servido, em decorrência de equívoco de interpretação ou de má-aplicação da lei pela Administração, como o caso dos autos. 6. Recurso ordinário parcialmente provido” (STJ. RMS 33.045/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/05/2011, DJe 31/05/2011). (original sem destaque)

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO POR DOCÊNCIA EM CLASSE ESPECIAL. REDUÇÃO. VANTAGEM TRANSITÓRIA. NÃO-INCORPORAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. INEXISTÊNCIA. 1. A gratificação por exercício de função especial, por ter caráter transitório ou condicional, não se incorpora automaticamente aos vencimentos do servidor público, sendo possível sua redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial. Precedentes do STJ. 2. Os fundamentos utilizados pelo Tribunal de origem capazes de manter o acórdão hostilizado não foram atacados pelo ora agravante. Incidência, por analogia, da Súmula 283/STF. 3. Agravo Regimental não provido” (STJ. AgRg no Ag 1304208/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/08/2010, DJe 16/09/2010). (original sem destaque)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Este Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão segundo a qual o servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico, sendo-lhe assegurada, apenas, pelo ordenamento constitucional pátrio, a irredutibilidade de vencimentos. 2. Nesse sentido, militam os precedentes desta Corte, a exemplo do aresto proferido no Recurso em Mandado de Segurança nº 19.459/MG, Relator Ministro FELIX FISCHER (DJ 11/6/2007), assim redigido: “É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e também deste Superior Tribunal de Justiça em que pode a lei nova regular as relações jurídicas havidas entre os servidores públicos e a Administração, extinguindo, reduzindo ou criando vantagens, não havendo falar em direito adquirido a regime jurídico, desde que observada, sempre, a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, prevista no artigo 37 da Constituição Federal”. Recurso ordinário desprovido”. 3. Registre-se,

por necessário, que: A Constituição Federal distingue vencimentos de remuneração, sendo que, somente o vencimento e as vantagens de caráter permanente compõem os vencimentos e são resguardados pela garantia de irredutibilidade. As demais vantagens pecuniárias que remuneram o servidor público, concedidas a título temporário, não se incorporam aos vencimentos, podendo ser reduzidas ou mesmo suprimidas a qualquer tempo, pela própria natureza transitória que incorporam, em nada violando o princípio constitucional que garante tão-somente a irredutibilidade de vencimentos. (RMS 4.227/MA, Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO, DJ de 09/02/2004) 4. Agravo regimental a que se nega provimento (STJ. AgRg no RMS 20.029/CE, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, julgado em 04/05/2010, DJe 24/05/2010). (original sem destaque)

Este também é o entendimento adotado no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná - TJPR. Confira-se:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. SENTENÇA QUE CONCEDE A SEGURANÇA A FIM DE RESTABELECE O PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO EXTINTA. ALEGAÇÃO DE REVOGAÇÃO DA VANTAGEM POR MEIO DE DECRETO AFASTADA. LEI POSTERIOR QUE REVOGA DE MANEIRA EXPRESSA A LEI QUE PREVIA O PAGAMENTO DA VERBA. ART. 2º, §1º, DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. EXPEDIÇÃO DE DECRETO APENAS PARA DAR EFETIVIDADE À NOVA LEI. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. TEMA Nº 24/STF. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. NÃO OCORRÊNCIA. VERBA DE CARÁTER TRANSITÓRIO E PRECÁRIO. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DESTA CORTE. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. REEXAME PREJUDICADO. (...) c) Tema nº 24/STF: não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos. (...) (TJPR - 2ª Câmara Cível - 0000171-02.2020.8.16.0206 - Irati - Rel.: DESEMBARGADOR ROGÉRIO LUIS NIELSEN KANAYAMA - J. 09.09.2021) (original sem destaque)

Portanto, verifica-se que a jurisprudência possui firme entendimento de que as verbas de caráter transitório e precário não são incorporadas aos vencimentos e, assim, não são protegidas pelo princípio constitucional da irredutibilidade salarial.

No caso em análise, como já elucidado, o consulente questionou sobre a suplementação de carga horária de professores e pedagogos, a qual configura-se como uma gratificação, de caráter transitório e extraordinário.

Assim, conclui-se pela possibilidade de alteração do seu valor através de lei municipal, bem como a sua redução, para ser estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério.

Não obstante também considere que não há violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos, o Ministério Público de Contas<sup>12</sup> entende que a pretensão do consulente esbarra no princípio da valorização dos profissionais da educação e da condignidade da remuneração.

12 Parecer 51/22-PGC, peça 14.

Porém, divirjo deste entendimento, e, nos termos da fundamentação acima exposta, coaduno com o opinativo da unidade técnica. Não se verifica impedimento legal para a supressão ou redução de gratificação de suplementação de carga horária.

A valorização dos profissionais da educação deve ser assegurada sim, por exemplo, com o estabelecimento de remuneração adequada, piso salarial, garantia de condições adequadas para o trabalho, entre outros.

Esse princípio, por si só, não tem capacidade de engessar a gestão pública, imbuída de discricionariedade, na busca por economicidade e atendimento ao equilíbrio das finanças públicas.

Logo, responde-se de maneira única aos dois questionamentos do consulente:

É possível a fixação, por lei, do valor de gratificação de suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação, inclusive prevendo eventual redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial.

A gratificação de suplementação da carga horária, por sua natureza, deve ser de caráter temporário e extraordinária, sendo que este Tribunal já se manifestou, com força normativa, no sentido de que é inconstitucional a dobra da jornada de modo definitivo, nos termos do Acórdão 1049/18-Tribunal Pleno<sup>13</sup>.

## 2.1 VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (VENCIDO)

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

É possível a fixação, por lei, do valor de gratificação de suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação, inclusive prevendo eventual redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial.

A gratificação de suplementação da carga horária, por sua natureza, deve ser de caráter temporário e extraordinária, sendo que este Tribunal já se manifestou, com força normativa, no sentido de que é inconstitucional a dobra da jornada de modo definitivo, nos termos do Acórdão 1049/18-Tribunal Pleno<sup>14</sup>.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>15</sup> para as devidas anotações. Em seguida, autorizo o encerramento

13 Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães (relator) e Ivens Zschoerper Linhares e os Auditores Cláudio Augusto Kania e Tiago Alvarez Pedroso.

14 Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães (relator) e Ivens Zschoerper Linhares e os Auditores Cláudio Augusto Kania e Tiago Alvarez Pedroso.

15 Regimento Interno: "Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;"

do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>16</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL (RELATOR DESIGNADO)

Conforme relatado, trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito de Pinhalão, senhor Dionísio Arrais de Alencar, em que questiona:

- 1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?
- 2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

O Ilustre relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, propõe a seguinte resposta:

É possível a fixação, por lei, do valor de gratificação de suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação, inclusive prevendo eventual redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial.

A gratificação de suplementação da carga horária, por sua natureza, deve ser de caráter temporário e extraordinária, sendo que este Tribunal já se manifestou, com força normativa, no sentido de que é inconstitucional a dobra da jornada de modo definitivo, nos termos do Acórdão 1049/18-Tribunal Pleno.

Sobreveio, então, proposta de voto divergente apresentada pelo Excelentíssimo Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva no seguinte sentido:

- 1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

Sim, desde que o valor por hora da suplementação de carga horária seja maior que o valor por hora normal pago aos profissionais da educação.

- 2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

Se o valor fixado pela legislação municipal representar, no caso concreto, remuneração por hora inferior àquela paga ao servidor pela jornada normal, é obrigatória a elevação do valor ao patamar mínimo equivalente ao da jornada normal, a fim de que não haja ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos e da valorização dos profissionais da educação.

Com a devida vênia a ambos os entendimentos, apresento uma terceira via de resposta.

<sup>16</sup> “Art. 398. (...)

§ 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.”

De início, registro que me coaduno com o posicionamento do relator no sentido de que a verba em questão não está acobertada pelo princípio da irredutibilidade dos vencimentos.

Entendo, porém, que mesmo diante da possibilidade de redução do valor pago a título de trabalho extraordinário, este necessariamente deverá corresponder a, no mínimo, cinquenta por cento a mais do valor devido pela carga horária normal, a teor do artigo 7º, inciso XVI da Constituição Federal [o qual é aplicável aos servidores públicos por força do artigo 39, §3º da mesma Constituição<sup>17</sup>]:

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

[...]

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

A fim de facilitar a compreensão da tese aqui defendida, imagine-se que o Município tivesse fixado, a título de trabalho extraordinário, uma gratificação correspondente a 70% da hora normal devida ao servidor beneficiário.

Neste caso, seria possível a redução do aludido percentual, desde respeitado o patamar mínimo de 50% fixado na Constituição.

Como consequência, o segundo quesito formulado deve ser respondido negativamente, uma vez que o dispositivo constitucional previu como base para o cálculo do valor a ser pago a título de hora extra a remuneração devida pelo serviço normal, o que, a meu sentir, não abre brecha para aplicação de outra remuneração que não a do servidor beneficiário da gratificação.

Entendo, portanto, que os quesitos formulados devem ser respondidos no seguinte sentido:

1) Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

Sim, desde que seja superior a, no mínimo, cinquenta por cento da remuneração devida ao beneficiário pelo seu serviço normal, em atenção ao disposto no artigo 7º, XVI, da Constituição Federal.

2) Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

O valor da suplementação deve ter como base de cálculo, no mínimo, o valor devido ao beneficiário pelo seu serviço normal. Assim, só será possível fixar o valor da suplementação da carga horária no nível inicial do plano de cargos caso o servidor beneficiário esteja neste estágio da carreira.

17 Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. [...]

§ 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.

Por fim, atendendo ao sugerido em Sessão Plenária pelo Excelentíssimo Procurador-Geral, Doutor Gabriel Guy Léger, esta decisão deverá ter seus efeitos modulados, atribuindo-lhe eficácia a partir do ano de 2025.

### 3.1 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL (VENCEDOR)

Assim, VOTO pelo conhecimento e, no mérito, pela resposta à presente Consulta nos seguintes termos:

I - Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

Sim, desde que seja superior a, no mínimo, cinquenta por cento da remuneração devida ao beneficiário pelo seu serviço normal, em atenção ao disposto no artigo 7º, XVI, da Constituição Federal.

II - Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

O valor da suplementação deve ter como base de cálculo, no mínimo, o valor devido ao beneficiário pelo seu serviço normal. Assim, só será possível fixar o valor da suplementação da carga horária no nível inicial do plano de cargos caso o servidor beneficiário esteja neste estágio da carreira.

Por fim, atendendo ao sugerido em Sessão Plenária pelo Excelentíssimo Procurador-Geral, Doutor Gabriel Guy Léger, esta decisão deverá ter seus efeitos modulados, atribuindo-lhe eficácia a partir do ano de 2025.

## 4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTAACORDAM 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 maioria absoluta, em conhecer da presente Consulta e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - Uma lei municipal pode fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação?

Sim, desde que seja superior a, no mínimo, cinquenta por cento da remuneração devida ao beneficiário pelo seu serviço normal, em atenção ao disposto no artigo 7º, XVI, da Constituição Federal;

II - Seria possível fixar o valor da suplementação da carga horária de professores e pedagogos no montante estabelecido no nível inicial do plano de cargos e salários do magistério sem que isso venha a ferir o princípio da irredutibilidade de vencimentos?

O valor da suplementação deve ter como base de cálculo, no mínimo, o valor devido ao beneficiário pelo seu serviço normal. Assim, só será possível fixar o valor da suplementação da carga horária no nível inicial do plano de cargos caso o servidor beneficiário esteja neste estágio da carreira;

III - Esta decisão deverá ter seus efeitos modulados, atribuindo-lhe eficácia a partir do ano de 2025;

IV - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

b) posteriormente, 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, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA respondeu a Consulta nos seguintes termos:

É possível a fixação, por lei, do valor de gratificação de suplementação da carga horária de professores e pedagogos em patamares distintos daqueles percebidos pelos beneficiários da suplementação, inclusive prevendo eventual redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial. A gratificação de suplementação da carga horária, por sua natureza, deve ser de caráter temporário e extraordinária, sendo que este Tribunal já se manifestou, com força normativa, no sentido de que é inconstitucional a dobra da jornada de modo definitivo, nos termos do Acórdão 1049/18-Tribunal Pleno. (voto vencido)

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

Sala das Sessões, 6 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária nº 38.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

## 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

### 1.1 LEIS ORDINÁRIAS

<p><a href="#">Lei nº 15.032, de 21 de novembro de 2024</a> Publicada no DOU de 22 nov. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte), para condicionar a transferência de recursos públicos a compromisso de adoção de medidas para proteção de crianças e de adolescentes contra abuso sexual.</p>
<p><a href="#">Lei nº 15.022, de 13 de novembro de 2024</a> Publicada no DOU de 14 nov. 2024</p>	<p>Estabelece o Inventário Nacional de Substâncias Químicas e a avaliação e o controle de risco das substâncias químicas utilizadas, produzidas ou importadas, no território nacional, com o objetivo de minimizar os impactos adversos à saúde e ao meio ambiente; e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei nº 15.017, de 12 de novembro de 2024</a> Publicada no DOU de 13 nov. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a publicização de dados e microdados coletados nos censos da educação básica e superior e nos respectivos exames e sistemas de avaliação.</p>
<p><a href="#">Lei nº 15.012, de 4 de novembro de 2024</a> Publicada no DOU de 5 nov. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para conferir publicidade a documentos referentes à regulação e à fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, e para instituir como direito da população o acesso a relatórios periódicos sobre o nível dos reservatórios de água para abastecimento público e a outros dados relativos à segurança hídrica.</p>
<p><a href="#">Lei nº 15.006, de 17 de outubro de 2024</a> Publicada no DOU de 18 out. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para criar a Semana Nacional de Prevenção a Acidentes com Motociclistas e instituir o Dia Nacional do Motociclista.</p>
<p><a href="#">Lei nº 15.001, de 16 de outubro de 2024</a> Publicada no DOU de 17 out. 2024</p>	<p>Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, para estabelecer requisitos mínimos de transparência pública e controle social em matéria educacional.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024</a> Publicada no DOU de 10 out. 2024 - Edição extra</p>	<p>Institui o Programa Acredita no Primeiro Passo e o Programa de Mobilização de Capital Privado Externo e Proteção Cambial – Programa Eco Invest Brasil; altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, para instituir o Programa de Crédito e Financiamento de Dívidas de Microempreendedores Individuais e Microempresas – Procred 360; institui o Programa de Renegociação de Dívidas de Microempreendedores Individuais, Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Sociedades Cooperativas – Desenrola Pequenos Negócios; cria linha de crédito especial para financiar a aquisição de veículos destinados à renovação da frota utilizada na prestação de serviços de táxi; altera a Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, e as Leis nºs 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.735, de 11 de setembro de 2003, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 13.606, de 9 de janeiro de 2018, 14.042, de 19 de agosto de 2020, 14.165, de 10 de junho de 2021, e 14.166, de 10 de junho de 2021; e dá outras providências.</p>

<p><a href="#">Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024</a> Publicada no DOU de 10 out. 2024</p>	<p>Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para tornar o feminicídio crime autônomo, agravar a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como para estabelecer outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024</a> Publicada no DOU de 9 out. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a promoção da mobilidade sustentável de baixo carbono e a captura e a estocagem geológica de dióxido de carbono; institui o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV) e o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999, 8.723, de 28 de outubro de 1993, e 13.033, de 24 de setembro de 2014; e revoga dispositivo da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.992, de 3 de outubro de 2024</a> Publicada no DOU de 4 out. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, para estabelecer medidas que favoreçam a inserção de pessoas com transtorno do espectro autista no mercado de trabalho.</p>

## 1.2 LEI COMPLEMENTAR

<p><a href="#">Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024</a> Publicada no DOU de 26 nov. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei Complementar nº 209, de 3 de outubro de 2024</a> Publicada no DOU de 4 out. 2024</p>	<p>Altera a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre as despesas de custeio e de investimento com os hospitais universitários federais, para fins de apuração do gasto mínimo constitucional em saúde.</p>

## 1.3 DECRETOS

<p><a href="#">Decreto nº 12.285, de 29 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 2 dez. 2024</p>	<p>Institui o Programa Selo Amazônia.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.284, de 29 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 2 dez. 2024</p>	<p>Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre Cooperação em Defesa, firmado em Roma, em 11 de novembro de 2008.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.283, de 29 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 2 dez. 2024</p>	<p>Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Quênia na Área de Educação, firmado em Nairóbi, Quênia, em 6 de julho de 2010.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.282, de 29 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 2 dez. 2024</p>	<p>Dispõe sobre as competências, no âmbito da administração pública federal, relacionadas aos compromissos realizados a partir do aporte de recursos decorrentes de leilões de autorização para o uso de radiofrequência, e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.281, de 29 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 2 dez. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 7.312, de 22 de setembro de 2010, e o Decreto nº 8.260, de 29 de maio de 2014, para dispor sobre o banco de professor equivalente de educação básica, técnica e tecnológica, dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e o banco de professor equivalente do ensino básico, técnico e tecnológico.</p>



<a href="#">Decreto nº 12.280, de 29 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 2 dez. 2024	Aprova o Programa de Dispêndios Globais – PDG das empresas estatais federais para o exercício financeiro de 2025.
<a href="#">Decreto nº 12.279, de 29 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 30 nov. 2024 - Edição extra	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.
<a href="#">Decreto nº 12.278, de 29 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 29 nov. 2024 - Edição extra	Institui a Política Nacional para Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiro e de Matriz Africana.
<a href="#">Decreto nº 12.277, de 29 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 29 nov. 2024 - Edição extra	Institui o Programa Rotas Negras.
<a href="#">Decreto nº 12.260, de 28 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 29 nov. 2024	Institui o Programa Periferia Viva.
<a href="#">Decreto nº 12.257, de 22 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 22 nov. 2024 - Edição extra	Altera o Decreto nº 11.740, de 18 de outubro de 2023, que regulamenta a Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022, que institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura.
<a href="#">Decreto nº 12.256, de 21 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 22 nov. 2024	Altera o Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014, que institui o serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Anater.
<a href="#">Decreto nº 12.246, de 8 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 12 nov. 2024	Dispõe sobre a dispensa ao serviço das pessoas ocupantes de cargo público e de trabalhadoras e trabalhadores de empresas contratadas para a prestação de serviços de mão de obra, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para a realização de exames preventivos de câncer.
<a href="#">Decreto nº 12.245, de 8 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 12 nov. 2024	Altera o Decreto nº 10.499, de 28 de setembro de 2020, e transforma cargo em comissão e funções de confiança no âmbito do Ministério da Fazenda.
<a href="#">Decreto nº 12.244, de 8 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 12 nov. 2024	Altera o Decreto nº 9.305, de 13 de março de 2018, que dispõe sobre a composição e as competências do Conselho de Participação do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies e trata da integralização de cotas do Fundo Garantidor do Fies pela União.
<a href="#">Decreto nº 12.243, de 8 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 8 nov. 2024 - Edição extra	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no período de 14 a 21 de novembro de 2024, por ocasião da Cúpula de Líderes do G-20, a ser realizada no Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro.
<a href="#">Decreto nº 12.242, de 8 de novembro de 2024</a> Publicado no DOU de 8 nov. 2024 - Edição extra	Regulamenta a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados, de que trata o art. 1º, caput, inciso II, da Lei nº 14.871, de 28 de maio de 2024.
<a href="#">Decreto nº 12.237, de 25 de outubro de 2024</a> Publicado no DOU de 29 out. 2024	Cria a Delegação Permanente do Brasil junto à Conferência do Desarmamento, com sede em Genebra, Confederação Suíça.
<a href="#">Decreto nº 12.236, de 25 de outubro de 2024</a> Publicado no DOU de 29 out. 2024	Altera o Decreto nº 63.704, de 29 de novembro de 1968, que regulamenta a Lei nº 5.292, de 8 de junho de 1967, que dispõe sobre a prestação do Serviço Militar pelos estudantes de Medicina, Farmácia, Odontologia e Veterinária e pelos Médicos, Farmacêuticos, Dentistas e Veterinários.

<a href="#">Decreto nº 12.228, de 22 de outubro de 2024</a> Publicado no DOU de 23 out. 2024	Autoriza a concessão adicional de crédito de instalação aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária prejudicados pelos eventos climáticos extremos ocorridos nos meses de abril e maio de 2024 no Estado do Rio Grande do Sul.
<a href="#">Decreto nº 12.226, de 18 de outubro de 2024</a> Publicado no DOU de 18 out. 2024 - Edição extra	Regulamenta o disposto no art. 24-C da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para tratar de critérios para qualificação de país ou dependência com tributação favorecida ou de regime fiscal privilegiado prevista, respectivamente, nos art. 24 e art. 24-A da referida Lei, para afastar da qualificação países que fomentem, de forma relevante, o desenvolvimento nacional por meio de investimentos significativos no País.
<a href="#">Decreto nº 12.223, de 14 de outubro de 2024</a> Publicado no DOU de 15 out. 2024	Institui o Comitê Interinstitucional de Gestão e o Comitê Executivo, no âmbito do Pacto pela Transformação Ecológica entre os três Poderes do Estado brasileiro.
<a href="#">Decreto nº 12.222, de 14 de outubro de 2024</a> Publicado no DOU de 15 out. 2024	Dispõe sobre a qualificação de empreendimento público federal do setor ferroviário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto nº 12.221, de 14 de outubro de 2024</a> Publicado no DOU de 15 out. 2024	Dispõe sobre a qualificação de empreendimento público federal do setor ferroviário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto nº 12.218, de 11 de outubro de 2024</a> Publicado no DOU de 14 out. 2024	Altera o Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024, que regulamenta o art. 26 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a aplicação da margem de preferência no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e institui a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável; o Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994, que dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, e dá outras providências; e o Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.
<a href="#">Decreto nº 12.214, de 9 de outubro de 2024</a> Publicado no DOU de 10 out. 2024	Regulamenta o Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico, de que trata a Lei nº 14.902, de 27 de junho de 2024.
<a href="#">Decreto nº 12.210, de 3 de outubro de 2024</a> Publicado no DOU de 4 out. 2024	Dispõe sobre a qualificação da política federal de fomento a parcerias em empreendimentos públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em transformação digital para cidades inteligentes no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto nº 12.207, de 3 de outubro de 2024</a> Publicado no DOU de 4 out. 2024	Altera o Decreto nº 4.502, de 9 de dezembro de 2002, que aprova o Regulamento para o Corpo de Oficiais da Reserva do Exército R-68.

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei nº 22.192, de 18 de novembro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 18 nov. 2024	Altera dispositivos das Leis nº 21.311, de 16 de dezembro de 2022, que cria o Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, e nº 21.353, de 1º de janeiro de 2023, que cria a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná.
---	--

<a href="#">Lei nº 22.191, 18 de novembro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 18 nov. 2024	Cria o Programa Regulariza Paraná.
<a href="#">Lei nº 22.190, de 13 de novembro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2024	Altera a Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
<a href="#">Lei nº 22.189, de 13 de novembro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2024	Institui o Programa Paraná Amigo da Pessoa Idosa.
<a href="#">Lei nº 22.188, de 13 de novembro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2024	Autoriza a desestatização da Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná, institui o Conselho Estadual de Governança Digital e Segurança da Informação, e dá outras providências.
<a href="#">Lei nº 22.187, de 13 de novembro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2024	Dispõe sobre a reestruturação da carreira militar estadual, altera as leis que especifica, e dá outras providências.
<a href="#">Lei nº 22.175, de 13 de novembro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 13 nov. 2024	Institui o Dia da Imigração Coreana a ser comemorado anualmente em 12 de fevereiro.
<a href="#">Lei nº 22.170, de 11 de novembro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 11 nov. 2024	Institui a Semana Estadual da Economia Criativa a ser realizada anualmente na semana que integra o dia 21 de abril, inserindo-a no Calendário Oficial de Eventos do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei nº 22.160, de 30 de outubro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 30 out. 2024	Institui o Programa de Atenção às Pessoas em Situação de Uso Prejudicial de Álcool e Outras Drogas.
<a href="#">Lei nº 22.159, de 30 de outubro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 30 out. 2024	Institui o Programa Fortalece Paraná.
<a href="#">Lei nº 22.158, de 25 de outubro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 25 out. 2024	Altera o art. 21 da Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970, que dispõe sobre o Regime de Custas dos atos judiciais, e dá outras providências.
<a href="#">Lei nº 22.146, de 7 de outubro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 7 out. 2024	Estabelece normas para a contenção de enchentes e destinação de águas pluviais.

## 2.2 DECRETOS

<a href="#">Decreto nº 8.114, de 29 de novembro de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2024	Aprova o Regulamento do Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto nº 8.113, de 29 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 29 nov. 2024	Divulga o calendário de feriados e estabelece os dias de recesso e de ponto facultativo do ano de 2025, para cumprimento pelos Órgãos e Entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, sem prejuízo dos serviços considerados essenciais.
<a href="#">Decreto nº 8.049, de 27 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 27 nov. 2024	Regulamenta o Fundo Estadual em Infraestrutura Inteligente, instituído pela Lei nº 22.056, de 4 de julho de 2024.
<a href="#">Decreto nº 8.025, de 26 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 26 nov. 2024	Institui o Programa Rota Turística Caminhos do Peabiru.

<a href="#">Decreto nº 8.023, de 25 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 25 nov. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para atualizar as disposições sobre a remessa interestadual de mercadorias entre estabelecimentos de mesma titularidade.
<a href="#">Decreto nº 7.933, de 12 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 12 nov. 2024	Altera o Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, para estabelecer modificações no sistema de registro de preços do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto nº 7.932, de 12 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 12 nov. 2024	Altera o Decreto nº 6.358, de 28 de junho de 2024, que regulamenta no âmbito da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo, a concessão de diárias, passagens e transporte e estabelece normas para o deslocamento de beneficiário, conforme atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 104, de 7 de julho de 2004, na Lei nº 21.992, de 23 de maio de 2024.
<a href="#">Decreto nº 7.926, de 11 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 11 nov. 2024	Cria a Superintendência-Geral de Gestão Energética e dá outras providências.
<a href="#">Decreto nº 7.861, de 6 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 6 nov. 2024	Altera o §4 do art. 4º do Decreto nº 1.953, de 5 de julho de 2019.
<a href="#">Decreto nº 7.859, de 6 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 6 nov. 2024	Aprova o regulamento da Secretaria de Estado da Segurança Pública e dá outras providências.
<a href="#">Decreto nº 7.855, de 6 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 6 nov. 2024	Regulamenta a Lei nº 21.860, de 15 de dezembro de 2023, que estabelece os requisitos e as condições para que a Procuradoria-Geral do Estado e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo a créditos de natureza tributária ou não tributária da Administração Direta e Autárquica do Estado do Paraná e dá outras providências.
<a href="#">Decreto nº 7.852, de 5 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 5 nov. 2024	Revoga o Decreto nº 2.029, de 15 de maio de 2023, que instituiu o Grupo Interinstitucional de Trabalho para Implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto nº 7.851, de 5 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 5 nov. 2024	Altera o Regulamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná, anexo que integra o Decreto nº 6.265, de 24 de novembro de 2020.
<a href="#">Decreto nº 7.812, de 4 de novembro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 5 nov. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para atualizar as disposições sobre as obrigações das instituições e intermediadores financeiros e de pagamento e dos intermediadores de serviços e de negócios, sobre a circulação de bens e mercadorias adquiridos por órgãos ou entidades públicas, e sobre as operações com bens do ativo imobilizado, bens, peças e materiais usados ou fornecidos na prestação de serviços de assistência técnica, manutenção, reparo ou conserto.
<a href="#">Decreto nº 7.794, de 31 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 31 out. 2024	Institui o Programa Rota do Progresso, tendo por objeto fomentar o desenvolvimento regional dos municípios que especifica.
<a href="#">Decreto nº 7.791, de 30 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 30 out. 2024	Dispõe sobre o Comitê Técnico Público-Privado de ESG (environmental, social and governance), no âmbito do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto nº 7.768, de 30 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 30 out. 2024	Declara utilidade pública para fins de desapropriação, áreas de terras necessárias para implantação da Ponte de Guaratuba e seus acessos na rodovia PR-412.
<a href="#">Decreto nº 7.766, de 30 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 30 out. 2024	Altera o Decreto nº 4.631, de 12 de maio de 2020, que regulamenta o programa de fruição e indenização de licenças especiais.

<a href="#">Decreto nº 7.721, de 25 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 25 out. 2024	Dispõe sobre o Programa Paraná Competitivo e disciplina os procedimentos para o enquadramento.
<a href="#">Decreto nº 7.627, de 17 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 17 out. 2024	Regulamenta a Lei nº 21.760, de 30 de novembro de 2023, que instituiu o Programa Paraná Mais Eventos.
<a href="#">Decreto nº 7.617, de 15 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 15 out. 2024	Define o detalhamento e a organização interna do Comitê Permanente de Desburocratização na Coordenação do Programa Descomplica Paraná
<a href="#">Decreto nº 7.578, de 14 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 14 out. 2024	Altera o Decreto nº 3.513, de 18 de fevereiro de 2016 e o Decreto nº 4.189, de 25 de maio de 2016.
<a href="#">Decreto nº 7.577, de 14 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 14 out. 2024	Cria o Fórum Paranaense de Economia Circular.
<a href="#">Decreto nº 7.573, de 11 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 11 out. 2024	Homologa as alterações do Estatuto do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, bem como as alterações propostas no Regulamento do Plano de Cargos, Salários e Benefícios.
<a href="#">Decreto nº 7.572, de 11 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 11 out. 2024	Revoga o art. 2º do Decreto nº 11.180, de 23 de maio de 2022, que dispõe sobre o novo Regime de Execução Orçamentária Descentralizada – REOD, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto nº 7.549, de 9 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 9 out. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para atualizar as disposições sobre o Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e) e o Documento Auxiliar do BP-e (DABPE), e sobre a emissão da Nota Fiscal eletrônica nas situações que especifica.
<a href="#">Decreto nº 7.548, de 9 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 9 out. 2024	Dispõe sobre a implementação da Contabilidade de Custos no Estado do Paraná, e dá outras providências.
<a href="#">Decreto nº 7.503, de 7 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 7 out. 2024	Cria o Comitê de Reinvestimento de Recursos do Programa Paraná Competitivo.
<a href="#">Decreto nº 7.501, de 7 de outubro de 2024</a> Publicado no D.O.E. de 7 out. 2024	Institui o Comitê de Integração da Gestão e Governança Corporativa do Paraná.

### 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

#### 3.1 RESOLUÇÃO

<a href="#">Resolução nº 122, de 8 de novembro de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 21 nov. 2024	Dispõe sobre alterações no Regimento Interno.
<a href="#">Resolução nº 121, de 11 de outubro de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 16 out. 2024	Dispõe sobre alterações no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

### 3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

<p><a href="#">Instrução Normativa nº 191, de 21 de novembro de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 27 nov. 2024</p>	<p>Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise da prestação de contas do chefe do Poder Executivo Estadual, relativa ao exercício de 2024, nos termos dos arts. 211 a 214 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Instrução Normativa nº 190, de 6 de novembro de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 8 nov. 2024</p>	<p>Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise das Prestações de Contas das Entidades Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, relativas ao exercício de 2024, nos termos dos arts. 220 a 223 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Instrução Normativa nº 189, de 6 de novembro de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 8 nov. 2024</p>	<p>Estabelece o escopo e dispõe sobre o processo de análise para as Prestações de Contas Anuais das entidades municipais do Estado do Paraná, do exercício financeiro de 2024, compreendendo o Poder Legislativo e a Administração Indireta Municipal, e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Instrução Normativa nº 188, de 6 de novembro de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 8 nov. 2024</p>	<p>Altera o Anexo 1 da Instrução Normativa nº 172, de 11 de julho de 2022, que dispõe sobre o escopo de análise da Prestação de Contas de Prefeitos Municipais, nos termos do art. 216, § 2º, do Regimento Interno.</p>
<p><a href="#">Instrução Normativa nº 187, de 6 de novembro de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 8 nov. 2024</p>	<p>Altera a Instrução Normativa nº 165, de 4 de novembro de 2021, que dispõe sobre o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para o período de 2022 a 2027.</p>

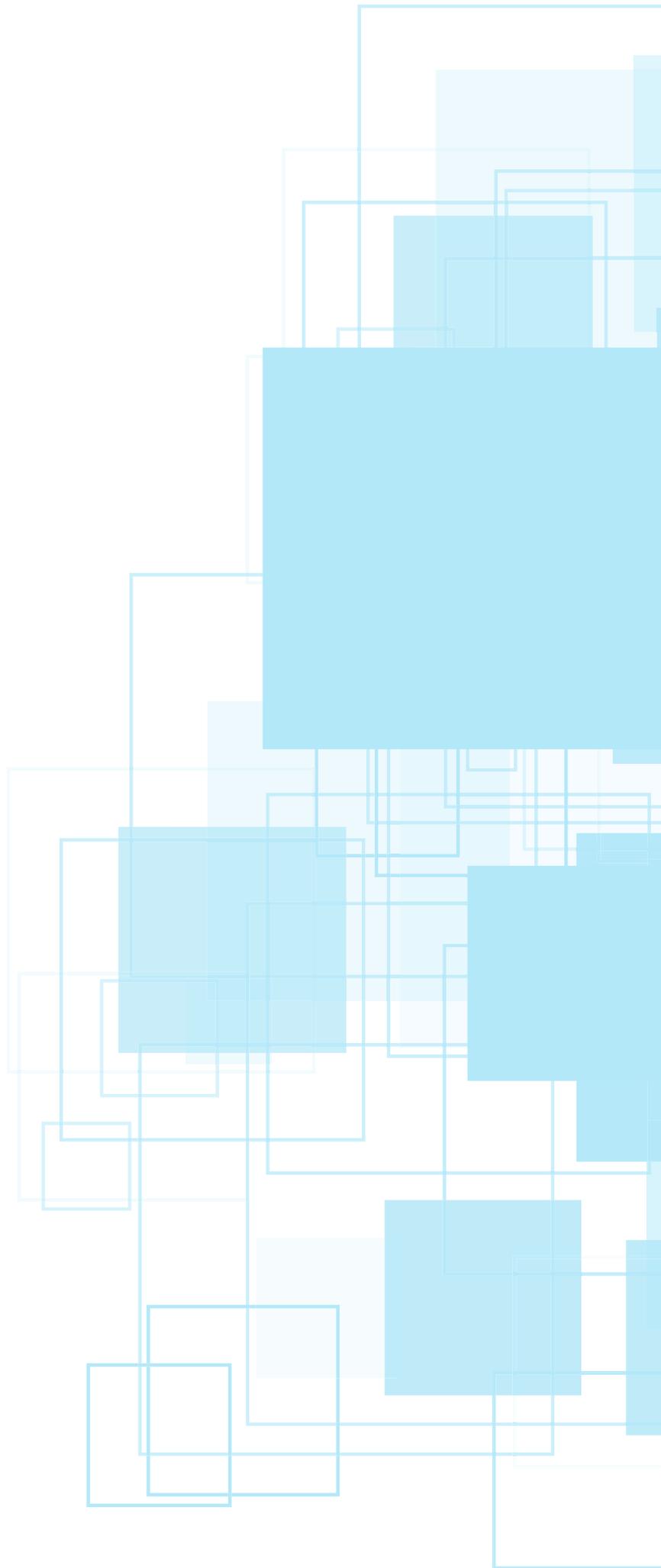
### 3.3 NOTAS TÉCNICAS

<p><a href="#">Nota Técnica nº 31, de 25 de outubro de 2024 - CGF</a> Publicada no D.E.T.C. de 31 out. 2024</p>	<p>Dispõe sobre o processo de análise da consistência dos dados das Prestações de Contas de Prefeito Municipal.</p>
<p><a href="#">Nota Técnica nº 30, de 1º de outubro de 2024 - CGF</a> Publicada no D.E.T.C. de 3 out. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a atualização dos critérios para cadastramento dos interlocutores municipais referidos no § 1º do art. 8º da Instrução Normativa n. 172, de 12 de julho de 2022, para a Prestação de Contas de Prefeito Municipal referentes aos exercícios financeiros de 2024 e seguintes.</p>



## LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCEPR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)
- Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



# NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: [conselho.editorial@tce.pr.gov.br](mailto:conselho.editorial@tce.pr.gov.br) (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

## 1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período.

## 2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

- a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico;
- b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;

- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

### 3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

**Autor(es):** Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical nos trabalhos, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Nos artigos, observar as seguintes normas:

**Tamanho:** a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas simples, sem pontos.

**Título do trabalho:** o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

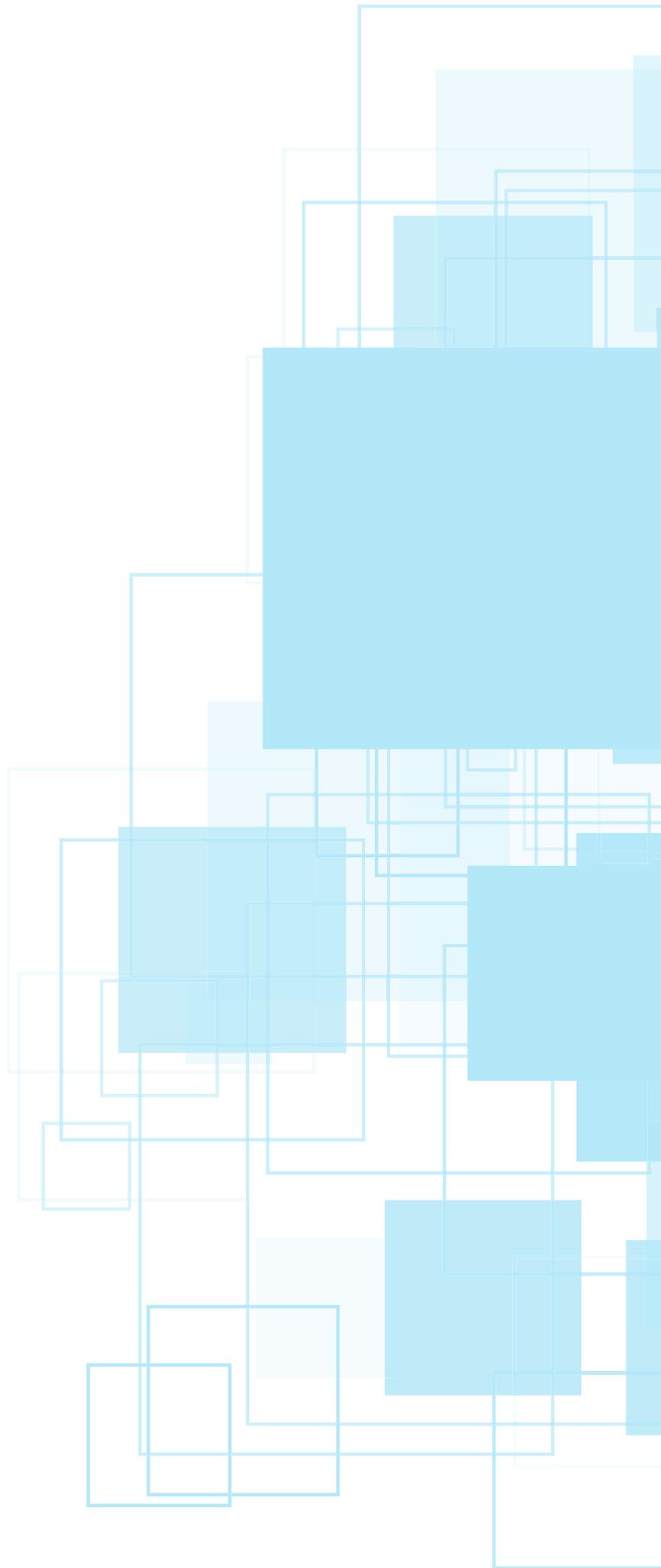
**Resumo em português:** deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

**Agradecimentos:** agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

**Notas:** notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

**Referências:** NBR 6023/2018. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

**Recomendações:** recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/2019) resumo (NBR 6028/2021) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).





**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ