

ISSN 2675-6765



TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

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

VOLUME XIV/NÚMERO 49
JULHO/SETEMBRO 2025

<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 LINDOFR PIVETA

Presidente
Secretária

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

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

SUMÁRIO

EDITORIAL	8
ARTIGO	10
Contratualização de serviços de saúde por consórcios intermunicipais à luz do Acórdão nº 845/2025 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná	10
Mirian Karla Kmita	
A definição do objeto da licitação segundo o Tribunal de Contas do Estado do Paraná	25
Carlos Cornélio Olivi	
Entre escuta e estratégia: o Conecta399 como política de apoio ao planejamento municipal	34
Eliseu Raphael Venturi; Marcelino Manhani Junior	
ACÓRDÃOS	46
Prejulgado Nº 38	46
Redutor - Aposentadoria - Educação básica (TCEPR, Proc. nº 348795/25, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/09/25, DETC 3542 – 07/10/25)	
Incidente de inconstitucionalidade	51
Subsídios - Reajuste - Impacto orçamentário (TCEPR, Proc. nº 581372/24, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/09/25, DETC 3533 – 24/09/25)	
Adicional por tempo de serviço	62
Pagamento - Retroativo - Parcelamento (TCEPR, Proc. nº 125296/24, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/07/25, DETC 3494 – 30/07/25)	
Aposentadoria de professor	75
Benefícios - Acumulação - Parâmetros (TCEPR, Proc. nº 128287/24, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 31/07/25, DETC 3503 – 12/08/25)	
Consórcio intermunicipal	80
Estados distintos - Prestação de contas - Parâmetros (TCEPR, Proc. nº 65590/24, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/07/25, DETC 3490 – 24/07/25)	
Credenciamento	90
Serviços de saúde - Cláusula - Restrição geográfica (TCEPR, Proc. nº 6050/24, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/07/25, DETC 3490 – 24/07/25)	
Emenda Constitucional nº 103/2019	99
Aposentadoria - Redutor - Aplicabilidade (TCEPR, Proc. nº 607173/23, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 14/08/25, DETC 3514 – 27/08/25)	

Folha de pagamento	104
Gerenciamento - Contratação - Modalidade	
(TCEPR, Proc. nº 813342/23, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/07/25, DETC 3494 – 30/07/25)	
Jornada de trabalho	116
Redução - Caso concreto - Não conhecimento	
(TCEPR, Proc. nº 570346/24, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/09/25, DETC 3543 – 08/10/25)	
Lei nº 14.133/2021, artigo 14	121
Licitação - Participação - Parentesco	
(TCEPR, Proc. nº 854085/24, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 14/08/25, DETC 3514 – 27/08/25)	
Pensão por morte	138
Concessão - Regime Próprio de Previdência Social - Extinção	
(TCEPR, Proc. nº 719641/24, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 31/07/25, DETC 3503 – 12/08/25)	
Recursos do FUNDEB	145
Profissionais - Educação básica - Remuneração	
(TCEPR, Proc. nº 825600/23, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/08/25, DETC 3508 – 19/08/25)	
Regras de transição	155
Acórdão nº 3795/24 - Aplicabilidade - Reforma previdenciária	
(TCEPR, Proc. nº 174991/25, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/09/25, DETC 3534 – 25/09/25)	
Transferência de recursos	164
Emenda parlamentar impositiva - Agente público - Campanha eleitoral	
(TCEPR, Proc. nº 104892/24, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/09/25, DETC 3534 – 25/09/25)	
Vigilância e monitoramento escolar	183
Contabilização - Educação - Mínimo constitucional	
(TCEPR, Proc. nº 653349/24, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 30/07/25, DETC 3500 – 07/08/25)	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	198
LINKS DE INTERESSE	210
NORMAS EDITORIAIS	212



EDITORIAL

Caros leitores,

A 49ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reafirma o compromisso da instituição com a difusão do conhecimento técnico, a valorização da boa gestão pública e o fortalecimento do controle externo como instrumento essencial à transparência e à eficiência administrativa. Nesta edição, reunimos estudos e decisões que refletem a atuação contínua do Tribunal na consolidação de entendimentos jurídicos e na promoção de práticas inovadoras no setor público.

O artigo de Mirian Karla Kmita analisa, sob a ótica do Acórdão n.º 845/2025, a contratualização de serviços de saúde por consórcios intermunicipais. O estudo evidencia como o TCE-PR vem delimitando juridicamente as práticas de complementariedade de serviços, complementação de valores e concessão de subvenções financeiras, oferecendo parâmetros técnicos e normativos que fortalecem a governança e a segurança jurídica na gestão consorciada do SUS.

Em seguida, Carlos Cornélio Olivi examina a definição do objeto da licitação à luz da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência consolidada do Tribunal. A análise demonstra que o planejamento e a precisão técnica na fase preparatória são pilares indispensáveis para garantir eficiência, isonomia e economicidade nas contratações públicas, reafirmando a importância dos Estudos Técnicos Preliminares e da justificativa de quantitativos como salvaguardas do interesse público.

Encerrando a seção de artigos, Eliseu Raphael Venturi apresenta o “Conecta399” como política pública voltada ao fortalecimento do planejamento municipal. A reflexão destaca o diálogo institucional e a escuta ativa como instrumentos de aprimoramento da gestão local, demonstrando como o TCE-PR vem apoiando os municípios na construção de estratégias de desenvolvimento baseadas em evidências e cooperação federativa.

A seção de Acórdãos reúne decisões recentes do Tribunal Pleno que tratam de temas centrais para a administração pública paranaense, como aposentadoria, licitações, consórcios intermunicipais e gestão de recursos do FUNDEB. Tais julgados ilustram o papel orientador e pedagógico da Corte de Contas, ao mesmo tempo em que consolidam entendimentos técnicos sobre matérias de alta relevância para a gestão fiscal e financeira do Estado e dos municípios.

Com esta edição, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná reafirma sua missão institucional de fomentar o conhecimento, promover a ética pública e

fortalecer os instrumentos de controle e governança. A revista mantém-se como espaço de reflexão, pesquisa e diálogo entre gestores, acadêmicos e a sociedade, contribuindo para uma administração pública cada vez mais transparente, eficiente e comprometida com o bem comum.

Boa leitura!

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Presidente

ARTIGO

CONTRATUALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE POR CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS À LUZ DO ACÓRDÃO N° 845/2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mirian Karla Kmita¹

Mestre em Direito - UniCuritiba
Especialista em Direito - Anhanguera
Graduada em Direito - UnC

Assessora Jurídica do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu - CISVALI

RESUMO

Este artigo analisa o conteúdo do acórdão proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), que trata da contratualização de serviços assistenciais à saúde por consórcios intermunicipais, especialmente nos casos em que há sobreposição de prestadores contratados pela Secretaria de Estado da Saúde (SESA). O foco recai sobre a distinção jurídica e operacional entre as figuras da complementariedade de serviços, da complementação de valor e da subvenção/incentivo financeiro, estabelecendo os limites e permissões admitidos pela Corte de Contas.

PALAVRAS-CHAVE

Consórcios intermunicipais. Complementariedade de serviços. Complementação de valor. Subvenção financeira.

ABSTRACT

This article analyzes the decision issued by the Court of Accounts of the State of Paraná (TCE-PR), which addresses the contracting of healthcare services by intermunicipal consortia, particularly in cases where there is an overlap of providers already contracted by the State Health Department (SESA). The focus is on the legal and operational distinctions between the concepts of service complementarity, value supplementation, and financial subsidies/incentives, establishing the boundaries and permissions recognized by the Court of Accounts.

KEYWORDS

Intermunicipal consortia. Service complementarity. Value supplementation. Financial subsidy.

¹ Contato: dramiriankmita@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A organização e o financiamento da assistência à saúde no Brasil, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), envolvem uma complexa articulação federativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa estrutura exige constante adequação dos instrumentos de gestão e contratação de serviços, especialmente quando os recursos públicos são descentralizados e a oferta assistencial se distribui entre diferentes níveis de governo e prestadores.

Nesse cenário, os consórcios públicos intermunicipais de saúde vêm assumindo papel crescente na gestão compartilhada de serviços, com o objetivo de assegurar a integralidade do atendimento, reduzir assimetrias regionais e aprimorar a eficiência administrativa, sobretudo em pequenos e médios municípios. No entanto, sua atuação suscita desafios jurídicos e operacionais relevantes, especialmente em territórios onde já existem contratos entre prestadores e a Secretaria de Estado da Saúde (SESA), financiados com recursos do Teto da Média e Alta Complexidade (MAC) federal.

Diante dessa realidade, torna-se necessário esclarecer os limites legais e a viabilidade jurídica de três práticas frequentemente confundidas na gestão pública da saúde: a complementariedade de serviços, a complementação de valores por procedimento e a concessão de subvenções ou incentivos financeiros a prestadores. A distinção entre essas modalidades é essencial para garantir a legalidade dos gastos públicos, a transparência na contratualização e a efetiva prestação de contas aos órgãos de controle.

O Acórdão nº 845/2025, proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) em resposta a consulta formal da Secretaria de Estado da Saúde, examina de forma aprofundada essas questões. A decisão oferece parâmetros técnicos e jurídicos para orientar a atuação dos consórcios intermunicipais e dos gestores municipais no âmbito do SUS, analisando os fundamentos normativos que autorizam ou vedam contratações de prestadores já vinculados ao Estado, bem como os requisitos para complementações financeiras, inclusive mediante tabelas próprias de remuneração.

Considerando o efeito vinculante do acórdão para todos os gestores públicos do Estado do Paraná, este artigo tem por objetivo interpretar e sistematizar seu conteúdo, destacando as possibilidades legais para cada uma das três práticas analisadas. A abordagem será estritamente baseada nos fundamentos contidos na própria decisão, sem recorrer à doutrina ou jurisprudência externa, com ênfase na lógica interna do julgamento e em sua aplicabilidade direta à gestão consorciada da saúde.

Ressalte-se, desde já, que discussões doutrinárias ou confrontos com entendimentos de outros tribunais, embora academicamente relevantes, não

serão objeto desta análise. O acórdão impõe um padrão obrigatório de conduta aos gestores públicos, cuja inobservância pode resultar na reprovação das contas.

Nesse contexto, o artigo se concentrará na análise de três questões específicas formuladas na consulta submetida ao TCE-PR, que refletem situações recorrentes e juridicamente sensíveis na atuação dos consórcios intermunicipais. São elas: (i) a possibilidade de contratualização de prestadores já vinculados à SESA para fins de complementariedade de serviços ou valores; (ii) os requisitos formais para definir e operacionalizar os valores complementares a serem pagos; e (iii) a viabilidade de uso de tabelas próprias de remuneração e concessão de incentivos financeiros a prestadores contratados pelo Estado. A escolha dessas questões se justifica pela necessidade de esclarecer os limites legais dessas práticas, evitando sobreposição contratual, duplicidade de pagamentos e o uso indevido de recursos públicos, à luz das diretrizes vinculantes estabelecidas pelo acórdão.

2 COMPLEMENTARIEDADE DE SERVIÇOS: INSTRUMENTO DE EXPANSÃO DA CAPACIDADE ASSISTENCIAL

O primeiro ponto analisado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná trata da possibilidade de consórcios intermunicipais de saúde celebrarem contratos com prestadores que já possuam vínculos contratuais com a Secretaria de Estado da Saúde (SESA), com a finalidade de ampliar a oferta de serviços assistenciais à população.

Achamadacomplementariedadedeserviçosdizrespeitoàcontrataçãodeprodução assistencial adicional, ou seja, atendimentos, consultas, exames ou procedimentos que excedam os quantitativos já pactuados e financiados pelo Estado. Essa modalidade visa a expansão da capacidade instalada, respeitando os princípios da regionalização, hierarquização e integralidade do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme previstos na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990).

O acórdão é inequívoco ao reconhecer a viabilidade jurídica dessa forma de contratação. A Corte estabelece que é possível a participação dos consórcios intermunicipais em contratações com os mesmos prestadores já contratualizados pela SESA, desde que se assegure integração e coordenação entre os entes envolvidos, evitando-se qualquer duplicidade de pagamentos para o mesmo volume de serviços. Ou seja, os consórcios podem contratar serviços complementares, mas não podem replicar ou sobrepor contratos já firmados pelo Estado.

Tal atuação deve estar inserida na lógica das Redes de Atenção à Saúde (RAS), observando os arranjos regionais previamente pactuados, o escalonamento por níveis de complexidade e a coerência com o Plano de Saúde das regiões e macrorregiões envolvidas. A recomendação do Tribunal é de que, sempre que possível, essas contratações se deem por meio de consórcios intermunicipais

devidamente organizados, como estratégia para otimização dos recursos, melhoria do acesso e integração da rede assistencial.

O acórdão também enfatiza a importância da coordenação entre as contratações municipais e estaduais, recomendando que os contratos firmados pelos consórcios ou municípios sejam informados à SESA. Essa comunicação visa assegurar a fiscalização cruzada, o alinhamento das políticas públicas no território e a prevenção de sobreposições ou inconsistências contratuais.

Dessa forma, o acórdão consagra a legalidade da complementariedade de serviços, desde que sejam observadas condições mínimas, tais como:

- a) inexistência de duplicidade com os contratos estaduais;
- b) aderência ao planejamento regional e à hierarquização do SUS;
- c) observância das pactuações intergestores (CIR e CIB);
- d) racionalidade na aplicação dos recursos públicos e foco em demandas assistenciais reais.

O fundamento legal dessa orientação reside na Constituição Federal (art. 198), na Lei nº 8.080/1990 e na Lei nº 11.107/2005, que regula os consórcios públicos. O entendimento também é reforçado pela Nota Técnica nº 01/2019 do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção à Saúde Pública (CAOP), que recomenda a utilização da contratualização regional como mecanismo de fortalecimento da assistência complementar em áreas com déficit de cobertura.

Conclui-se, portanto, que a complementariedade de serviços representa um instrumento legítimo e eficaz de expansão da assistência regional, desde que ancorada em planejamento integrado, pactuação intergestores e fiscalização rigorosa da produção contratada, de modo a evitar sobreposição e garantir o uso eficiente dos recursos do SUS.

3 COMPLEMENTAÇÃO DE VALOR: REMUNERAÇÃO SUPLEMENTAR COM FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA E PARTICIPAÇÃO CONSORCIADA

Dentre as possibilidades analisadas no Acórdão nº 845/2025 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, destaca-se a viabilidade jurídica e administrativa da complementação de valor dos procedimentos assistenciais já contratados com recursos estaduais. Essa complementação consiste no pagamento de um valor superior àquele fixado na Tabela Nacional do SUS, para os mesmos procedimentos, desde que haja justificativa técnica e financiamento com recursos próprios municipais.

O acórdão é expresso ao reconhecer essa prática como possível, desde que se adote a Tabela SUS como referência mínima, nos termos do art. 37 da Portaria de Consolidação nº 6/2017. Essa norma atribui aos municípios a competência para

estabelecer normatização complementar relativa ao pagamento de prestadores de serviços de saúde, inclusive com a adoção de valores diferenciados.

Além disso, o TCE-PR admite que tal complementação pode ser operacionalizada tanto diretamente pelos municípios quanto por meio de consórcios intermunicipais de saúde. A utilização do consórcio é plenamente legítima, desde que observados os limites territoriais dos entes consorciados (conforme Lei nº 11.107/2005) e as diretrizes do Planejamento Regional Integrado (PRI), em consonância com a Portaria GM/MS nº 2.905/2022.

Para assegurar a legalidade e regularidade da complementação de valores, o acórdão estabelece condições técnicas e normativas obrigatórias, que devem ser rigorosamente observadas pelos entes da federação:

- a) elaboração de uma tabela própria de remuneração por procedimento, baseada em critérios técnicos objetivos, como custo, produção e complexidade dos serviços;
- b) adoção da Tabela Nacional do SUS como piso remuneratório;
- c) aprovação da tabela nos Conselhos Municipais de Saúde dos entes consorciados;
- d) discussão e pactuação nas instâncias intergestoras — Comissão Intergestores Regional (CIR) — e homologação na Comissão Intergestores Bipartite (CIB);
- e) previsão da despesa nas leis orçamentárias locais, viabilizando o rateio entre os entes consorciados;
- f) utilização exclusiva de recursos próprios municipais, sendo expressamente vedado o uso de recursos federais, conforme dispõe a Portaria MS nº 1.606/2001.

O Tribunal reconhece a possibilidade de os municípios instituírem uma tabela complementar para remunerar de forma adequada os serviços assistenciais já contratados com recursos estaduais, desde que essa complementação seja formalmente contratada e fundamentada em critérios técnicos objetivos, vinculada à efetiva execução dos serviços. Ressalta-se que não é admissível a realização de pagamentos desvinculados da produção assistencial ou sem a devida formalização contratual, garantindo, assim, a transparência, o controle e a clara distinção entre complementação de valores — ajuste na remuneração — e complementariedade de serviços — contratação de atendimentos adicionais.

Ao final, o TCE-PR reconhece que a complementação de valor representa instrumento legítimo de valorização da rede prestadora, permitindo adequações à realidade econômica local e melhoria na eficiência assistencial, desde que cercada de critérios técnicos, legais e de governança, sobretudo no que diz respeito à transparência, controle social e planejamento regionalizado.

3.1 GOVERNANÇA E CONDIÇÕES PARA VALIDAÇÃO DA TABELA PRÓPRIA DE COMPLEMENTAÇÃO DE VALOR

A construção de uma tabela própria de remuneração por parte dos consórcios intermunicipais ou dos municípios consorciados representa uma possibilidade admitida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, desde que observadas diretrizes rigorosas de governança, planejamento e legalidade. Trata-se de instrumento que viabiliza a complementação de valor dos serviços assistenciais prestados, tomando como referência mínima os valores fixados na Tabela SUS.

Conforme o voto condutor do Acórdão nº 845/2025, essa complementação somente será válida quando baseada em tabela própria tecnicamente fundamentada, cujos valores sejam justificados por meio de critérios objetivos de custo, produtividade e estrutura do serviço. Ou seja, não se admite arbitrariedade ou discricionariedade administrativa na fixação dos valores, devendo haver transparência na metodologia de cálculo e clareza na composição dos preços.

Além do requisito técnico, a tabela própria deve estar submetida a instâncias formais de validação democrática e intergestora. O acórdão determina que a proposta de complementação por meio de nova tabela deve ser:

- a) aprovada nos Conselhos Municipais de Saúde dos entes consorciados, como forma de assegurar o controle social e a legitimidade das decisões sobre financiamento da saúde local;
- b) pactuada na Comissão Intergestores Regional (CIR), espaço técnico de planejamento entre gestores municipais da região de saúde;
- c) homologada pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB), garantindo a articulação entre as gestões estadual e municipais e o alinhamento com o planejamento regional do SUS.

Ademais, como reforçado no acórdão e nas manifestações técnicas da CGM, a despesa decorrente da complementação de valor deve estar expressamente prevista nos orçamentos municipais, com observância da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), da Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os valores da tabela devem compor o contrato de rateio entre os municípios participantes, assegurando a legalidade do repasse ao consórcio.

Outro ponto essencial é que essa complementação deve recair exclusivamente sobre os serviços já contratados pelo Estado, e não sobre produções futuras, genéricas ou não formalizadas. Deve-se evitar que a tabela própria se torne um instrumento indireto de subvenção, desviando-se da lógica contratual. A função da tabela é possibilitar a adequação da remuneração aos custos locais, e não conceder vantagens financeiras desvinculadas de metas e produção.

O TCE-PR também ressalta que, mesmo com a utilização de tabela própria e recursos municipais, não é possível utilizar recursos federais para essa finalidade, conforme vedação expressa da Portaria nº 1606/2001 do Ministério da Saúde. Isso reafirma o princípio da responsabilidade do ente federado financiador, impedindo que recursos da União sejam utilizados para complementar contratos locais sem autorização legal.

Por fim, o acórdão aponta que eventual uso da tabela própria para contratação deve observar a governança do SUS, o alinhamento com o Planejamento Regional Integrado (PRI) e a integração das redes de atenção à saúde, como forma de garantir eficiência, equidade e continuidade do cuidado.

Assim, a utilização de tabela própria para fins de complementação de valor é admitida, mas condicionada a:

- a) fundamentação técnica na definição dos valores;
- b) aprovação pelos Conselhos Municipais de Saúde;
- c) pactuação na CIR e homologação na CIB;
- d) previsão orçamentária nos entes consorciados;
- e) exclusão de recursos federais no financiamento;
- f) coerência com os contratos já existentes e com o planejamento regional do SUS.

Esses requisitos, conjugados, garantem que a complementação de valor se dê de forma legítima, eficiente e compatível com a estrutura federativa do Sistema Único de Saúde.

4 SUBVENÇÃO OU INCENTIVO FINANCEIRO: IMPOSSIBILIDADE NA PRESENÇA DE CONTRATOS VIGENTES COM VALORES INFERIORES

A análise do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no Acórdão nº 845/2025 também se debruça sobre a possibilidade — ou não — da instituição de subvenções ou incentivos financeiros aos prestadores de serviços de saúde. O cerne da discussão é a hipótese de concessão de incentivos adicionais desvinculados de nova contratualização, especialmente quando o prestador já se encontra contratado por valores inferiores.

Conforme assentado no voto e confirmado pelas manifestações técnicas da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGM) e do Ministério Público de Contas, o acórdão estabelece que não é juridicamente adequada a instituição de incentivos financeiros ou subvenções para serviços que já se encontram contratualizados por preços inferiores à tabela que se pretende adotar.

A Corte delinea que tais incentivos, caracterizados como acréscimos financeiros não previstos contratualmente, desvinculados de produção adicional

ou recontração, não se confundem com a complementação de valor, tampouco com a complementariedade de serviços. Ao contrário, configuram uma espécie de pagamento extraordinário sem a devida formalização contratual e sem o vínculo direto com a prestação de novos serviços ou com a reavaliação formal da remuneração.

Desse modo, para serviços já contratados, não é permitido o repasse de valores adicionais a título de incentivo, mesmo que com recursos próprios, sem nova contratação ou alteração contratual justificada tecnicamente. A prática pode configurar infração aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade, além de comprometer a regularidade dos gastos públicos e prejudicar o controle e a transparência.

O acórdão também destaca que, caso se deseje remunerar o prestador por valores superiores aos atualmente contratados, é indispensável que isso ocorra mediante nova contratualização formal, com a devida reavaliação do escopo dos serviços e das condições financeiras, adotando-se os mesmos critérios estabelecidos para a complementação de valor, conforme exposto no item anterior.

Ressalta-se ainda que os incentivos financeiros, se mal utilizados, podem gerar distorções na alocação de recursos, induzir comportamentos ineficientes e comprometer a lógica do planejamento regional, especialmente quando concedidos à margem das pactuações nas Comissões Intergestores (CIR e CIB) e fora do alcance do controle social pelos Conselhos de Saúde.

Portanto, nos termos do Acórdão nº 845/2025, a concessão de subvenção ou incentivo financeiro é vedada no contexto de contratos já vigentes com valores inferiores, salvo se houver nova contratação tecnicamente fundamentada e com observância das instâncias de pactuação do SUS. Essa vedação protege a regularidade orçamentária, assegura a integridade dos contratos públicos e reforça o papel das instâncias intergestoras na condução coordenada da política de saúde.

5 FISCALIZAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DA EXECUÇÃO CONSORCIADA: INSTRUMENTOS E RESPONSABILIDADES

A execução consorciada de serviços públicos em saúde, especialmente no âmbito da complementariedade ou complementação de valores, exige uma estrutura de acompanhamento e fiscalização eficaz, tanto para garantir a legalidade dos gastos quanto para assegurar a efetividade da política pública. O Acórdão nº 845/2025 dedica atenção especial a esse aspecto, ao estabelecer que os recursos públicos transferidos aos consórcios devem ser monitorados por mecanismos formais de prestação de contas, integrados ao sistema de governança do SUS.

A Corte de Contas reconhece expressamente que a prestação de contas das transferências voluntárias realizadas pelos entes consorciados deve ocorrer,

obrigatoriamente, por meio do Sistema Integrado de Transferências – SIT, o qual permite o envio e o acompanhamento dos dados da execução contratual, com base nos normativos estaduais. Tal obrigação recai diretamente sobre os gestores municipais, inclusive quando os valores são repassados ao consórcio público.

Contudo, a utilização do SIT não exclui a responsabilidade do ente federado pelo acompanhamento ativo da execução física e financeira dos recursos transferidos. O Ministério Público de Contas e a CGM enfatizam a necessidade de os municípios manterem controles internos eficazes, inclusive por meio de auditorias, para garantir a conformidade da execução contratual. Nesse ponto, o Acórdão recomenda a instituição de Sistemas Municipais de Auditoria do SUS, nos moldes do Decreto Federal nº 1.651/1995, com atuação de profissionais capacitados, como médicos auditores.

Adicionalmente, o TCE-PR admite que, além do SIT, outros instrumentos já instituídos no âmbito do SUS podem e devem ser utilizados para reforçar a transparência e o controle social, especialmente:

a) O Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) – que permite um acompanhamento mais próximo da execução orçamentária, do cumprimento de metas e da oferta de serviços pela rede contratada e conveniada;

b) O Relatório Anual de Gestão (RAG) – que consolida as ações e os resultados obtidos ao longo do exercício, integrando dados físicos e financeiros da gestão do SUS.

Tanto o RDQA quanto o RAG são exigências da Lei Complementar nº 141/2012 (art. 36, I, II e III) e devem conter, entre outras informações:

- a) o montante e a fonte dos recursos aplicados;
- b) os resultados das auditorias realizadas;
- c) a descrição da oferta de serviços na rede própria, conveniada e contratada.

O acórdão deixa claro que esses instrumentos, quando corretamente preenchidos pelos municípios consorciados, fortalecem a fiscalização da aplicação dos recursos e promovem maior transparência, não apenas perante os órgãos de controle, mas também junto à sociedade civil e aos Conselhos de Saúde.

Por fim, o Tribunal reafirma que a responsabilidade pelo controle da aplicação dos recursos permanece com o ente que realiza a transferência. A atuação do consórcio como executor não desobriga o município de realizar o acompanhamento contínuo, seja por meio do controle interno, seja pelas instâncias de pactuação e auditoria do SUS.

Assim, o modelo de fiscalização e prestação de contas recomendado pelo TCE-PR se assenta sobre três eixos principais:

- a) transparência institucionalizada, via sistemas oficiais como o SIT, RDQA e RAG;
- b) controle interno ativo, com auditoria municipal e participação dos Conselhos de Saúde;
- c) integração à lógica regional do SUS, com compatibilização entre os contratos locais e os planejamentos intergestores (CIR e CIB).

Esse tripé assegura que a execução consorciada não apenas respeite os limites legais, mas também produza resultados concretos em saúde pública com controle social e responsabilidade fiscal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As respostas oferecidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná às questões formuladas na consulta evidenciam um esforço de sistematização e delimitação jurídica da atuação dos consórcios intermunicipais de saúde no âmbito do SUS. O Acórdão nº 845/2025 estabelece parâmetros claros quanto à possibilidade de complementariedade contratual, à viabilidade da complementação de valores pagos aos prestadores de serviços e à necessidade de observância das normas orçamentárias, administrativas e federativas. As conclusões a seguir detalham, com base em três questões selecionadas, o entendimento consolidado pela Corte de Contas, com ênfase na articulação intergestores, no respeito aos princípios do SUS e na legalidade das formas de financiamento adotadas.

6.1 ANÁLISE DA RESPOSTA DO ACÓRDÃO À PERGUNTA Nº 1 DA CONSULTA

A SESA possui contratos assistenciais formalizados com prestadores localizados em territórios que possuem consórcios intermunicipais de saúde devidamente constituídos. Diante disso, haveria a possibilidade de contratualização da assistência à saúde para complementariedade de volume de serviços ou complementação de valores referenciais de tabela SUS, por meio da participação de consórcios intermunicipais de saúde nos mesmos prestadores já contratualizados com a SESA?

Resposta: Sim, é possível. Os consórcios intermunicipais podem contratar os mesmos prestadores que já mantêm contrato com a SESA, desde que observem os princípios de regionalização e hierarquização do SUS, e que a atuação conjunta seja organizada de forma coordenada, evitando sobreposição de serviços e pagamentos em duplicidade.

A primeira pergunta da consulta trata da possibilidade de consórcios intermunicipais de saúde celebrarem contratos com prestadores que já possuem vínculo contratual com a Secretaria de Estado da Saúde (SESA), seja para ampliar o volume de serviços ofertados, seja para complementar o valor pago por procedimento. A resposta do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é afirmativa, mas condicionada a importantes diretrizes legais e operacionais.

No caso da complementação de valores, trata-se da prática pela qual os consórcios (com recursos dos municípios consorciados) assumem parte do custo de

procedimentos já financiados parcialmente pelo Estado — geralmente por meio do Teto da Média e Alta Complexidade (MAC) —, quando o valor pago segundo a tabela SUS é insuficiente para cobrir os custos reais da prestação do serviço. Essa prática é juridicamente admitida, desde que respeite alguns requisitos essenciais.

Em primeiro lugar, é imprescindível que essa complementação ocorra de forma coordenada e articulada com os contratos estaduais já vigentes, a fim de evitar pagamentos em duplicidade, o que comprometeria a legalidade da despesa e a lógica de financiamento do SUS. A contratação pelo consórcio deve se inserir no planejamento regional e respeitar os princípios da regionalização e hierarquização da assistência, funcionando como instrumento de ampliação da capacidade instalada e de correção de distorções no acesso aos serviços de saúde.

Além disso, o Tribunal destaca que a viabilidade jurídica da complementação depende do cumprimento de requisitos formais. Não basta a aprovação nas instâncias de pactuação intergestores — como os Conselhos Municipais de Saúde, a Comissão Intergestores Regional (CIR) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB). É indispensável que os valores a serem complementados estejam previstos nas leis orçamentárias dos entes consorciados, conforme determina a Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos). Essa previsão orçamentária garante a legalidade da despesa e permite a formalização do rateio entre os entes, conferindo transparência e controle ao processo.

Portanto, a complementação de valores é possível e, em muitos casos, necessária para viabilizar a prestação efetiva dos serviços de saúde. No entanto, deve observar rigorosamente os dispositivos legais e os mecanismos de controle, sob pena de caracterizar irregularidade na aplicação dos recursos públicos e responsabilização dos gestores.

6.2 ANÁLISE DA RESPOSTA DO ACÓRDÃO À PERGUNTA Nº 4 DA CONSULTA

Para a definição dos valores de complemento pelo consórcio seria suficiente a aprovação nos Conselhos Municipais de Saúde dos seus entes consorciados, discussão e pactuação no âmbito da Comissão Intergestores Regional – CIR e pactuação e homologação na Comissão Intergestores Bipartite – CIB?

Resposta: Essas instâncias são necessárias, mas não suficientes. Além da pactuação nas comissões e conselhos, é imprescindível que a despesa esteja prevista nas leis orçamentárias dos municípios consorciados, como condição para a formalização do rateio e transferência de recursos, conforme determina a Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos).

Aqui, o Tribunal reforça que a legalidade da complementação financeira depende não apenas da aprovação nas instâncias de pactuação intergestores, mas também do devido respaldo orçamentário e legal em cada município participante do consórcio. Isso significa que os recursos para pagar os valores complementares devem estar expressamente previstos nas leis orçamentárias dos entes, garantindo transparência, controle e regularidade da despesa pública. Sem esse respaldo

orçamentário, a operação é considerada ilegal, ainda que haja consenso técnico e político sobre sua necessidade.

6.3 ANÁLISE DA RESPOSTA DO ACÓRDÃO À PERGUNTA Nº 5 DA CONSULTA

Nesse sentido, os consórcios poderão utilizar a tabela própria de serviços? Seria possível instituir incentivo complementar ao que o prestador já possui de outras fontes (estadual, federal)?

Resposta: Sim, os consórcios podem adotar uma tabela própria de remuneração, desde que os valores respeitem, como mínimo, os valores da tabela SUS nacional e que os recursos utilizados sejam exclusivamente de origem municipal. Quanto aos incentivos adicionais, o Tribunal considera inadequada a concessão de incentivos financeiros a prestadores já contratados por valores inferiores, pois isso pode representar desequilíbrio contratual ou burla ao sistema de remuneração vigente. Em tais casos, o adequado é estabelecer uma nova contratualização para a complementação dos serviços.

A quinta pergunta da consulta versa sobre a possibilidade de os consórcios intermunicipais de saúde utilizarem tabelas próprias de remuneração para os serviços assistenciais prestados em seus territórios e, ainda, sobre a legalidade de instituírem incentivos financeiros complementares para prestadores já contratados por outras fontes de financiamento, como o Estado ou a União.

A resposta do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é clara ao reconhecer a possibilidade de adoção de tabela própria, desde que respeitado o valor da tabela nacional do SUS como piso mínimo. Ou seja, a tabela federal de procedimentos serve como referência obrigatória, e os consórcios podem, a partir dela, fixar valores superiores, de acordo com as especificidades locais e os custos reais dos serviços.

Essa tabela própria é condição necessária para viabilizar a complementação de valores, pois permite que os contratos celebrados pelo consórcio explicitem, de forma objetiva e transparente, os montantes adicionais pagos a cada prestador, em relação à remuneração já recebida por outras fontes. Sem a existência de uma tabela própria formalmente instituída, a complementação financeira poderia ser caracterizada como pagamento arbitrário ou incentivo disfarçado, sem critérios técnicos definidos, o que afronta os princípios da legalidade, da impessoalidade e da transparência na gestão pública.

Adicionalmente, o Tribunal enfatiza que tais complementações devem ser custeadas exclusivamente com recursos próprios dos municípios consorciados, não sendo admitida a utilização de repasses federais ou estaduais para esse fim. Isso decorre do princípio de que os recursos transferidos pela União ou pelo Estado já estão comprometidos com os contratos principais, e não podem ser utilizados para suplementações paralelas.

No tocante à criação de incentivos financeiros adicionais, o TCE-PR faz uma distinção importante: a concessão de bônus ou valores extras para prestadores que

já mantêm contratos com o Estado, por valores inferiores, não é considerada uma prática adequada. Essa medida pode provocar distorções no equilíbrio contratual, violar o planejamento regional e comprometer a equidade na alocação de recursos. A forma juridicamente correta de lidar com a insuficiência da remuneração é por meio da celebração de novo contrato — devidamente formalizado, com base na tabela própria do consórcio e com justificativa técnica — voltado à complementação dos serviços efetivamente prestados.

Assim, a existência de uma tabela própria não apenas é permitida, mas torna-se instrumento indispensável para assegurar a legalidade e a rastreabilidade das complementações financeiras realizadas pelos consórcios, conferindo previsibilidade contratual, base técnica para a remuneração diferenciada e segurança jurídica para os gestores envolvidos.

Por outro lado, ao abordar a questão dos “incentivos complementares”, o Tribunal alerta para os riscos dessa prática, especialmente quando se trata de serviços já contratados por outras esferas de governo (como o Estado). Nesse ponto, a resposta ressalta que não é recomendável a concessão de incentivos financeiros a prestadores que já possuem contrato com a Secretaria de Estado da Saúde, com valores inferiores, sem uma nova contratualização formal. Isso é particularmente importante quando o município ou consórcio não é o gestor do Teto MAC, ou seja, não é responsável direto pelo financiamento federal dos serviços.

Nesses casos, a criação de um incentivo, desvinculado de contrato próprio ou de uma lógica de complementação previamente pactuada, pode ser interpretada como uma forma de remuneração paralela ou indevida, fragilizando os princípios da transparência, do equilíbrio contratual e da eficiência na alocação de recursos públicos.

Portanto, a única forma juridicamente segura de aumentar a remuneração de um prestador já financiado por outro ente (como o Estado) é por meio da formalização de novo contrato com base em tabela própria do consórcio e com recursos próprios, caracterizando claramente uma complementação de valor por serviço efetivamente prestado, e não um incentivo genérico ou sem lastro contratual.

Com base nos fundamentos expostos no Acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, é possível afirmar que:

a) a concessão de subvenções ou incentivos financeiros diretos a prestadores de serviços de saúde somente se mostra juridicamente aceitável – e mesmo assim sob condições estritas – nos casos em que o município for gestor do Teto da Média e Alta Complexidade (Teto MAC), detendo, portanto, competência legal para contratualizar, regular e remunerar diretamente os serviços prestados;

b) nos casos em que o município ou consórcio intermunicipal não seja o gestor do Teto MAC, qualquer repasse financeiro adicional a prestadores já contratualizados por outras esferas de governo (em especial pelo Estado) deve necessariamente ser

formalizado mediante nova contratualização específica, com base em tabela própria, recursos exclusivamente municipais, e ampla pactuação regional, não se admitindo a figura do incentivo financeiro desvinculado da produção contratada.

Este entendimento decorre da necessidade de assegurar a legalidade dos gastos públicos, evitar sobreposição de financiamentos, garantir a rastreabilidade da despesa e preservar os princípios da impessoalidade, da eficiência, da economicidade e do controle no âmbito da gestão pública em saúde.

6.4 SÍNTESE ACERCA DA CONTRATUALIZAÇÃO VIA CONSÓRCIOS

A análise minuciosa do Acórdão nº 845/2025 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná evidencia uma importante consolidação jurisprudencial sobre os limites e possibilidades da contratualização de serviços de saúde por consórcios intermunicipais, especialmente em situações que envolvam a complementariedade de serviços ou a complementação de valores pagos a prestadores já vinculados ao SUS.

Em primeiro lugar, o Acórdão reafirma a legalidade da complementariedade de serviços assistenciais como instrumento legítimo de expansão da capacidade instalada da rede pública, desde que respeitados os princípios do SUS, a regionalização dos atendimentos e a vedação à duplicidade contratual. O consórcio público emerge, nesse contexto, como ferramenta de articulação eficiente entre os entes federados para dar resposta às lacunas da rede assistencial estadual.

Em segundo lugar, o Tribunal também reconhece a possibilidade da complementação de valor por procedimento, desde que estruturada com base em tabela própria, aprovada nos Conselhos de Saúde e nas instâncias intergestoras (CIR e CIB), com o uso exclusivo de recursos próprios municipais. A Corte delimita com clareza que essa complementação não pode ser confundida com incentivos financeiros genéricos ou subvenções, os quais são vedados quando não vinculados diretamente à produção efetiva e contratada.

O Acórdão não proíbe a complementação de valor, ao contrário, admite sua legitimidade desde que haja critério técnico, normativo e financeiro, fundamentando-a como medida de justiça remuneratória frente aos valores frequentemente defasados da Tabela SUS. Ainda que cauteloso, o posicionamento do Tribunal sinaliza segurança jurídica para gestores que buscam corrigir distorções remuneratórias em suas redes assistenciais, sem infringir os limites da legalidade.

Ademais, o TCE-PR reforça a responsabilidade fiscal e institucional dos entes consorciados no que se refere à fiscalização e prestação de contas, exigindo o uso do Sistema Integrado de Transferências (SIT) e o adequado preenchimento do Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) e do Relatório Anual de Gestão (RAG). Essas ferramentas não apenas garantem o controle externo, como também asseguram a transparência e o controle social sobre os recursos transferidos e aplicados.

Por fim, o Acórdão delimita os limites territoriais de atuação dos consórcios públicos, restringindo sua execução aos municípios consorciados e condicionando-a ao Planejamento Regional Integrado (PRI), como forma de evitar a fragmentação dos serviços e promover maior racionalidade na gestão das redes regionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal; dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11107.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

PARANÁ. Ministério Público do Estado. Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção à Saúde Pública – CAOP Saúde. Nota Técnica nº 01/2019. Curitiba, 2019. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/saladeimprensa/notas-tecnicas>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.567/GMMS, de 25 de novembro de 2016. Dispõe sobre a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 nov. 2016. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt2567_25_11_2016.html. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção Suplemento, 3 out. 2017. Disponível em: https://portalsinan.saude.gov.br/images/documentos/Legislacoes/Portaria_Consolidacao_1_28_SETEMBRO_2017.pdf. Acesso em: 22 jul. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão nº 845/2025. Relator: Ivan Lelis Bonilha. Julgado em: 16 abr. 2025. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-845-2025-do-tribunal-pleno/362478/area/10>. Acesso em: 7 jul. 2025.

A DEFINIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO SEGUNDO O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

THE DEFINITION OF THE BIDDING OBJECT ACCORDING TO THE COURT OF AUDITORS OF THE STATE OF PARANÁ

Carlos Cornélio Olivi¹

MBA Executivo em Licitações, Contratos e Governança - Pólis Civitas

Especialista em Licitações e Contratos - Pólis Civitas

Especialista em Ciências Jurídicas aplicadas à Advocacia Pública Municipal - Gran Faculdade

Especialista em Direito Aplicado - EMAP

Graduado em Direito - UFT

Procurador do Município de São Miguel do Iguaçu/PR

RESUMO

Este artigo analisa o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) acerca da definição do objeto nos processos licitatórios, com base na Lei nº 14.133/2021 e em sua jurisprudência consolidada. O objetivo é sistematizar as principais diretrizes da Corte de Contas para a fase preparatória das contratações públicas. Por meio de uma pesquisa documental, foram examinados acórdãos e despachos que tratam de temas como a precisão da descrição do objeto, a justificativa para os quantitativos, a vedação à indicação de marcas, a exceção da padronização, o parcelamento do objeto, os riscos de especificações excessivas e a extrapolação do escopo contratual. Os resultados demonstram que o TCE-PR exige um planejamento robusto, formalizado em Estudos Técnicos Preliminares, com justificativas técnicas detalhadas para todas as decisões do gestor que possam impactar a competitividade do certame. Conclui-se que a correta definição do objeto, para o TCE-PR, é um ato vinculado ao planejamento estratégico e constitui o principal pilar para garantir a eficiência, a isonomia e a economicidade nas contratações públicas, sendo sua inobservância causa de anulação de procedimentos e responsabilização dos agentes públicos.

PALAVRAS-CHAVE

Licitação. Definição do Objeto. Tribunal de Contas do Paraná. Lei nº 14.133/2021. Controle Externo.

¹ Contato: olivicc@gmail.com

ABSTRACT

This article analyzes the understanding of the Court of Auditors of the State of Paraná (TCE-PR) regarding the definition of the object in bidding processes, based on Law No. 14,133/2021 and its consolidated jurisprudence. The objective is to systematize the main guidelines of the Court for the preparatory phase of public procurement. Through documentary research, rulings and orders were examined that address topics such as the precision of the object's description, the justification for quantities, the prohibition of brand indication, the exception of standardization, the parcelling of the object, the risks of excessive specifications, and the extrapolation of the contractual scope. The results show that the TCE-PR requires robust planning, formalized in Preliminary Technical Studies, with detailed technical justifications for all manager's decisions that may impact the competitiveness of the bid. It is concluded that the correct definition of the object, for the TCE-PR, is an act linked to strategic planning and constitutes the main pillar to ensure efficiency, isonomy, and economy in public procurement, with its non-observance being a cause for the annulment of procedures and the accountability of public agents.

KEYWORDS

Bidding. Definition of the Object. Court of Auditors of Paraná. Law No. 14,133/2021. External Control.

1 A DEFINIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO SEGUNDO O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A plena vigência da Lei nº 14.133/2021 promoveu uma verdadeira revolução no universo das licitações, deslocando o epicentro do procedimento para a sua fase preparatória. O planejamento deixou de ser uma mera formalidade para se tornar o núcleo onde o resultado da futura contratação é, de fato, lapidado. Com isso, a fundamentação técnica e jurídica das escolhas do gestor tornou-se um requisito indispensável e intransponível. Ou se realiza de maneira adequada, ou se terá uma contratação que fracassou ou mesmo vem a não atender o interesse público.

No centro está o desafio determinante: a correta, precisa e clara definição do objeto. Trata-se do alicerce sobre o qual a contratação será moldada. Uma especificação falha ou inadequada contamina, por vezes de forma irremediável, todas as etapas subsequentes, desde a estimativa de custos e a formulação das propostas até a fiscalização do contrato. As consequências são invariavelmente danosas ao interesse público, materializando-se em restrição à competitividade, direcionamento do certame, aquisições que não solucionam o problema real da Administração e, em última análise, o desperdício dos recursos públicos e dano ao erário.

Atento a essa realidade, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) intensificou sua atuação sobre os documentos de planejamento, como os Estudos

Técnicos Preliminares (ETP), Termos de Referência e Editais. A análise a seguir se debruça sobre os entendimentos consolidados da Corte, abordando os pontos mais sensíveis na definição do objeto: o dever de uma descrição precisa, a justificativa dos quantitativos, a vedação à indicação de marcas, o cuidado com especificações excessivas, o parcelamento e os riscos de desvio de finalidade. Compreender estas diretrizes não é uma opção, mas uma condição essencial para garantir a legalidade, a legitimidade e a eficiência das contratações públicas no estado do Paraná.

2 O DEVER DE UMA DESCRIÇÃO PRECISA, SUFICIENTE E CLARA

O entendimento do TCE-PR, em perfeita harmonia com a melhor doutrina e a legislação, é uníssono: o objeto de uma licitação deve ser descrito de forma precisa, suficiente e clara. Essa tríade não é um mero preciosismo semântico; cada palavra carrega um significado mandatório para o gestor público.

Indicar que a descrição deve ser precisa, significa que esta deverá ser exata, evitando-se termos vagos, genéricos ou subjetivos. As características do objeto devem ser objetivas e mensuráveis, permitindo uma análise fria e imparcial das propostas. Deve existir pouco espaço para subjetividade.

Mencionar que a descrição deve ser suficiente, significa que o edital e o termo de referência devem conter todos os elementos necessários para que os licitantes possam formular suas propostas de preço de maneira segura e completa, sem dúvidas sobre o que está sendo solicitado. Isso inclui, por exemplo, especificações técnicas, quantitativos, prazos e locais de entrega.

A redação deve ser clara, de fácil compreensão, sem ambiguidades que possam levar a múltiplas interpretações. A clareza é fundamental para garantir que todos os interessados partam de um mesmo ponto de entendimento. Essa exigência visa a um duplo objetivo estratégico: primeiro, garantir que a Administração Pública receba propostas que sejam verdadeiramente equivalentes e comparáveis entre si, viabilizando o princípio do julgamento objetivo. Segundo, assegurar que o produto ou serviço finalmente contratado atenderá, de fato e com eficiência, à necessidade que originou a contratação.

Em um amplo e detalhado trabalho de fiscalização que resultou no Acórdão nº 3273/21 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2021), o TCE-PR emitiu uma série de recomendações a diversos órgãos estaduais, reforçando a necessidade de “incluir nos processos de aquisição justificativa técnica que demonstre a necessidade da contratação” e que a mesma “demonstre com clareza a necessidade da contratação”. A decisão evidencia que a clareza e a fundamentação não são meras formalidades, mas elementos essenciais para a validade e a transparência do processo.

3 A JUSTIFICATIVA DOS QUANTITATIVOS: COMPRANDO O NECESSÁRIO, SEM EXCESSO OU OMISSÃO

Tão crucial quanto descrever o *que* se vai contratar é justificar, de forma robusta e documentada, o quanto. A definição dos quantitativos não pode ser um ato de arbítrio do gestor ou baseada em “achismos” e estimativas sem fundamento. O TCE-PR, em reiteradas decisões, exige que as quantidades licitadas sejam amparadas por justificativas técnicas e memórias de cálculo que permitam a qualquer cidadão ou órgão de controle compreender a lógica que levou àquele número. A ausência dessa fundamentação pode levar a graves distorções, como o superdimensionamento, que resulta em desperdício de recursos (compras desnecessárias), ou o subdimensionamento, que pode levar à interrupção de serviços essenciais (falta de insumos).

No já citado Acórdão nº 3273/21 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2021), o Tribunal identificou como falhas recorrentes a “ausência de justificativas técnicas para estimativa ou indicação das quantidades” e o fato de que as “justificativas apresentadas não permitem aferir objetivamente como as quantidades constantes no objeto foram identificadas ou estimadas”.

A consequência foi a recomendação expressa para que os gestores passem a incluir, nos autos do processo, os documentos que comprovem a base de cálculo dos quantitativos.

O método mais seguro para essa fundamentação é a utilização de dados históricos. Em outra relevante fiscalização, desta vez na área de assistência farmacêutica, o TCE-PR, por meio do Acórdão nº 262/23 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2023), recomendou aos municípios que, para subsidiar suas aquisições, elaborassem “relatórios de controle periódicos que contenham quantidade de medicamentos consumida, demanda atendida e não atendida”. Embora o caso seja específico da área da saúde, o princípio extraído é universal: a estimativa de consumo deve ser obtida, sempre que possível, por meio de técnicas quantitativas adequadas, baseadas no consumo e utilização prováveis.

4 A VEDAÇÃO À INDICAÇÃO DE MARCAS E A EXCEÇÃO DA PADRONIZAÇÃO

Um dos pontos mais sensíveis e permanentemente fiscalizados pelo Tribunal de Contas é a inclusão de especificações que, direta ou indiretamente, restrinjam a competição. A regra de ouro, consagrada no art. 41 da Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021), é a vedação à indicação de marcas, modelos ou fabricantes (Princípio da Impessoalidade, art. 37 da Constituição). Quando a indicação é inevitável, ela deve ser utilizada apenas como referência, acompanhada da expressão “similar ou superior”. Nesses casos, o TCE-PR entende que não basta a mera referência; o gestor deve apresentar um estudo comparativo, como apontado no Acórdão nº 2007/25 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2025).

Além da utilização como referência, a Lei 14.133/2021 admite (art.41), a necessidade de compatibilidade com plataformas e padrões já adotados para administração, ou quando a marca ou produto for o único que satisfaz necessidade do ente público. Estas justificativas, embora técnicas, também demandam a experiência prévia da administração com o produto ou marca que pretende exigir.

A exceção mais robusta a essa regra (de não indicação de marca) é a padronização, prevista no art. 43 da Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021). O TCE-PR admite essa prática, desde que ela seja fruto de um processo administrativo formal de padronização, devidamente justificado e público. Em um caso sobre a aquisição de pneus, o Acórdão nº 3512/24 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2024) considerou a exigência de marcas específicas como regular, pois o município havia conduzido um “Procedimento de Padronização (nº 01/2022)”, que incluiu pesquisa de mercado e foi formalizado por decreto, recomendando, contudo, a ampla publicidade do processo.

Mas mesmo a padronização, exige um determinado histórico de apuração de resultados. A justificativa, da padronização não pode ser genérica ou desprovida de fundamentos técnicos. O mesmo TCE-PR que admite a padronização, já suspendeu uma licitação em que o município apresentou um processo de padronização que era “cópia quase fiel” de outro. No Despacho nº 1221/24 (PARANÁ, 2024), o relator foi enfático ao afirmar que as justificativas “devem ser individualmente realizadas por cada município, a partir de experiências passadas; e com base em necessidades locais, técnicas e financeiras específicas”.

Ou seja, todas as exceções a não indicação de marca estão atreladas a experiência prévia, e deve a administração guardar os registros de caráter técnico da necessidade de que fundamentou a aplicação da exceção.

5 ESPECIFICAÇÕES EXCESSIVAS OU IRRELEVANTES: O RISCO À COMPETITIVIDADE

O direcionamento de uma licitação nem sempre ocorre pela indicação explícita de uma marca, mas também pelo acúmulo de especificações técnicas excessivas ou irrelevantes.

No Acórdão nº 269/24 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2024), o Tribunal determinou a anulação de um pregão para a compra de micro-ônibus que continha uma longa e desarrazoada lista de exigências, como “para-brisa bipartido” e “chassis de origem da concessionária”, caracterizando a restrição à competição pela falta de justificativa técnica.

Nem mesmo a busca pela sustentabilidade não pode ser desproporcionalmente restritiva, como no caso analisado pelo Acórdão nº 3820/23 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2023), que suspendeu um certame para material escolar que exigia um tipo específico de plástico reciclado (PET), excluindo outros materiais similares.

Com efeito, sem aplicação determinante sob a futura utilização prática, tais características podem ser irrelevantes para escolha, e sua inserção na especificação do objeto pode restringir a escolha de melhores opções ou mesmo menos onerosas. Assim, deve-se revisar toda a especificação do objeto com vistas a evitá-las.

6 A EXTRAPOLAÇÃO DO OBJETO LICITADO: O RISCO DO DESVIO DE FINALIDADE

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é basilar. No julgamento do Acórdão nº 2739/23 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2023), o Tribunal condenou a prática de um município que utilizou uma ata de registro de preços para “serviços de serralheria” (mão de obra) para executar obras completas, como a “execução de cobertura em passarela de escola”. Nessas obras, o custo dos materiais – que não haviam sido licitados – chegou a superar o valor da mão de obra. A decisão foi clara ao julgar que “o município não pode utilizar-se do certame para a contratação de serviços que extrapolem o objeto licitado”, o que configura, na essência, uma contratação direta irregular, já que o objeto foi desvirtuado e convertido em outro (que não foi efetivamente licitado).

7 O PARCELAMENTO DO OBJETO: REGRA GERAL E EXCEÇÕES JUSTIFICADAS

O parcelamento do objeto em itens ou lotes é a regra, visando ampliar a competitividade. Em sede de Consulta, no Acórdão nº 931/20 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2020), o TCE-PR firmou o entendimento de que a aglutinação em lote único é medida excepcional, admitida apenas “em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, (...) desde que devida e expressamente motivado pelo gestor”. A ausência dessa justificativa robusta é causa frequente de suspensão de certames, especialmente quando se misturam objetos de naturezas distintas, como iluminação natalina e um “carrossel de renas com parte mecânica” (PARANÁ, 2023). Contudo, a aglutinação pode ser regular quando a justificativa técnica se sobrepõe à regra do parcelamento, como em um complexo sistema de sinalização semafórica, onde a gestão integrada foi demonstrada como mais segura e eficiente (PARANÁ, 2023).

Ou seja, deve-se demonstrar que há ganhos efetivos na escolha, seja por parcelar, seja por aglutinar itens de forma a compor um único objeto.

8 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO: O PROTAGONISMO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Todas as discussões anteriores convergem para a importância crucial da fase de planejamento. O TCE-PR tem sido cada vez mais rigoroso na cobrança de um planejamento adequado e formalizado. O entendimento, consolidado no Acórdão nº 63/25 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2025), é que “características que ultrapassem a

descrição básica de um item [...] devem ser justificadas mediante laudo técnico ou estudo prévio que aponte a vantajosidade do maior detalhamento para o interesse público”. Essa justificativa não é um ato que pode ser produzido a qualquer momento. Ela deve ser, obrigatoriamente, “elaborada na fase preparatória da licitação, ou seja, em momento anterior à publicação do edital”.

9 CONCLUSÃO

A análise consolidada da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, revela que o princípio do planejamento, elevado ao pilar central da nova legislação, sendo a viga mestra que sustenta toda a fase preparatória das licitações. Nesse contexto, a definição do objeto deixa de ser um ato meramente descritivo para se tornar a materialização do interesse público, o resultado formal e vinculante de um processo decisório que deve ser transparente, tecnicamente fundamentado e juridicamente defensável. O “como” e o “porquê” da contratação tornaram-se elementos essenciais que precedem e justificam o ato de comprar.

Este dever de planejamento se desdobra em uma série de obrigações interdependentes, fiscalizadas com rigor pelo TCE-PR, que foram detalhadas no presente estudo. O ponto de partida é o dever de promover a descrição do objeto formulada de maneira precisa, suficiente e clara, sendo esta a condição essencial para assegurar o princípio do julgamento objetivo. Em seguida, impõe-se o dever de motivação dos quantitativos, exigindo memórias de cálculo e dados objetivos que afastem o arbítrio e previnam o dano ao erário por superdimensionamento ou subdimensionamento, em respeito aos princípios da eficiência e da economicidade. A salvaguarda da isonomia e da ampla competitividade impõe a estrita vedação à indicação de marcas, cujas exceções, como a padronização, são admitidas apenas mediante processo administrativo formal, público e que demonstre, inequivocamente, a vantagem da escolha. Esse mesmo postulado se aplica ao combate a especificações excessivas ou irrelevantes, que restringem sutilmente o universo de licitantes, e à imposição da obrigatoriedade do parcelamento do objeto como regra fundamental para ampliar a disputa. Por fim, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é protegido pela coibição da extrapolação do objeto contratado, prática que configura desvio de finalidade e burla ao dever constitucional de licitar.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) se consolida, na visão do Tribunal, como o locus para a formalização de todas essas justificativas. Não se trata de uma formalidade passível de convalidação posterior, mas de um requisito de validade do ato, cuja elaboração deve, impreterivelmente, ocorrer em momento anterior a publicação do edital. É no ETP que a Administração deve demonstrar, de forma cabal, que sua escolha é a que melhor atende ao interesse público.

Conclui-se, portanto, que a tarefa de definir o objeto da licitação, para o gestor público paranaense, é um ato estritamente vinculado ao planejamento prévio, no qual não há margem para discricionariedade ou improviso. Ignorar as balizas estabelecidas pelo TCE-PR acarreta um triplo e severo risco: a invalidação do procedimento administrativo; a responsabilização pessoal do agente, por omissão ao seu dever de planejar; e, talvez o mais danoso ao interesse público, o insucesso da própria contratação (seja por meio de certames desertos, fracassados, objetos que não atendem a finalidade ou mesmo sobrepreço). Este último se materializa em um ciclo de ineficiência, com desperdício de tempo e recursos em um objeto que não atende à sua finalidade, exigindo um custoso e demorado recomeço do processo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1, 1 abr. 2021. Edição extra.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 931/20 – Tribunal Pleno**. Processo nº 673167/19. Relator: Auditor Tiago Alvarez Pedroso. Curitiba, 21 de maio de 2020.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 3273/21 – Tribunal Pleno**. Processo nº 570630/21. Relator: Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral. Curitiba, 25 de novembro de 2021.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 262/23 – Tribunal Pleno**. Processo nº 777943/22. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Curitiba, 2 de março de 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 1889/23 – Tribunal Pleno**. Processo nº 778560/22. Relatora: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Curitiba, 6 de julho de 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 2739/23 – Tribunal Pleno**. Processo nº 240260/19. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Curitiba, 31 de agosto de 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 3265/23 – Tribunal Pleno**. Processo nº 625961/23. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Curitiba, 11 de outubro de 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 3820/23 – Tribunal Pleno**. Processo nº 801824/23. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Curitiba, 13 de dezembro de 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 269/24 – Tribunal Pleno.** Processo nº 550490/23. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Curitiba, 8 de fevereiro de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 1018/24 – Tribunal Pleno.** Processo nº 275816/24. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Curitiba, 24 de abril de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 3512/24 – Tribunal Pleno.** Processo nº 767243/23. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Curitiba, 24 de outubro de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho nº 385/24 – G.C. Durval Amaral.** Processo nº 236012/24. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Curitiba, 11 de abril de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho nº 807/24 – G.C. Fabio Camargo.** Processo nº 390208/24. Relator: Conselheiro Fabio de Souza Camargo. Curitiba, 17 de junho de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho nº 1221/24 – G.C. Durval Amaral.** Processo nº 650757/24. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Curitiba, 19 de setembro de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho nº 1749/24 – G.C. Maurício Requião.** Processo nº 681130/24. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Curitiba, 7 de outubro de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 43/25 – Tribunal Pleno.** Processo nº 427799/24. Relator: Conselheiro Fabio de Souza Camargo. Curitiba, 30 de janeiro de 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 63/25 – Tribunal Pleno.** Processo nº 187003/24. Relator: Conselheiro Augustinho Zucchi. Curitiba, 30 de janeiro de 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 2007/25 – Tribunal Pleno.** Processo nº 721530/24. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Curitiba, 31 de julho de 2025.

ARTIGO

ENTRE ESCUTA E ESTRATÉGIA: O CONECTA399 COMO POLÍTICA DE APOIO AO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

BETWEEN LISTENING AND STRATEGY: CONECTA399 AS A POLICY TO SUPPORT MUNICIPAL PLANNING

Eliseu Raphael Venturi¹

Pós-Doutor em Novas Tecnologias e Direito - Università Mediterranea di Reggio Calabria, UNIRC, Itália
Doutor e Mestre em Direitos Humanos e Democracia - UFPR
Especialista em Direito Público - UniBrasil
Graduado em Direito - UniCuritiba
Advogado
Assessor na Secretaria do Planejamento do Paraná (SEPL)
Assessor técnico do Conecta399

Marcelino Manhani Junior²

Graduado em Administração - UniOpet
Graduado em Direito - FESP
Advogado
Coordenador de Apoio ao Planejamento Municipal - SEPL
Agente Profissional (Administrador) - SEPL
Coordenador do Conecta399

RESUMO

de apoio ao planejamento municipal no Estado do Paraná. A partir da constatação das desigualdades estruturais entre os municípios e da carência de capacidades institucionais locais, o Conecta399 trouxe desde 2023 um modelo integrado de atuação que combina escuta qualificada, orientação técnica, formação continuada e articulação federativa. Composto por quatro eixos – capacitação, projetos, fomento e interlocução –, o programa busca fortalecer a cultura do planejamento nos 399 municípios paranaenses, promovendo práticas colaborativas, uso estratégico de dados e alinhamento aos instrumentos legais de gestão. O artigo descreve metodologias adotadas, instrumentos utilizados e experiências concretas de atendimento, como reuniões presenciais com equipes locais, mutirões de regularização técnica e apoio ao uso de ferramentas como o Transferegov.br, Gestaogov.br e o ProGov (TCE/PR). Destaca-se ainda o papel da escuta e do território-rede como elemento central da estratégia, promovendo a participação e responsabilidade (accountability) dos

1 Contato: eliseurventuri@gmail.com

2 Contato: marcelinom@sepl.pr.gov.br

gestores municipais na construção de soluções. A experiência do Conecta399 revela o potencial de políticas públicas orientadas por diagnósticos realistas e por uma lógica de cooperação, evidenciando caminhos possíveis para a qualificação da gestão pública em contextos de baixa maturidade institucional.

PALAVRAS-CHAVE

Planejamento municipal. Cooperação federativa. Cultura do planejamento.

ABSTRACT

This article presents the experience of Conecta399 as a public policy supporting municipal planning in the State of Paraná, Brazil. Acknowledging the structural inequalities among municipalities and the lack of local institutional capacities, Conecta399 has, since 2023, implemented an integrated model of action that combines qualified listening, technical guidance, continuous training, and federative coordination. Structured around four axes – capacity building, projects, funding opportunities, and interinstitutional articulation – the program seeks to strengthen the culture of planning across Paraná's 399 municipalities by promoting collaborative practices, strategic use of data, and alignment with legal management instruments. The article outlines the methodologies adopted, tools employed, and concrete support experiences, such as in-person meetings with local teams, technical regularization task forces, and support for the use of tools like Transferegov.br, Gestaogov.br, and ProGov (TCE/PR). The role of listening and the concept of a networked territory are highlighted as central elements of the strategy, fostering participation and accountability among municipal managers in the development of solutions. The Conecta399 experience reveals the potential of public policies guided by realistic diagnostics and a logic of cooperation, pointing to viable paths for enhancing public management in contexts of low institutional maturity.

KEYWORDS

Municipal planning. Federative cooperation. Planning culture.

1 INTRODUÇÃO

O fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios brasileiros e paranaenses permanece como um dos maiores desafios para a consolidação de políticas públicas eficazes e sustentáveis.

Em especial, os pequenos e médios municípios enfrentam limitações estruturais, técnicas e gerenciais que comprometem a elaboração e a execução de planejamentos consistentes, captação e aplicação de recursos, com impactos diretos sobre a qualidade da gestão e dos serviços prestados à população.

Nesse cenário, torna-se fundamental o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à indução do planejamento local, com foco na qualificação das equipes

técnicas, no uso adequado de instrumentos legais e na articulação com instâncias federativas.

O Conecta399, programa coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento do Paraná desde 2023, surge como resposta a essa demanda, articulando ações de apoio técnico, formação continuada e interlocução com os municípios.

Com base em uma abordagem colaborativa, o programa estrutura-se em quatro eixos – capacitação, projetos, fomento e interlocução – e opera com foco na escuta ativa, na adaptação metodológica e na construção conjunta de soluções, formando um território-rede de atores institucionais.

Este artigo apresenta a trajetória, os fundamentos e os principais resultados da experiência do Conecta399 em seus primeiros anos, demonstrando como a política tem contribuído para consolidar uma cultura de planejamento nos municípios paranaenses.

O planejamento governamental é compreendido como uma função estratégica do Estado na condução de políticas públicas orientadas ao interesse público.

No contexto municipal, essa função se reveste de desafios específicos, dada a diversidade de capacidades institucionais, o déficit técnico e a assimetria de recursos entre os entes federados (ARRETCHE, 2000; FARIA, 2012).

A literatura sobre capacidades estatais (PIRES & GOMIDE, 2014) destaca a importância da aprendizagem institucional, da cooperação intergovernamental e da estruturação de redes como elementos indutores de melhoria na ação pública.

A construção de uma cultura do planejamento, especialmente em contextos de baixa maturidade institucional, exige abordagens que integrem diagnóstico, formação e ação, com ênfase na escuta e na construção colaborativa (PETERS, 2018; SECCHI, 2013).

Nessa perspectiva, o Conecta399 se inscreve na tradição das políticas indutivas e das iniciativas de governança multinível, que articulam cooperação técnica e fortalecimento local em dinâmicas horizontais e não verticalizadas.

Este artigo adota o método de relato de experiência institucional, fundamentado na atuação direta dos gestores do programa Conecta399 entre os anos de 2023 e 2025. A abordagem é descritiva e qualitativa, buscando sistematizar o percurso, os instrumentos e os resultados do programa a partir da perspectiva de seus coordenadores e implementadores.

Trata-se, portanto, de uma metodologia ancorada na vivência prática, que objetiva compartilhar aprendizados, identificar padrões de atuação bem-sucedida e oferecer subsídios para a replicabilidade da experiência em outros contextos federativos.

2 FUNDAMENTOS DO CONECTA399

O Conecta399³ é um programa de planejamento estratégico em rede instituído pela Secretaria de Estado do Planejamento do Paraná (SEPL) em 2023, na gestão e por iniciativa do então Secretário do Planejamento Luiz Augusto Silva – Guto Silva, com o objetivo de fortalecer as capacidades institucionais dos 399 municípios paranaenses a partir da vasta experiência desse gestor com o público-alvo (gestões locais).

Administrado pela Coordenação de Apoio ao Planejamento Municipal (CPM/SEPL) em articulação com a Diretoria de Projetos (DRPOJ/SEPL), sua base legal encontra-se no inciso IV do artigo 24 da Lei Estadual nº 21.352/2023, que atribui à SEPL a competência de “coordenar a política de desenvolvimento integrado do território paranaense visando à sustentabilidade local e regional”, sendo operacionalizado através da Portaria SEPL nº 15, de 14 de junho de 2024.

Além da visão política e técnica do seu idealizados, o programa nasce do reconhecimento das desigualdades históricas de capacidade institucional entre os municípios do estado. Dados de 2022 revelavam que apenas cinco municípios concentraram 25% das transferências federais (legais, voluntárias e especiais), enquanto mais de 90% dos municípios apresentaram baixa presença em programas federais e baixa capacidade de captação de recursos.

Além disso, apenas 5% dos municípios contavam com servidores capacitados em plataformas federais como o Gestaogov.br e o Transferegov.br, evidenciando a assimetria na distribuição de conhecimento técnico (SILVA, 2023, p. 121).

Concebido como resposta planejada a esse cenário, o Conecta399 fundamenta-se em princípios como eficiência, inovação, fortalecimento institucional e respeito à autonomia municipal. A proposta busca “conectar prioridades locais a oportunidades reais de financiamento e apoio técnico”, sem realizar repasses financeiros diretos, mas atuando por meio da formação de redes de informação, capacitação e apoio à elaboração de projetos.

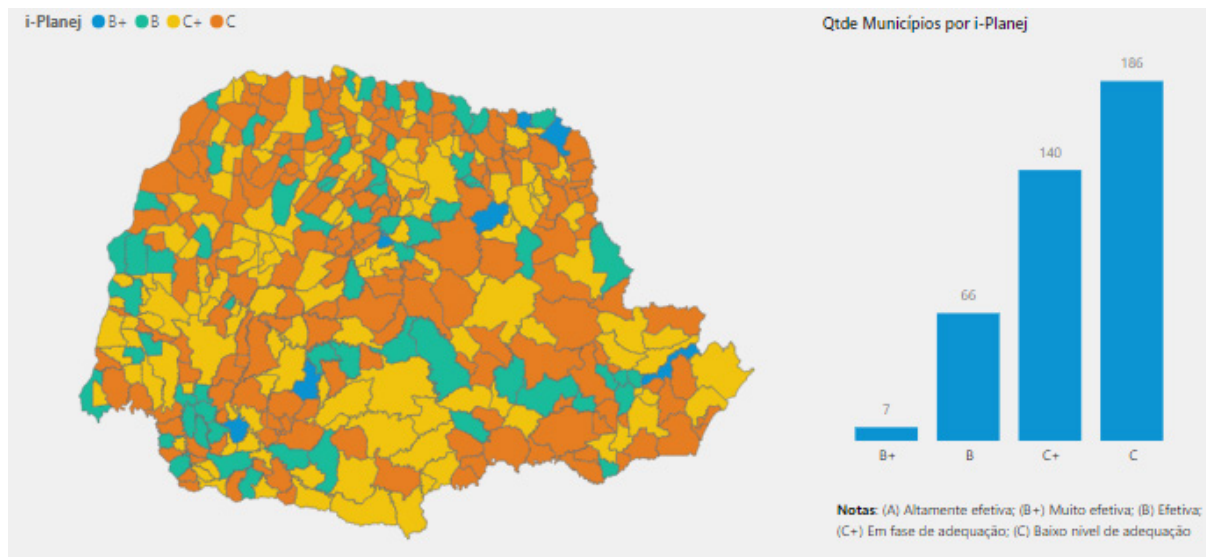
O programa estrutura-se em quatro eixos cíclicos e permanentes: capacitação, através da curadoria e divulgação de cursos e trilhas formativas; projetos, com suporte à estruturação de escritórios e apoio à elaboração de propostas; fomento, pela sistematização e divulgação de oportunidades de financiamento; e interlocução, mantendo rede contínua de comunicação entre Estado e municípios com ênfase na cooperação horizontal.

A metodologia adotada parte da nomeação de Interlocutores Municipais pelas prefeituras, formalizada por meio de um curso de capacitação inicial de 30 horas e do preenchimento de um diagnóstico local padronizado. Em seguida, os interlocutores passam a integrar redes colaborativas mantidas via e-mail, WhatsApp e Instagram, favorecendo trocas constantes de informações, experiências e oportunidades.

3 <https://www.planejamento.pr.gov.br/conecta399>

O programa fundamentou-se em base diagnóstica sólida, alimentada por indicadores⁴ como o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal (TCE/PR), especialmente o i-Planejamento, que traz um excelente retrato e série histórica da maturidade do planejamento municipal no estado.

Imagem 1 - Tela do i-Planejamento IEGM Paraná 2022, ano-base 2021, indicador do TCE/PR para a qualidade do planejamento municipal no estado



Fonte: Autor

Desta maneira, o programa se propõe a produzir informação, gerar conhecimento e induzir políticas públicas por meio de qualificação, escuta ativa, formação continuada e apoio técnico. São usados dados do IPARDES, em especial o IPDM – Índice IPARDES de Desempenho Municipal, entre outras fontes seguras⁵, fomentando-se o planejamento estratégico situacional.

Conceitualmente, o programa ancora-se na noção de território-rede, conforme formulada por Haesbaert (2021a, 2021b) e Braga (2010), adotando o entendimento de que os territórios municipais não são espaços isolados, mas nodos articulados em múltiplas escalas, fluxos e relações.

Essa abordagem permite integrar o planejamento local às dinâmicas regionais, nacionais e até internacionais, utilizando redes de cooperação como estratégia de superação das limitações estruturais dos pequenos e médios municípios.

4 Indicadores IBGE; Índice De Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); Índice Iparades De Desempenho Municipal (IPDM); Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e Índice de Transparência da Administração Pública (ITP), do TCE/PR; Índice De Desempenho na Gestão das Transferências Discricionárias e Legais da União (IDTRU), Ministério da Gestão e Inovação.

5 Como fontes de dados: Portal dos municípios (SECID/PR); PARANÁINTERATIVO; BDE IPARDES - Base de Dados do Estado; Painel Fiscal dos Municípios – SEFA/PR; Portal da Transparência do Poder Executivo do Paraná; Realizações de Governo; Gestão em Foco (TCE/PR); Contas Municipais de Governo - Avaliação do Governo (TCE/PR); Ouvidoria do Estado do Paraná - CGEOuv+; Centro de Análise, Planejamento e Estatística – CAPE (SESP/PR); Painel de Indicadores da Adapar; Painel de Informação - Resíduos Sólidos Urbanos; Selo Clima Paraná; SiTU - Sistema de Inteligência Turística do Paraná.

O diferencial do Conecta399 está justamente na sua modicidade de meios, simplicidade operacional e elevado grau de aderência institucional, não criando novas estruturas, mas ativando e qualificando aquelas já existentes.

O lançamento do programa ocorreu no 18º Fórum Regional da Rede de Parcerias, em abril de 2023, com forte articulação junto ao governo federal. Em seu primeiro ano, todos os 399 municípios participaram de alguma ação promovida pelo programa, com 940 interlocutores nomeados e 1.500 participantes em eventos itinerantes do Rede399. Foram enviados 425 diagnósticos locais e registradas 75 divulgações de oportunidades.

Em 2024, houve a consolidação de uma Rede de Secretários Municipais de Planejamento com 240 municípios confirmados (que, em 2025, totalizaram os 399 municípios), apoio direto aos 80 municípios do Rota do Progresso, e a integração formal do Conecta399 como responsável pelo eixo 8 – Desenvolvimento de Pessoas desse programa estadual.

Destacam-se ainda o mapa sistematizado de oportunidades, o BI Conecta399 com indicadores territoriais e a produção de dois volumes do Dossiê Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Territorial pela Revista Paranaense de Desenvolvimento (IPARDES).

Em 2025, o programa passou por nova reestruturação da base de interlocutores para fortalecer sua atuação na transição das gestões locais, teve papel ativo no apoio técnico aos municípios para o Novo PAC Seleções, articulou orientações sobre a previsão legal da CIP/COSIP nos 399 municípios, celebrou Protocolo de Intenções com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e inspirou a criação do Qualifica399, do Ministério Público de Contas.

Também formou uma nova rede de agentes de controle interno municipal, visando as boas práticas de planejamento do controle interno, com representantes dos 399 municípios.

O canal de oportunidades do Conecta399 passou a ser atualizado diariamente, e encontros presenciais reuniram mais de 500 lideranças em março de 2025⁶.

A missão do programa é “estimular a cultura do planejamento e o aprimoramento contínuo da gestão pública nos 399 municípios paranaenses”, conectando-os a recursos, conhecimentos e redes de governança.

Opera como política indutora não-financeira, com vedações claras que incluem o repasse direto de recursos, a interferência na decisão local e a sobreposição de competências de outros entes, respeitando rigorosamente a autonomia municipal e promovendo a responsabilização local na tomada de decisões.

6 <https://www.planejamento.pr.gov.br/Noticia/Rede-Conecta399-encontro-orienta-municipios-captarem-mais-recursos-publicos>

Com base nesses avanços, o Conecta399 consolida-se como política pública inovadora, centrada em conhecimento, governança e articulação estratégica, mobilizando múltiplos atores e recursos para transformar o planejamento municipal em vetor de desenvolvimento territorial integrado.

3 DISCUSSÃO CRÍTICA

3.1 DESAFIOS ENFRENTADOS NA IMPLEMENTAÇÃO

A implementação do Conecta399 revelou desafios estruturais significativos no apoio ao planejamento municipal. Conforme evidenciado no diagnóstico inicial do programa, apenas 5% dos municípios paranaenses contavam com servidores capacitados em plataformas federais como Gestaogov.br e Transferegov.br, indicando um déficit crítico de conhecimento técnico que o programa precisou enfrentar.

Em 2025, o programa apresentou uma superação deste cenário, contando com 90 servidores capacitados no Gestaogov.br⁷, disseminados no território considerando as associações de municípios, cobrindo 100% do território para apoio e suporte.

No mesmo sentido, o Estado do Paraná foi premiado pela Rede de Parcerias em 2024 com o Certificado Nacional de Mérito em Reconhecimento e Contribuição no Âmbito do Eixo Capacitação da Rede de Parcerias 2023, por ter promovido o maior número de capacitações em todo o Brasil em 2023⁸.

Outro problema enfrentado foi a heterogeneidade dos 399 municípios impôs o primeiro grande desafio: como criar uma política única que atendesse desde municípios com menos de 3 mil habitantes até centros urbanos complexos?

A solução encontrada foi a adoção de uma “modicidade de meios” e “simplicidade operacional”, conforme descrito por Silva (2023), permitindo que cada município adaptasse as ferramentas à sua realidade, o que foi facilitado pelos recursos digitais.

A transição de gestões municipais em 2024-2025 evidenciou outro desafio crítico: a descontinuidade administrativa. O programa precisou realizar nova reestruturação completa de sua base de interlocutores em 2025, demonstrando como a rotatividade de pessoal compromete a consolidação de uma cultura de planejamento.

3.2 LIÇÕES APRENDIDAS

A experiência acumulada entre 2023 e 2025 consolidou aprendizados importantes. A estratégia de “escuta ativa” e “construção conjunta de soluções”

7 <https://www.planejamento.pr.gov.br/conecta399/Pagina/Gestaopublicagovbr>

8 “A entrega foi feita pela Diretora de Transferências e Parcerias da União, Regina Lemos, que destacou: “O Paraná foi o estado que mais capacitou usuários no Transferegov.br em 2023. Isso só foi possível graças à força da Rede de Parcerias, do Conecta399 e do Consórcio Condescom.” <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/noticias/rede-na-midia/2024/gratidao-conquista-e-inspiracao-parana-e-modelo-nacional-em-gestao-e-capitacao#:~:text=A%20entrega%20foi%20feita%20pela,Conecta399%20e%20do%20Cons%C3%B3rcio%20Condescom.%22>

mostrou-se fundamental para superar resistências iniciais. Como evidenciado nos atendimentos presenciais e mutirões técnicos, a presença da equipe estadual em comunicação com os municípios gerou resultados positivos para todos.

A importância das redes colaborativas ficou demonstrada por meio dos grupos de WhatsApp, e-mail e Instagram⁹ criados pelo programa, que se tornam verdadeiros espaços de troca horizontal do estado e municípios e dos municípios entre si na rede colaborativa de soluções.

3.3 APLICAÇÃO PRÁTICA DO TERRITÓRIO-REDE NO CONECTA399

O conceito de território-rede, conforme apresentado por Haesbaert (2021a, 2021b) e Braga (2010), fundamenta toda a arquitetura do programa. Como explicita Silva (2023, p. 124-125), o Conecta399 adota “o entendimento de que os territórios municipais não são espaços isolados, mas nodos articulados em múltiplas escalas, fluxos e relações”.

A materialização desse conceito ocorre através de redes de informação, em que os canais de comunicação via WhatsApp, e-mail e Instagram não são meras ferramentas, mas constituem o próprio território digital onde os 399 municípios interagem, superando distâncias físicas e criando proximidades funcionais.

Além disso, há os fluxos de conhecimento, que são “trocas constantes de informações, experiências e oportunidades” mencionadas no programa criam fluxos multidirecionais que subvertem hierarquias tradicionais. Pequenos municípios podem tornar-se referência em temas específicos, reconfigurando geografias de poder.

Por fim, a articulação multiescalar marca o programa, que opera simultaneamente nas escalas local (município), regional (associações), estadual (SEPL, administrações direta e indireta do executivo estadual) e federal (parcerias com a rede de parcerias), demonstrando na prática como os territórios municipais se articulam em redes que transcendem limites administrativos.

3.4 DESAFIOS FUTUROS E CAMINHOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO CONECTA399

A trajetória do Conecta399 até o momento permite identificar questões estruturais que demandarão atenção nos próximos anos, podendo, inclusive, se inserir como metas dos próximos trabalhos de planejamento estratégico do programa.

A experiência de reestruturação completa da base de interlocutores na transição 2024-2025 evidenciou uma vulnerabilidade importante: a dependência de pessoas específicas nos municípios, sem mecanismos institucionais que garantam continuidade.

Este não é um problema exclusivo do programa, mas reflete uma fragilidade sistêmica da administração pública municipal brasileira que precisa ser endereçada.

⁹ <https://www.instagram.com/conecta399pr/>

O avanço de 5% para 90% na capacitação de servidores para uso de plataformas federais é significativo, mas levanta questões sobre a próxima etapa. Capacitar é o primeiro passo; o desafio agora é compreender se e como esse conhecimento está sendo aplicado. Sem mecanismos de acompanhamento, corre-se o risco de criar uma ilusão de progresso baseada apenas em indicadores de participação.

A opção por utilizar redes sociais como WhatsApp como ferramenta de política pública foi pragmática e efetiva, mas traz desafios de médio prazo. Questões como arquivamento de informações, segurança de dados, e a própria dependência de plataformas privadas para execução de políticas públicas merecem reflexão mais aprofundada. Como garantir memória institucional e transparência quando parte significativa da comunicação ocorre em aplicativos de mensagens?

A heterogeneidade dos 399 municípios, que vai de pequenas cidades rurais a grandes centros urbanos, continuará sendo um desafio central. A estratégia de “modicidade de meios” permitiu alcance universal, mas pode estar limitando o aprofundamento necessário em contextos específicos. Municípios muito pequenos podem necessitar de apoio mais direto e presencial, enquanto outros podem demandar ferramentas mais sofisticadas.

Um ponto crítico ainda não totalmente resolvido é a mensuração de impacto real. Embora o programa tenha métricas claras de alcance, falta clareza sobre como avaliar se está efetivamente melhorando a qualidade do planejamento municipal. Desenvolver indicadores que capturem mudanças qualitativas sem criar sobrecarga burocrática para os municípios é um quebra-cabeça metodológico que precisará ser enfrentado.

A sustentabilidade financeira, embora o programa opere com recursos modestos, não está garantida. Mudanças de prioridades governamentais, restrições orçamentárias ou simples mudanças de gestão podem comprometer a continuidade. A ausência de um marco legal mais robusto ou de vinculação orçamentária específica mantém o programa em situação de relativa fragilidade institucional.

O conceito de território-rede, embora inovador, ainda precisa demonstrar sua efetividade prática além da facilitação de comunicação. Como transformar essas redes em espaços efetivos de aprendizagem mútua e inovação? Como evitar que se tornem apenas canais de circulação de informações sem apropriação real pelos municípios?

Outro aspecto que merece atenção é o risco de sobrecarga dos interlocutores municipais. Em municípios pequenos, frequentemente a mesma pessoa acumula múltiplas funções. Adicionar mais uma responsabilidade, mesmo que seja de coordenação com o Estado, pode gerar resultados contraproducentes se não for cuidadosamente gerenciado.

A questão da replicabilidade também permanece em aberto. Embora consideremos que o modelo é replicável, as especificidades do contexto paranaense

– estrutura administrativa, cultura institucional, recursos disponíveis – podem ser determinantes para o sucesso observado. Testar o modelo em outros contextos seria importante para validar sua aplicabilidade mais ampla.

Por fim, há o desafio de equilibrar padronização e flexibilidade. Enquanto alguns aspectos do programa se beneficiam de abordagens uniformes (como materiais de capacitação), outros demandam customização significativa. Encontrar esse equilíbrio sem perder a característica de “simplicidade operacional” será crucial.

Estes desafios não invalidam os avanços alcançados, mas apontam para a complexidade inerente a políticas de fortalecimento institucional em contextos de grande heterogeneidade e recursos limitados.

O reconhecimento franco dessas questões é o primeiro passo para desenvolver estratégias adequadas de enfrentamento, garantindo que o Conecta399 possa evoluir de uma iniciativa promissora e com bons resultados para uma política consolidada e efetiva de longo prazo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do Conecta399 evidencia que o fortalecimento do planejamento municipal exige mais do que repasse de informações ou normativas: requer presença, escuta, apoio técnico continuado e construção de vínculos de confiança entre estado e municípios.

Em um cenário nacional marcado por desigualdades estruturais e assimetrias federativas, políticas públicas como o Conecta399 reafirmam a importância de abordagens indutivas e colaborativas, que considerem as especificidades de cada território e promovam a qualificação das capacidades estatais locais.

A atuação do programa contribuiu para dinamizar a cultura do planejamento em diversos municípios paranaenses, facilitando o acesso a sistemas estratégicos, aprimorando o uso dos instrumentos legais e fomentando uma visão mais integrada entre planejamento, execução e avaliação de políticas públicas.

Ao combinar metodologia própria e abertura ao diálogo, o Conecta399 se consolida como uma política inovadora e replicável, capaz de fortalecer a governança pública em escalas descentralizadas.

Diante dos resultados observados, reforça-se a relevância de iniciativas que integrem cooperação federativa, apoio técnico e práticas pedagógicas, como caminhos possíveis para superar os desafios históricos da gestão pública local e garantir políticas mais eficazes, justas e sustentáveis.

Por outro lado, mantemos o horizonte crítico necessário para que a experiência possa se aperfeiçoar e perpetuar até que elementos concretos justifiquem sua extinção diante da realização empírica e efetiva de seus mais altos objetivos, quais

sejam, de que os municípios paranaenses atinjam sua maturidade e autonomia na promoção do desenvolvimento territorial e na consolidação da cultura do planejamento.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BRAGA, Rhalf Magalhães. Território, rede e multiterritorialidade: uma abordagem conceitual a partir das corporações. **Geografias**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 26–36, 2010.

ESTADO DO PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento do Paraná (SEPL). **Sobre o Conecta399**. Disponível em: planejamento.pr.gov.br/conecta399/Pagina/Sobre-o-Conecta399. Acesso em: 22 jun. 2025.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Estudos de políticas públicas: entre a abordagem analítica e a normatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 27, n. 80, 2012.

COMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: a perspectiva dos arranjos institucionais para implementação de políticas públicas**. Revista do Serviço Público, v. 65, n. 4, 2014.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021a.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2021b.

PETERS, B. Guy. **The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration**. London: Routledge, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Modelos de análise de políticas públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Luiz Augusto. Fomento do desenvolvimento territorial e planejamento estratégico: a estruturação do Conecta399. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 44, n. 145, p. 115–132, jul./dez. 2023.

TAVARES, Frederico Lustosa da Costa. Governança democrática: um percurso analítico. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, 2006.

ACÓRDÃOS

PREJULGADO Nº 38 REDUTOR - APOSENTADORIA - EDUCAÇÃO BÁSICA

PROCESSO Nº : 348795/25
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2736/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado. Aplicabilidade do Redutor § 5º do Art. 40 CF. Aposentadoria Proporcional por idade ou Invalidez. Pela Possibilidade. Compatibilidade com decisão do STF nos Temas nº 139 e 156 de repercussão geral e no ARE 1312631.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de instauração de Prejulgado, aprovada na Sessão Ordinária nº 17, do dia 21 de maio de 2025 do Tribunal Pleno, para esclarecer as seguintes questões:

a) É possível a aplicabilidade extensiva do redutor previsto no art. 40, § 5º da CF/88 (na redação da EC nº 20/98) às aposentadorias com proventos proporcionais de professores, por idade ou por invalidez permanente, quando há comprovação do exercício exclusivo das funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio?

b) É possível a aplicabilidade com efeitos *ex- tunc*, em razão da necessidade de preservação do interesse social e da segurança jurídica?

O questionamento surgiu a partir do Acórdão n.º 735/25 - SEGUNDA CÂMARA, da lavra do Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, que apontou que o caso concreto de aposentadoria à senhora CLAUDETE SALDANHA DA SILVA OLIVEIRA, Professora do Município de Piraquara, com fundamento no artigo 40, § 1º, inciso III, alínea “b”, da Constituição da República, conflitava com o entendimento da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, que sugeriu a negativa de registro do ato.

O ilustre Relator, apontou divergência de entendimento deste Tribunal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Em sede de Prejulgado, a unidade técnica Coordenadoria de Atos de Pessoal (COAP), na Instrução nº 7544/25, opinou pela aplicação dos art. 40, § 1º, inc I. (na redação dada pela EC nº 41/03) e do art. 40, 1º, inc. III, 'b' (na redação dada pela EC nº 20/98), com o art. 40, § 5º (na redação dada pela EC nº 103/2019), para os casos de aposentadorias de professores que tenham trabalhado exclusivamente no magistério, na educação infantil, fundamental e médio, com efeito *ex tunc*, ante a necessidade de preservação da segurança jurídica, considerando a jurisprudência pacificada pelo STF, e pelo fato da regra da alínea "b" do inciso III do artigo 40 permanecer válida para os casos dos professores que já haviam adquirido o direito antes da vigência da emenda EC nº 103/2019.

O Ministério Público de Contas (MPC), que no Parecer nº 214/25 (peça nº 12), concluiu pela aprovação do prejulgado aplicando aposentadoria com proventos proporcionais de professores por idade ou por invalidez permanente, baseadas no art. 40, § 1º, inc. I da CF/88 (na redação da EC nº 41/03), ou no art. 40, 1º, inc. III, 'b' da CF/88 (na redação da EC nº 20/98), adotando-se o tempo de contribuição de 25 e 30 anos para mulheres e homens, respectivamente.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 REGRAS QUE REGEM A APOSENTADORIA DE PROFESSORES ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº103/2019

Os professores, quando do exercício de suas funções de magistério, nos termos do Art. 40, § 1º, inciso III, alínea 'b", para aposentadoria voluntária, poderiam gozar do redutor do tempo de serviço para 30 anos se homem e 25 anos se mulher, com proventos integrais, previstos § 5º.¹

A discussão versa sobre a possibilidade de utilizar a redução do tempo de serviço para as aposentadorias com proventos proporcionais para professores, por idade ou por invalidez permanente, desde que haja comprovação do exercício exclusivo das funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio.

¹ "Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. § 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

(...)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, «a», para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Como bem citou o ilustre Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, no Acórdão nº 735/25, que deu início a este Prejulgado, entre outras decisões, repito:

EMENTA: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PREVIDENCIÁRIO. MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA PROPORCIONAL. CÁLCULO COM BASE EM TEMPO EXIGIDO PARA APOSENTADORIA COM PROVENTOS INTEGRAIS. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. [...] O acórdão recorrido, ao reconhecer o direito à revisão de aposentadoria por invalidez, com a aplicação do divisor 25 no cálculo da proporcionalidade, não divergiu da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que firmou entendimento no sentido de que o servidor público faz jus a aposentar-se com proventos proporcionais ao seu tempo de serviço, devendo, na aposentadoria proporcional de professor que exerça função exclusiva de magistério, observar-se, no cálculo dos proventos, o tempo exigido para a aposentadoria com proventos integrais da categoria.

2. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, CPC. Nos termos do art. 85, § 11, CPC, majoro em $\frac{1}{4}$ (um quarto) a verba honorária fixada anteriormente, devendo ser observados os §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo.” (ARE 1.014.902-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 23/6/2017) “Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Professor público em função exclusiva de magistério. Aposentadoria proporcional. Cálculo dos proventos com base no tempo exigido para aposentadoria integral da categoria. Precedentes. 1. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que, na aposentadoria proporcional de professor público que exerça função exclusiva de magistério, há de se observar, no cálculo dos proventos, o tempo exigido para a aposentadoria com proventos integrais da categoria. 2. Agravo regimental não provido.” (ARE 902.865- AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 11/12/2015) “EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. APOSENTADORIA PROPORCIONAL DE PROFESSORES PÚBLICOS. FUNÇÃO EXCLUSIVA DE MAGISTÉRIO. CONSIDERAÇÃO DO TEMPO EXIGIDO PARA A APOSENTADORIA COM PROVENTOS INTEGRAIS DOS PROFESSORES. AGRAVO IMPROVIDO. I - A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que, na aposentadoria proporcional de professores públicos que exerçam função exclusiva de magistério, os proventos deverão ser calculados com base no tempo exigido para a aposentadoria com proventos integrais dos professores. Precedentes. II – Agravo regimental improvido.” (RE 717.701-ED, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 11/3/2013) “ADMINISTRATIVO. PROFESSORA PÚBLICA. APOSENTADORIA AOS SESSENTA ANOS DE IDADE, COM PROVENTOS PROPORCIONAIS. ART. 40, III, D, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO ORIGINAL). Proventos que deverão ser calculados com base nos 25 anos de serviço em funções de magistério, exigidos dos membros do magistério público, do sexo feminino, pela alínea b do dispositivo constitucional sob enfoque. Recurso não conhecido.”

(RE 214.852, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ de 26/5/2000)

A COAP, na Instrução nº 7544/25, também ressaltou que em 2012, este Tribunal, no Acórdão nº 3642/12 – Tribunal Pleno, decidiu pela inaplicabilidade do art. 3º da

Emenda Constitucional nº 47/05², aos servidores beneficiados pelo § 5º do art. 40 da Constituição Federal.

Todavia, a matéria foi rediscutida para que houvesse mudança de orientação quanto à aplicação da regra do art. 3º da EC nº 47/05 c/c o § 5º, do art. 40 da Constituição Federal, face do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas nº 139 e 156 de repercussão geral e no ARE 1312631.

Na ocasião, o Acórdão nº 663/245 – Tribunal Pleno, exarado nos autos de Consulta nº 491204/08, o Tribunal reviu seu posicionamento, fixando o entendimento de que é possível a combinação do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/05 com o art. 40, § 5º, da Constituição Federal para as aposentadorias dos professores.

Portanto, a resposta ao questionamento feito a este Tribunal é positivo e devido pela aprovação do prejulgado empregando extensivamente o redutor previsto no artigo 40 § 5º da CF/88 combinado com o artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/05 aplicando o redutor tanto para as aposentadorias integrais, como também as proporcionais e casos de invalidez.

Ainda, corroboro o entendimento da CAOP quanto aos efeitos dessa decisão, para que sejam *ex tunc*, especialmente considerando necessidade de preservação do interesse social e da segurança jurídica, dada a possibilidade de reversão das decisões deste Tribunal quando da negativa de registro, considerando os precedentes do Supremo Tribunal Federal.

2.2 VOTO

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

I - Pela possibilidade da aplicação combinada do Art. 40, § 1º, I com o § 5º do mesmo artigo e, também, do Art. 40, § 1º, III, b, com o § 5º do mesmo artigo, todos da Constituição Federal, para as aposentadorias dos professores, nos casos em que há comprovação do exercício exclusivo das funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio, nas aposentadorias por incapacidade permanente para o trabalho e por idade, adotando-se o tempo de contribuição de 25 e 30 anos para mulheres e homens, respectivamente;

2 Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:
I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do [art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal](#), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.
Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

II - Para que os efeitos dessa decisão sejam *ex tunc*, dada a necessidade de preservação do interesse social e da segurança jurídica.

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

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em I - FIXAR o seguinte PREJULGADO:

I - Pela possibilidade da aplicação combinada do Art. 40, § 1º, I com o § 5º do mesmo artigo e, também, do Art. 40, § 1º, III, b, com o § 5º do mesmo artigo, todos da Constituição Federal, para as aposentadorias dos professores, nos casos em que há comprovação do exercício exclusivo das funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio, nas aposentadorias por incapacidade permanente para o trabalho e por idade, adotando-se o tempo de contribuição de 25 e 30 anos para mulheres e homens, respectivamente;

II - Para que os efeitos dessa decisão sejam *ex tunc*, dada a necessidade de preservação do interesse social e da segurança jurídica;

III - encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros e determinar o encerramento e o arquivamento na Diretoria de Protocolo nos termos do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Plenário Virtual, 25 de setembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE SUBSÍDIOS - REAJUSTE - IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

PROCESSO N° : 581372/24
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : CULESTINO KIARA, MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 2561/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Incidente de Inconstitucionalidade. Município de Cafelândia. Leis n° 1.820/2022 e n° 1.849/2022 já declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário, em sede de controle concentrado. Leis n° 1.818/2022 e n° 1.861/2022. Acréscimo remuneratório a servidores municipais. Aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária e sem estudo do seu impacto orçamentário e financeiro. Contrariedade ao art. 169, § 1º, da Constituição Federal e ao art. 113 do ADCT. Precedente do STF. Perda de objeto do incidente em relação às Leis Municipais n° 1.820/2022 e n° 1.849/2022. Procedência em relação às Leis Municipais n° 1.818/2022 e n° 1.861/2022.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de incidente de inconstitucionalidade sobre as Leis n° 1.818/2022, n° 1.820/2022, n° 1.849/2022 e n° 1.861/2022, do Município de Cafelândia, instaurado por determinação do Acórdão n° 875/24-STP¹, emitido na Representação n° 50807/23, em que foram apontadas a concessão de reajustes de subsídios a agentes políticos do Poder Executivo Municipal com efeitos na mesma legislatura e a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Na Sessão Ordinária n° 10 do Tribunal Pleno, fui designado relator deste processo².

Citado, o Município de Cafelândia alegou não vislumbrar inconstitucionalidade nas leis municipais referidas.

A antiga Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) emitiu a Instrução n° 190/25³, opinando pela procedência do presente incidente, com o reconhecimento da inconstitucionalidade das Leis Municipais n° 1.818/2022, n° 1.820/2022, n° 1.849/2022 e n° 1.861/2022, em razão da inobservância da anterioridade quanto ao reajuste/recomposição dos subsídios dos agentes políticos, bem como da ausência de estimativa específica de impacto orçamentário-financeiro.

¹ Cópia à peça 2.

² Peça 3.

³ Peça 11.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 19/25-PGC⁴, manifestou-se, igualmente, pela procedência do incidente, com o reconhecimento da inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022, por violação ao disposto nos artigos 29, incisos V e VI, 37, *caput* e inciso X, e 39, § 4º, da Constituição Federal⁵ e no art. 16, inciso VI, da Constituição do Estado do Paraná⁶, e da inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 1.818/2022, nº 1.820/2022, nº 1.849/2022 e nº 1.861/2022, por violação ao disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal⁷.

Por meio do Despacho nº 183/25-GCILB⁸, foi determinado o encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), em atendimento à previsão contida no art. 252-C do Regimento Interno⁹, para informar eventuais impactos na área de fiscalização decorrentes da decisão a ser emitida nestes autos.

4 Peça 12.

5 “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

(...)

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:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

(...)

Art. 39. (...).

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

6 “Art. 16. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição e os seguintes preceitos:

(...)

VI - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, §4º, 150, II, 153, III e 153, §2º, I, da Constituição Federal.”

7 “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.”

8 Peça 13.

9 “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.”

A CGF, pelo Despacho nº 272/25¹⁰, informou que “podem existir impactos decorrentes da futura decisão”.

Mediante o Despacho nº 398/25-GCILB¹¹, determinou-se o retorno dos autos à unidade técnica e ao órgão ministerial para manifestarem-se a respeito da repercussão, no presente incidente, da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0027682-06.2023.8.16.0000, de relatoria da Desembargadora Sônia Regina de Castro, transitada em julgado em 20/06/2024, que declarou “inconstitucionais as Leis Municipais nº 1.820/2022, nº 1.849/2022 e nº 1.889/2023, do Município de Cafelândia, com efeitos *ex nunc*”.

Por intermédio da Instrução nº 1037/25-CGM¹², a unidade técnica emitiu opinativo pela extinção parcial do processo, sem julgamento de mérito, em razão da perda de objeto em relação às Leis Municipais nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022, reiterando, no mais, sua instrução anterior.

Já o Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 98/25-PGC¹³, pronunciou-se pela perda de objeto deste incidente, com o seu consequente encerramento, sem prejuízo de que a subscritora da manifestação do município nestes autos (peça 10) seja alertada acerca do dever de lealdade processual e de que seja apurada, no Processo nº 50807/23,

eventual nulidade por ausência de prévia estimativa de impacto financeiro, reclamado no art. 16 da LRF, a atrair a nulidade de que trata o art. 21, da Lei Complementar 101/2000, avaliando-se a respectivas consequências à luz do que preconiza a LINDB, consoante disposições introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 (art. 21 e seguintes).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O presente incidente foi instaurado com a finalidade de apreciar a constitucionalidade das Leis nº 1.818/2022, nº 1.820/2022, nº 1.849/2022 e nº 1.861/2022 do Município de Cafelândia, diante da concessão de reajustes de subsídios a agentes políticos do Poder Executivo Municipal com efeitos na mesma legislatura e da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Primeiramente, no que diz respeito ao princípio da anterioridade, consta dos autos que as Leis Municipais nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022, ao operarem aumento dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais a partir do próprio exercício de 2022, teriam violado o disposto nos artigos 29, incisos V e VI,

10 Peça 15.

11 Peça 16.

12 Peça 18.

13 Peça 19.

37, *caput* e inciso X, e 39, § 4º, da Constituição Federal¹⁴ e no art. 16, inciso VI, da Constituição do Estado do Paraná¹⁵.

Contudo, tenho, em consonância com as manifestações uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial, que houve a perda de objeto do incidente nesse aspecto.

Isso porque as referidas leis já foram analisadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que, em sede de controle concentrado, declarou a sua inconstitucionalidade, notadamente em razão da ofensa ao princípio da anterioridade.

Confira-se a ementa do julgado¹⁶:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS Nº 1.820/2022, 1.849/2022 E 1889/2023, DE CAFELÂNDIA, QUE REAJUSTAM OS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, DO VICE-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS NO CURSO DO MANDATO E PARA A MESMA LEGISLATURA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 27, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). INTERPRETAÇÃO CONJUNTA DOS INCISOS V E VI DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE IMPÕE A OBSERVÂNCIA DA ANTERIORIDADE NAS HIPÓTESES DE FIXAÇÃO OU REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE, OUTROSSIM, DE PREVISÃO DE RECOMPOSIÇÃO ANUAL AOS AGENTES POLÍTICOS, CUJO VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO É DE NATUREZA TRANSITÓRIA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. *AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM EFEITOS EX NUNC.*¹⁷

- 14 “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)
V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (...)
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: (...)
X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (...)
Art. 39. (...).
§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.”
- 15 “Art. 16. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição e os seguintes preceitos: (...)
VI - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I, da Constituição Federal;”
- 16 Disponível em: https://consulta.tjpr.jus.br/projudi_consulta/
- 17 TJPR – ADI nº 0027682-06.2023.8.16.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. Sônia Regina de Castro – j. 24/11/2023.

Da fundamentação do Acórdão, extraem-se os seguintes excertos:

No tocante à fixação dos subsídios dos agentes políticos integrantes do executivo municipal, a atual e reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que estes devem ser fixados na legislatura anterior para vigorar na subsequente. Trata-se de compreensão que densifica o princípio da moralidade administrativa e impede a realização de ajustes políticos no curso do mandato que possam desvirtuar a remuneração dos respectivos agentes. Quer dizer, intenta-se obstar que o aumento remuneratório se preste como moeda de troca em eventuais embates políticos.

(...)

Anote-se que a conclusão alcançada pelo STF se dá a partir da interpretação conjunta dos incisos V e VI do artigo 29, o que fulmina a argumentação do Município no sentido de que não haveria óbice constitucional à alteração dos subsídios dos agentes do Executivo.

(...)

De outro lado, a recomposição anual da remuneração, também prevista nas leis ora analisadas, é incompatível com o regime remuneratório dos agentes políticos, cujo vínculo com a administração pública é transitório.

(...)

Convém referir, ainda, que nem mesmo sob a justificativa de manter atualizados os salários dos demais servidores municipais – parametrizados pela remuneração do Prefeito – se pode admitir a fixação do subsídio paradigma em desacordo com a Constituição.

À luz dos fundamentos aqui expostos, é inarredável a conclusão de que as leis impugnadas, que se entrelaçam para promover indevido incremento remuneratório aos agentes políticos da cúpula administrativa de Cafelândia, são materialmente inconstitucionais.

Diante do exposto, considerando que, uma vez analisados os diplomas legais em abstrato, o Poder Judiciário declarou a sua inconstitucionalidade, inclusive exaurindo a matéria posta a julgamento neste incidente acerca da aventada ofensa ao princípio da anterioridade, e tendo a decisão judicial transitado em julgado em 20/06/2024, deve ser reconhecida a perda de objeto do presente expediente, relativamente às Leis Municipais nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022.

Quanto à proposta do órgão ministerial para alertar a subscritora da manifestação apresentada pelo município (peça 10) sobre o dever de lealdade processual, observa-se que a sugestão decorre do fato de não ter sido informado, nestes autos, acerca da decisão proferida na ação direta de inconstitucionalidade ou do seu devido atendimento, já que, em consulta ao site do Legislativo municipal, constatou-se que ditas leis constam como “em vigor”.

Não obstante os argumentos aduzidos pelo órgão ministerial, deixo de acolher a sugestão, pois inexistem elementos que apontem má-fé na conduta da Procuradora-Geral do município.

Ademais, as sanções e medidas cabíveis em decorrência do eventual descumprimento da decisão judicial que declarou a inconstitucionalidade das leis em comento demandam apreciação de mérito no bojo da representação originária.

Consoante informações compiladas na Instrução nº 190/25-CGM¹⁸, a Lei nº 1.818/2022, publicada em 26/01/2022, com efeitos financeiros a partir de 01/01/2022, concedeu recomposição salarial aos servidores públicos municipais, nestes termos:

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação com efeitos financeiros contados a partir do dia 1º de janeiro de 2022.

Já a Lei Municipal nº 1.861/2022, publicada em 10/08/2022, alterou o vencimento do cargo de médico do trabalho, modificando o Anexo I da Lei nº 1.637/2019, o qual passou a assim dispor¹⁹:

GRUPO	CEP	FAIXA	REFERÊNCIA	PRE	ANOS DE CURSO	ANOS DE CURRÍCULO	ANOS DE EXPER.	C. A.
INSTRUTORES	000	0	0-0-0	3.333,33	0	00	00	20
PROFESSORES	000	0	0-0-0	3.333,33	0	00	00	20

(Atualizado em 01/01/2023)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos

Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/al/pr/c/cafelandia/lei-ordinaria/2019/164/1637/lei-ordinaria-n-1637-2019-cria-cargo-no-plano-de-cargos-carreiras-e-vencimento-dos-servidores-publicos-municipais-de-cafelandia-conforme-especifica?q=1637>

órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

(...)

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

No caso, conforme destacado na decisão que determinou a instauração do presente incidente, a análise técnica realizada no processo originário²⁰ evidenciou a ausência de estudos prévios de impacto orçamentário-financeiro demonstrando que as alterações remuneratórias promovidas teriam adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Em novo exame, após o município apresentar demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro, a antiga CGM concluiu pela inadequação do documento²¹:

De saída, verifica-se que o Município de Cafelândia juntou aos autos estudo de impacto financeiro, o qual não havia anexado em sede de juntada do ofício n.º 049/2023. Com efeito, observa-se que o estudo é datado de 10 de janeiro de 2022.

De acordo com o documento, para a projeção de gastos com pessoal nos exercícios de 2022, 2023 e 2024 foi utilizado o percentual de aumento de 13,50% ao ano. Relata-se ainda que na projeção da receita corrente líquida foi utilizado o percentual de 13% para o exercício de 2022, 2023 e 2024, sendo que a média dos últimos três anos é de 15,42%. Ou seja, segundo consta, utilizou-se percentual a menor para se ter margem de segurança, o que, na manifestação, se conclui que não se ultrapassaria o limite de alerta que é de 48,60%.

Assim sendo, esta Unidade Técnica entende não prosperar a argumentação do município para retificação da instrução n.º 1196/23, haja vista que em que pese o município tenha juntado nos autos estudo, este não se mostrou específico em analisar o impacto orçamentário-financeiro das leis questionadas no orçamento municipal.

Do referido estudo, observa-se que o demonstrativo se baseou em analisar projeções com pessoal nos últimos três anos, **sem considerar os acréscimos trazidos pelas próprias legislações promulgadas**. (grifo no original)

Na instrução dos presentes autos, constatou-se que as leis orçamentárias anuais dos exercícios de 2022 e 2023 não previram os impactos advindos da edição das leis em questão, reafirmando-se que a municipalidade não comprovou a realização do estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro²²:

Em consulta às Leis Orçamentárias Anuais do Município de Cafelândia/PR referente aos exercícios financeiros de 2022 e 2023 (Leis n.º 1815/2021

20 Instrução n.º 1196/23-CGM (peça 16 do Processo n.º 50807/23).

21 Instrução n.º 2828/23-CGM (peça 20 do Processo n.º 50807/23).

22 Instrução n.º 190/25-CGM (peça 11).

e n.º 1884/2022), por meio do Portal da sua respectiva Câmara Municipal, tais afirmações se confirmam, visto que não foi possível se identificar, em ambas, qualquer aspecto orçamentário específico dos impactos gerados pelas promulgações das legislações sob análise.

No presente processo, verifica-se que **o Município de Cafelândia/PR apenas realizou a alegação genérica da realização prévia do estudo do impacto orçamentário-financeiro na sua manifestação (peça n.º 10), não colacionando aos autos qualquer elemento concreto ou documento que ratificasse a sua alegação ou que pudesse ensejar na alteração da conclusão exarada no âmbito dos autos n.º 5080-7/23.** (grifo no original)

Importa assinalar que o Ministério Público de Contas, em sua última manifestação, pronunciou-se pela perda de objeto deste incidente, sem prejuízo de que seja apurada nos autos de representação

eventual nulidade por ausência de prévia estimativa de impacto financeiro, reclamado no art. 16 da LRF, a atrair a nulidade de que trata o art. 21, da Lei Complementar 101/2000, avaliando-se a respectivas consequências à luz do que preconiza a LINDB, consoante disposições introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 (art. 21 e seguintes).

Contudo, o acréscimo remuneratório efetivado sem prévia dotação orçamentária e sem estudo do seu impacto orçamentário e financeiro, para além da nulidade prevista no art. 21, inciso I, alínea “a”, c/c art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal²³, implica infringência aos dispositivos constitucionais acima transcritos.

Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.255, DE 2018, DE RORAIMA. ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES EFETIVOS DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DE RORAIMA (FEMARH/RR) E DO INSTITUTO DE AMPARO À

23 “Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.
§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.
§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.
§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:
I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).
(...)
Art. 21. É nulo de pleno direito:
I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no [inciso XIII do caput do art. 37](#) e no [§ 1º do art. 169 da Constituição Federal](#); e”

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA (IACI/RR). AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTUDO DO IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO AUMENTO CONFERIDO PELA NORMA IMPUGNADA. OFENSA AOS ARTS. 169, § 1º, DA CRFB, E 113 DO ADCT. PROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A controvérsia constitucional deduzida na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se é constitucional lei estadual que promova acréscimo remuneratório de servidores efetivos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH) e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação (IACI), sem a correspondente e prévia dotação orçamentária ou a apresentação no curso do processo legislativo de estimativa de impacto financeiro e orçamentário referente à despesa pública criada.

2. Preliminar. Conversão da apreciação cautelar em julgamento definitivo de mérito. Considerando: (i) o alto grau de instrução do feito, (ii) a existência de jurisprudência acerca de matéria similar, (iii) os imperativos de economia processual e (iv) a inutilidade de novas providências instrutórias no estágio em que o processo se encontra, a ação direta de inconstitucionalidade está pronta para julgamento definitivo.

3. Preliminar. Conhecimento da ação. Por ocasião do julgamento do agravo regimental interposto nesta ação, o Plenário da Corte, por maioria, acompanhou o voto-vogal do eminente Ministro Alexandre de Moraes para concluir ser 'possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016).'

4. Mérito. Art. 169, § 1º, inc. I, da Constituição da República. As provas documentais carreadas aos autos atestam a inexistência de prévia dotação orçamentária para a concessão do incremento remuneratório. A Chefia do Poder Executivo estadual não apresentou estudos nesse sentido, bem como contrariou os pronunciamentos técnicos da Advocacia Pública e da Secretaria de Planejamento. A Assembleia Legislativa do Estado limitou-se a fazer alegações genéricas no sentido de que a LRF restara observada na espécie.

5. Mérito. Art. 113 do ADCT. A despeito de a regra do art. 113 do ADCT ter sido incluída na Constituição pela EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que essa norma aplica-se a todos os entes federados, à luz de métodos de interpretação literal, teleológico e sistemático. Ficou comprovado nos autos que o objeto impugnado não foi instruído com estudos do seu impacto financeiro e orçamentário. Precedentes.

6. Modulação de efeitos. Em respeito aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, conjuntamente ao fato de a norma atacada já ter produzido efeitos por quase um lustro possibilitando a percepção de verbas de natureza alimentar por servidores públicos, torna-se imperativa a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999.

7. Ação direta de inconstitucionalidade integralmente conhecida e, no mérito, julgada procedente, com efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.²⁴

24 STF, ADI 6080, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, j. 05/12/2022, DJe 09/01/2023. Grifo nosso.

Dessa forma, considerando a contrariedade ao disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal e no art. 113 do ADCT²⁵, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 1.818/2022 e nº 1.861/2022.

Ressalte-se que o presente incidente cinge-se a verificar, de forma preliminar, a constitucionalidade dos diplomas legais em apreço, de modo que as questões de mérito acerca das medidas e sanções cabíveis deverão ser debatidas no processo originário.

2.1 VOTO

Em face do exposto, VOTO:

1) pela perda de objeto do presente incidente de inconstitucionalidade em relação às Leis nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022 do Município de Cafelândia;

2) pela procedência do presente incidente em relação às Leis nº 1.818/2022 e nº 1.861/2022 do Município de Cafelândia, para o fim de reconhecer a sua inconstitucionalidade, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005²⁶;

3) após o trânsito em julgado:

a) pelo encaminhamento de representação à Procuradoria-Geral de Justiça, em cumprimento ao disposto no art. 409 do Regimento Interno²⁷;

b) pela remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) para ciência;

c) pelo encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno²⁸, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

25 "Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

(...)

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

26 "Art. 78. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno.

(...)

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas."

27 "Art. 409. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins."

28 "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."

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – Declarar a perda de objeto do presente incidente de inconstitucionalidade em relação às Leis nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022 do Município de Cafelândia;

II – julgar PROCEDENTE o presente incidente em relação às Leis nº 1.818/2022 e nº 1.861/2022 do Município de Cafelândia, para o fim de reconhecer a sua inconstitucionalidade, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005²⁹;

III – determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento de representação à Procuradoria-Geral de Justiça, em cumprimento ao disposto no art. 409 do Regimento Interno³⁰, a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) para ciência e por fim, o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno³¹, com arquivamento na Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 11 de setembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

29 “Art. 78. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno.

(...)

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.”

30 “Art. 409. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins.”

31 “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.”

ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO PAGAMENTO - RETROATIVO - PARCELAMENTO

PROCESSO N° : 125296/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE GUAMIRANGA
INTERESSADO : MARCELO LEITE
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 1851/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Guamiranga. Questionamento quanto à possibilidade do pagamento parcelado de adicional por tempo de serviço retroativo. Parcelamento mediante previsão em legislação municipal. Princípio da autotutela administrativa.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Guamiranga, por meio da qual se pretende obter esclarecimentos relativos à realização de pagamento de indenização a título de adicional por tempo de serviço aos servidores municipais estatutários, referente aos 5 (cinco) anos anteriores.

A municipalidade expôs que pretende realizar tais pagamento

de forma parcelada, sendo uma única parcela anual no mês de junho de cada ano, logo, seriam pagos no exercício de 2024 referente a indenização de 2023, 2025 referente a 2022, 2026 referente a 2021, 2027 referente a 2020 e 2028 referente a 2019, com as devidas correções (peça 3, fl. 3).

Ao final, submete os seguintes questionamentos a este Tribunal:

- 1) Quanto a esta pretensão de parcelamento anual, qual seria o posicionamento deste órgão?
- 2) A pretensão de parcelamento anual, poderia ser realizado mediante legislação específica?

Conhecida a Consulta, encaminhei os autos à Escola de Gestão Pública, mediante o Despacho n.º 265/24 – GCFSC (peça 8), cuja Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou a inexistência de acórdãos com força normativa que tratam especificamente do tema ora questionado. Não obstante, colacionou julgado que poderia auxiliar no deslinde deste expediente¹, nos termos da Informação n.º 40/24 - SJB (peça 10).

Por meio do Despacho n.º 480/24 – GCFSC (peça 11), remeti os autos para manifestações técnica e ministerial, as quais elucidarei a seguir.

¹ Processo n.º 518820/08.

Nesse ínterim, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, Despacho n.º 377/24 (peça 14), manifestou que o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização; assim, sugere que, após o julgamento, os autos retornem à referida unidade técnica, considerando eventual necessidade de ciência e atualização das orientações às equipes de fiscalização.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, Instrução n.º 5811/24 (peça 15), apontou que não consta no presente expediente parecer jurídico ou técnico emitido pela municipalidade, não estando cumprido o requisito previsto no inciso IV, art. 311, do Regimento Interno².

Consignando, ainda, que o Memorando/Informativo n.º 03/2024 (peça 4): “limita-se a informar que a municipalidade pretende efetuar o pagamento parcelado das verbas atinentes ao adicional por tempo de serviço devido aos servidores públicos do Município, bem como, que esse fato gerará impactos financeiros ao erário.” (peça 15, fl. 2), a unidade técnica opinou pela intimação do Município para emenda à inicial, a fim de que seja juntado parecer jurídico ou técnico acerca da matéria em comento.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas, Parecer n.º 371/24 – PGC (peça 16), corroborou com a necessidade de intimação do Consulente, “ocasião em que não devera descurar de observar eventuais impactos no índice de gastos com pessoal, bem como, quanto às implicações do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (peça 16, fl. 5).

Isso considerado, por entender que assistia razão à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, determinei a intimação do Município Consulente, pelo Despacho n.º 1648/24 – GCFSC (peça 17), oportunizando a emenda à petição inicial para a juntada de parecer jurídico ou técnico opinativo, ressaltando a necessidade de que estes se debruçassem sobre eventuais impactos no índice de gastos com pessoal e sobre o disposto no art. 21 da Lei Complementar n.º 101/2000, para fins de preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 311 do Regimento Interno deste Tribunal.

Instado, o Município de Guamiranga acostou ao expediente Parecer Jurídico (peça 22), discorrendo, em suma, sobre as razões que levaram o Poder Executivo a adotar providências para a implementação e pagamento retroativo do adicional por tempo de serviço por meio de legislações municipais³.

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

[...]

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;

3 Lei Municipal n.º 1058/2024. Ementa: Autoriza o Poder Executivo e Legislativo a proceder o pagamento retroativo do Adicional Por Tempo de Serviço e dá outras providências.

Decreto Municipal n.º 26/2025. Ementa: Dispõe sobre a regulamentação da forma de pagamento dos valores retroativos do Adicional Por Tempo de Serviço e dá outras providências.

Após, encaminhei os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e, em seguida, ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações, conforme Despacho n.º 70/25 – GCFSC (peça 23).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, nos termos da Instrução n.º 648/25 (peça 24), concluiu que não há impedimentos para que o Município realize administrativamente o pagamento parcelado de verbas retroativas atinentes ao adicional por tempo de serviço não pago aos servidores públicos efetivos em momento oportuno.

Todavia, a unidade ressaltou que devem ser observados os dispositivos constitucionais e legais referentes à responsabilidade fiscal, bem como a existência de previsão e disponibilidade orçamentária e financeira, além da observância aos limites de despesas com pessoal, em consonância com o artigo 163 da Constituição Federal e os artigos 21 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em conclusão, sugeriu as seguintes respostas aos questionamentos formulados nesta Consulta (peça 24, fl. 9):

1. Quanto a esta pretensão de parcelamento anual, qual seria o posicionamento deste órgão?

Resposta: Pode o Município realizar administrativamente o pagamento parcelado de verbas retroativas referente ao adicional por tempo de serviço não pago aos servidores públicos efetivos no momento oportuno, desde que restem observados os dispositivos constitucionais e legais relativos à responsabilidade fiscal, existência de previsão e disponibilidade orçamentária e financeira e observância aos limites de despesas com pessoal, a exemplo do artigo 163, §1º da Constituição Federal e artigos 21 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. A pretensão de parcelamento anual, poderia ser realizado mediante legislação específica?

Resposta: A pretensão de parcelamento anual deve ser regulamentada por meio de lei específica em observância ao artigo 37, inciso X da Constituição Federal.

Por sua vez, pelo Parecer n.º 57/25 – PGC (peça 24), o Ministério Público de Contas destacou, preliminarmente, que a consulta versa sobre caso concreto, de modo que seu conhecimento encontra óbice nas disposições regimentais desta Corte, as quais exigem formulação em tese⁴.

Por outro lado, apontou a perda de objeto da Consulta, uma vez que, após sua formulação, foi editada a Lei Municipal n.º 1058/2024, autorizando expressamente o pagamento retroativo do ATS, bem como o Decreto Municipal n.º 26/2025, que regulamentou o parcelamento desses valores para o período de 2025 a 2028.

Por fim, em caso de não reconhecimento da perda de objeto, o Ministério Público de Contas apresentou as seguintes respostas aos questionamentos (peça 24, fl. 8):

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

1. Quanto a esta pretensão de parcelamento anual, qual seria o posicionamento deste órgão?

Resposta: É possível ao Município realizar administrativamente o pagamento parcelado de verbas retroativas referentes ao adicional por tempo de serviço não pago aos servidores públicos efetivos no momento oportuno, desde que em rigorosa observância da previsão legal e que restem observados os dispositivos constitucionais e legais relativos à responsabilidade fiscal, à existência de previsão e disponibilidade orçamentária e financeira e à observância aos limites de despesas com pessoal, a exemplo do artigo 169, § 1º da Constituição Federal e do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. A pretensão de parcelamento anual, poderia ser realizado mediante legislação específica?

Resposta: Sim, desde que os pagamentos observem a disponibilidade orçamentária e financeira do ente federativo.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, destaco que, não obstante a consulta decorra de caso concreto, a resposta, formulada em tese, contribuirá para o esclarecimento da matéria, qual seja, a possibilidade de parcelamento anual de valores decorrentes de adicional por tempo de serviço, mediante edição de lei municipal específica.

Da mesma forma, ainda que se cogite a perda de objeto da presente consulta – tendo em vista que o Município de Guamiranga editou (i) lei específica autorizando expressamente o pagamento retroativo do ATS, bem como (ii) o Decreto Municipal n.º 26/2025, que regulamentou o parcelamento desses valores para o período de 2025 a 2028 –, entendo que a resposta ao questionamento supracitado poderá servir como instrumento orientativo aos demais municípios que eventualmente enfrentem situação semelhante.

A principal indagação do consulente cinge-se à possibilidade de pagamento parcelado das verbas de natureza remuneratória relativas ao adicional por tempo de serviço não pago aos servidores públicos municipais em exercícios pretéritos.

No caso do Município de Guamiranga, o ATS estava previsto nos artigos 91 e 92 da Lei Municipal n.º 139/2002, nos seguintes termos:

Art. 91. Além do vencimento poderão ser pagos os seguintes adicionais:

I - adicional por tempo de serviço;

Art. 92. O adicional por tempo de serviço será concedido aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, à razão de um por cento, não cumulativo, para cada ano, contínuo ou não, de efetivo exercício sob o regime estatutário de valor correspondente de seu cargo efetivo, até o limite de trinta anuênios.

§ 1º O adicional por tempo de serviço é devido a partir do dia imediato àquele em que o servidor completar o tempo de serviço exigido.

§ 2º O pagamento do adicional por tempo de serviço incidirá somente sobre o vencimento básico do cargo.

§ 3º Na concessão do adicional por tempo de serviço considerar-se-á somente o tempo de efetivo exercício, desconsiderando-se o tempo de ex-servidor, seja

no Regime Estatutário deste ou outro Município, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, da contratação temporária ou em quaisquer outras formas.

§ 4º O servidor que exercer cumulativamente mais de um cargo público, terá direito ao adicional calculado na correspondência do tempo exercido e cada cargo.

Posteriormente, o art. 34 da Lei Municipal n.º 223/2005 excluiu o aludido adicional, embora não tenha revogado o art. 92 da Lei Municipal n.º 139/2002, *in verbis*:

Art. 34. Além do vencimento básico poderão ser atribuídas ao servidor as vantagens definidas na lei 139/2002, excluindo-se o Adicional por Tempo de Serviço e a Indenização de Transporte e incluindo-se a gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva e plantão médico.

[...]

Art. 64. Ficam revogados: o inciso I do art. 57, o art. 58 em sua íntegra, o inciso I do art. 91, o art 130, 162,163,164 e 165 em sua íntegra da lei 139/2002 e, em sua totalidade a Lei n.º 23/97.

Nesse contexto, em razão da omissão na redação do dispositivo legal supracitado, ocorreu a propositura de ações judiciais pelos servidores públicos municipais visando à reivindicação do pagamento do adicional por tempo de serviço, as quais lograram êxito em suas demandas.

Assim, em face das reiteradas decisões judiciais que impunham ao Município o pagamento dos valores retroativos aos servidores públicos municipais, a municipalidade implementou o referido adicional em janeiro de 2024, por meio dos Decretos n.º 18/2024 e n.º 56/2024, e pretende realizar o pagamento dos valores retroativos de forma parcelada, mediante uma única parcela anual a ser paga no mês de junho de cada ano.

Importante destacar que o direito ao adicional por tempo de serviço, uma vez previsto em legislação específica e devidamente incorporado à remuneração dos servidores públicos, constitui obrigação de natureza salarial.

Dessa maneira, por incorporar verbas de natureza salarial, os valores pagos como gratificação por adicional por tempo de serviço têm, igualmente, natureza alimentar, e, portanto, estão amparados de proteção constitucional, conforme se depreende do § 1º, art. 100, da Constituição Federal⁵. No entanto, essa natureza alimentar não impede, por si só, a adoção de medidas de parcelamento dos valores devidos, desde que exista acordo entre as partes, observado os princípios da legalidade e da moralidade administrativa.

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

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

No caso em análise, verifica-se que o Município de Guamiranga editou legislação específica com o propósito de estabelecer o pagamento retroativo dos valores do ATS em parcelas anuais, de modo que será paga uma única parcela no mês de junho de cada ano. Logo, seriam pagos, no exercício de 2024, os valores referentes à indenização de 2023; em 2025, os referentes a 2022; em 2026, os referentes a 2021; em 2027, os referentes a 2020; e em 2028, os referentes a 2019, todos com as devidas correções, de forma a garantir a quitação do passivo reconhecido (peça 3, fl. 3).

Tal planejamento foi adotado diante da dificuldade financeira enfrentada pelo ente municipal, que, para respeitar a disponibilidade orçamentária e a limitação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, buscou assegurar o equilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, compreendo assistir razão ao Município quanta à possibilidade de pagamento parcelado dos valores retroativos pagos a título de gratificação por adicional por tempo de serviço.

Esse entendimento encontra respaldo no princípio da autotutela que a Administração Pública detém, isto é, do poder-dever de rever seus próprios atos quando estes se revelarem ilegais, inoportunos ou inconvenientes.

Portanto, entendo que o princípio da autotutela atribui à Administração Pública o poder-dever de controlar seus próprios atos, revisando-os e anulando-os quando forem praticados com ilegalidade. Tal princípio fundamenta-se no princípio da legalidade, que impõe à Administração o dever de agir estritamente conforme a norma jurídica vigente. Assim, caso seus atos estejam eivados de ilegalidade, torna-se necessária sua revisão ou anulação, a fim de evitar a perpetuação de vícios incompatíveis com o ordenamento jurídico.

No âmbito do presente questionamento, o Município, ao identificar a irregularidade decorrente da ausência de pagamento do ATS previsto expressamente na legislação municipal aos seus servidores públicos, detém o poder-dever de rever sua omissão até então existente, adotando as medidas necessárias para assegurar a implementação do direito ao pagamento do mencionado adicional.

Além disso, como ressaltai inicialmente, tendo em vista que o adicional por tempo de serviço compõe a remuneração dos servidores públicos, é imprescindível que qualquer regulação relativa à sua forma de pagamento, inclusive no que tange à possibilidade de parcelamento, seja formalizada por meio de lei específica. Essa exigência decorre diretamente do disposto no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, que condiciona a fixação e a modificação da remuneração dos servidores públicos à observância do regramento legal, nos termos seguintes:

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:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

À vista disso, ao reconhecer a necessidade de implementar o adicional aos seus servidores, bem como de efetuar o pagamento parcelado dos valores retroativos não atingidos pela prescrição, a municipalidade acaba por fixar ou alterar a remuneração vigente, o que, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, exige a edição de lei específica, a qual foi devidamente editada, em estrita observância à norma.

No que se refere à viabilidade de pagamentos retroativos, o art. 37 da Lei n.º 4.320/1964 admite a inclusão, no orçamento, de Despesas de Exercícios Anteriores, desde que decorrentes de compromissos legalmente constituídos e reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, devendo, para tanto, ser consignada dotação orçamentária específica; vejamos:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

À vista do regramento supracitado, é perceptível que, desde que não prescritos, os compromissos referentes a exercícios anteriores podem ser objeto de pagamento administrativo, ainda que, à época do advento do direito, não houvesse previsão orçamentária.

No caso do adicional por tempo de serviço, observa-se que, à época dos fatos geradores, não havia como o Município prever tal despesa em sua previsão orçamentária, pois o direito ao pagamento somente foi reconhecido posteriormente, por meio da fixação do entendimento de que o art. 92 da lei n.º 139/2002 ainda se encontra vigente.

Portanto, em tese, diante de eventual reconhecimento retroativo, o pagamento correspondente deverá também ser efetuado de forma retroativa.

Dessa forma, ainda que o adicional por tempo de serviço não tenha sido previsto no orçamento dos exercícios anteriores, isso não impede o Município de efetuar o pagamento administrativo das parcelas vencidas, desde que respeitadas as condições estabelecidas no art. 37 da Lei n.º 4.320/1964, notadamente a existência de dotação específica no orçamento vigente e, “sempre que possível, a ordem cronológica”.

Nesse mesmo sentido, o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro admite a celebração de compromissos entre a Administração Pública e os

interessados com vistas à superação de irregularidades, inclusive aquelas relativas a obrigações reconhecidas extemporaneamente. Tal previsão abrange, portanto, o reconhecimento e o pagamento de valores retroativos que, embora devidos, não foram oportunamente incluídos na execução orçamentária:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II - (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Ademais, como bem colocado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 24), cabe ao gestor público avaliar a viabilidade prática e jurídica da quitação dos valores retroativos devidos aos servidores, observando, sobretudo, as disposições relativas à responsabilidade fiscal. Tal análise deve contemplar a existência de previsão e disponibilidade orçamentária e financeira, bem como o respeito aos limites legais de despesa com pessoal.

Nesse contexto, o art. 169, § 1º, da Constituição Federal⁶ estabelece que a concessão de qualquer vantagem, aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira somente poderá ocorrer mediante prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, assim como em observância aos limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000).

Diante do exposto, conclui-se que, embora o adicional por tempo de serviço componha a remuneração dos servidores públicos e deva, em regra, ser pago integralmente, a inexistência de disponibilidade orçamentária e financeira suficiente para a quitação imediata dos valores retroativos autoriza, excepcionalmente, o seu parcelamento.

⁶ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Ressalto que o parcelamento, desde que devidamente fundamentado, formalizado por meio de lei específica e amparado em dotação orçamentária compatível com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, não implica afronta ao direito dos servidores nem configura vedação à retroatividade indevida, pois, ao contrário, viabiliza o cumprimento da obrigação de forma responsável e juridicamente segura.

Por fim, a adoção de tal medida encontra respaldo nos princípios da razoabilidade e da economicidade, especialmente quando quitação integral e imediata do valor devido comprometeria as finanças municipais, o equilíbrio fiscal e a continuidade da prestação dos serviços públicos. Tais aspectos devem ser observados pelo gestor público, em especial diante das implicações relacionadas às despesas com pessoal, conforme as disposições no art. 21 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷.

7 Art. 21. É nulo de pleno direito:

- I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
 - a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no [inciso XIII do caput do art. 37](#) e no [§ 1º do art. 169 da Constituição Federal](#); e
 - b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;
- II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;
- III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;
- IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:
 - a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou
 - b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

- I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e
- II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no [§ 1º do art. 169 da Constituição Federal](#) ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

- II - criação de cargo, emprego ou função;

- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

§ 1º No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

Portanto, entendo ser admissível, com fundamento nos princípios da autotutela, da legalidade e da prudência administrativa, a adoção do pagamento parcelado dos valores retroativos, como instrumento de conciliação entre a efetivação dos direitos dos servidores e o cumprimento dos deveres de responsabilidade e equilíbrio fiscal impostos à Administração Pública.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA aos questionamentos, nos seguintes termos:

Pergunta: Quanto a esta pretensão de parcelamento anual, qual seria o posicionamento deste órgão?

Resposta: É juridicamente possível ao Município realizar, de forma administrativa, o pagamento parcelado de verbas retroativas referentes ao adicional por tempo de serviço não adimplido no momento oportuno aos servidores públicos efetivos.

Tal possibilidade, no entanto, está condicionada à observância dos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à gestão fiscal, especialmente quanto à existência de previsão e disponibilidade orçamentária e financeira, bem como ao respeito aos limites de despesa com pessoal, conforme disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal e nos arts. 21 a 23 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Além disso, a adoção do parcelamento deve estar fundamentada na incapacidade do referido ente público de realizar o pagamento integral em uma única competência, sob pena de comprometer o equilíbrio fiscal. Ressalte-se, por fim, que a medida, quando adotada com planejamento, viabiliza o cumprimento da obrigação sem representar afronta ao direito dos servidores, preservando a responsabilidade na gestão das finanças públicas.

Pergunta: A pretensão de parcelamento anual poderia ser realizada mediante legislação específica?

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I - diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e

II - diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente.

Resposta: A pretensão de parcelamento anual dos valores retroativos relativos ao adicional por tempo de serviço deve ser formalizada mediante edição de lei específica, conforme determina o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, a qual exige que a fixação e a alteração da remuneração dos servidores públicos se deem exclusivamente por meio de lei em sentido formal.

Tal exigência aplica-se inclusive a situações excepcionais em que o ente público reconhece, posteriormente, valores devidos e busca parcelar o pagamento de forma cronológica, conforme disposto no art. 37 da Lei n.º 4.320/1964. A edição de norma legal própria confere segurança jurídica ao procedimento, assegura transparência e submete a matéria à deliberação do Poder Legislativo local, o que está em consonância com a responsabilidade fiscal e os princípios da legalidade e moralidade.

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 Interno⁸ e, após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, conforme solicitado no Despacho n.º 377/24 – CGF (peça 14).

Cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁹, determino o encerramento do processo, remetendo os autos à Diretoria de Protocolo para que promova o 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, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, pela RESPOSTA aos questionamentos, nos seguintes termos:

8 Art. 175-D.

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

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 Judiciais 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.

9 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.

I - Pergunta: Quanto a esta pretensão de parcelamento anual, qual seria o posicionamento deste órgão?

Resposta: É juridicamente possível ao Município realizar, de forma administrativa, o pagamento parcelado de verbas retroativas referentes ao adicional por tempo de serviço não adimplido no momento oportuno aos servidores públicos efetivos;

Tal possibilidade, no entanto, está condicionada à observância dos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à gestão fiscal, especialmente quanto à existência de previsão e disponibilidade orçamentária e financeira, bem como ao respeito aos limites de despesa com pessoal, conforme disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal e nos arts. 21 a 23 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

Além disso, a adoção do parcelamento deve estar fundamentada na incapacidade do referido ente público de realizar o pagamento integral em uma única competência, sob pena de comprometer o equilíbrio fiscal. Ressalte-se, por fim, que a medida, quando adotada com planejamento, viabiliza o cumprimento da obrigação sem representar afronta ao direito dos servidores, preservando a responsabilidade na gestão das finanças públicas;

II - Pergunta: A pretensão de parcelamento anual poderia ser realizada mediante legislação específica?

Resposta: A pretensão de parcelamento anual dos valores retroativos relativos ao adicional por tempo de serviço deve ser formalizada mediante edição de lei específica, conforme determina o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, a qual exige que a fixação e a alteração da remuneração dos servidores públicos se deem exclusivamente por meio de lei em sentido formal;

Tal exigência aplica-se inclusive a situações excepcionais em que o ente público reconhece, posteriormente, valores devidos e busca parcelar o pagamento de forma cronológica, conforme disposto no art. 37 da Lei n.º 4.320/1964. A edição de norma legal própria confere segurança jurídica ao procedimento, assegura transparência e submete a matéria à deliberação do Poder Legislativo local, o que está em consonância com a responsabilidade fiscal e os princípios da legalidade e moralidade;

III – encaminhar os autos ao Ministério Público de Contas para ciência desta decisão;

IV – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, § 2º, do Regimento Interno¹⁰ e, após,

¹⁰ Art. 175-D.

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

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;

à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, conforme solicitado no Despacho n.º 377/24 – CGF (peça 14);

V – determinar, cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹¹, o encerramento do processo, remetendo os autos à Diretoria de Protocolo para que promova o arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 17 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

-
- 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 Judiciais 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.

¹¹ 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.

APOSENTADORIA DE PROFESSOR BENEFÍCIOS - ACUMULAÇÃO - PARÂMETROS

PROCESSO N° : 128287/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO
MUNICÍPIO DE NOVA ESPERANÇA
INTERESSADO : SILVANA PIGA MOLINARI, SIMONE APARECIDA MONESI DOS
SANTOS SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO N° 2036/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Exercício de dois cargos efetivos de professor, de 20 horas. Cumulação de aposentadorias com um benefício de pensão por morte. Possibilidade jurídica. Observância do Tema 627 do STF. Benefícios decorrentes de vínculos autônomos, legítimos e compatíveis. Observância obrigatória ao teto constitucional (art. 37, XI, CF/88), considerada a soma dos proventos, nos termos do Tema 359 do STF.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Consulta formulada pelo Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nova Esperança, nos termos da peça 04, especificando caso concreto de servidora municipal, que num primeiro juízo de admissibilidade, rejeitei o pleito, por meio do Despacho 199/24 (peças 06).

Contudo, a consulente reformulou os quesitos, às peças 11 e, por meio do Despacho 251/24 (peças 13), admiti a Consulta e determinei o seu processamento.

As questões formuladas foram as seguintes:

- 1) Suponhamos uma professora que tem dois cargos acumuláveis de 20 hrs no município. Já está aposentada de um deles há anos e também recebe pensão por morte há anos. Quando do pedido de nova aposentadoria, com base nos artigos 24, §2º, da EC 103/19 e 165, §3º, da Portaria 1467/22, após considerar o benefício mais vantajoso e aplicar as faixas nos demais, caso verificasse que os valores ficaram menor do que se a professora recebesse apenas as duas aposentadorias por cargos acumuláveis, seria possível a renúncia da pensão por morte?
- 2) Em caso afirmativo, qual procedimento realizar junto ao TCE-PR?

Os autos receberam as manifestações da Supervisão da Jurisprudência e Biblioteca - SJB, por meio da Informação 57/24 (peças 15), da Coordenadoria de Atos de Pessoal – COAP por meio da Instrução 2655/25 e do Ministério Público de Contas pelo Parecer 139/25 (peças 20).

É o breve relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A hipótese aventada na presente consulta trata da percepção de pensão, pelo regime próprio de previdência, juntamente a percepção de proventos derivados de dois cargos de professor, acumuláveis na atividade. Neste quadrante, importante registrar, quanto aos cargos acumuláveis na atividade, há, também, possibilidade de acumulação dos proventos de inatividade decorrentes desses mesmos cargos.

A Coordenadoria de Atos de Pessoal (COAP) anotou que, em sede de repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, decidiu que, no caso de cargos constitucionalmente acumuláveis, não se aplica a proibição de acumulação de aposentadorias e pensões, conforme a tese:

Tema 627

Em se tratando de cargos constitucionalmente acumuláveis, descabe aplicar a vedação de acumulação de aposentadorias e pensões contida na parte final do artigo 11 da Emenda Constitucional 20/98, porquanto destinada apenas aos casos de que trata, ou seja, aos reingressos no serviço público por meio de concurso público antes da publicação da referida emenda e que envolvam cargos inacumuláveis.

A COAP lembrou que não bastasse a expressa e vinculante manifestação da Corte Constitucional acerca da possibilidade de percepção de aposentadorias e pensões decorrentes de acumulação legal, previstas nas letras “a” e “b”, do inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal, após a edição da Emenda Constitucional 103, de 2019, o Ministério do Trabalho e da Previdência exarou nota técnica acerca da possibilidade de tríplice acumulação de benefícios, e ao analisar o disposto no art. 24, § 2º, I a IV, da Emenda Constitucional nº 103, que trata das hipóteses de acumulação de pensão e dos casos de aplicação das faixas de redução daquela renda, entendeu que:

37. Da conjugação desse dispositivo com o art. 37, § 107, e art. 40, § 6º, da CF/1988 é que decorre a possibilidade da tríplice acumulação de benefícios previdenciários. Seria a situação em que o beneficiário de uma pensão por morte recebe proventos de aposentadoria originados em cargos constitucionalmente acumuláveis ou um beneficiário de duas pensões por morte decorrentes de dois cargos acumuláveis que recebe ainda aposentadoria, seja no regime próprio ou no RGPS. É que os cargos constitucionalmente acumuláveis, por autorização constitucional, o são para todos os fins, inclusive legando tal aptidão às pensões derivadas desses cargos.

Diante disto, há a possibilidade de um mesmo sujeito ser titular de relações jurídicas distintas junto ao RPPS: uma como titular do(s) provento(s) de aposentadoria como beneficiário, decorrente do acúmulo legal (CF, art. 37, XV) e, outra, como dependente pensionista, no caso da percepção da pensão.

O Ministério Público de Contas por meio do Parecer 139/25, observou a decisão contida no Tema 359 do STF, em que foi fixada a tese de que quando a morte do instituidor da pensão ocorre após a Emenda Constitucional nº 19/1998, o teto incide

sobre o somatório da remuneração ou provento e pensão percebidos pelo servidor, revela-se necessário aferir se a soma dos benefícios observa o teto municipal. Ao final, acompanhou a manifestação da COAP.

Em conclusão, acolho as referidas manifestações que foram uníssonas.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO no sentido de que as indagações sejam respondidas da seguinte forma:

1) Questão: Suponhamos uma professora que tem dois cargos acumuláveis de 20 hrs no município. Já está aposentada de um deles há anos e também recebe pensão por morte há anos. Quando do pedido de nova aposentadoria, com base nos artigos 24, §2º, da EC 103/19 e 165, §3º, da Portaria 1467/22, após considerar o benefício mais vantajoso e aplicar as faixas nos demais, caso verificasse que os valores ficaram menor do que se a professora recebesse apenas as duas aposentadorias por cargos acumuláveis, seria possível a renúncia da pensão por morte?

Resposta: A renúncia de pensão por morte é possível, em tese, mas não se afigura necessária na hipótese. Isso porque a acumulação tratada (dois cargos de professor) está contemplada na exceção da letra “a”, do inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal e a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, não vedou a acumulação de proventos acumuláveis na atividade com o benefício da pensão por morte.

A compreensão sistemática do contido nos artigos 37, inciso XVI e §10, art. 40, § 6º, e art. 201, § 15, da CF/1988, e do art. 24 da EC nº 103, de 2019, conforme Nota Técnica nº 1530/2022/MTP, somada ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal (Tema 627), permite concluir pela possibilidade de tripla percepção remuneratória decorrente de dois proventos originários de cargos constitucionalmente acumuláveis, somados ao benefício de uma pensão.

Quanto às aposentadorias, devem ser observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para as respectivas concessões.

Por sua vez, o marco temporal que rege o regime jurídico ao qual estará submetido o benefício da pensão é o vigente na data do óbito, ou seja, as regras que incidirão na concessão da pensão por morte são aquelas vigentes na data do óbito.

Às pensões concedidas antes da EC 103/2019, não se aplicam as faixas do art. 24, § 2º da EC 103/2019. Todavia, se a morte do instituidor da pensão ocorreu em momento posterior ao da Emenda Constitucional nº 19/1998, incide o teto constitucional do inciso XI, do art. 37, da Constituição Federal sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor.

2) Questão: Em caso afirmativo, qual procedimento realizar junto ao TCEPR?

Resposta: Prejudicada. No entanto, cumpre ressaltar que os atos de concessão das aposentadorias e da pensão devem ser encaminhados para registro nesse Tribunal de Contas, nos termos da IN 98/2014.

Com o trânsito em julgado da presente, determino a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e responder às indagações da seguinte forma:

I - Questão: Suponhamos uma professora que tem dois cargos acumuláveis de 20 hrs no município. Já está aposentada de um deles há anos e também recebe pensão por morte há anos. Quando do pedido de nova aposentadoria, com base nos artigos 24, §2º, da EC 103/19 e 165, §3º, da Portaria 1467/22, após considerar o benefício mais vantajoso e aplicar as faixas nos demais, caso verificasse que os valores ficaram menor do que se a professora recebesse apenas as duas aposentadorias por cargos acumuláveis, seria possível a renúncia da pensão por morte?

Resposta: A renúncia de pensão por morte é possível, em tese, mas não se afigura necessária na hipótese. Isso porque a acumulação tratada (dois cargos de professor) está contemplada na exceção da letra “a”, do inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal e a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, não vedou a acumulação de proventos acumuláveis na atividade com o benefício da pensão por morte;

A compreensão sistemática do contido nos artigos 37, inciso XVI e §10, art. 40, § 6º, e art. 201, § 15, da CF/1988, e do art. 24 da EC nº 103, de 2019, conforme Nota Técnica nº 1530/2022/MTP, somada ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal (Tema 627), permite concluir pela possibilidade de tripla percepção remuneratória decorrente de dois proventos originários de cargos constitucionalmente acumuláveis, somados ao benefício de uma pensão;

Quanto às aposentadorias, devem ser observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para as respectivas concessões;

Por sua vez, o marco temporal que rege o regime jurídico ao qual estará submetido o benefício da pensão é o vigente na data do óbito, ou seja, as regras que incidirão na concessão da pensão por morte são aquelas vigentes na data do óbito;

Às pensões concedidas antes da EC 103/2019, não se aplicam as faixas do art. 24, § 2º da EC 103/2019. Todavia, se a morte do instituidor da pensão ocorreu em momento posterior ao da Emenda Constitucional nº 19/1998, incide o teto constitucional do inciso XI, do art. 37, da Constituição Federal sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor;

II - Questão: Em caso afirmativo, qual procedimento realizar junto ao TCEPR?

Resposta: Prejudicada. No entanto, cumpre ressaltar que os atos de concessão das aposentadorias e da pensão devem ser encaminhados para registro nesse Tribunal de Contas, nos termos da IN 98/2014;

III - Com o trânsito em julgado da presente, determino a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 31 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL ESTADOS DISTINTOS - PRESTAÇÃO DE CONTAS PARÂMETROS

PROCESSO Nº : 65590/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE RIO NEGRO
INTERESSADO : ALESSANDRO CRISTIAN VON LINSINGEN, JAMES KARSON VALERIO
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1858/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Rio Negro. Questionamentos sobre a prestação de contas do Consórcio Intermunicipal formado pelos municípios de Rio Negro (PR) e Mafra (SC). Respostas conforme instrução.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo MUNICÍPIO DE RIO NEGRO, por intermédio de seu então prefeito municipal, JAMES KARSON VALÉRIO, solicitando manifestação desta Corte de Contas sobre questionamentos relativos à prestação de contas do Consórcio Público formado pelos municípios de Rio Negro (PR) e Mafra (SC), conforme os seguintes termos:

1. O CONSÓRCIO DEVERÁ PRESTAR CONTAS PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ? CASO AFIRMATIVO, ESTAS CONTAS DEVERÃO SER SUBMETIDAS A CÂMARA DE VEREADORES LOCAL, PARA APROVAÇÃO?
2. CASO SEJA O ENTENDIMENTO EM PRESTAR CONTAS AO TRIBUNAL DO ESTADO DO PARANÁ, ESTA PRESTAÇÃO DEVER SER CONTINUA, ANUALMENTE, E SUBMETIDA A JULGAMENTO TODOS OS ANOS, OU SOMENTE QUANDO O GESTOR FOR DO ESTADO DESTE TRIBUNAL?
3. EM CASO DE NÃO SER JULGADO TODOS OS ANOS, PERMANECER ENVIANDO AS CONTAS ANUALMENTE?
4. EM CASOS DE APORTE (REPASSES PARA SUBSIDIAR) É POSSÍVEL, OS ENTES CONSORCIADOS, EFETIVAREM O PAGAMENTO DIRETO A EMPRESA TERCEIRIZADA ATRAVÉS DE CONTRATO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM O CONSÓRCIO?
5. A PRESTAÇÃO DE CONTAS AO RESPECTIVO TRIBUNAL, DEVE SER REALIZADA A CONTAR DA ABERTURA DO CNPJ OU, DA DATA QUE INICIOU MOVIMENTAÇÕES BANCÁRIAS NA CONTA DO CONSÓRCIO?
6. REFERENTE AOS ANOS QUE NÃO FORAM APRESENTADOS PRESTAÇÃO DE CONTAS A ESTE TRIBUNAL, PODE SER CONCEDIDO PRAZO PARA AS REFERIDAS PRESTAÇÕES?
7. HAVERÁ MULTA PELA NÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PERÍODO NÃO APRESENTADO?

No Despacho nº 260/24-GCMRMS (peça 6), aponte a ausência de parecer jurídico ou técnico e concedi o prazo de 15 (quinze) dias para eventual correção. Após o pedido de prorrogação feito pelo consulente (peça 10), o qual deferi pelo Despacho nº 704/24-GCMRMS (peça 12), a municipalidade apresentou, na peça 16, um “Parecer Técnico Contábil”.

Neste parecer concluiu que, devido à sede do consórcio estar em Santa Catarina, a prestação de contas deveria ser feita perante o Tribunal de Contas de Santa Catarina, independentemente da origem dos recursos, para evitar duplicação de processos, salvo manifestação contrária das Cortes de Contas.

Recebi a consulta por meio do Despacho nº 1.177/24 (peça 18) diante do cumprimento dos requisitos necessários para seu conhecimento. Encaminhei o expediente à Escola de Gestão Pública, à Coordenadoria de Gestão Municipal, à Coordenadoria de Gestão Estadual¹ e ao Ministério Público de Contas para as devidas manifestações (peças 15 e 21).

Na Informação nº 85/24-SJB (peça 20), foram mencionados dois Acórdãos relevantes, apesar de não se amoldarem especificamente ao caso em tela.

A Coordenadoria Geral de Fiscalização, por meio do Despacho nº 29/25-CGF (peça 23), alertou sobre possíveis impactos em sistemas e fiscalizações relacionadas ao objeto em questão, solicitando que, após o julgamento, o processo seja retornado para ciência e encaminhamentos necessários às demais unidades técnicas.

Na Instrução nº 296/25 (peça 24), a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) opinou, em síntese, que: (i) o consórcio público deve prestar contas anuais ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme a gestão do município paranaense; (ii) as contas não precisam ser submetidas à Câmara Municipal, a menos que haja exigência legal local; (iii) a prestação de contas é anual, enquanto o gestor for do Paraná; (iv) os consórcios que envolvem entes de diferentes tribunais de contas devem ser fiscalizados individualmente por cada tribunal; (v) a celebração de acordos de cooperação técnica pode ocorrer, mas sem transferência de recursos; (vi) a prestação de contas deve ser realizada conforme a abertura do CNPJ ou a data da movimentação bancária, com base nas normas do exercício financeiro; (vii) quanto aos anos sem prestação de contas, a análise dependerá do caso concreto, com a possibilidade de prazo para regularização; e (viii) a aplicação de multas dependerá da situação específica do gestor.

A CGM destacou, por fim, que o município de Mafra enviou consulta ao Tribunal de Contas de Santa Catarina com o mesmo teor da presente e a resposta ao expediente se converteu no Prejulgado nº 2.456.

¹ Pelo fato de poder haver questões relacionadas com consórcios estaduais que sejam afetadas pelo teor da resposta da presente consulta, conforme Despacho nº 350/25-GCMRMS (peça 25).

A Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), em sua Instrução nº 192/25 (peça 26), concordou com a manifestação da CGM e acrescentou que: (i) a Lei Federal nº 11.107/05 se aplica tanto a consórcios intermunicipais quanto a interestaduais; (ii) as normativas do TCE-PR deveriam tratar de forma distinta os consórcios intermunicipais e interestaduais envolvendo municípios de estados diferentes; e (iii) foi dispensado o envio de dados eletrônicos por meio do SIM-AM e SEI-CED para esses consórcios, permitindo a apresentação das contas via e-contas.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 61/25, da lavra do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Gabriel Guy Léger, concordou com as proposições do Tribunal de Contas de Santa Catarina, mas sugeriu aprimoramentos para melhorar a efetividade do controle externo. Destacou que a Lei nº 11.107/2005, que regula os consórcios públicos, se aplica tanto a consórcios intermunicipais quanto a interestaduais e que esses consórcios devem ter personalidades jurídicas próprias.

Complementou ainda que, no caso em tela, envolvendo Rio Negro (PR) e Mafra (SC), a questão vai além da competência de controle externo, pois a União tem competência exclusiva para legislar sobre transporte interestadual. A União, por meio da ANTT, regula o transporte rodoviário interestadual de passageiros e, com base na Lei nº 12.587/2012, apoia e pode delegar a organização e prestação de serviços de transporte público coletivo interestadual aos municípios por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação. O consórcio deverá, obrigatoriamente, firmar um “Convênio de Delegação” com a ANTT para operar o transporte público interestadual.

Este é o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A presente consulta aborda as particularidades da prestação de contas de um consórcio público formado por municípios de dois estados federados distintos: Rio Negro, no Paraná, e Mafra, em Santa Catarina.

O município de Mafra encaminhou consulta ao Tribunal de Contas de Santa Catarina com questões semelhantes às apresentadas no presente caso, resultando no Prejulgado nº 2.456. A resposta abordou vários pontos, incluindo: (i) o consórcio público formado por municípios de estados distintos deve prestar contas diretamente ao Tribunal de Contas do município onde está subordinado o seu gestor, sem necessidade de aprovação pela Câmara Municipal, salvo exigência legal; (ii) quando os entes estão sob fiscalização de Tribunais de Contas distintos, cada tribunal exercerá o controle de forma independente; (iii) acordos de cooperação técnica podem ser feitos desde que sem transferência de recursos; (iv) a prestação de contas deve seguir as orientações e prazos definidos nas Instruções Normativas

do TCE-SC; (v) não há concessão de prazos adicionais para a entrega da prestação de contas, exceto em casos de impossibilidade absoluta; (vi) eventual atraso na prestação de contas pode resultar em multa, conforme a Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

No caso em questão, envolvendo os municípios de Rio Negro (PR) e Mafra (SC), as normas do Tribunal de Contas de Santa Catarina são de relevância e devem ser complementadas pela regulamentação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, pelas orientações das unidades técnicas pertinentes e pelo entendimento da Procuradoria-Geral de Contas.

A análise das questões apresentadas pelo município de Rio Negro, relacionadas à competência para a prestação de contas do consórcio intermunicipal, revela a necessidade de aplicação das disposições da Lei Federal nº 11.107/2005, que é a mesma para consórcios intermunicipais e interestaduais. Essa lei estabelece normas gerais para a constituição e organização dos consórcios públicos, conferindo-lhes personalidade jurídica própria e atribuindo responsabilidades claras sobre a gestão dos recursos públicos. A Lei estabelece que estes devem prestar contas ao Tribunal de Contas competente do município onde estiver subordinado o gestor legal do consórcio. A Lei também prevê que o consórcio deve fornecer aos municípios integrantes as informações necessárias para consolidar suas contas, permitindo que as despesas realizadas com os recursos entregues por meio de contrato de rateio sejam contabilizadas nas contas de cada ente da Federação. A prestação de contas não está sujeita à aprovação pela Câmara Municipal, salvo se houver exigência específica em lei municipal.

Quanto à periodicidade da prestação de contas, deve ser observada a condição do gestor. Caso o gestor do consórcio seja do estado do Paraná, as contas devem ser prestadas anualmente, conforme as orientações da Instrução Normativa do respectivo exercício financeiro.

Quando os entes do consórcio estão sujeitos à fiscalização de Tribunais de Contas distintos, cada um exercerá o controle externo de forma independente. Portanto, o Tribunal de Contas do Paraná tem a prerrogativa de fiscalizar, a qualquer momento, os repasses realizados pelos municípios paranaenses ao consórcio.

Em relação à possibilidade de o consórcio celebrar acordos de cooperação técnica com os entes consorciados, esses acordos podem ser realizados desde que não envolvam transferência de recursos financeiros ou doação de bens materiais, conforme disposto no art. 24 do Decreto Federal nº 11.531/2023.

No que tange à questão do início da prestação de contas, ela deve ser realizada conforme as orientações e prazos estabelecidos na Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Paraná, respeitando o cadastramento do consórcio junto ao Tribunal, que é condição essencial para o repasse de recursos. As remessas de dados devem

ser feitas conforme as normas vigentes, como a Instrução Normativa nº 189/2024 e a Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Por fim, em relação aos anos em que não foram apresentadas as prestações de contas, a possibilidade de concessão de prazos adicionais será analisada conforme o caso concreto e o momento da fiscalização, mas a prestação de contas deverá observar os preceitos legais estabelecidos. Caso haja atraso na prestação de contas, poderá ser aplicada multa, conforme previsto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, desde que se configure o descumprimento das obrigações previstas nas Instruções Normativas aplicáveis.

Convém ressaltar que a Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) aponta que as normativas vigentes no TCE-PR, que tratam das prestações de contas e das agendas de obrigações, deveriam ser revistas para tratar de forma específica os casos envolvendo consórcios intermunicipais de municípios de estados federados distintos, bem como os consórcios interestaduais. Nesse sentido, destaca que é necessário que sejam estabelecidas regras diferenciadas para esses tipos de consórcios, a fim de garantir maior clareza e adequação ao controle fiscal e à gestão pública.

Recomenda-se, assim, a criação de um Termo de Cooperação Técnica entre os Tribunais de Contas do Paraná e de Santa Catarina para estabelecer uma normativa conjunta, facilitando a prestação de contas de entidades interestaduais, considerando suas particularidades.

Além disso, a CGE sugere a dispensa do envio dos dados eletrônicos por meio do SIM-AM nos consórcios intermunicipais e do SEI-CED nos consórcios interestaduais, permitindo que as contas sejam apresentadas por meio do sistema e-contas, simplificando o processo de prestação de contas e garantindo maior eficiência e conformidade com as exigências normativas.

Por sua vez, como bem destacado pelo MP de Contas, em razão da complexidade da situação, a observância da legislação federal sobre o transporte rodoviário interestadual, especialmente a Lei nº 10.233/2001 e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), deve ser considerada, uma vez que a atuação do consórcio envolve, diretamente, o transporte interestadual de passageiros. A eventual falta de formalização do “Convênio de Delegação” com a ANTT pode acarretar grave consequência jurídica, que deve ser alertada ao consórcio, para que as atividades do consórcio público sejam regularmente fiscalizadas e os serviços prestados de acordo com a normativa federal.

Portanto, entendo que devem ser consideradas essas especificidades legais e normativas, reconhecendo a competência para a prestação de contas conforme a regulamentação local e federal, com a necessária fiscalização do Tribunal de Contas

do Estado do Paraná, garantindo a transparência, a boa gestão dos recursos públicos e a observância das obrigações legais.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pela apresentação de respostas nos seguintes termos:

1 O consórcio deverá prestar contas para o Tribunal de Contas do Estado do Paraná? Caso afirmativo, estas contas deverão ser submetidas a câmara de vereadores local, para aprovação?

Resposta: A apreciação das contas da entidade dependerá da jurisdição do gestor, podendo ser o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina ou do Estado do Paraná. O consórcio deve fornecer aos municípios integrantes as informações necessárias para que as despesas realizadas com recursos de contrato de rateio sejam consolidadas nas contas do Chefe do Poder Executivo, representante legal do consórcio. Em linha com o Prejulgado nº 2.456, do TCE-SC, o consórcio público deve prestar contas anualmente ao Tribunal de Contas do estado onde seu representante legal (gestor) está submetido à jurisdição, conforme o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 11.107/05.

Quanto à aprovação das contas pelo Legislativo Municipal, em princípio, não é necessária, pois, conforme o art. 71, inciso II, da Constituição Federal, é competência dos Tribunais de Contas julgar as contas dos gestores públicos, sem a necessidade de remessa ao Legislativo, salvo se houver previsão legal municipal em contrário. Isso é corroborado por decisão do TCE-PR, no Acórdão nº 267/17-1ª Câmara, que definiu que as contas de consórcios intermunicipais são julgadas diretamente pelas Cortes de Contas.

Portanto, o consórcio público deve prestar contas anualmente ao Tribunal de Contas competente e o julgamento das contas é de responsabilidade exclusiva das Cortes de Contas, salvo disposição em contrário pela legislação municipal.

2 Caso seja o entendimento em prestar contas ao Tribunal do Estado do Paraná, esta prestação dever ser continua, anualmente, e submetida a julgamento todos os anos, ou somente quando o gestor for do estado deste Tribunal?

Resposta: Conforme o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 11.107/2005, o consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo, representante legal do consórcio. Não há obrigação legal de prestar contas a mais de uma Corte de Contas, sendo a prestação de contas restrita ao Tribunal de Contas do estado onde o gestor do consórcio está jurisdicionado.

3 Em caso de não ser julgado todos os anos, permanecem enviando as contas anualmente?

Resposta: Resposta prejudicada pela anterior. Não há norma que exija a submissão das contas anuais de entidades semelhantes a mais de um Tribunal de Contas simultaneamente.

4 Em casos de aporte (repasse para subsidiar), é possível os entes consorciados, efetivarem o pagamento direto a empresa terceirizada através de contrato de cooperação técnica com o consórcio?

Resposta: A Lei nº 11.107/2005, que regula os consórcios públicos, estabelece que recursos dos entes consorciados só podem ser entregues ao consórcio por meio de contrato de rateio formalizado anualmente. Transferências diretas de recursos para prestadoras de serviços de transporte público são ilegais, pois contrariam a legislação de regência e o princípio de que as despesas devem ser realizadas pelo consórcio, e não pelos municípios individualmente. A criação de despesas públicas, como subsídios ou benefícios financeiros, deve seguir rigorosamente os requisitos legais, não sendo lícito contornar a legislação com ajustes contratuais que busquem repassar verbas de maneira não prevista originalmente no contrato.

5 A prestação de contas ao respectivo Tribunal, deve ser realizada a contar da abertura do CNPJ ou, da data que iniciou movimentações bancárias na conta do consórcio?

Resposta: A prestação de contas anual do consórcio público ao Tribunal de Contas do Paraná deve respeitar as orientações e prazos da instrução normativa do exercício financeiro vigente, com o consórcio sendo previamente cadastrado no TCE-PR, o que é requisito para o repasse de recursos via contrato de rateio. A remessa de dados deve seguir a periodicidade estabelecida nas normativas, incluindo as Instruções Normativas nº 189 e 192 e a Lei Complementar Estadual nº 113/2005. O envio de dados deve ocorrer a partir do cadastramento no TCE-PR e a prestação de contas deve ser enviada ao Tribunal de Contas correspondente ao gestor da entidade.

6 Referente aos anos que não foram apresentados prestação de contas a este Tribunal, pode ser concedido prazo para as referidas prestações?

Resposta: Resposta prejudicada. Trata-se de caso concreto vinculado ao momento da fiscalização.

7 Haverá multa pela não prestação de contas do período não apresentado?

Resposta: Resposta prejudicada. Trata-se de caso concreto vinculado ao momento da fiscalização.

Por fim, determino, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais; à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e providências pertinentes, em atendimento solicitado; e, posteriormente, à

Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos dos arts. 398, § 1º, e 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em CONHECER a presente consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e apresentar as respostas nos seguintes termos:

I - O consórcio deverá prestar contas para o Tribunal de Contas do Estado do Paraná? Caso afirmativo, estas contas deverão ser submetidas a câmara de vereadores local, para aprovação?

Resposta: A apreciação das contas da entidade dependerá da jurisdição do gestor, podendo ser o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina ou do Estado do Paraná. O consórcio deve fornecer aos municípios integrantes as informações necessárias para que as despesas realizadas com recursos de contrato de rateio sejam consolidadas nas contas do Chefe do Poder Executivo, representante legal do consórcio. Em linha com o Prejulgado nº 2.456, do TCE-SC, o consórcio público deve prestar contas anualmente ao Tribunal de Contas do estado onde seu representante legal (gestor) está submetido à jurisdição, conforme o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 11.107/05;

Quanto à aprovação das contas pelo Legislativo Municipal, em princípio, não é necessária, pois, conforme o art. 71, inciso II, da Constituição Federal, é competência dos Tribunais de Contas julgar as contas dos gestores públicos, sem a necessidade de remessa ao Legislativo, salvo se houver previsão legal municipal em contrário. Isso é corroborado por decisão do TCE-PR, no Acórdão nº 267/17-1ª Câmara, que definiu que as contas de consórcios intermunicipais são julgadas diretamente pelas Cortes de Contas;

Portanto, o consórcio público deve prestar contas anualmente ao Tribunal de Contas competente e o julgamento das contas é de responsabilidade exclusiva das Cortes de Contas, salvo disposição em contrário pela legislação municipal;

II - Caso seja o entendimento em prestar contas ao Tribunal do Estado do Paraná, esta prestação dever ser continua, anualmente, e submetida a julgamento todos os anos, ou somente quando o gestor for do estado deste Tribunal?

Resposta: Conforme o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 11.107/2005, o consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo, representante legal do consórcio. Não há obrigação legal de prestar contas a mais

de uma Corte de Contas, sendo a prestação de contas restrita ao Tribunal de Contas do estado onde o gestor do consórcio está jurisdicionado;

III - Em caso de não ser julgado todos os anos, permanecem enviando as contas anualmente?

Resposta: Resposta prejudicada pela anterior. Não há norma que exija a submissão das contas anuais de entidades semelhantes a mais de um Tribunal de Contas simultaneamente;

IV - Em casos de aporte (repasse para subsidiar), é possível os entes consorciados, efetivarem o pagamento direto a empresa terceirizada através de contrato de cooperação técnica com o consórcio?

Resposta: A Lei nº 11.107/2005, que regula os consórcios públicos, estabelece que recursos dos entes consorciados só podem ser entregues ao consórcio por meio de contrato de rateio formalizado anualmente. Transferências diretas de recursos para prestadoras de serviços de transporte público são ilegais, pois contrariam a legislação de regência e o princípio de que as despesas devem ser realizadas pelo consórcio, e não pelos municípios individualmente. A criação de despesas públicas, como subsídios ou benefícios financeiros, deve seguir rigorosamente os requisitos legais, não sendo lícito contornar a legislação com ajustes contratuais que busquem repassar verbas de maneira não prevista originalmente no contrato;

V - A prestação de contas ao respectivo Tribunal, deve ser realizada a contar da abertura do cnpj ou, da data que iniciou movimentações bancárias na conta do consórcio?

Resposta: A prestação de contas anual do consórcio público ao Tribunal de Contas do Paraná deve respeitar as orientações e prazos da instrução normativa do exercício financeiro vigente, com o consórcio sendo previamente cadastrado no TCE-PR, o que é requisito para o repasse de recursos via contrato de rateio. A remessa de dados deve seguir a periodicidade estabelecida nas normativas, incluindo as Instruções Normativas nº 189 e 192 e a Lei Complementar Estadual nº 113/2005. O envio de dados deve ocorrer a partir do cadastramento no TCE-PR e a prestação de contas deve ser enviada ao Tribunal de Contas correspondente ao gestor da entidade;

VI - Referente aos anos que não foram apresentados prestação de contas a este Tribunal, pode ser concedido prazo para as referidas prestações?

Resposta: Resposta prejudicada. Trata-se de caso concreto vinculado ao momento da fiscalização;

VII - Haverá multa pela não prestação de contas do período não apresentado?

Resposta: Resposta prejudicada. Trata-se de caso concreto vinculado ao momento da fiscalização;

VIII - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e providências pertinentes, em atendimento solicitado;

IX - encaminhar à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos dos arts. 398, § 1º, e 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 17 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

CREDENCIAMENTO SERVIÇOS DE SAÚDE - CLÁUSULA - RESTRIÇÃO GEOGRÁFICA

PROCESSO Nº : 6050/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHALÃO
INTERESSADO : DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR, LUIZ EDUARDO DE CASTRO
VANZELI
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1825/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Resposta somente à primeira pergunta, que já abarca o tema da segunda pergunta. A previsão de cláusula de limitação geográfica deve ser utilizada como medida excepcional, em observância ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e à Nova Lei de Licitações, e devidamente justificada na fase de planejamento da contratação de clínica de raio-x, observadas as normativas e políticas sanitárias. Somente nas situações em que o objeto a ser contratado exija a delimitação territorial é que será possível a restrição editalícia de cunho geográfico. Não é possível o edital de licitação ou de credenciamento exigir que os licitantes possuam clínica ou estabelecimento de saúde instalado no município para participar do certame. O edital somente pode exigir a efetiva instalação de clínicas ou estabelecimentos como requisito para assinatura dos contratos, em observância ao princípio da competitividade, no caso de adoção da licitação, e ao princípio da igualdade, no caso de adoção do credenciamento. A harmonização desses princípios com o princípio da contratação mais vantajosa, visando à efetivação do interesse público primário de prestação de saúde à população orienta a exigência de instalação de clínicas de raio-x na localidade visada pelo edital no momento da assinatura do contrato, bem como o estabelecimento de tempo hábil aos futuros contratados para providenciarem as instalações da clínica e iniciarem a execução dos serviços, observado sempre o interesse público primário de prestação dos serviços de saúde.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Pinhalão (peça nº 03), apresentada pelo seu então Prefeito, o Sr. Dionisio Arrais de Alencar, em que trouxe ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE – PR os seguintes questionamentos:

- a) Poderia um ente público, com a finalidade de reduzir gastos, realizar a inclusão em edital de credenciamento ou de licitação, de cláusula que exija que empresa licitante ou credenciada tenha clínica instalada no município para poder ser contratada?
- b) Caso a resposta para o item anterior seja negativa, esta exigência poderia ser feita, em caso de licitação, apenas para os licitantes vencedores, de modo que poderia ser estabelecido no edital de licitação que as empresas vencedoras deveriam se instalar no município em tempo hábil para o início da realização de serviços de raio-x?

A inicial da Consulta foi instruída com parecer jurídico (peça nº 04).

Pelo Despacho nº 93/24 – GCIZL (peça nº 6), o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares recebeu a Consulta, por entender presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

A Informação nº 12/24 – SJB, da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou não existirem acórdãos com força normativa que possam auxiliar o deslinde das questões em análise, ou mesmo jurisprudência a respeito do tema (peça nº 08).

A Coordenadoria – Geral de Fiscalização, no Despacho nº 134/24 – CGF (peça nº 12), declarou haver impactos em sistemas ou fiscalizações realizadas decorrentes dos questionamentos presentes nesta Consulta, razão pela qual solicitou o encaminhamento dos autos à CGF, para que tome ciência do Acórdão da Consulta, bem como notifique as unidades interessadas a respeito das respostas que serão elaboradas pelo Tribunal Pleno.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, na Instrução nº 5965/24 – CGM (peça nº 13), sugeriu as seguintes respostas aos questionamentos feitos pelo município:

a) Poderia um ente público, com a finalidade de reduzir gastos, realizar a inclusão em edital de credenciamento ou de licitação, de cláusula que exija que empresa licitante ou credenciada tenha clínica instalada no município para poder ser contratada?

Resposta: não é possível o edital de licitação ou de credenciamento exigir que os licitantes possuam clínica ou estabelecimento instalado no município. O edital somente pode exigir a efetiva instalação de clínicas ou estabelecimentos para realização dos exames como requisito para assinatura dos contratos, e não para a participação na licitação, uma vez que os particulares não podem ser compelidos a incorrer em custos somente para participar do certame, o que acaba por restringir a competição indevidamente, nos termos da Súmula nº 272 do TCU – Tribunal de Contas da União.

b) Caso a resposta para o item anterior seja negativa, esta exigência poderia ser feita, em caso de licitação, apenas para os licitantes vencedores, de modo que poderia ser estabelecido no edital de licitação que as empresas vencedoras deveriam se instalar no município em tempo hábil para o início da realização de serviços de raio-x?

Resposta: é possível a realização de licitação com cláusula de restrição geográfica, desde que tal restrição seja relevante ou pertinente para o objeto específico do contrato e sejam apresentadas as devidas justificativas, realizadas através de estudos e pesquisas na fase preparatória da licitação, visando adequar o princípio da competitividade com o princípio da contratação mais vantajosa para a Administração, tendo em vista se tratar de medida excepcional na realização de licitações. Tal exigência somente pode ser realizada do licitante vencedor, devendo o edital fixar prazo suficiente de mobilização para início da instalação e execução dos serviços a serem prestados.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 381/24 – PGC (peça nº 14), ofertou as seguintes respostas às questões a e b desta Consulta:

- a) é possível ao edital de licitação ou de credenciamento cujo objeto seja a prestação de serviços na área da saúde exigir que os licitantes possuam estabelecimento instalado no município ou na respectiva região de saúde, assim como estabeleçam como condição de participação no certame a exigência de alvará sanitário, enquanto pressuposto de habilitação técnica, apresentadas as devidas justificativas na fase preparatória da licitação que demonstrem a pertinência da exigência com o objeto licitado.
- b) resposta prejudicada.

A Consulta, já devidamente recebida pelo Despacho nº 93/24 – GCIZL, merece ser respondida nos termos abaixo elucidados.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

As questões apresentadas pelo Município de Pinhalão visam esclarecer se, para a contratação de serviços de raio-x, via licitação ou credenciamento, a fim de reduzir gastos, o ente público responsável pela prestação dos serviços de saúde pode exigir que a empresa licitante ou participe de credenciamento tenha clínica instalada no Município ou se instale em tempo hábil para o início da realização dos serviços, conforme esclarecido na peça nº 03.

Para trazer luz às dúvidas apresentadas pelo município consulente, convém responder as perguntas de modo que se garanta o estabelecimento de uma gramática das contratações públicas que esteja afinada com a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 e com os princípios por ela estabelecidos em seu artigo 5º¹, sempre em observância aos princípios e vetores constitucionais.

Nos tópicos seguintes, serão respondidos os questionamentos feitos pelo município consulente.

Quanto ao questionamento sobre a inclusão em edital de credenciamento ou de licitação de cláusula que exija que empresa licitante ou credenciada tenha clínica instalada no município para poder ser contratada, a fim de se reduzir as despesas municipais.

Preliminarmente, convém destacar que as contratações que estabeleçam restrições à competitividade são permitidas pela Constituição Federal e pela Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, desde que, conforme destacado tanto pela CGM quanto pelo MPC, tal restrição seja relevante ou pertinente para o objeto específico do contrato e sejam apresentadas as devidas justificativas, realizadas através de estudos e pesquisas na fase preparatória da licitação, visando adequar o princípio da competitividade com o princípio da contratação mais vantajosa para a Administração, tendo em vista se tratar de medida excepcional na realização de licitações.

¹ 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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Especificamente para as hipóteses que envolvem contratação de serviços destinados a atender o Sistema Público de Saúde – SUS, importante que o ente contratante, ao estabelecer a cláusula restritiva à competitividade, leve em consideração, na fase de planejamento da contratação, as normas e políticas públicas do SUS a que esteja vinculado o objeto do contrato, inclusive as normas sanitárias de instalação e execução dos serviços de saúde.

Dito isso, o prosseguimento da análise será feito inicialmente relativamente às contratações que envolvam licitações para, após, serem enfrentados os aspectos relativos às contratações provenientes de credenciamento.

2.1 SOBRE AS LICITAÇÕES

A resposta, de imediato, a ser dada, é que não é possível, em licitação, exigir como condição de participação que os licitantes tenham clínica instalada no município contratante.

Isso não significa dizer que o ente público, ao contratar serviços de saúde, não deva se preocupar com a efetividade na prestação desses serviços e se oriente por ela ao estruturar edital de licitação.

Como dito pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 381/24 – PGC, a Administração, ao planejar suas contratações, tem o poder – dever de exigir os requisitos considerados indispensáveis à boa e regular execução do objeto que será responsabilidade da futura contratada, por meio de definição de parâmetros pelo qual o serviço será prestado.

A Constituição Federal, por sua vez, ao disciplinar as licitações e contratações públicas, observa que a lei somente exigirá as qualificações técnicas e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

NIEBUHR (2022), ao discorrer a respeito do princípio da competitividade, afirma:

(...) o princípio da competitividade goza de estatura constitucional, porque seu conteúdo normativo foi respaldado na parte final do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, cujo teor prescreve, ao legislador, que em licitação “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Quer-se com isso ampliar a competitividade, impedindo que o legislador erga barreiras despropositadas à participação no certame de interessados capazes de satisfazer as demandas da Administração Pública. O constituinte, portanto, limitou sensivelmente a capacidade de o legislador realizar exigências em licitação pública, admitindo apenas, repita-se, exigências de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.²

2 In NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pg. 102.

A consideração segundo a qual o constituinte limitou sensivelmente a capacidade de o legislador realizar exigências em licitação pública deve ser aqui levada em conta, uma vez que a interpretação da norma proveniente das Consultas emitidas pelo TCE-PR, não obstante detenham força normativa³ (e até por essa razão), deve estar alinhada com a hermenêutica constitucional.

A satisfação do interesse público primário visado pela contratação a ser realizada deve prevalecer sobre os demais princípios que norteiam as contratações públicas⁴ na elaboração editalícia, desde que ocorra de modo propositado, necessário e suficiente (proporcional, portanto) ao mesmo interesse público, sem que com isso prejudique ou suprima a ampla concorrência.

Logo, a adoção do aspecto geográfico ou mesmo domicílio como hipótese à restrição à competitividade deve guardar relação necessária com aspectos técnicos e/ou econômicos do objeto a ser contratado, a fim de que se evite contratações desastrosas⁵, e sua adoção no certame deve estar harmonizada com o princípio da ampla concorrência.

Relativamente às licitações destinadas a contratar os serviços de raio-x, passa-se a discorrer abaixo.

A CGM, ao responder a primeira pergunta feita pelo município consulente, esclarece que a Lei 14.133, de 2021, já harmoniza a aplicação do princípio da competitividade com o princípio da eficiência e do interesse público ao estabelecer, em seu artigo 9º, que é vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos (ressalvados os casos previstos em lei), que admita, preveja, inclua ou tolere, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam ou restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório; b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes; e c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

Dessa forma, a previsão de cláusula de limitação geográfica deve ser utilizada como medida excepcional, como pontua a CGM. Somente nas situações em que o objeto licitado exija a delimitação territorial é que será possível a restrição editalícia de cunho geográfico.

Em que pese tenha o MPC ponderado com admirável profundidade em seu parecer que o objeto da consulta se refere a serviço de saúde de prestação continuada no tempo, que diz respeito a área sensível da atuação do Estado e que, portanto, seria cabível considerar imprescindível a presença física dos licitantes no município do ente contratante, ou, ao menos, na respectiva Região de Saúde, em nome do melhor atendimento ao usuário da rede pública de saúde (inclusive

3 Nos termos do artigo 41 da Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005 (Lei Orgânica do TCE – PR).

4 Ver artigo 5º da Lei 14.133, de 2021.

5 Expressão utilizada por JUSTEN FILHO (2021) em: JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, pg. 116.

tecendo considerações a respeito da exigência de alvará sanitário como condição de habilitação), de modo a se estabelecer no edital como condição objetiva de participação a existência de clínica de raio-x já instalada no município, a CGM, no entanto, bem observa que o edital não pode fazer essa exigência.

Isso porque tal medida impede a participação dos particulares que não atendem a esses requisitos, mas que têm condições de se instalar no município posteriormente à realização da licitação, caso vençam a disputa.

Assim, a CGM entende que o edital somente pode exigir a efetiva instalação de clínicas ou estabelecimentos para realização dos exames como requisito para a assinatura dos contratos, e não para a participação da licitação, pois os licitantes não podem ser compelidos a arcar com custos, unicamente, para participar de um certame, já que isso restringe a competição indevidamente.

Como bem observa a CGM, ainda que a licitação tenha por objeto uma prestação de serviços que deva ser localmente executada, não há impedimento de que empresas de outras localidades venham a apresentar proposta. Assim sendo, deve o edital fixar prazo que seja suficiente para a preparação das instalações e execuções dos serviços a serem prestados, levando – se em conta todas as exigências burocráticas, de cunho fiscal e sanitário inclusive, bem como as carências e demandas pelos serviços de raio – x da população local.

Procedem as ponderações da CGM.

O condicionamento da assinatura do contrato à prévia instalação de clínica de raio-x na localidade visada pelo certame e o estabelecimento de prazo razoável para a instalação da clínica e início da execução dos serviços contratados atendem ao princípio da ampla concorrência e garantem a efetivação da prestação dos serviços de saúde no município, assegurando a contratação mais vantajosa à Administração⁶, seja sob o enfoque econômico (pois a ampla concorrência foi respeitada), seja sob o enfoque da efetivação do interesse público primário visado pela execução dos serviços de raio-x, qual seja, a prestação positiva à população municipal do direito à saúde.

2.2 SOBRE O CREDENCIAMENTO

Especificamente em relação ao credenciamento, cabe tecer algumas considerações.

No credenciamento, não há disputa entre os seus participantes. Pois a adoção dessa espécie de contratação pressupõe a ausência de concorrência⁷ e a possibilidade de cadastro permanente de interessados, enquanto for vigente o edital de chamamento⁸. É a observância ao princípio da igualdade que viabiliza e

6 Sobre a garantia do contrato mais vantajoso à Administração, ver: JUSTEN FILHO, Marçal. Op. Cit., pg.142.

7 Nesse sentido: NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pg. 228.

8 Conforme disposto no art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133, de 2021.

justifica a contratação de todos os credenciados pela Administração, tendo em vista a presença de efetiva demanda por serviços que não possam ser diretamente prestados pelo ente contratante.

Essa ausência de concorrência (ou sua impossibilidade) pressupõe, também, a oferta abundante dos serviços de saúde pretendidos pelo ente contratante na região geográfica que pretende beneficiar com tais serviços, uma vez que a demanda está, no caso desta consulta, intimamente relacionada com o espaço geográfico do ente contratante.

Tendo em vista que o credenciamento é instrumento pelo qual a Administração manifesta interesse em contratar com todos os credenciados que tenham sido habilitados no respectivo procedimento, pois todos são igualmente aptos a prestar o serviço desejado (e, portanto, é mais vantajoso à Administração contratar com todos) e que a escolha dos serviços a serem prestados ocorrerá, efetivamente, por parte dos beneficiários dos serviços e não pela Administração⁹, a escolha por clínicas que estejam dentro do município ocorrerá por parte dos beneficiários do serviço como consequência lógica.

A empresa que não tenha clínica instalada de imediato no município poderá se habilitar a contratar com a Administração mediante credenciamento, em nome do princípio da igualdade. No entanto, terá de ponderar se os custos de instalação da clínica no município do ente contratante e a observância às burocracias de cunho fiscal e sanitário compensam o investimento a ser feito, uma vez que, adotando o raciocínio já trabalhado no tópico 2.1.1. relativos à garantia da contratação mais vantajosa à Administração, será requisito de conclusão do contrato com a Administração a efetiva instalação da clínica no território do ente licitante.

Ante o exposto, voto:

I – Por responder à Consulta, nos seguintes termos:

Poderia um ente público, com a finalidade de reduzir gastos, realizar a inclusão em edital de credenciamento ou de licitação, de cláusula que exija que empresa licitante ou credenciada tenha clínica instalada no município para poder ser contratada?

Resposta: a previsão de cláusula de limitação geográfica deve ser utilizada como medida excepcional, em observância ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e Nova Lei de Licitações e devidamente justificada na fase de planejamento da contratação de clínica de raio-x, observadas as normativas e políticas sanitárias. Somente nas situações em que o objeto a ser contratado exija a delimitação territorial é que será possível a restrição editalícia de cunho geográfico. Não é possível o edital de licitação ou de credenciamento exigir que os licitantes possuam clínica

⁹ Nesse sentido, tratando das características das hipóteses de credenciamento previstas nos incisos I e II do artigo 79 da Lei 14.133, de 2021: NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit., pg. 228.

ou estabelecimento de saúde instalado no município para participar do certame. O edital somente pode exigir a efetiva instalação de clínicas ou estabelecimentos como requisito para assinatura dos contratos, em observância ao princípio da competitividade, no caso de adoção da licitação, e ao princípio da igualdade, no caso de adoção do credenciamento. A harmonização desses princípios com o princípio da contratação mais vantajosa, visando a efetivação do interesse público primário de prestação de saúde à população orienta a exigência de instalação de clínicas de raio – x na localidade visada pelo edital no momento da assinatura do contrato, bem como o estabelecimento de tempo hábil aos futuros contratados para providenciarem as instalações da clínica e iniciarem a execução dos serviços, observado sempre o interesse público primário de prestação dos serviços de saúde.

Caso a resposta para o item anterior seja negativa, esta exigência poderia ser feita, em caso de licitação, apenas para os licitantes vencedores, de modo que poderia ser estabelecido no edital de licitação que as empresas vencedoras deveriam se instalar no município em tempo hábil para o início da realização de serviços de raio – x?

Resposta: a segunda questão já foi atendida pela primeira resposta;

II – após o julgamento, que seja encaminhado o feito à Diretoria de Protocolo, para encerramento, nos termos regimentais.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em responder à Consulta, nos seguintes termos:

I - Poderia um ente público, com a finalidade de reduzir gastos, realizar a inclusão em edital de credenciamento ou de licitação, de cláusula que exija que empresa licitante ou credenciada tenha clínica instalada no município para poder ser contratada?

Resposta: a previsão de cláusula de limitação geográfica deve ser utilizada como medida excepcional, em observância ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e Nova Lei de Licitações e devidamente justificada na fase de planejamento da contratação de clínica de raio-x, observadas as normativas e políticas sanitárias. Somente nas situações em que o objeto a ser contratado exija a delimitação territorial é que será possível a restrição editalícia de cunho geográfico. Não é possível o edital de licitação ou de credenciamento exigir que os licitantes possuam clínica ou estabelecimento de saúde instalado no município para participar do certame. O edital somente pode exigir a efetiva instalação de clínicas ou estabelecimentos como requisito para assinatura dos contratos, em observância ao princípio da

competitividade, no caso de adoção da licitação, e ao princípio da igualdade, no caso de adoção do credenciamento. A harmonização desses princípios com o princípio da contratação mais vantajosa, visando a efetivação do interesse público primário de prestação de saúde à população orienta a exigência de instalação de clínicas de raio – x na localidade visada pelo edital no momento da assinatura do contrato, bem como o estabelecimento de tempo hábil aos futuros contratados para providenciarem as instalações da clínica e iniciarem a execução dos serviços, observado sempre o interesse público primário de prestação dos serviços de saúde;

II - Caso a resposta para o item anterior seja negativa, esta exigência poderia ser feita, em caso de licitação, apenas para os licitantes vencedores, de modo que poderia ser estabelecido no edital de licitação que as empresas vencedoras deveriam se instalar no município em tempo hábil para o início da realização de serviços de raio – x?

Resposta: a segunda questão já foi atendida pela primeira resposta;

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo, para encerramento, nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 17 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 APOSENTADORIA - REDUTOR - APLICABILIDADE

PROCESSO Nº : 607173/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : ADEMAR LUIZ TRAIANO, ALEXANDRE MARANHÃO KHURY,
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2171/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Artigo 24 da Emenda Constitucional nº 103/2019. Norma autoexecutável, de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Incidência e proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e do princípio *tempus regit actum*.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por Ademar Luiz Traiano, então Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, por meio da qual encaminha consulta apresentada pela Deputada Estadual Ana Julia Ribeiro (0811851), sobre a aplicabilidade das regras da Emenda Constitucional nº 103/2019, no tocante a redutor de benefício quando acumuladas aposentadorias e pensões antes da realização da reforma da previdência.

Após juízo de admissibilidade favorável (peça 12), manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 13) e da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 18), seguiram os autos à Coordenadoria de Gestão Estadual que, em sua Instrução nº 531/24 (peça 22), defendeu que para o Município aplicar o Art. 24 da ECF nº 103/2019 faz-se necessário a aprovação de normas locais que recepcionem a aludida Emenda Constitucional, opinativo que faz com fundamento no Acórdão nº 848/2022 do Tribunal Pleno desta Corte.

Na sequência, no entanto, de maneira uníssona e diametralmente oposta, a Coordenadoria de Atos de Pessoal (peça 25) e o *Parquet* de Contas posicionaram-se por caracterizar as regras do artigo 24 da EC nº 103/2019 como portadoras de eficácia plena e aplicabilidade imediata, resguardado o direito adquirido perfectibilizado antes de sua entrada em vigor.

Dada a relevância do tema e a ausência de unanimidade entre as unidades, optou-se por solicitar a presença da Procuradoria-Geral do Estado (peça 27), a qual se alinhou ao entendimento da Coordenadoria de Atos de Pessoal – COAP/TCE e do Ministério Público de Contas, para concluir que as normas insertas nos §§ 1º, 2º, 3º

e 4º do artigo 24 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, são de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Fica assegurada, contudo, a proteção ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, bem como a aplicação do princípio *tempus regit actum*, nos termos do § 4º do referido artigo.

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao disposto no artigo 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas e consoante já certificado no Despacho nº 1172/23-GCDA (peça nº 06), corroboro o preenchimento das premissas de admissibilidade para recebimento da presente consulta, razão pela qual ingresso no mérito da questão apresentada, referente à aplicabilidade imediata ou não das disposições do artigo 24 da Emenda Constitucional nº 103/2019, especialmente quanto ao redutor de benefício quando acumuladas aposentadorias e pensões antes da realização da reforma da previdência.

O artigo mencionado traz o seguinte regramento:

Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.

§ 3º A aplicação do disposto no § 2º poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios.

§ 4º As restrições previstas neste artigo não serão aplicadas se o direito aos

benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

§5º As regras sobre acumulação previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma do § 6º do art. 40 e do § 15 do art. 201 da Constituição Federal.

Desde logo, como bem destacado pela Procuradoria-Geral do Estado, é possível afirmar tratar-se de norma autoexecutável, de eficácia plena e aplicabilidade imediata, principalmente a partir do que se extrai da leitura do artigo 36 da Emenda Constitucional em comento:

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

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

III - nos demais casos, na data de sua publicação.

Parágrafo único. A lei de que trata o inciso II do caput não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação.

(grifos nossos)

Ora, o artigo 24 não está enquadrado nas exceções discorridas no inciso II, devendo-se compreender, conseqüentemente, que as normas nele dispostas prescindem da edição de lei específica.

Este posicionamento é defendido, de modo exemplificativo, na Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME do Ministério da Economia, na Orientação nº 2/DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC-MPS do Ministério da Previdência Social, bem como em decisões de diversos Tribunais de Contas, criteriosamente selecionadas pela PGE.

Ademais, friso que a dúvida suscitada encontra também resposta objetiva no artigo 165, § 6º, da Portaria MPT nº 1.467, de 02 de junho de 2022, responsável por disciplinar os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

O aludido dispositivo vem inserido na seção que trata das diretrizes de acumulação de benefícios, o qual, em linhas gerais, repete o multimencionado artigo 24, mas inova ao estatuir que as restrições previstas neste artigo (...) se aplicam ainda que os entes não tenham efetuado reforma na legislação do RPPS de seus servidores e continuem a aplicar as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

Do que se tem, mais uma vez, que a aplicabilidade do artigo em voga é imediata.

Com isso, conclui-se, sem qualquer dúvida remanescente, que o redutor de benefício quando acumuladas aposentadorias e pensões tem eficácia plena e aplicabilidade imediata, e, por conseguinte, independe de reforma legislativa do ente federado.

Há que se repisar, ainda, que, como irretocavelmente colocado pelo Parquet de Contas, a única limitação quanto à aplicabilidade imediata da norma constitucional, diz respeito à preservação do direito adquirido perfectibilizado antes da vigência da Emenda.

Ou melhor, apropriando-me do lecionamento transcrito pela COAP: “A EC 103/2019, ao restringir a acumulação dos benefícios previdenciários, ressalvou duas situações: (1) o direito de quem já percebia integralmente os benefícios em acumulação (ato jurídico perfeito); e (2) o direito de quem, embora não estivesse efetivamente acumulando, já reunia os requisitos para fazê-lo pelas regras anteriormente vigentes à Emenda (direito adquirido).”

Desse modo, não incidem as faixas redutoras do artigo 24 se a implementação das condições ou a concessão de todos os benefícios tiver ocorrido antes de 13 de novembro de 2019, resguardando-se dessa forma o princípio do *tempus regit actum* e a irretroatividade de legislação previdenciária.

Diante do exposto, VOTO:

I - por conhecer a consulta, para, no mérito, esboçar resposta no sentido de que, o redutor de benefícios constante do artigo 24 da Emenda Constitucional nº 103/2019, quando acumuladas aposentadorias e pensões, tem eficácia plena e aplicabilidade imediata, e, dessa maneira, independe de reforma legislativa do ente federado, resguardando-se a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, bem como a aplicação do princípio *tempus regit actum*;

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 931/23 (peça nº 18); 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.

1 NÓBREGA, Tatiana de Lima. BENEDITO, Maurício Roberto de Souza. O REGIME PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO. Editora Foco. 4ª. Edição. 2025. p.190. São Paulo.

3 DA DECISÃO

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

I - o redutor de benefícios constante do artigo 24 da Emenda Constitucional nº 103/2019, quando acumuladas aposentadorias e pensões, tem eficácia plena e aplicabilidade imediata, e, dessa maneira, independe de reforma legislativa do ente federado, resguardando-se a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, bem como a aplicação do princípio *tempus regit actum*;

II - 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 - em seguida, encaminhar o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos exatos termos do Despacho nº 931/23 (peça nº 18); 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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 14 de agosto de 2025 – Sessão Virtual nº 15.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

FOLHA DE PAGAMENTO GERENCIAMENTO - CONTRATAÇÃO - MODALIDADE

PROCESSO N° : 813342/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE TERRA ROXA
INTERESSADO : IVAN REIS DA SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 1848/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento de servidores públicos municipais. Viabilidade da adoção do pregão eletrônico com o critério denominado “pregão invertido”.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Município de TERRA ROXA, por seu Prefeito Municipal, Sr. Ivan Reis da Silva, em que, após expor a situação fática que ensejou a propositura do presente expediente, apresenta a este Tribunal os seguintes questionamentos relacionados à contratação de serviços de venda de folha de pagamento à instituição financeira:

1. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Concorrência?
2. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Pregão?
3. Estabelecida a modalidade adequada, poderá o Município abrandar a legalidade, adotando critérios de julgamento de Maior Lance ou Oferta?
4. Diante da impossibilidade técnica do Sistema COMPRASNET, decorrente da falta de previsão legal para adoção critérios de julgamento de maior lance ou oferta, poderá o Município promover o certame de Forma Presencial?

A Consulta foi admitida (Despacho 1589/23, peça 07) e, após, encaminhada para a manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca que informou não ter encontrado decisão específica sobre os quesitos, colacionando, todavia, decisões com efeito normativo que abordaram o tema similar (Informação n.º 4/24, peça n.º 09).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização identificou que a resposta à Consulta afetará a atividade fiscalizatória, sugerindo o retorno dos autos à unidade após a prolação de decisão, tendo em vista a eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização (Despacho 108/24 – peça 13).

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Informação n.º 853/24 (peça n.º 15), constatou a ausência de Parecer Jurídico que trate especificamente do tema, retornando os autos a este Gabinete que possibilitou a emenda da inicial pelo Município (Despacho 1005/24, peça 15).

Parecer Jurídico respondendo aos quesitos foi anexado à peça 20.

Em sua análise, a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM aduziu que as duas primeiras indagações estariam prejudicadas porquanto a legislação em vigor considera o objeto para a definição da modalidade de licitação, dividindo-o em comum e especial. Nesse interim, asseverou que “[...] a Lei n.º 14.133/21 não somente fez do procedimento previsto para o pregão a regra para todas as modalidades, como tornou obrigatório o pregão para a contratação de bens e serviços comuns”.

Ressaltou que a definição do que seria “bem e serviço comum” é a mesma anteriormente definida na Lei nº 10520/2002 e afirmou que a contratação de instituição financeira para gerenciamento da folha de pagamento de servidores se enquadra em serviço comum, que pode ser definido no edital com base em especificações utilizadas pelas instituições financeiras, para o qual a lei previu a utilização da modalidade Pregão.

Na sequência, ressaltou que definida a modalidade adequada, não haverá que se falar em abrandamento da legalidade a fim de adotar critérios de julgamento de maior lance ou oferta, mas sim de se encontrar na legislação as soluções possíveis.

Assim, salientou a pertinência da dúvida, uma vez que

pretende contratar serviços de gerenciamento da folha de pagamento com contraprestação pecuniária, e o Pregão se utiliza do critério de julgamento de menor preço ou maior desconto, ambos incompatíveis quando se busca, de um lado, contratar serviços e, de outro, que o contrato gere algum tipo de receita para a Administração Pública.

Desta forma, encontrou na construção jurisprudencial a solução, especialmente no que se denomina “pregão negativo ou pregão invertido”, o qual prevê como critério de julgamento a maior oferta ou maior lance, mesmo diante da ausência de previsão expressa a respeito da adoção desses critérios.

Realçou o contexto em que essas soluções foram inseridas na jurisprudência, qual seja, a necessidade de disciplinar contratos que gerem receita para a Administração e, à luz dos precedentes do TCU e deste TCE, disse:

A utilização do Pregão “com critério de julgamento na maior oferta, não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da Administração.

Notocante à possibilidade de o certame ser presencial em face da impossibilidade técnica do Sistema COMPRASNET, atualmente substituído pelo compras.gov, afirmou que a sistemática não impede a utilização do pregão eletrônico nos casos em que se utiliza o pregão negativo, sendo possível criar fórmula de conversão de menor preço para maior oferta.

Neste jaez, afirmou que a resposta ao quesito poderia ser encontrada na própria lei, que adota preferencialmente a forma eletrônica e, de maneira motivada, a forma presencial.

Por fim, respondeu aos quesitos da seguinte maneira:

Para as licitações que tenham por objeto a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento de servidores com previsão de contraprestação pecuniária a ser paga pela instituição ao erário, deve ser utilizada a modalidade Pregão, por ser essa modalidade obrigatória para contratação de serviços comuns, não podendo ser utilizada a concorrência.

É possível, nesse caso, adotar o chamado pregão negativo, definindo-se critérios de “maior lance” ou “maior oferta”, dando sempre a preferência pelo pregão eletrônico conforme previsto na Lei nº 14.133/21 e, na impossibilidade de utilizar o pregão eletrônico, a utilização do pregão presencial deve ser adequadamente justificada conforme determina a Nova Lei de Licitações. (Instrução 348/25, peça 21).

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 35/25-PGC (peça n.º 22), retomou que a Lei nº 14.133/21 modificou a forma de seleção da modalidade licitatória, dando ênfase à característica do objeto licitado mediante a classificação em bens e “serviços comuns” e “bens e serviços especiais”. Afirmou que diante do contido na aludida legislação, a modalidade Pregão obrigatoriamente deve ser a adotada.

No tocante ao critério de julgamento, aduziu que a legislação prevê “menor preço” ou “maior desconto”. Contudo, sem que represente abrandamento ou burla aos princípios da Administração Pública, a ausência de previsão normativa específica permitiu a construção doutrinária e jurisprudencial do “pregão negativo” ou “pregão invertido”.

Salientou que a matéria se assemelha ao debatido recentemente por este Tribunal quanto à possibilidade de adoção de taxas negativas em processos licitatórios envolvendo a contratação de empresas especializadas na gestão e fornecimento de auxílio alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres.

Assim, citou o Prejulgado 34, em que foi entendido que a vedação à adoção de taxa negativa deveria se restringir aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista. Quanto aos demais entes que concedem tal benefício, com base em previsão estatutária, não seria aplicável a restrição contida na Lei n.º 4.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

Além disso, destacou que “os Tribunais têm trabalhado em inúmeros casos em que, ao contrário da lógica tradicional, é o particular quem remunera a Administração Pública pela gestão de um ativo especial intangível a ela pertencente e passível de

exploração econômico-financeira, sem que haja, por si só, irregularidade em tal prática”.

Ressaltou as palavras do jurista JOEL DE MENEZES NIEBURH acerca do chamado “pregão invertido” ou “pregão negativo”, sendo conceituado como “aquele em que a disputa alcança ou parte do preço zero, dispondo-se os licitantes a pagarem para a Administração Pública pela execução do contrato. Sucede que, quando a Administração deixa de pagar e passa a receber, o que interessa a ela já não é mais o menor preço, e sim o maior lance ou oferta”.

Aduziu que a utilização de tal sistemática é admitida pelo TCU, em entendimento que vem se consolidando desde a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), não se subsumindo em utilização de critério não previsto, mas sim em utilização de critério legalmente estabelecido e adequado ao certame, de modo a viabilizar a maior vantagem à Administração.

Assim, defendeu a possibilidade de utilização do “pregão negativo”, eis que se trata de critério utilizado pela Administração Pública e aceito pelos Tribunais de Contas.

No tocante à utilização do sistema COMPRASNET (atual compras.gov.br), corroborou os fundamentos da CGM no sentido de que a “fórmula de conversão de menor preço para maior oferta” viabiliza a realização da licitação.

Disse que em pesquisa ao mencionado site, foram encontrados editais com características semelhantes em utilização, de modo que entende pela viabilidade de inserção da fórmula de conversão, a comportar o pregão “invertido”, pelo que reputou inadequado o pregão presencial com base na suposta impossibilidade técnica de sua realização por meio do site.

Salientou o art. 17 da Lei nº 14.133/21, que determina seja a forma eletrônica preferencialmente utilizada e a presencial, admitida mediante motivação, em sessão pública registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, para posterior juntada.

Ao final, respondeu aos quesitos da seguinte forma:

1. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Concorrência?
2. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Pregão?
Conforme definido no inciso XXXVIII, do artigo 6º, da Lei nº 14.133/2021, a modalidade concorrência destina-se à contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços de engenharia, enquanto o inciso XLI do mesmo artigo, estabelece que o pregão é a modalidade obrigatória para a contratação de bens e serviços comuns, na qual se encaixa a “contratação de instituição financeira para a prestação de serviços de pagamento de vencimentos dos servidores com contraprestação pecuniária” (“licitação de folha de pagamento”).
3. Estabelecida a modalidade adequada, poderá o Município abrandar a legalidade, adotando critérios de julgamento de Maior Lance ou Oferta?
Não há um “abrandamento da legalidade”, mas a mera adequação dos critérios existentes de forma a viabilizar a contratação pretendida.

A construção de precedentes para utilização do “pregão negativo” aponta que essa modalidade “não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da Administração, objetivando conquistar a maior vantagem à Administração no processo de disputa”, conforme Acórdão nº 2.844/2010 do Plenário do TCU.

4. Diante da impossibilidade técnica do Sistema COMPRASNET, decorrente da falta de previsão legal para adoção critérios de julgamento de maior lance ou oferta, poderá o Município promover o certame de Forma Presencial?

Quanto a este quesito, restou didaticamente demonstrado que há forma de se realizar pregão “invertido” ou “negativo” no site COMPRAS.GOV.BR, devendo, para tanto, o licitante desenvolver “fórmula” adequando os dispositivos editalícios de forma a comportar critério de maior lance ou oferta.

Por tal razão, entende-se inadequada a utilização de pregão presencial com base tão somente na suposta impossibilidade técnica do sistema (insubsistente, repise-se), salientando-se que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 17, §2º6 prevê que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica.

A forma presencial é admitida, porém deverá ser motivada, além de que, necessariamente, deverá a sessão pública ser registrada em ata e gravada e áudio e vídeo, para posterior juntada aos autos do processo (§ 5º)7

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, satisfeitas as exigências arroladas no art. 311 do Regimento Interno, conheço da presente consulta e passo à análise do seu mérito.

O Município de Terra Rica formulou a consulta visando respostas quanto à escolha da modalidade e do critério de julgamento a ser adotado na contratação de serviços de gerenciamento de folha de pagamento de servidores públicos municipais.

Conforme relatado, para definir a modalidade de licitação a ser adotada, a nova lei de licitações passou a prestigiar as características dos bens e serviços a serem contratados, subdividindo-os em comuns e especiais.

No art. 6º, incisos XIII, XIV, e XLI, da Lei nº 14.133/21, encontram-se os seguintes conceitos que interessam ao feito:

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

XIV - bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do *caput* deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: [...]

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

Assim, partindo dos conceitos trazidos pela própria legislação de regência, numa conjugação entre o juízo de subsunção da hipótese à norma e de exclusão, porquanto o serviço objeto da consulta não se trata de serviço de engenharia, resta evidente que a modalidade Pregão é a adequada para o serviço de contratação de gerenciamento de folha de pagamento de servidores públicos municipais.

Já no tocante ao critério de julgamento, a legislação prevê o de “menor preço” ou de “maior desconto”. Contudo, tratando-se de um ativo a gerar receita à Administração, esses critérios não se mostram viáveis.

Neste contexto, a jurisprudência se mostra relevante para o completo entendimento da matéria, franqueando a transcrição de excertos de algumas decisões já conhecidas deste Plenário e que também serviram de lastro para a Instrução da CGM e Parecer do Ministério Público de Contas:

TCU. Consulta nº 030.658/2008-0. Acórdão 3042/2008 – Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Julgado em 10.12.2008

(...)

9.1.1. o direito de um ente público, no caso o INSS, de contratar instituições financeiras para prestar serviços financeiros necessários à consecução de suas atividades de autoadministração e implementação de ações governamentais, como a gestão da folha de pagamentos previdenciários, pode ser considerado um ativo especial intangível e, nesta condição, pode ser ofertada sua exploração econômico-financeira ao mercado, por meio de licitação. Este bem ou direito não pode ser, no entanto, objeto de alienação; 9.1.2. a adoção de critério de julgamento de propostas não previsto na legislação do Pregão, do tipo maior valor ofertado para o objeto mencionado no item anterior, somente seria admissível, em princípio, em caráter excepcional, tendo em vista o relevante interesse público da aplicação deste critério alternativo para o atingimento dos objetivos institucionais do ente público e como mecanismo concretizador do princípio licitatório da seleção da oferta mais vantajosa para a Administração. Tal especificidade deve obrigatoriamente ser motivada e justificada pelo ente público no Processo relativo ao certame, além de ter demonstrada sua viabilidade mercadológica. (...) (grifei)

TCU. Representação nº 011.355/2010 – 7. Acórdão nº 2844/2010 – Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 27.10.2010

A legislação sobre contratações públicas volta-se essencialmente para os contratos que geram dispêndios, ou seja, contratos de aquisição de bens e serviços, havendo pouca disciplina sobre os ajustes que geram receitas para a Administração Pública.

Daí por que, em se tratando de contratos de geração de receita, a utilização da legislação em vigor não prescinde da analogia.

No caso concreto, a licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento na maior oferta, não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da Administração.

Incabível, na hipótese, a aplicação da lei de concessões, em confronto com o pregão, como pretende a representante, uma vez que o objeto licitado não é delegação de serviço público e a hipótese está expressamente prevista no Regulamento de Licitações da Infraero.

É desnecessário repetir aqui, novamente, as inúmeras vantagens comparativas da modalidade pregão para a Administração Pública em termos de proporcionar maior eficiência, transparência e competitividade. Assim, sob a ótica da consecução do interesse público, os procedimentos licitatórios adotados pela Infraero para a concessão de uso de áreas aeroportuárias se mostram especialmente louváveis, porque concretizam os princípios da eficiência, isonomia, impessoalidade, moralidade, dentre outros. Nesse sentido, há inúmeros precedentes, na utilização do pregão para a concessão de áreas públicas, por parte de diversos órgãos da Administração, como os Tribunais Regionais Federais (Pregão 07/2008, TRF da 1ª Região), o Ministério Público Federal (Pregão 41/2007) e a Procuradoria da República no Distrito Federal (Pregão 01/2008).

A adoção do critério de julgamento pela maior oferta, em lances sucessivos, nada mais é que a adequada aplicação da lei ao caso concreto, ajustando-a à natureza do objeto do certame, restando assegurada a escolha da proposta mais vantajosa que, conjuntamente com a isonomia de todos os interessados, constituem as finalidades primeiras de todo procedimento licitatório.

Para a concretização dos imperativos constitucionais da isonomia e da melhor proposta para a Administração, a Infraero deve evoluir dos pregões presenciais, para a modalidade totalmente eletrônica, que dispensa a participação física e o contato entre os interessados.

(...) (grifo nosso)

TCU. Consulta nº 033.466/2013. Acórdão nº 1940/2015 – Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 05.08.2015.

(...)

5. Havendo interesse de a Administração Pública Federal promover prévio procedimento licitatório para contratação de prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá a contratante, além de franquear acesso ao certame tanto das instituições financeiras públicas como das privadas, adotar as seguintes medidas:

5.1. estimar o orçamento base da contrapartida financeira a ser paga pela futura contratada com fundamento em estudo ou avaliação de mercado, em cumprimento à finalidade da condição prevista no artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

5.2. realizar licitação na modalidade pregão, prevista na Lei 10.520/2001, preferencialmente sob forma eletrônica, conforme exige o artigo 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005, tendo por base critério “maior preço”, em homenagem ao princípio da eficiência, insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública, inserto no caput do artigo 3º da Lei 8.666/1993;

6. A receitas públicas advindas de contraprestação pecuniária ao contrato de prestação, em caráter de exclusivo, dos serviços de gestão financeira da folha de pagamento e de outros serviços similares integram o Orçamento Geral da União, devendo, assim, serem recolhidas à conta única do Tesouro Nacional e estarem previstas na Lei Orçamentária, em respeito aos princípios da universalidade orçamentária e da unicidade de caixa, presentes nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64.

(grifo nosso)

TCU. Representação nº 019.436/2014-9. Acórdão nº 478/2016 – Plenário. Relator Ministro Marcos Bemquerer. Julgado em 02.03.2016.

(...)

Especificamente no tocante ao novo certame a ser realizado pelo 23º Batalhão de Caçadores do Exército/CE para cessão de uso de imóvel para

funcionamento de lanchonete, há que se ressaltar que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a modalidade de licitação que melhor se coaduna à situação em tela é a realização de pregão, não devendo o órgão se valer, indevidamente, de certames na modalidade convite para aquisição de bens e serviços comuns, por se tratar de um meio que permite viabilizar o direcionamento dos resultados nesses certames licitatórios.

16. Acerca desse entendimento, transcrevo a seguir trecho do Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues que embasou o Acórdão nº 2.050/2014 – Plenário:

(...)

Importa notar que a jurisprudência do Tribunal recomenda a utilização de pregão para a concessão remunerada de uso de bens públicos. O tema foi exaustivamente discutido na apreciação de representação acerca de possível irregularidade no uso dessa modalidade para concessão áreas comerciais em aeroportos (TC 011.355/2010-7).

Na ocasião, concluiu o Tribunal ser ‘plenamente legal a utilização da modalidade pregão para licitação destinada à outorga de concessões de uso de áreas comerciais em aeroportos’ (Sumário aprovado pelo Acórdão 2.844/2010 – Plenário).

Os fundamentos desse entendimento, plenamente aplicável à concessão de áreas comerciais em mercados públicos, tal qual o entreposto paulistano, encontram-se assentados no voto condutor Acórdão 2.844/2010 – Plenário, que transcrevo, no essencial:

(...)

Por essas razões, aconselhável que a Ceagesp licite a concessão de áreas comerciais por meio de pregão eletrônico, nos termos assentados na ordem jurídica em vigor.

A impossibilidade de utilização de pregão dos tipos melhor técnica e técnica e preço não pode ser interpretada, entretanto, como vedação ao estabelecimento de requisitos de habilitação dos licitantes, porque, encerrada a fase de apresentação de lances, caberá ao pregoeiro verificar o ‘atendimento das condições fixadas no edital’ para habilitação do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar (art. 4º, inciso XII, da Lei 10.520/2002).

Essa habilitação, em sentido amplo, compreende o atendimento dos requisitos atinentes à habilitação jurídica, às qualificações técnica e econômico-financeira e à regularidade fiscal e trabalhista (arts. 4º, inciso XIII, da Lei 10.520/2002, e 27 da Lei 8.666/1993). (grifos acrescidos)” 17.

Diante desse contexto, faz-se necessário que este Tribunal determine ao 23º Batalhão de Caçadores do Exército/CE que, ao realizar nova licitação com o mesmo objeto do Convite nº 03/2014, utilize a modalidade pregão, em consonância com entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas.

Mais recentemente, relatei a Consulta 7595/22, cuja ementa assim apregoa: “TCE/PR - ACÓRDÃO Nº 1657/23 - Tribunal Pleno Consulta. Pregão negativo, invertido ou por maior lance. Concessão de uso de bem público. Pela viabilidade.”

Como visto, assim como quando da Consulta 7595/22, é possível concluir que a construção da figura do pregão por maior lance, negativo ou invertido, encontra integral suporte nas condições construídas pela sólida jurisprudência e doutrina acerca do tema que, ao longo dos anos, perfilhou conceitos, hipóteses e condicionantes para a sua correta estruturação e implementação nos casos práticos pertinentes e, ainda que haja a omissão legislativa quanto ao pregão negativo – tanto no sentido de prevê-lo quanto no de vetá-lo –, deve prevalecer, notadamente

por força da segurança jurídica a ser resguardada, todo o acima exposto e bem sintetizado pela unidade técnica no seguinte sentido:

Dessa forma, a solução que pode atender os interesses da Administração está na construção jurisprudencial que foi se formando em torno do chamado pregão negativo ou pregão invertido, que é aquele que prevê como critério de julgamento a maior oferta ou maior lance (em vez do “menor preço” ou “maior desconto”), ainda que não haja previsão legal expressa a respeito da adoção desses critérios de julgamento.

Nota-se que, em geral, quando há análise da presente matéria, enaltece-se a adequação do critério tendo em vista o objetivo legal da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que corrobora para conformação legal do critério em detrimento da tese de “abrandamento da legalidade”. A esse respeito, transcrevo o Parecer do *Parquet*:

A construção de precedentes para utilização do “pregão negativo” realizada pelo TCU aponta que “não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da Administração, objetivando conquistar a maior vantagem à Administração no processo de disputa” [...]

Por tais razões, esta Procuradoria-Geral de Contas se posiciona pela possibilidade de utilização do “pregão negativo”, não se vislumbrando modificação das bases legais no novo texto em confronto com os fundamentos que permitiram sua utilização quando da vigência da Lei nº 8666/93 e Lei nº 10520/02, tratando-se de critério amplamente utilizado pela Administração Pública e aceito pelos Tribunais de Contas, conforme restou demonstrado.

Desse modo, a adoção do pregão negativo ou invertido é admissível nas situações em que se mostrar condizente com as diretrizes trazidas na jurisprudência acima destacada.

Prosseguindo, quanto à utilização do sistema COMPRASNET, substituído pelo compras.gov, as premissas de que partiu a consulente foram desconstituídas pela CGM que logrou afirmar que a utilização da fórmula de conversão de menor preço para maior oferta viabiliza a realização da licitação, situação inclusive validada pelo *Parquet* em consulta ao sistema em questão.

Ressalte-se que a preferência pela forma eletrônica é imposição do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, não se olvidando que a forma presencial do certame deverá ser motivada em obediência das formalidades do § 5º do mesmo artigo¹.

Sobre o assunto, este Tribunal também possui entendimento consolidado no sentido de que a preferência é pela modalidade pregão na sua forma eletrônica, devendo ser devidamente justificada a opção pela forma presencial, conforme se

¹ § 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

denota do Acórdão nº 2605/18 – Tribunal Pleno, proferido em sede de consulta com força normativa (Consulta nº 800781/17):

[...]

a) Observada a legislação municipal, que deve previamente regulamentar a matéria, deve o gestor observar que, por regra, o pregão, na sua forma eletrônica, consiste na modalidade que se mostra mais adequada para a aquisição de bens e serviços comuns, podendo, contudo, conforme o caso em concreto, ser preterido a forma presencial, desde que devidamente justificado, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei nº 10.520/2002 e 50 da Lei nº 9.784/99;

b) A opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico sempre deverá ser amparada por justificativa, nos termos dos arts. 3º, I, da Lei nº 10.520/2002 e 50 da Lei nº 9.784/99. [...]” (Acórdão 2605/2018).

Estabelecidas essas premissas, passo a responder aos questionamentos:

I - Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Concorrência?

Resposta: Não. Nos termos do art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei 14.133.2021, a modalidade concorrência é direcionada à contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, para os quais a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento não se enquadra.

II - Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Pregão?

Resposta: Sim. Nos termos do art. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei 14.133.2021, os bens e serviços comuns se submetem ao pregão, conceito para o qual a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento se amolda.

III - Estabelecida a modalidade adequada, poderá o Município abrandar a legalidade, adotando critérios de julgamento de Maior Lance ou Oferta?

Resposta: A Jurisprudência admite a adoção dos critérios pregão negativo ou pregão invertido quando for adequado ao objetivo legal da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sendo viáveis, portanto, para a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento.

IV - Diante da impossibilidade técnica do Sistema COMPRASNET, decorrente da falta de previsão legal para adoção de critérios de julgamento de maior lance ou oferta, poderá o Município promover o certame de Forma Presencial?

Resposta: A utilização da fórmula de conversão de menor preço para maior oferta viabiliza a realização da licitação no sistema compras.gov e a adoção do pregão presencial, quando devidamente motivado, deve observância às formalidades do art. 17, da Lei nº 14133/2021.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

3 DA DECISÃO

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

I - Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Concorrência?

Resposta: Não. Nos termos do art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei 14.133.2021, a modalidade concorrência é direcionada à contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, para os quais a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento não se enquadra;

II - Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Pregão?

Resposta: Sim. Nos termos do art. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei 14.133.2021, os bens e serviços comuns se submetem ao pregão, conceito para o qual a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento se amolda;

III - Estabelecida a modalidade adequada, poderá o Município abrandar a legalidade, adotando critérios de julgamento de Maior Lance ou Oferta?

Resposta: A Jurisprudência admite a adoção dos critérios pregão negativo ou pregão invertido quando for adequado ao objetivo legal da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sendo viáveis, portanto, para a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento;

IV - Diante da impossibilidade técnica do Sistema COMPRASNET, decorrente da falta de previsão legal para adoção de critérios de julgamento de maior lance ou oferta, poderá o Município promover o certame de Forma Presencial?

Resposta: A utilização da fórmula de conversão de menor preço para maior oferta viabiliza a realização da licitação no sistema compras.gov e a adoção do pregão presencial, quando devidamente motivado, deve observância às formalidades do art. 17, da Lei nº 14133/2021;

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

a) encaminhar os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização - CGF para conhecimento;

b) em seguida, à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

c) 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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Plenário Virtual, 17 de julho de 2025 – Sessão Virtual nº 13.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

JORNADA DE TRABALHO

REDUÇÃO - CASO CONCRETO - NÃO CONHECIMENTO

PROCESSO N° : 570346/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA
INTERESSADO : ANTONIO FRANCA BENJAMIM
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 2719/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamento sobre a redução da jornada de trabalho. Ausência de questionamento em tese. Caracterização de caso concreto. Não conhecimento.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Município de Medianeira, na pessoa de seu então Prefeito, Sr. Antônio França Benjamin, buscando esclarecimentos acerca dos seguintes pontos:

- 1 O Município pode proceder com a redução de carga horária de um determinado cargo de uma carreira, com a respectiva redução da remuneração?
- 2 No caso da resposta ao quesito anterior ser pela possibilidade de redução de carga horária de determinado cargo com a respectiva redução de salário, tal redução implica a anuência expressa dos servidores impactados pela referida redução?
- 3 Na mesma toada do quesito anterior, em havendo a necessidade de anuência expressa do servidor, tal redução pode ser aplicada apenas aos servidores anuentes?
- 4 No caso de haver algum servidor que não preste a referida anuência, há impeditivo de que se aplique a redução aos que anuírem permanecendo sem redução aos demais?
- 5 Na possibilidade do Poder Público municipal reduzir a carga horária de determinado cargo, tal redução deverá analisar o caso concreto estando vinculada a justificativa que lhe deu causa ou se trata de uma mera deliberalidade?
- 6 Em não se tratando de mera deliberalidade do Ente municipal, pode ser reconhecida como legítima a motivação para redução de carga horária dos cargos o fato de que os servidores estejam sofrendo redução da sua remuneração por esta estar considerando as progressões/promoções acima do teto de remuneração do Município?

Em juízo de admissibilidade, pelo Despacho n.º 1176/24 – GCFSC (peça 8) recebi o presente expediente.

Seguindo o trâmite regimental, nos termos do § 2º do art. 313, do Regimento Interno, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública, que, na Informação n.º 107/24 – SJB (peça 9), indicou decisões relacionadas ao questionamento formulado pela Câmara Municipal.

A unidade destacou os seguintes julgados deste Tribunal: Acórdão n.º 636/2023 – Tribunal Pleno (Processo n.º 341579/2022); Acórdão n.º 2933/2018 – Tribunal Pleno (Processo n.º 327206/2018); Acórdão n.º 6112/2015 – Tribunal Pleno (Processo n.º 807580/2014), Acórdão n.º 3899/2017 – Tribunal Pleno (Processo n.º 101743/2017), Acórdão n.º 1721/2010 – Tribunal Pleno (Processo n.º 91054/2010).

Pelo Despacho n.º 871/24 – CGF (peça 13), a Coordenadoria Geral de Fiscalização informou “que o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização”, requerendo ao fim que, após o julgamento, os autos retornem à unidade para ciência e eventual adoção de medidas concernentes.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 1139/25 – CGM (peça 14), após análise fundamentada, opinou, preliminarmente, pelo não conhecimento da consulta, considerando o não cumprimento dos requisitos para a sua admissão e, no mérito, apresentou resposta nos seguintes termos (peça 14, fls. 10/11):

1 Sim, pode ser instituído em âmbito municipal, mediante Lei, sistema diferenciado de jornada reduzida com a possibilidade de se conferir ao servidor o direito de requerer à Administração Pública o deferimento desse benefício. Todavia, há que se adotar cautelas em relação à eficiente gestão dos serviços públicos, a fim de que não haja prejuízos aos serviços prestados à sociedade, bem como para que não sejam criadas despesas desnecessárias com contratações de novos servidores e remuneração de horas extras em face de eventual precarização de serviços decorrente de ausência de planejamento na instituição do referido sistema”. (texto do Acórdão 2933/18 – TP).

2 Deve haver expressa concordância do servidor na adoção do novo regime, a fim de não implicar em ofensa ao princípio constitucional da irredutibilidade de salários.

3 Sim.

4 Não.

5 A possibilidade de redução de jornada exige a realização de planejamento acurado e ser instituída em lei, como respondido no quesito 1, não cabendo mera liberalidade do gestor nas referidas decisões. A justificativa que deu causa à edição da LEI não deve pautar-se em interesses pessoais dos servidores, mas sim na capacidade plena de oferecimento dos serviços públicos, bem como na capacidade financeira do Município.

6 Como respondido no quesito anterior, não pode se tratar de mera liberalidade, como respondido no quesito 1.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 113/25 – PGC (peça 15), manifestou-se pelo não conhecimento da presente consulta, afirmando que não foram cumpridos os requisitos de admissibilidade. Afirma que (peça 15, fls. 6, 9):

A normativa é clara ao estabelecer que consultas que versem sobre caso concreto não devem ser admitidas. Tal requisito somente poderá ser sobrelevado se a matéria possuir relevante interesse público (devendo o ato de admissão estar devidamente motivado). Soma-se a isso a necessidade de que todos os requisitos para a sua admissibilidade estejam cumpridos, não sendo o caso deste expediente.

[...]

Ademais, os quesitos subsequentes ao tema principal tão somente tratam da aplicabilidade/execução da tomada de decisão do Prefeito Municipal, não demandando manifestação desta Corte, já que a esta não cabe prestar

assessoria à municipalidade - uma vez que a orientação jurídica em caráter complementar ou supletivo é atribuição prevista constitucionalmente a outro órgão, conforme dispõe o art. 124, V, da Constituição Estadual.

A consulta, portanto, é uma espécie processual que exige pertinência e relevância na matéria a ser debatida, não sendo mero “acaso” a previsão regimental de requisitos que devem ser cumpridos cumulativamente para que só então seja conhecida.

A decisão aprovada pelo Tribunal Pleno nestes expedientes, havendo quórum qualificado, reveste-se de força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, conforme dispõe o art. 316, do Regimento Interno.

É por tal razão que as dúvidas a serem dirimidas por meio de consulta devem possuir caráter abstrato – não devendo se prestar a referendar a tomada de decisão em atos de competência do gestor.

Logo, a inépcia da peça endereçada a esta Corte de Contas, seja pelo descumprimento dos requisitos formais, seja pelo descumprimento do requisito substancial exigidos, inviabiliza a adequada análise do expediente, comprometendo a finalidade a que se propõe este tipo de processo (LCE nº 113/2005 - Art. 1º, XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma do Regimento Interno).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Nos termos do art. 311 do Regimento Interno¹, é condição de admissibilidade da Consulta a formulação de questionamentos em tese, que apresentem dúvida objetiva e relevante sobre a interpretação de dispositivos legais ou regimentais de competência deste Tribunal, acompanhada de parecer jurídico devidamente fundamentado e que demonstre o interesse público envolvido na matéria.

No presente caso, verifica-se que tais requisitos não foram observados. Isso porque a demanda não busca a interpretação abstrata de norma legal, mas sim a validação de uma situação concreta vivenciada pelo Município, relacionada à possibilidade de redução da carga horária e da remuneração de servidores específicos já identificados pela gestão municipal, o que desvirtua o escopo da Consulta, conforme entendimento deste Tribunal².

Percebe-se que os quesitos formulados pelo Prefeito não se restringem a indagar, em tese, a compatibilidade da redução de jornada com a Constituição ou com

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

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

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

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

V - ser formulada em tese.

² Súmula nº 03 – TC/PR: As consultas que versarem sobre caso concreto não serão admitidas por este Tribunal, salvo se tratarem de assunto de relevante interesse público, devidamente motivado, situação em que delas se poderá conhecer, desde que satisfeitos todos os requisitos para a sua admissibilidade, constituindo-se a resposta em apreciação de tese, mas não de caso concreto.

a legislação municipal, mas avançam sobre hipóteses práticas de aplicação imediata, como a necessidade de anuência de servidores determinados, a possibilidade de tratamento diferenciado entre anuentes e não anuentes, bem como os efeitos financeiros decorrentes da decisão administrativa. Tais formulações, portanto, revelam inequívoco pedido de orientação sobre ato de gestão em andamento, o que, reitero, desvirtua o escopo da Consulta, conforme reiterado entendimento deste Tribunal.

De acordo com o Parecer 113/25 do Ministério Público de Contas (peça 15, fl. 6):

A normativa é clara ao estabelecer que consultas que versem sobre caso concreto não devem ser admitidas. Tal requisito somente poderá ser sobrelevado se a matéria possuir relevante interesse público (devendo o ato de admissão estar devidamente motivado). Soma-se a isso a necessidade de que todos os requisitos para a sua admissibilidade estejam cumpridos, não sendo o caso deste expediente.

Logo, não foi identificada dúvida objetiva quanto à aplicação de norma legal ou regimental de forma abstrata, tampouco se vislumbra a relevância pública apta a justificar o pronunciamento deste Tribunal em sede consultiva.

O próprio parecer da assessoria jurídica municipal, ainda que insuficiente para fins de admissibilidade formal, já apontava corretamente os parâmetros legais e jurisprudenciais aplicáveis à hipótese (peça 3, fl. 5/8), demonstrando que o questionamento poderia e deveria – dada sua natureza concreta – ser resolvido no âmbito da própria Administração, sem necessidade de manifestação desta Corte. Como aludido no Parecer Jurídico da Procuradoria do Município (peça 4, fl. 2):

[...] os atos de gestão **requerem o domínio de conhecimentos técnicos específicos do gestor público em saúde**, bem como análise do mérito administrativo quanto a conveniência e oportunidade na realização da alteração, que não estão inseridos no âmbito da competência do órgão de assessoramento jurídico.

Por outro lado, a difícil decisão a ser tomada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal e Secretária Municipal de Saúde, ora gestores, certamente não poderá acarretar prejuízo aos serviços prestados à sociedade. Ainda, os **atos de gestão e administração** junto ao SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência **competem à Secretaria Municipal de Saúde**, os quais requerem o domínio de conhecimentos técnicos específicos que não estão inseridos no âmbito da competência do órgão de assessoramento jurídico. (Grifo nosso).

O trecho evidencia que a controvérsia não é de natureza abstrata, mas de gestão administrativa concreta, cuja solução demanda juízo de conveniência e oportunidade do Executivo municipal, e não resposta em tese por este Tribunal.

Sendo assim, como reforçado pelo Ministério Público de Contas, “cabe ao consulente definir a forma de gestão do serviço de saúde no município.” (peça 15, fl. 8).

Dessa forma, embora em um primeiro momento tenha entendido estarem presentes os requisitos de admissibilidade da presente Consulta, após a análise

detida das manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, especialmente no que se refere à ausência de questionamento em tese e à caracterização de caso concreto, VOTO pelo não conhecimento da presente demanda, por não atender aos pressupostos legais e regimentais exigidos para sua apreciação por este Tribunal.

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:

NÃO CONHECER a presente Consulta por não estarem presentes os requisitos de admissibilidade, verificados após a análise detida das manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, especialmente no que se refere à ausência de questionamento em tese e à caracterização de caso concreto, não atendendo, portanto, os pressupostos legais e regimentais exigidos para sua apreciação por este Tribunal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 25 de setembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

LEI Nº 14.133/2021, ARTIGO 14 LICITAÇÃO - PARTICIPAÇÃO - PARENTESCO

PROCESSO Nº : 854085/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO JERÔNIMO DA SERRA
INTERESSADO : VENICIUS DJALMA ROSA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2172/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de São Jerônimo da Serra. Artigo 14, IV, da Lei 14.133/2021. Conhecimento e Resposta.

1 DO RELATÓRIO

Versa o processo sobre Consulta formulada pelo Município de São Jerônimo da Serra, por seu Prefeito, senhor Venicius Djalma Rosa, na qual apresenta a esta Corte os seguintes questionamentos:

- 1 Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?
- 2 Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?
- 3 Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas “Ordenadores de Despesas”, que assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?
- 4 Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer a exemplo: que a Secretaria de Saúde, através da gestora do Fundo Municipal de Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?
- 5 Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º - Economicidade, Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão, devem ser realizadas licitações separadas, para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Assessoria Jurídica do Município (peça 4), bem como de manifestação do Controle Interno (peça 5).

Após distribuição (peça 7), a presente consulta foi conhecida e encaminhada à Escola de Gestão Pública, à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, conforme Despacho nº 13/25-GCDA.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 9/25-SJB, peça 9) informou que foram encontrados julgados relacionados aos dispositivos questionados nos quesitos¹, assim como decisões voltadas às antigas regras presentes na Lei nº 8.666/93, guardadas as devidas proporções.

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

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

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 14) solicitou que, após o julgamento, os autos retornem à unidade para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários, diante do impacto que a decisão resultante deste processo pode causar na área de fiscalização.

Em seguida, a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM (Instrução 1491/25, peça 15) analisou cada uma das questões formuladas:

Questão 1: Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?

Inicialmente, a unidade técnica consignou que já se manifestou em questões análogas nos processos de Consulta nº 11297/17 e nº 56355/22. Desse modo, entendeu que o art. 14, inciso IV da Lei 14.133/21 deve ser interpretado sob a mesma perspectiva.

A unidade técnica repudiou a interpretação lançada pela Assessoria Jurídica do Município na peça 4, no sentido de que a vedação constante do inciso IV do artigo 14 da Lei de Licitações deve constar expressamente do edital para que tenha validade no processo licitatório. A CGM defendeu que em momento algum o legislador ordinário facultou a inclusão da vedação no edital, pelo contrário, o comando normativo impôs que a proibição conste expressamente do edital de licitação, não havendo margem de discricionariedade para que o gestor público opte ou não por sua aplicação.

Nessa linha, a CGM apresentou a seguinte resposta ao questionamento:

A aplicação da vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/2021 pode ser afastada tão somente em hipóteses excepcionais nas quais se verifique que a contratação do licitante sujeito à causa de impedimento em exame é a única alternativa capaz de atender ao objeto licitado, face as dificuldades enfrentadas no caso concreto e desde que: i) seja comprovado no bojo do processo de contratação a situação de excepcionalidade; ii) seja demonstrada a compatibilidade do preços contratados com aqueles praticados no mercado; iii) sejam adotadas salvaguardas adicionais pelo controle interno a fim de garantir a economicidade, a regularidade e a transparência na fase de execução contratual; iv) sejam adotadas, gradativamente e na medida do possível, medidas voltadas a atrair potenciais competidores em certames futuros, de modo restabelecer a plena observância da vedação legal.

1 Acórdão nº 2787/22-STP e Acórdão nº 2145/2021-STP

Questão 2: Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?

De início, a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM informou que, segundo o dicionário de língua Portuguesa Michaelis, o termo “dirigente” é conceituado como aquele que “dirige, administra ou conduz”, portanto, no contexto da Administração Pública, defendeu que pode ser entendido como aquele agente que possui poderes de representação, direção, coordenação, administração e controle do órgão ou entidade contratante.

Acrescentou que inerente ao poder de direção do dirigente está a prerrogativa de decidir os rumos do processo licitatório, portanto, o impedimento elencado no art. 14, IV, da Lei 14.133/21 se justifica em virtude do risco de interferência nas condições de isonomia, competitividade e probidade do certame quando se está diante da existência de vínculos pessoais entre o dirigente do órgão ou entidade contratante e potenciais participantes do processo licitatório.

A unidade observou que cada lei de regência define quais são os agentes públicos responsáveis por ocupar posições de direção dentro da estrutura estatal.

No caso dos municípios, observou que compete ao Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração municipal, sendo possível a delegação de parte de suas competências diretivas, como ocorre, por exemplo, com a nomeação de Secretários Municipais, de modo que o ente estatal seja administrado de forma hierarquizada.

A CGM aduziu que a definição de quais pessoas devem ser enquadradas como “dirigentes de órgão ou entidade contratante” dependerá da análise da legislação local responsável por estabelecer a estrutura administrativa do ente público.

Complementou que a vedação contida no inciso IV, deve ser estendida aos demais integrantes da linha hierárquica existente na estrutura municipal, uma vez que a autoridade que tem poder para delegar competências de direção, também pode avocá-las a qualquer tempo. Nessa lógica, a unidade técnica defendeu que o Prefeito Municipal que delega poderes de direção aos seus Secretários Municipais continua sujeito ao impedimento legal, haja vista o manifesto poder de interferência nas licitações conduzidas pelo Secretário por ele próprio nomeado.

Por derradeiro, propôs a seguinte resposta ao quesito:

A definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratada, sendo que a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica da estrutura estatal.

Questão 3: Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas “Ordenadores de Despesas”, que

assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?

Acerca desse questionamento, a Coordenadoria de Gestão Municipal aduziu que, nos moldes do questionamento anterior, a definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão ou entidade contratada” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratada.

A unidade técnica acrescentou que a prática de atos específicos dentro do processo licitatório não revela necessariamente a condição de dirigente e, em regra, os ordenadores de despesa ocupam posições de direção, devendo ser examinados quais foram os poderes que lhe foram conferidos pelos comandos normativos locais.

Por fim, sugeriu a seguinte resposta ao quesito:

Os ordenadores de despesa devem obediência à regra contida no artigo 14, inciso IV, da Lei nº 14.133/21, seja por atuarem na condição de dirigente do órgão ou entidade contratante, seja por atuarem na condição de agente público que desempenha função na licitação, o que não afasta a incidência do impedimento legal aos demais componentes da linha hierárquica da estrutura estatal.

Questão 4: Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer a exemplo: que a Secretaria de Saúde, através da gestora do Fundo Municipal de Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?

Novamente a unidade técnica salientou que enquadramento na condição de “dirigente de órgão ou entidade contratante” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local.

Desse modo, concluiu que: Caso o Fundo Municipal de Saúde esteja hierarquicamente vinculado à Secretaria de Saúde de determinado Município, o Secretário Municipal de Saúde estará sujeito à causa de impedimento ora em exame, haja vista o poder de ingerência que terá sobre os procedimentos licitatórios realizados pelo Fundo.

A CGM sugeriu a seguinte resposta ao questionamento:

Nos termos do que foi respondido na segunda questão articulada pelo consultante, o enquadramento na condição de “dirigente de órgão ou entidade contratante” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local.

Questão 5: Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º Economicidade, Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão,

devem ser realizadas licitações separadas, para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?

A unidade técnica propôs a seguinte resposta:

A opção pela realização de licitações separadas ou conjuntas pertence ao juízo discricionário do administrador público, não competindo a esta Corte de Contas invadir o mérito do ato administrativo.

No caso da opção pela realização de licitações, separadamente, por diferentes órgãos que não possuem hierarquia entre si dentro da estrutura municipal não há incidência do impedimento legal, eis que inexistente o poder de influência ou interferência de um órgão sobre os processos licitatórios realizados pelo outro.

No caso da realização de licitações, conjuntamente, por diferentes órgãos da estrutura municipal haverá incidência do impedimento legal, tendo em vista a capacidade de influência ou interferência sobre o processo licitatório de todos os órgãos participante.

O Ministério Público de Contas (Parecer nº 162/25-PGC, peça 16), por sua vez, observou que o inciso IV do art. 14 da Lei 14.133/2021 busca vedar a prática de favorecimento no âmbito das contratações públicas, em regra claramente espelhada na Súmula nº 13 do STF que versa sobre nepotismo, ocasião em que consignou no ordenamento jurídico impedimentos até o terceiro grau de parentesco ou afinidade, impondo-se a impessoalidade e a moralidade administrativa como princípios inarredáveis.

O *Parquet* de Contas sugeriu que os questionamentos sejam respondidos nos seguintes termos:

Questão 1 - Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14.133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?

Resposta: Pela possibilidade de contratação de empresa, por inexigibilidade de licitação, que tenha em seu quadro societário agente político municipal nos termos das vedações contidas no inciso IV, do art. 14, da Lei nº 14.133/21, poderá ocorrer apenas excepcionalmente, devendo restar comprovado nos autos, de forma incontroversa, a inexistência de outra alternativa viável — como nos casos em que há ausência de outros fornecedores locais (ex.: único posto de combustível ou hospital na cidade), impondo-se, para tanto: a) justificativa técnica e documental da excepcionalidade; b) comprovação de que os preços praticados são compatíveis com os praticados no mercado; c) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência, que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

Questão 2 - Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?

Resposta: Preliminarmente, ante a ausência de norma que defina o alcance da expressão, pela impossibilidade de se ofertar resposta quanto a este quesito, evitando-se, assim, que práticas ilícitas sejam acobertadas pela resposta formulada. No entanto, caso se entenda que o presente quesito merece ter seu mérito enfrentado, sugere-se que sejam considerados como “dirigentes de órgão” aqueles que “possuam poderes de representação do órgão ou entidade”, assim como os demais agentes designados para o exercício de gerências, coordenadorias e chefias, considerando-se, ainda, na

análise do caso prático, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame.

Questão 3 - Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas “Ordenadores de Despesas”, que assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?

Resposta: Acompanha-se a resposta exarada pela unidade técnica quanto a este quesito, no sentido de que o ordenador de despesas está incluído entre os agentes abrangidos pela vedação, seja como dirigente (caso tenha poder de direção), seja como agente designado para exercer função no procedimento licitatório, seja exercendo gestão do contrato, já que sua atuação técnica e gerencial é suficiente para atrair a vedação contida no inciso IV, do art. 14, da Lei 14.133/21.

Questão 4 - Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer, a título de exemplo, que a Secretaria de Saúde, através da gestora do Fundo Municipal de Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?

Resposta: Conforme ponderado no segundo quesito, não há na legislação pátria um conceito objetivo acerca do termo “dirigente de órgão ou entidade”, motivo pelo qual este Ministério Público de Contas entende que não deve ser ofertada resposta ao presente questionamento, evitando-se, assim, que práticas ilícitas sejam acobertadas pela resposta formulada. Caso se entenda pela possibilidade de enfrentamento do mérito deste questionamento, sugere-se que sejam considerados como “dirigentes de órgão” aqueles que “possuam poderes de representação do órgão ou entidade”, assim como os demais agentes designados para o exercício de gerências, coordenadorias e chefias, considerando, ainda, na análise do caso prático, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame. Assim sendo, o gestor do Fundo de Saúde, assim como o Secretário Municipal de Saúde devem ser considerados dirigentes, para os fins da Lei nº 14.133/21.

Questão 5 - Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º - Economicidade, Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão, devem ser realizadas licitações separadas para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?”

Resposta: A vedação contida no inciso IV, do art. 14 da precitada lei, recai objetivamente sobre as autoridades do órgão que representem, considerando-se aqueles órgãos que estejam vinculados administrativamente entre si, como ocorre, por exemplo, com o fundo municipal de saúde e secretaria municipal de saúde. Na análise do caso concreto, deverá ser considerado o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame, assim como a possibilidade da ocorrência de conflito de interesses que possam vir a comprometer a imparcialidade e a integridade do processo licitatório.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar que por intermédio do Despacho nº 13/2025-GCDA, no qual conheci a presente Consulta, ponderei que apesar de parte das dúvidas abordarem questões factuais que escapam da abstração exigida para processos

desta natureza, o art. 311, §1º do Regimento Interno dispõe que “havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese”. Nessa toada, destaquei que o interesse público a que se refere o dispositivo regimental mencionado decorre da realidade de grande parte dos municípios paranaenses, que possuem um reduzido número de habitantes e que podem se enquadrar na situação descrita pelo consulente.

Verifico que os objetos de dúvida foram suficientemente analisados na instrução processual e nos pareceres jurídicos lançados pela Assessoria Jurídica do ente interessado, pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Órgão Ministerial atuante perante esta Corte. Em que pese o posicionamento dissonante da Assessoria Jurídica Municipal, as manifestações da CGM e do Ministério Público de Contas são convergentes, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e direcionada.

Compulsando os autos percebo que o cerne dos questionamentos é a compreensão do artigo 14, IV da Lei 14.133/2021:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

(...)

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que dele seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

Em síntese, o consulente formulou 5 (cinco) questionamentos acerca da interpretação do referido inciso, as quais passo a analisar.

Questão 1: Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?

Preliminarmente, cabe salientar que esta Corte reconhece que muitos municípios paranaenses apresentam quantitativo populacional reduzido o que pode dificultar o cumprimento do disposto no inciso IV, do art. 14 da Lei nº 14.133/2021. Nada obstante, o art. 14 da Lei de Licitações é explícito no que tange à vedação na participação da licitação ou execução do contrato, sem fazer qualquer ressalva para os casos de Municípios com população reduzida.

O inciso IV do citado dispositivo legal é cristalino quanto à impossibilidade de que aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou

com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, dispute a licitação ou participe da execução de contrato.

A referida norma busca garantir a isonomia entre os participantes da licitação, sobre o aspecto de inibir eventuais situações de favorecimentos provocados em virtude de relações e vínculos existentes entre os agentes públicos envolvidos no processo de contratação e os participantes do certame ou execução do contrato.

Nesse contexto, mesmo no caso de municípios com pequena densidade populacional o referido dispositivo legal tem que ser aplicado, na medida em que visa evitar possíveis conflitos de interesses e o nepotismo nas contratações, bem como garantir o cumprimento dos princípios da moralidade, impessoalidade e probidade administrativa.

Desse modo, a regra geral para interpretação do inciso IV do art. 14 da Lei nº 14.133/2021, mesmo para o caso de municípios com populações reduzidas, é a que vedada a participação, seja na disputa da licitação ou na execução do contrato, daquele que possua algum dos vínculos descritos na referida norma com os agentes públicos envolvidos no processo de contratação. Ainda que eventualmente tenha condições de apresentar a melhor proposta, sua participação é proibida, na medida em que a citada norma tem por objetivo impedir o conflito de interesses no âmbito das contratações públicas e garantir a integridade do processo licitatório.

Apesar disso, acolho o opinativo da CGM, corroborado pelo Ministério Público de Contas, no sentido de que em hipóteses comprovadamente excepcionais, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/2021 pode ser contornada, cabendo ao órgão licitante demonstrar no bojo do processo licitatório que o participante sujeito ao impedimento legal é a única alternativa viável ao atendimento do objeto licitado. Além disso, a fim de garantir o cumprimento dos princípios da impessoalidade, competitividade e moralidade administrativa, deve ser demonstrado que o preço contratado é compatível com aquele praticado no mercado, e que o controle interno da entidade adotará medidas para garantir a economicidade, a regularidade e a transparência durante a fase de execução contratual.

Outro ponto relevante, é a obrigatoriedade de que conste expressamente no edital de licitação a vedação constante do inciso IV do art. 14 da Lei de Licitações, na medida em que o impedimento é dirigido ao interessado em participar da licitação, o qual deve estar ciente da proibição, não havendo fundamento para defender que haveria margem de discricionariedade do gestor para deixar de incluir a citada proibição no edital.

Em consequência de tal raciocínio, a resposta ao item 1 deve ser nos seguintes termos:

A aplicação da vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/2021 é a regra, podendo ser afastada tão somente em hipóteses excepcionais nas quais se verifique que a contratação do licitante sujeito à causa de impedimento em exame é a única alternativa capaz de atender ao objeto licitado, face as dificuldades enfrentadas no caso concreto e desde que: i) seja comprovado no bojo do processo de contratação a situação de excepcionalidade; ii) seja demonstrada a compatibilidade do preços contratados com aqueles praticados no mercado; e iii) sejam adotadas salvaguardas adicionais pelo controle interno a fim de garantir a lisura da contratação e da execução contratual.

Questão 2: Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?

Diferente dos conceitos de “agente público” e “autoridade”, o conceito de “dirigente de órgão” não foi estabelecido na Lei nº 14.133/21, o que pode causar dúvidas quanto à sua definição e alcance.

Nada obstante, o conceito de “dirigente” deve estar ligado àquele que possui poderes de decidir, conduzir, administrar e dirigir o órgão ou entidade.

Nessa interpretação, assim como os Prefeitos, os Secretários Municipais também podem estar abrangidos no conceito de dirigente de órgão ou entidade, dependendo do que estiver determinado na legislação municipal acerca da estrutura administrativa do ente público.

No caso específico do inciso IV do art. 14 da Lei de Licitações, o conceito de dirigente do órgão deve abarcar aquele que tem o poder de decidir ou influenciar nas decisões do órgão ou entidade contratante no que tange à disputa da licitação ou à execução do contrato. Desse modo, não deve ser esquecida a possibilidade do poder decisório ser derivado da delegação de competência, ampliando o entendimento de quem atua como dirigente para fins do inciso IV, art. 14 da Lei de Licitações.

Ainda nessa toada, considerando também a possibilidade de avocação de competências, acolho o opinativo da CGM no sentido de que a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei de Licitações deve ser estendida aos demais integrantes da linha hierárquica existente na estrutura municipal, uma vez que a autoridade máxima do ente público, ao mesmo tempo em que dispõe de poderes para delegar competências de direção aos seus auxiliares, também pode avocá-las a qualquer tempo ou mesmo destituir “ad nutum” os seus nomeados.

Desse modo, a resposta ao item 2 deve ser nos seguintes termos:

A definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o

resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.

Questão 3: Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas “Ordenadores de Despesas”, que assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?

Diversamente de “dirigente de órgão”, o conceito de “ordenador de despesa” pode ser encontrado no art. 80, § 1º do Decreto-lei nº 200/67:

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

Em regra, os ordenadores de despesas ocupam posição de direção no órgão ou entidade, mas o fato de atuar como ordenador de despesa, não impõe, necessariamente, a condição de “dirigente de órgão”.

Do mesmo modo, o fato de assinarem o termo de referência, participarem do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos não implica, necessariamente, a condição de “dirigente”.

Conforme disposto no questionamento anterior, a definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante.

Nada obstante, ainda que, considerando a respectiva legislação municipal, não sejam enquadrados como dirigente do órgão ou entidade, os ordenadores de despesas não estão imunes à regra contida no inciso IV do art. 14 da Lei de Licitação, posto que o impedimento se aplica tanto ao “dirigente do órgão ou entidade contratante” quanto ao “agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato”, como é o caso do ordenador de despesas.

Sendo assim, a resposta ao item 3 deve ser nos seguintes termos:

Os ordenadores de despesas devem obediência à regra contida no artigo 14, inciso IV, da Lei nº 14.133/21, seja por atuarem na condição de dirigente do órgão ou entidade contratante (caso tenha poder de direção), seja por atuarem na condição de agente público que desempenha função no procedimento licitatório ou na gestão do contrato.

Questão 4: Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer a exemplo: que a Secretaria de Saúde, através da gestora do Fundo Municipal de Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?

Em consonância com o entendimento adotado para a resposta ao questionamento 2 do presente processo de consulta, a definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.

Nesse contexto, caso a entidade contratante esteja subordinada à determinada Secretaria Municipal, a existência de qualquer dos vínculos dispostos no inciso IV do art. 14 da Lei de Licitação com o(a) Secretário(a) Municipal implicará na causa de impedimento ora em exame, haja vista o poder de influência que ele(a) poderá exercer sobre os procedimentos licitatórios realizados pela entidade vinculada à Secretaria na qual atua como dirigente.

Isso posto, a resposta ao questionamento 4 deve ser nos seguintes termos:

Nos termos do que foi respondido na segunda questão formulada pelo consulente, o enquadramento na condição de “dirigente de órgão ou entidade contratante” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.

Questão 5: Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º - Economicidade, Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão, devem ser realizadas licitações separadas, para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?

Acerca do agrupamento de processos licitatórios, previsto no art. 181² da Lei de Licitações, o Ministério Público de Contas salientou que tem o objetivo de alcançar a economia de escala e a racionalização dos gastos públicos, além de facilitar a gestão das contratações.

A escolha pela realização conjunta ou separada da licitação está dentro da margem de discricionariedade do administrador público, a quem cabe considerar as vantagens e desvantagens sobre o ponto de vista dos princípios que regem as contratações públicas, não cabendo a esta Corte de Contas se imiscuir no mérito do ato administrativo, na medida que se trata de ato de gestão.

Desta forma, caso a licitação seja realizada em separado, a vedação prevista no inciso IV, do art. 14 recairá somente sobre a perspectiva dos dirigentes do órgão/entidade responsável pelo procedimento ou dos agentes que desempenhem função no processo, devendo ser estendido apenas para os órgãos/entidades que possuem vinculação hierárquica entre si, a exemplo do que ocorre entre um Fundo Municipal e a Secretaria ao qual está vinculado.

Nesse aspecto, se o certame foi realizado por determinada Secretaria Municipal, eventual impedimento derivado do inciso IV do art. 14 da Lei de Licitações não deve ser estendido às demais Secretarias, na medida em que inexistindo relação de hierarquia ou subordinação, afasta-se o poder de interferência entre elas, portanto, nesse caso não resta motivo para a incidência da vedação legal em exame.

Noutro giro, caso a licitação seja realizada em conjunto entre os diversos órgãos/secretarias municipais, o impedimento derivado do inciso IV do art. 14 da Lei de Licitações se estende a todos os dirigentes do órgão/secretaria envolvidos no processo licitatório, haja vista a capacidade de influência de cada um deles sobre o resultado do certame.

Desse modo, a resposta ao questionamento 5 deve ser nos seguintes termos:

A opção pela realização de licitações separadas ou conjuntas pertence ao juízo discricionário do administrador público, não competindo a esta Corte de Contas adentrar ao mérito do ato administrativo. No caso da opção pela realização de licitações, separadamente, por diferentes órgãos que não possuem hierarquia entre si dentro da estrutura municipal não há incidência do impedimento legal, eis que inexistente o poder de influência ou interferência de um órgão sobre os processos licitatórios realizados pelo outro. No caso da realização de licitações, conjuntamente, por diferentes órgãos da estrutura municipal haverá incidência do impedimento legal, tendo em vista a capacidade de influência ou interferência sobre o processo licitatório de todos os órgãos participantes.

2 Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

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

1 Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?

Resposta: A aplicação da vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/2021 é a regra, podendo ser afastada tão somente em hipóteses excepcionais nas quais se verifique que a contratação do licitante sujeito à causa de impedimento em exame é a única alternativa capaz de atender ao objeto licitado, face as dificuldades enfrentadas no caso concreto e desde que: i) seja comprovado no bojo do processo de contratação a situação de excepcionalidade; ii) seja demonstrada a compatibilidade do preços contratados com aqueles praticados no mercado; e iii) sejam adotadas salvaguardas adicionais pelo controle interno a fim de garantir a lisura da contratação e da execução contratual.

2 Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?

Resposta: A definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.

3 Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas “Ordenadores de Despesas”, que assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?

Resposta: Os ordenadores de despesas devem obediência à regra contida no artigo 14, inciso IV, da Lei nº 14.133/21, seja por atuarem na condição de dirigente do órgão ou entidade contratante (caso tenha poder de direção), seja por atuarem na condição de agente público que desempenha função no procedimento licitatório ou na gestão do contrato.

4 Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer a exemplo: que a Secretaria de Saúde, através da gestora do Fundo Municipal de

Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?

Resposta: Nos termos do que foi respondido na segunda questão formulada pelo consulente, o enquadramento na condição de “dirigente de órgão ou entidade contratante” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.

5 Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º - Economicidade, Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão, devem ser realizadas licitações separadas, para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?

Resposta: A opção pela realização de licitações separadas ou conjuntas pertence ao juízo discricionário do administrador público, não competindo a esta Corte de Contas adentrar ao mérito do ato administrativo. No caso da opção pela realização de licitações, separadamente, por diferentes órgãos que não possuem hierarquia entre si dentro da estrutura municipal não há incidência do impedimento legal, eis que inexistente o poder de influência ou interferência de um órgão sobre os processos licitatórios realizados pelo outro. No caso da realização de licitações, conjuntamente, por diferentes órgãos da estrutura municipal haverá incidência do impedimento legal, tendo em vista a capacidade de influência ou interferência sobre o processo licitatório de todos os órgãos participantes.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhe-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros cabíveis, no âmbito das competências definidas no Regimento Interno, bem como à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as finalidades percorridas no Despacho nº 372/25 (peça nº 14), e, por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

É o voto.

3 DA DECISÃO

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

AMARAL, por unanimidade, em conhecer e responder à presente consulta nos seguintes termos:

I - Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?

Resposta: A aplicação da vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/2021 é a regra, podendo ser afastada tão somente em hipóteses excepcionais nas quais se verifique que a contratação do licitante sujeito à causa de impedimento em exame é a única alternativa capaz de atender ao objeto licitado, face as dificuldades enfrentadas no caso concreto e desde que: i) seja comprovado no bojo do processo de contratação a situação de excepcionalidade; ii) seja demonstrada a compatibilidade do preços contratados com aqueles praticados no mercado; e iii) sejam adotadas salvaguardas adicionais pelo controle interno a fim de garantir a lisura da contratação e da execução contratual;

II - Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?

Resposta: A definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato;

III - Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas “Ordenadores de Despesas”, que assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?

Resposta: Os ordenadores de despesas devem obediência à regra contida no artigo 14, inciso IV, da Lei nº 14.133/21, seja por atuarem na condição de dirigente do órgão ou entidade contratante (caso tenha poder de direção), seja por atuarem na condição de agente público que desempenha função no procedimento licitatório ou na gestão do contrato;

IV - Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer a exemplo: que a Secretaria de Saúde, através da gestora do Fundo Municipal de

Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?

Resposta: Nos termos do que foi respondido na segunda questão formulada pelo consulente, o enquadramento na condição de “dirigente de órgão ou entidade contratante” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato;

V - Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º - Economicidade, Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão, devem ser realizadas licitações separadas, para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?

Resposta: A opção pela realização de licitações separadas ou conjuntas pertence ao juízo discricionário do administrador público, não competindo a esta Corte de Contas adentrar ao mérito do ato administrativo. No caso da opção pela realização de licitações, separadamente, por diferentes órgãos que não possuem hierarquia entre si dentro da estrutura municipal não há incidência do impedimento legal, eis que inexistente o poder de influência ou interferência de um órgão sobre os processos licitatórios realizados pelo outro. No caso da realização de licitações, conjuntamente, por diferentes órgãos da estrutura municipal haverá incidência do impedimento legal, tendo em vista a capacidade de influência ou interferência sobre o processo licitatório de todos os órgãos participantes;

VI - após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros cabíveis, no âmbito das competências definidas no Regimento Interno;

VI - em seguida, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as finalidades percorridas no Despacho nº 372/25 (peça nº 14), e;

VIII - por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 14 de agosto de 2025 – Sessão Virtual nº 15.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

PENSÃO POR MORTE CONCESSÃO - REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - EXTINÇÃO

PROCESSO N° : 719641/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA AMOREIRA
INTERESSADO : JOSE APARECIDO BRAGA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 2015/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Extinção de RPPS. lei 9.717/98, art. 9º e 10. Portaria MTP 1.467/22, art. 181, § 1º, i, b. Pela possibilidade da concessão de pensão.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA AMOREIRA, na pessoa de seu Presidente, *José Aparecido Braga*, contendo os seguintes questionamentos:

1. É possível que a Câmara Municipal de São Sebastião da Amoreira, atualmente sem regime próprio de previdência e sem cadastro no Sistema Integrado de Acompanhamento de Pessoal (SIAP), reconheça e conceda pensão por morte à viúva de servidor, considerando que o referido servidor se encontrava amparado pela legislação municipal vigente à época de sua aposentadoria e nomeação?
2. Qual seria o procedimento adequado para o registro dessa concessão, diante da extinção do regime próprio de previdência municipal e da ausência de cadastro no SIAP?"

A Consulta foi admitida por este Conselheiro Relator, uma vez preenchidos os requisitos dos artigos 311 e seguintes do RITCEPR.

A petição veio acompanhada do Parecer Jurídico (peça 04), emitido pela assessoria jurídica da Câmara Municipal, no qual são analisados os dispositivos legais aplicáveis e concluído pela possibilidade da concessão da pensão por morte à viúva do servidor, desde que haja suporte financeiro e orçamentário para o pagamento do benefício.

Após, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Despacho 1390/24, peça 10), que retornou com dois acórdãos dotados de força normativa, destacando-se, pela relevância e aplicabilidade ao caso em análise, as deliberações proferidas no âmbito da Consulta n.º 612690/23 (Acórdão n.º 2104/2024, Tribunal Pleno, Rel. Ivens Zschoerper Linhares, julgado em 15/07/2024, publicado no DETC em 26/07/2024) (Informação n.º 137/24, peça n.º 11).

Em seguida, passou-se à análise pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização, que identificou que a resposta à Consulta afetar a atividade fiscalizatória, sugerindo o retorno dos autos à unidade após a decisão, tendo em vista a eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização (Despacho 1137/24 – peça 15).

Consideradas as alterações regimentais introduzidas pela Resolução n.º 127, de 26 de fevereiro de 2025, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Atos de Pessoal - COAP, que, por meio da Instrução n.º 2165/25 (peça n.º 16), analisou o mérito da consulta. Com fundamento no art. 10 da Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, e na Portaria MTP n.º 1.467, de 2 de junho de 2022, concluiu que, muito embora a Emenda Constitucional n.º 103, de 2019, tenha possibilitado aos entes federados a extinção de seus regimes próprios de previdência social (RPPS) e a migração dos servidores para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tal extinção não opera efeitos imediatos, subsistindo responsabilidades previdenciárias do ente extinto.

Por fim, respondeu aos quesitos nos seguintes termos:

1. É possível que a Câmara Municipal de São Sebastião da Amoreira, atualmente sem regime próprio de previdência e sem cadastro no Sistema Integrado de Acompanhamento de Pessoal (SIAP), reconheça e conceda pensão por morte à viúva de servidor, considerando que o referido servidor se encontrava amparado pela legislação municipal vigente à época de sua aposentadoria e nomeação?

Sim, conforme disposto na letra “b”, do inciso I, do art. 181, da Portaria MPT 1.467, de 2022, desde que preenchidos os requisitos para concessão do benefício e conforme procedimentos previstos em lei local.

2. Qual seria o procedimento adequado para o registro dessa concessão, diante da extinção do regime próprio de previdência municipal e da ausência de cadastro no SIAP?

Independentemente da extinção do regime, se sobrevierem obrigações previdenciárias, é o caso de ativar-se o respectivo cadastro. Conforme consta do documento anexado pelo Consulente (CACO/Demanda 313748, peça 5), já lhe foi orientado que o envio de informações e documentos necessários à apreciação e ao registro, pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, de atos de concessão de aposentadoria, pensão, revisão de pensão e revisão de proventos está disciplinado na Instrução Normativa n.º 98/2014, que permanece vigente, na presente data.

Nesse mesmo sentido, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 119/25-PGC (peça n.º 17), concluiu que o “Órgão Ministerial corrobora a fundamentação e sugestão de resposta apresentada pela COAP, eis que estão alinhadas à linha interpretativa fixada pela Corte nos Acórdãos n.º 2732/16 – STP (autos n.º 51103-0/15) e n.º 2104/2024 – STP (autos n.º 612690/23), e mostram-se adequadas para esclarecer as dúvidas do consulente”

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, satisfeitas as exigências previstas no art. 311 do Regimento Interno, conheço da presente consulta. Passo a análise do seu mérito.

A Câmara Municipal de São Sebastião da Amoreira, por meio de seu Presidente, questiona acerca da possibilidade de reconhecimento e concessão de pensão por morte à viúva de servidor aposentado por invalidez, tendo em vista que o Município não possui mais Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Após análise detida e sistemática das normas legais aplicáveis, concluo pela licitude da concessão da pensão por morte à viúva do servidor, cabendo ao ente federativo a responsabilidade pelo pagamento do benefício.

O RPPS encontra-se previsto no artigo 40 da Constituição Federal, que disciplina o regime previdenciário próprio dos servidores públicos.

Com a Emenda Constitucional n.º 103/2019, foram promovidas alterações relevantes, notadamente a desconstitucionalização da regulamentação da pensão por morte, conferindo aos entes federativos autonomia para estabelecer critérios e formas de cálculo, bem como possibilitando a extinção dos RPPS e a migração dos servidores para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Contudo, permanecem plenamente vigentes os dispositivos constitucionais que atribuem à União competência para editar normas gerais sobre RPPS (art. 40, inciso XII, §§ 1º e 2º), cabendo aos demais entes a competência suplementar para legislar sobre a matéria (arts. 24, I e II, e 30 da CF).

Em exercício dessa prerrogativa, a União editou a Lei n.º 9.717/1998, recepcionada como lei complementar pela EC n.º 103/2019, que disciplina as normas gerais relativas à organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, norma esta vigente à época do óbito do servidor.

A pensão por morte é benefício previdenciário devido ao dependente do servidor falecido, com o objetivo de assegurar a manutenção da renda do beneficiário que dependia economicamente do segurado.

O direito ao recebimento da pensão por morte surge com a morte do servidor, ativo ou aposentado. Assim, tanto a condição de dependente como o preenchimento dos requisitos legais para a concessão do benefício deverão ser verificados no momento do falecimento do servidor, em consonância com o princípio *tempus regit actum*.

Tal entendimento é corroborado pela Súmula n.º 340 do Superior Tribunal de Justiça, que dispõe: a lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado.

Nos termos do artigo 9º, inciso II, da Lei n.º 9.717/1998, cabe à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia o estabelecimento

das bases normativas de responsabilidade previdenciária para criação, organização e funcionamento dos RPPS e seus fundos, abrangendo custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização dos recursos, de modo a preservar o caráter contributivo e solidário, bem como o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes.

Em cumprimento a essa norma, a Portaria MTP n.º 1.467/2022 disciplina, em seu artigo 181, as responsabilidades do ente federativo no caso de extinção do RPPS, prevendo expressamente que a migração dos segurados para o RGPS deve ocorrer por meio de lei do ente, a qual deve prever, entre outras condições, a assunção integral da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime.

Importante destacar que, segundo o § 1º do artigo 181, o ente federativo que extinguir o RPPS assume a obrigação pelo pagamento das pensões por morte decorrentes do falecimento dos segurados ou aposentados, independentemente da data do óbito.

Art. 181. O início da extinção de RPPS e a consequente migração dos segurados para o RGPS somente será feita por meio de lei do ente federativo, que deverá prever também: (...)

§ 1º O ente federativo que aprovar lei de extinção de RPPS, observará as seguintes exigências:

I - assunção integral da responsabilidade pelo pagamento:

- a) dos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte concedidos durante a vigência do regime e daqueles cujos requisitos necessários para sua concessão tenham sido implementados antes da vigência da lei;
- b) das pensões por morte decorrentes do falecimento dos segurados e aposentados que estejam nas situações de que trata a alínea “a”, independentemente da data do óbito; (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019 - norma esta vigente na data da morte do servidor público aposentado)

Consoante o disposto no artigo 10 da Lei n.º 9.717/1998, no caso de extinção do RPPS, a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime, assim como daqueles cujos requisitos foram implementados anteriormente, permanece integralmente com o ente federativo que extinguiu o RPPS.

No presente caso, o ente consulente cumpriu tais disposições ao editar a Lei Municipal n.º 599/2001, que extinguiu o RPPS, ressaltando que os servidores admitidos sob a legislação anterior permaneceriam regidos pelo regime extinto e sob responsabilidade do ente quanto ao pagamento dos respectivos benefícios.

Art. 63. Todos os funcionários públicos, com exceção daqueles que ingressaram no serviço público do município de São Sebastião da Amoreira através da Lei Municipal 018/76, que permanecem no quadro em extinção e sob os auspícios legais deste, são contribuintes do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, pelo Regime Geral de Previdência, conforme previsão estabelecida na Lei Municipal nº 589/2001 (Extingue Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Sebastião da Amoreira). Parágrafo único. Os benefícios previdenciários e de seguridade social a que os funcionários públicos do município têm direito são previstos na Lei 8.212/91 e Decreto 3.048/99.

Tal posicionamento está em consonância com entendimento consolidado deste Tribunal de Contas, conforme Acórdão n.º 2732/2016, que reconhece a licitude da concessão de pensão por morte pelo ente responsável, mesmo após a extinção do RPPS:

Consulta. Procedimento e responsabilidade pelo pagamento de benefício de pensão por morte a dependente de servidor inativado sob a égide de Regime Próprio de Previdência Social extinto. Acúmulo de pensões por morte concedidas pelo RGPS e pelo RPPS. Conhecimento e resposta nos seguintes termos: a) é lícita a concessão do benefício de pensão por morte a dependente de servidor inativado durante a vigência de RPPS extinto, sob responsabilidade do respectivo ente federativo, cujos requisitos necessários à sua concessão tenham sido implementados anteriormente à extinção, em conformidade com o procedimento estabelecido na legislação local; e b) inexistência de óbice ao deferimento de pensão por morte a dependente de servidor inativado pelo RPPS que haja obtido semelhante benefício pelo RGPS, em razão de inativação acumulável vinculada àquele regime. (TCE-PR, Tribunal Pleno, Consulta n.º 51103-0/15, Acórdão n.º 2732/16, rel. Cons. Ivens Linhares, 29/06/2016).

Ante o exposto, conclui-se que permanece sob responsabilidade da Câmara Municipal a concessão e o pagamento da pensão por morte à viúva do servidor aposentado sob o extinto RPPS, observados os requisitos legais vigentes à época da aposentadoria e do falecimento, em estrita observância aos artigos 9º e 10 da Lei n.º 9.717/1998, ao artigo 181 da Portaria MTP n.º 1.467/2022 e ao entendimento consolidado desta Corte.

Quanto ao procedimento adequado para o registro da concessão, independentemente da extinção do regime, as obrigações previdenciárias remanescentes devem ser registradas no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP), conforme disciplinado pela Instrução Normativa n.º 98/2014 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Assim, compete à Câmara Municipal promover a reativação do respectivo cadastro e proceder ao envio das informações e documentos exigidos para análise e registro por esta Corte.

Estabelecidas essas premissas, passo a responder aos questionamentos:

1. É possível que a Câmara Municipal de São Sebastião da Amoreira, atualmente sem regime próprio de previdência e sem cadastro no Sistema Integrado de Acompanhamento de Pessoal (SIAP), reconheça e conceda pensão por morte à viúva de servidor, considerando que o referido servidor se encontrava amparado pela legislação municipal vigente à época de sua aposentadoria e nomeação?

É lícita a concessão do benefício de pensão por morte à viúva de servidor inativado sob a égide de Regime Próprio de Previdência Social extinto, sob responsabilidade do respectivo ente federativo, cujos requisitos legais necessários à sua concessão tenham sido implementados anteriormente à extinção, conforme disposto no art. 10 da Lei n.º 9.717/1998 e no art. 181 da Portaria MTP n.º 1.467/2022, observados os procedimentos e requisitos previstos na legislação municipal vigente.

2. Qual seria o procedimento adequado para o registro dessa concessão, diante da extinção do regime próprio de previdência municipal e da ausência de cadastro no SIAP?

O envio das informações e documentos necessários à apreciação e ao registro do ato de concessão da pensão por morte deverá ser realizado no Sistema Integrado de Acompanhamento de Pessoal (SIAP), de acordo com o que dispõe a Instrução Normativa n.º 98/2014 deste Tribunal de Contas, devendo a Câmara Municipal promover a reativação do respectivo cadastro, mesmo após a extinção do RPPS, para fins de cumprimento dessa obrigação previdenciária.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

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 presente Consulta e responder aos questionamentos nos seguintes termos:

I - É possível que a Câmara Municipal de São Sebastião da Amoreira, atualmente sem regime próprio de previdência e sem cadastro no Sistema Integrado de Acompanhamento de Pessoal (SIAP), reconheça e conceda pensão por morte à viúva de servidor, considerando que o referido servidor se encontrava amparado pela legislação municipal vigente à época de sua aposentadoria e nomeação?

Resposta: É lícita a concessão do benefício de pensão por morte à viúva de servidor inativado sob a égide de Regime Próprio de Previdência Social extinto, sob responsabilidade do respectivo ente federativo, cujos requisitos legais necessários à sua concessão tenham sido implementados anteriormente à extinção, conforme disposto no art. 10 da Lei n.º 9.717/1998 e no art. 181 da Portaria MTP n.º 1.467/2022, observados os procedimentos e requisitos previstos na legislação municipal vigente;

II - Qual seria o procedimento adequado para o registro dessa concessão, diante da extinção do regime próprio de previdência municipal e da ausência de cadastro no SIAP?

Resposta: O envio das informações e documentos necessários à apreciação e ao registro do ato de concessão da pensão por morte deverá ser realizado no Sistema Integrado de Acompanhamento de Pessoal (Sistema Integrado de Atos de Pessoal - SIAP), de acordo com o que dispõe a Instrução Normativa n.º 98/2014 deste Tribunal de Contas, devendo a Câmara Municipal promover a reativação do respectivo cadastro, mesmo após a extinção do RPPS, para fins de cumprimento dessa obrigação previdenciária;

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

a) encaminhar o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência da decisão;

b) em seguida, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

c) 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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 31 de julho de 2025 – Sessão Virtual nº 14.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

RECURSOS DO FUNDEB PROFISSIONAIS - EDUCAÇÃO BÁSICA - REMUNERAÇÃO

PROCESSO N° : 825600/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 2132/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. FUNDEB. Remuneração de profissionais com a parcela de 70% dos recursos do Fundo. Lei n° 14.113/20, alterada pela Lei n° 14.276/21. Critérios. Profissionais da educação básica. Funções de apoio técnico, administrativo ou operacional. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pela Presidência deste Tribunal de Contas, com o seguinte quesito:

Qual a definição de critérios acerca de quais profissionais da educação básica, em especial quais profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, podem ser remunerados com a parcela de 70% dos recursos do FUNDEB, em vista das novas disposições da Lei do FUNDEB n° 14.113/2020, alterada pela Lei n° 14.276/2021?

A Consulta é decorrente das conclusões exaradas no Acórdão de Parecer Prévio n° 453/23-S2C¹ (cópia à peça 3), em que se verificou a necessidade da fixação de entendimento, por parte deste Tribunal, sobre o alcance do conceito de “profissionais da educação básica”, notadamente após a vigência da Lei n° 14.276/21, que alterou a lei regulamentadora do novo FUNDEB, Lei n° 14.113/20.

Mediante o Despacho n° 1787/23 (peça 7), admiti o processamento da Consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca relacionou algumas decisões, com força normativa, que abordaram parcialmente o tema (Informação n° 3/24-SJB, peça 9).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, por meio do Despacho n° 105/24 (peça 13), informou que há impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, solicitando, então, que, após o julgamento, os autos retornem para ciência e encaminhamentos necessários às demais unidades técnicas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução n° 4556/24 (peça 14), manifestou-se pelo oferecimento da seguinte resposta:

¹ Proferido nos autos n° 20425-3/22 - Prestação de Contas do Município de São Carlos do Ivaí, referente ao exercício financeiro de 2021. Relator: Conselheiro Augustinho Zucchi. Unânime. Votaram também Ivan Lelis Bonilha e Fabio de Souza Camargo.

O primeiro critério corresponde ao efetivo exercício, conforme preceitua o *caput* do art. 26 da Lei nº 14.113/2020 e, por conseguinte, nos termos do inciso III do § 1º do mesmo dispositivo, o segundo critério trata da necessidade de que o vínculo com a administração seja regular (contratual, temporária ou estatutária).

Portanto, aqueles profissionais em desvio de função, admitidos de forma precária e sem vinculação, igualmente aos terceirizados, não podem ser incluídos. Da mesma forma em relação aos profissionais que, pela descrição de seus cargos, desempenham as funções de docentes, suporte pedagógico, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico que não estejam exercendo suas funções destinadas à educação, como aqueles lotados em outras secretarias ou órgãos para execução de distintas funções daquelas pelas quais inicialmente possuíam vínculo (parte final do inciso II do § 1º do art. 26).

Lado outro, verbas da parcela máxima de 30% podem ser utilizadas para investimentos na educação. Há espaço, inclusive, para a contratação de serviços terceirizados, desde que o serviço seja realizado na educação básica e no respectivo âmbito de atuação prioritária, conforme demonstrativos “outras despesas” já indicado em tabela acostada acima.

Da mesma forma, as atividades terceirizáveis (atividade meio), como de “auxiliar de serviços gerais” atuando na limpeza em uma unidade de ensino de educação básica podem ser remunerados com a parcela máxima dos 30%, ou seja, não se enquadram naqueles profissionais aptos à parcela de 70% dos recursos do FUNDEB.

Por fim, conforme já mencionado, de suma importância enquadrar essas atividades de apoio técnico, administrativo ou operacional desempenhadas em uma unidade de ensino de educação básica nas subfunções da Portaria MOG nº 42/1999, em compasso com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Acaso o órgão entenda que a atividade se enquadra nessas situações, mas o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e as subfunções denotem uma vinculação diversa, entende-se no sentido de que a atividade não foi corretamente enquadrada, posto que subvinculada em profissionais que não são de fato profissionais de educação básica ou possuem vinculação voltada precipuamente e preponderantemente em outras atividades.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, assim concluiu (Parecer nº 308/24-PGC, peça 15):

...torna-se evidente os três critérios base para o enquadramento de profissionais no inciso II do dispositivo em análise, quais sejam, I) estar em efetivo exercício; II) possuir vínculo regular e direto com a Administração Pública e III) exercer suas atividades na rede de ensino da educação básica. Por fim, no que se refere aos profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, com a devida vênia, não se corrobora com as considerações da unidade técnica.

Assim, considerando que o legislador não trouxe um rol de quais cargos seriam considerados como de “apoio técnico, administrativo e operacional” e que não seria possível apresentá-lo nessa consulta, uma vez que cada município pode estabelecer as mais diversas nomenclaturas para cargos com atribuições semelhantes, este órgão ministerial propõe que nos entes municipais em que houver um quadro próprio de profissionais da educação, incluindo cargos de auxiliar de serviços gerais, merendeiras e secretários de escolas, por exemplo.

Para os municípios que não possuem o referido quadro, recomenda-se que adotem como parâmetros os anexos I e II da Lei Complementar Estadual nº 156/2013, a fim de observar se as atribuições dos cargos de Agente Educacional I e II da legislação estadual são semelhantes às atribuições dos profissionais da rede de ensino municipal.

Com efeito, para aqueles cargos incluídos em quadro municipal de profissionais da educação ou em que houver compatibilidade de atribuições com os referidos anexos da legislação estadual, bem como o cumprimento dos critérios I, II e III anteriormente expostos, haverá enquadramento como “profissionais da educação básica”, nos termos da norma e, consequentemente, poderão ser remunerados com a parcela de 70% dos recursos do FUNDEB.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese, pois cumpridos os pressupostos de admissibilidade².

A Lei nº 9.394/96 (Lei de diretrizes e bases da educação nacional), dispõe que a educação escolar compõe-se de: i) educação básica, constituída pela educação infantil e ensinos fundamental e médio; ii) educação superior³.

O novo FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 108/20, objetivando o alcance de maior eficiência no direcionamento dos recursos públicos.

A Lei nº 14.113/20, ao regulamentar o novo FUNDEB, dispôs, em seu artigo 26, que ao menos 70% dos recursos anuais do Fundo devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: (Transformado em § 1º pela Lei nº 14.276, de 2021)

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado,

² Regimento Interno do TCE/PR:

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

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

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

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

V - ser formulada em tese.

³ Lei nº 9.394/96:

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II - educação superior.

do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do [art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), bem como aqueles profissionais referidos no [art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019](#), em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica;

II - profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; ([Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021](#))

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

§ 2º. Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial. ([Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021](#))

Art. 26-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão remunerar, com a parcela dos 30% (trinta por cento) não subvinculada aos profissionais da educação referidos no inciso II do § 1º do art. 26 desta Lei, os portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, nos termos da [Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019](#), observado o disposto no caput do art. 27 desta Lei. ([Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021](#))

A redação original do inciso II do artigo 26 estabelecia que “profissionais da educação básica” seriam considerados aqueles definidos nos termos do artigo 61⁴ da Lei nº 9.394/96, bem como os profissionais referidos no [artigo 1º da Lei nº 13.935/19](#), em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica.

A Lei nº 14.276/21 acrescentou o artigo 26-A à Lei nº 14.113/20, do qual se extrai, de plano, que os portadores de diploma de curso superior de Psicologia e de Serviço

4 Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

IV – profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;

V – profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.

5 Art. 1º. As redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

Social não devem mais ser enquadrados nas categorias da educação básica a serem remuneradas com os 70% dos recursos anuais do FUNDEB. Houve alteração da fonte de recursos para os profissionais dessas áreas.

Com o desmembramento ocorrido, a parcela dos 30% (não subvinculada aos agentes referidos no inciso II do § 1º do artigo 26) é que deve custear a remuneração dos profissionais dessas duas áreas, desde que sejam integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, nos termos da [Lei nº 13.935/19](#), observado o disposto no artigo 27⁶ da Lei nº 14.113/20.

Nesse ponto, como bem observado pelo Ministério Público de Contas⁷:

...a divisão entre os profissionais da educação habilitados para receberem suas remunerações por meio da parcela de 70% dos recursos do FUNDEB e aqueles que poderão receber por meio dos 30% restantes, foi idealizada a partir da concepção de que as equipes multiprofissionais constituídas por psicólogos e assistentes sociais, em exercício nas redes escolares de educação básica, não são originalmente profissionais da educação, mas sim respectivamente, do SUS e SUAS.

Por esse motivo, consoante as justificativas do nº 2.751/2021, considerando que a Constituição Federal (art. 212, § 4º) estabelece que programas suplementares de alimentação e assistência à saúde devem ser financiados com recursos distintos do mínimo destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e que a LDB explicita no art. 71, IV que não constituem despesas de MDE aquelas realizadas com “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”, para que não fosse imputado ao gestor a decisão de qual preceito legal cumprir (Nova Lei do FUNDEB ou LDB), optou-se por separar as duas categorias.

Cumpra ressaltar que a Lei nº 14.276/21 não detém previsão de vigência retroativa, vigorando apenas a partir de sua publicação, que se deu em 28/12/2021.

Referida norma originou-se do Projeto de Lei nº 3.418/21, aprovado pela Câmara dos Deputados, tendo sido a matéria encaminhada ao Senado Federal. Naquela Casa, recebeu alterações de mérito que foram remetidas novamente à Câmara dos Deputados, sob a forma das Emendas nº 1 e nº 2 do Senado.

Na Emenda nº 2, a modificação pretendida para o inciso II do § 1º do artigo 26 tratava da obrigatoriedade de que os profissionais estivessem desempenhando suas funções nas escolas, sendo inadmitidos os que laborassem nas redes, mas não nas unidades escolares. A título de exemplo, aqueles agentes que exercessem funções nas Secretarias de Educação.

Ocorre que as Emendas foram rejeitadas pela Câmara Federal.

Com a evidente intenção do legislador de pôr fim à limitação do número de profissionais da educação não integrantes dos quadros do magistério aptos a serem

6 Art. 27. Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do caput do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital.

7 Parecer nº 308/24-PGC, peça 15.

remunerados com a parcela de 70% dos recursos do FUNDEB, a Lei nº 14.276/21 promoveu alterações na Lei nº 14.113/20, de maneira a ampliar significativamente o rol de “profissionais da educação básica” previsto na redação original da norma, para passar a abranger, no conceito:

i) docentes;

ii) profissionais no exercício de funções de: suporte pedagógico direto à docência; direção ou administração escolar; planejamento; inspeção; supervisão; orientação educacional; coordenação e assessoramento pedagógico; e

iii) profissionais de funções de: apoio técnico; administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.

Inferre-se que os profissionais em exercício efetivo tanto diretamente nas escolas, quanto nas instituições e unidades administrativas voltadas aos objetivos da educação básica, inclusive aqueles que desenvolvem atividades próprias nas Secretarias de Educação, podem ser remunerados com os recursos da parcela não inferior a 70% do FUNDEB.

No artigo 61 da Lei nº 9.394/96, há um rol de profissionais considerados como da educação escolar básica, os quais ainda fazem parte daqueles aptos a serem remunerados com a parcela dos 70%:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são

I - professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II - trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III - trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.

Logo, para conceituar “profissionais da educação básica” com o objetivo de verificar a possibilidade de que sejam remunerados com os recursos de 70% do FUNDEB, a partir das alterações trazidas pela Lei nº 14.276/21 os servidores exercentes de funções técnico-administrativas e operacionais não necessitam mais ter formação em área pedagógica ou afim.

O objetivo principal do presente processo consiste na fixação de critérios mínimos a serem observados para se identificar quais seriam os profissionais de apoio técnico, administrativo e operacional, relacionados estritamente à educação básica, que estariam aptos a serem remunerados pela parcela de 70% dos recursos do FUNDEB.

O desempenho das funções nas redes de ensino da educação básica seria um dos requisitos a serem cumpridos; outro critério a ser respeitado corresponde ao efetivo exercício.

O conceito de efetivo exercício está explicitado no inciso III do § 1º do artigo 26 da Lei nº 14.113/20, sendo considerado como a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais, associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente da Administração que os remunera.

A vinculação não é descaracterizada por afastamentos temporários previstos legalmente com ônus para o empregador, se não implicarem em ruptura da relação jurídica existente.

Ressalta-se que o vínculo do agente com o ente público que o remunera deve ser direto e regular, isto é, contratual, temporário ou estatutário. Esse seria, portanto, mais um critério de observância obrigatória.

Quanto a tal aspecto, bem ponderou a Coordenadoria de Gestão Municipal no sentido de que:

“... aqueles profissionais em desvio de função, admitidos de forma precária e sem vinculação, igualmente aos terceirizados, não podem ser incluídos. Da mesma forma em relação aos profissionais que, pela descrição de seus cargos, desempenham as funções de docentes, suporte pedagógico, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico que não estejam exercendo suas funções destinadas à educação, como aqueles lotados em outras secretarias ou órgãos para execução de distintas funções daquelas pelas quais inicialmente possuíam vínculo (parte final do inciso II do § 1º do art. 26).

A legislação não prevê quais cargos detêm funções consideradas como de “apoio técnico, administrativo ou operacional”.

À vista disso, nos Municípios em que houver um quadro próprio de profissionais da educação, cujos cargos possuam atribuições definidas, os agentes que atuarem na educação básica podem ser contemplados com os recursos da parcela dos 70% do FUNDEB, inclusive, por exemplo, aqueles detentores dos cargos de secretários de escola, auxiliares de serviços gerais e merendeiras.

No Estado do Paraná, a Lei Complementar nº 123/08 dispõe acerca do quadro de servidores da educação básica da rede pública estadual, o qual é formado pelos cargos de Agente Educacional I e Agente Educacional II.

O cargo de Agente Educacional I possui as seguintes áreas de concentração: “manutenção de infraestrutura escolar e preservação do meio ambiente”, “alimentação escolar”, “interação com o educando”, “apoio à administração escolar” e “apoio operacional”. Já “administração escolar” e “operação de multimeios” são as áreas de concentração do cargo de Agente Educacional II.

Os anexos da Lei Complementar Estadual nº 156/13 (que alterou a Lei Complementar nº 123/08), trazem a descrição das atribuições desses dois cargos.

Nessa toada, em consonância com a manifestação do Ministério Público de Contas, entendo que, se o Município não possuir quadro próprio de profissionais da educação, há possibilidade de se adotar como parâmetro os anexos da Lei Complementar Estadual nº 156/13, a fim de verificar se as atribuições dos cargos de Agente Educacional I e II são compatíveis com as atribuições dos servidores da rede municipal de ensino.

Portanto, concluo pelo oferecimento da seguinte resposta:

Considerando as disposições da Lei nº 14.113/20, alterada pela Lei nº 14.276/21, podem ser remunerados com a parcela de 70% dos recursos do FUNDEB, os profissionais da educação básica, atuantes nas funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, que:

- i) estejam em efetivo exercício;
- ii) possuam vínculo direto e regular com o ente público que os remunera;
- iii) desempenhem suas atividades nas redes de ensino da educação básica.

Uma vez observado o cumprimento desses três requisitos mencionados, tem-se que:

a) nos Municípios em que houver quadro próprio de profissionais da educação, contendo cargos com atribuições definidas, os respectivos profissionais podem ser contemplados com a parcela de 70% dos recursos do FUNDEB;

b) se o Município não possuir quadro próprio de profissionais da educação, há possibilidade de que se adote como parâmetro o disposto nos anexos da Lei Complementar Estadual nº 156/13, com o intento de verificar se as atribuições dos cargos de Agente Educacional I e II são compatíveis com as atribuições dos profissionais da rede de ensino municipal.

2.1 DO VOTO

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

Considerando as disposições da Lei nº 14.113/20, alterada pela Lei nº 14.276/21, podem ser remunerados com a parcela de 70% dos recursos do FUNDEB, os profissionais da educação básica, atuantes nas funções de apoio técnico,

administrativo ou operacional, que: i) estejam em efetivo exercício; ii) possuam vínculo direto e regular com o ente público que os remunera; iii) desempenhem suas atividades nas redes de ensino da educação básica.

Uma vez observado o cumprimento desses três requisitos mencionados, tem-se que: a) nos Municípios em que houver quadro próprio de profissionais da educação, contendo cargos com atribuições definidas, os respectivos profissionais podem ser contemplados com a parcela de 70% dos recursos do FUNDEB; b) se o Município não possuir quadro próprio de profissionais da educação, há possibilidade de que se adote como parâmetro o disposto nos anexos da Lei Complementar Estadual nº 156/13, com o intento de verificar se as atribuições dos cargos de Agente Educacional I e II são compatíveis com as atribuições dos profissionais da rede de ensino municipal.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - considerando as disposições da Lei nº 14.113/20, alterada pela Lei nº 14.276/21, podem ser remunerados com a parcela de 70% dos recursos do FUNDEB, os profissionais da educação básica, atuantes nas funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, que: i) estejam em efetivo exercício; ii) possuam vínculo direto e regular com o ente público que os remunera; iii) desempenhem suas atividades nas redes de ensino da educação básica.;

II - uma vez observado o cumprimento desses três requisitos mencionados, tem-se que: a) nos Municípios em que houver quadro próprio de profissionais da educação, contendo cargos com atribuições definidas, os respectivos profissionais podem ser contemplados com a parcela de 70% dos recursos do FUNDEB; b) se o Município não possuir quadro próprio de profissionais da educação, há possibilidade de que se adote como parâmetro o disposto nos anexos da Lei Complementar Estadual nº 156/13, com o intento de verificar se as atribuições dos cargos de Agente Educacional I e II são compatíveis com as atribuições dos profissionais da rede de ensino municipal;

III - após o trânsito em julgado, encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações;

IV - encerrar e arquivar os autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e os Conselheiros Substitutos THIAGO BARBOSA CORDEIRO e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Tribunal Pleno, 13 de agosto de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 29.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

REGRAS DE TRANSIÇÃO

ACÓRDÃO Nº 3795/24 - APLICABILIDADE - REFORMA PREVIDENCIÁRIA

PROCESSO Nº : 174991/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : GUARAPREV - AUTARQUIA MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE GUARATUBA
INTERESSADO : EURIDES MORO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2542/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Não revogação das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005. Art. 36, II, da EC nº 103/2019. Necessidade de referendo legal expreso e integral. Ausência de lei específica. Irrevogabilidade tácita. Continuidade da aplicabilidade das regras antigas. Inaplicabilidade do Acórdão nº 3795/24 deste TCE/PR.

1 DO RELATÓRIO

O Trata-se de Consulta formulada pelo GUARAPREV – Previdência Social dos Servidores da Prefeitura de Guaratuba, indagando a respeito da revogação das regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 e quanto à aplicabilidade do Acórdão nº 3795/24 deste Tribunal, nos seguintes termos:

1) Considerando o disposto no inciso II do artigo 36 da Emenda Constitucional nº 103/2019, são aplicáveis as revogações das regras de transição previstas nos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003 e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 aos Municípios que já promoveram a reforma previdenciária própria, mas sem previsão legal expressa ou referendo integral legal expreso às referidas revogações, devendo as revogações serem consideradas implicitamente com a simples publicação da lei local?

2) Caso haja necessidade de previsão legal expressa ou referendo integral legal expreso às referidas revogações e o Município já tenha realizado a reforma previdenciária própria, mas sem a referida previsão legal expressa ou referendo integral legal expreso, as regras de transição previstas nos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003 e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 continuam sendo aplicáveis aos servidores que preencherem os requisitos, ainda que sejam implementados os requisitos de elegibilidade às referidas regras após a publicação da lei local? Nestes casos, seriam inaplicáveis as disposições do Acórdão nº 3795/24 do Tribunal Pleno do TCE/PR, na parte que condiciona a implementação dos requisitos, bem como os parâmetros para o cálculo, computando apenas as remunerações e posição funcional até o momento de revogação das “regras antigas”, podendo ser consideradas remunerações, requisitos e posição funcional adquiridos após a entrada em vigor do novo regime previdenciário local?

Foi apresentado Parecer Jurídico (peça 04) com a seguinte conclusão:

Diante do exposto, conclui-se que até que o Município de Guaratuba promova a alteração em sua legislação previdenciária local, prevendo expressamente o referendo às revogações previstas na EC 109/2019 ou prevendo expressamente a revogação das regras de transição anteriores, continua a vigor, para os servidores públicos municipais, a depender da data de ingresso no serviço público, as regras de transição previstas nos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003 e no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, independentemente da data de implementação dos requisitos ser anterior ou posterior a 02/03/2023 (último dia antes da concretização da reforma de previdência local, com a publicação da LC 15/2023).

Ademais, conclui-se que são inaplicáveis, nestes casos, as disposições do Acórdão nº 3795/24 do Tribunal Pleno do TCE/PR, na parte que pressupõe a revogação das referidas regras de transição anteriores, sendo que a remuneração parâmetro de integralidade dos servidores que se aposentarem pelas referidas regras de transição deve ser a última remuneração de fato, independentemente de ocorrer após 02/03/2023.

Após a devida distribuição, foi determinada a remessa dos autos à SJB – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que expediu a Informação nº 37/25 (peça 08), apresentando julgados deste Tribunal e do Supremo Tribunal Federal que poderiam ter relação com o tema trazido.

Nos termos do Despacho nº 483/25 (peça 09), foi determinada a remessa dos autos para a COAP – Coordenadoria de Atos de Pessoal e ao Ministério Público de Contas, para as devidas manifestações.

A COAP, através da Instrução nº 3386/25 (peça 10), apresentou resposta aos questionamentos nos seguintes termos:

Questão 01 - Não é possível considerar as revogações das regras de transição das ECs nº 41/2003 e nº 47/2005 como tácitas ou implícitas. A revogação somente se aperfeiçoa com a edição de lei específica, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que refere expressamente e integralmente tais revogações, conforme exige o art. 36, II, da EC nº 103/2019.

Questão 02 – Na ausência de lei que perfectibilize o referendo integral permanecem vigentes os artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003 e o artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, ainda que o ente federativo já tenha realizado a sua reforma da previdência, permanecendo, portanto, aplicáveis aos servidores que preencherem os requisitos de elegibilidade durante essa vigência.

Como consequência, essa situação não se amolda nas teses firmadas no Acórdão 3795/24 do Tribunal Pleno uma vez que o marco temporal delimitado na decisão é a data de revogação dos benefícios.”

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 161/25 – PGC (peça 11), apresentou respostas de acordo com as emitidas pela COAP, nos seguintes termos:

Questão 01 – Considerando o disposto no inciso II do art. 36 da EC nº 103/2019, não se pode considerar tácita ou implícita a revogação das regras de transição previstas nos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41/2003 e no art. 3º da

EC nº 47/2005. A revogação somente se aperfeiçoa mediante lei específica, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que refere expressa e integralmente tais revogações, conforme exige o dispositivo constitucional. Logo, a simples publicação da lei local sem previsão expressa ou referendo integral não afasta a aplicação das regras de transição anteriores, em favor dos servidores que ingressaram regularmente no serviço público, por meio de concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), em cargos efetivos. As premissas acima não se aplicam a empregados públicos, admitidos no regime CLT, e que posteriormente foram enquadrados ou efetivados como estatutários, circunstância que obriga a observância ao Prejulgado 28, desta Corte.

Questão 02 – Na ausência de previsão legal expressa ou referendo integral expresso, permanecem aplicáveis as regras de transição das ECs nº 41/2003 e 47/2005 aos servidores que ingressaram regularmente no serviço público, por meio de concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), em cargos efetivos, e que preencherem os requisitos, mesmo que a implementação ocorra após a publicação da reforma previdenciária local. Nessa hipótese, não se aplica o entendimento do Acórdão nº 3795/2024 do TCE/PR que condiciona os benefícios apenas até a data da revogação, sendo possível considerar remunerações, requisitos e posição funcional adquiridos após o início do novo regime.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise destes autos, acompanho integralmente os opinativos emitidos pelas Unidades Técnicas, conforme passo a expor.

Inicialmente, tendo em vista o disposto no art. 311, V, do RITCE/PR, cumpre destacar que as consultas devem ser formuladas em tese, não sendo possível firmar entendimentos de casos concretos, tendo em vista não ser competência deste Tribunal a atuação como consultor jurídico de seus jurisdicionados.

Desse modo, apesar de o Consulente ter apresentado questionamentos específicos referentes à sua legislação e a caso concreto, a resposta será formulada em tese, vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema a todos seus jurisdicionados, nos termos do art. 316 do RITCE/PR.

Quanto ao primeiro questionamento, a respeito da necessidade de previsão legal expressa ou referendo legal expresso quanto às revogações das regras de transição previstas nos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003 e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, verifico que deve haver referendo ou revogação expressa, conforme exige a parte final do art. 36, §1º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, *in verbis*:

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:
(...)

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

Conforme mencionado no parecer apresentado pelo Consulente, a melhor doutrina entende que não é possível a existência de revogação tácita das referidas regras de transição, através de mera aprovação de reforma estadual ou municipal previdenciária, sendo necessário dispositivo legal referendando ou revogando expressamente tais regras de transição, nos seguintes termos:

2.10. VIGÊNCIA/REVOGAÇÃO DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DAS EMENDAS 41/2003 E 47/2005

Essas antigas regras de transição de aposentadorias continuam em vigor nos estados, Distrito Federal e municípios até a data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente, nos termos do artigo 36, II, da Emenda 103/2019.

A meu ver, inexistente revogação tácita destas antigas regras de transição pela mera aprovação da reforma estadual ou municipal de previdência contemplando novas regras de transição. A UMA porque as novas regras de transição da reforma previdenciária local são compatíveis com as antigas regras de transição, não ocorrendo a revogação tácita. A DUAS porque não poderemos ter revogação tácita em prejuízo do servidor.

A TRÊS porque o artigo 36, II, da Emenda 103/2019, ao pontificar que “esta Emenda Constitucional entra em vigor para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente”, há expressa exigência de lei do ente federativo que promova a revogação das antigas regras de transição das Emenda 41 e 47 a fim de referendar a revogação perpetrada para a União por intermédio do artigo 35, III e IV, da EC 103/2019, inexistindo referendo tácito.¹

Conforme bem destacou a Coordenadoria de Atos de Pessoal,

o Ministério da Economia editou a Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, na qual foi realizada uma análise da eficácia das normas da reforma previdenciária sob a ótica da doutrina de José Afonso da Silva², onde se constatou que “as revogações promovidas pelo art. 35, incisos I, alínea “a”, III e IV, “não têm aplicabilidade constitucional para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios enquanto estiverem em período de vacância, já que dependem de referendo para o início de sua vigência³.”

Ainda nas palavras da COAP,

esse mesmo entendimento foi reiterado no âmbito do Ministério da Previdência Social, por meio da Portaria MTP nº 1.467/2022, que disciplina as diretrizes gerais para os RPPS dos entes federativos. O §1º do art. 159 da referida portaria estabelece, de modo expresse, que as revogações previstas no art. 35, I, “a”, III e IV da EC nº 103/2019 “somente entrarão em vigor para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente⁴.”

1 Amado, Frederico - Manual do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) / Frederico Amado e Larissa Mercês. - São Paulo. Editora JusPodivm, 2024, p. 102

2 Pg. 04 da peça 10.

3 Idem.

4 Pg. 05 da peça 10.

Este Tribunal de Contas já teve a oportunidade de se manifestar sobre a matéria, embora de modo indireto, através do Acórdão nº 848/22, onde restou vencedor voto divergente por mim apresentado, nos autos de Consulta nº 728808/20, restando constatado que a Lei Estadual nº 20.122/19 referendou expressamente a Emenda Constitucional nº 103/19, sendo necessário tal referendo expresso em razão de se tratar de dispositivos legais que restringem direitos fundamentais sociais, nos seguintes termos:

E isso porque, além de todos os argumentos já expostos pelas unidades técnicas que defendem tal posicionamento, argumentos os quais acato como razões de decidir, convenci-me de que **dar outra interpretação aos dispositivos legais analisados restringiria direitos fundamentais sociais** e poderia causar um hiato em que servidores mais antigos e mais novos teriam direitos e uma parcela entre aqueles poderia, ao menos em tese, ter direitos suprimidos por questões de interpretação legislativa.

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

[...]

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

A COAP ainda menciona o Acórdão nº 2296/24, onde se reafirmou que a revogação das regras de transição no Estado do Paraná somente ocorreu com a edição da Lei Complementar Estadual nº 233/21, evidenciando a necessidade revogação expressa por meio de lei.

Ainda nas palavras da COAP,

essa linha interpretativa foi defendida pelo Conselheiro Relator, Fernando Guimarães, no voto condutor do Acórdão nº 848/2022. Mesmo havendo previsão expressa de revogação na EC nº 103/2019 e na Lei Estadual nº 20.122/2019, ambas a condicionaram à edição de norma futura que disciplinasse os benefícios. Tal norma apenas veio com a LC nº 233/2021. Nesse sentido, o Relator destacou: “Quisesse o legislador deixar ao alvedrio do ente federado a opção legislativa que melhor lhe aprouvesse, o teria feito, mas não o fez. Em razão disso, reforça-se que não há palavras inúteis na lei e, se o legislador assim o fez, não podemos dispensar nenhuma das expressões exteriorizadas”. Esse paralelo com o Estado do Paraná é importante para destacar que não se admite a revogação tácita⁵.

Assim, conforme bem concluiu o Ministério Público de Contas,

a exigência de referendo legal integral impõe que o ente federativo se manifeste de forma inequívoca, por meio de texto normativo expresso, quanto à adesão às revogações promovidas pela EC nº 103/2019, especialmente no que se refere às regras de transição⁶.

5 Pg. 06 da peça 10.
6 Pg. 10 da peça 11.

Frente ao exposto, deve a ser respondido o primeiro questionamento de acordo com o opinativo exarado pela COAP, nos seguintes termos:

Resposta 01 - Não é possível considerar as revogações das regras de transição das ECs nº 41/2003 e nº 47/2005 como tácitas ou implícitas. A revogação somente se aperfeiçoa com a edição de lei específica, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que refere expressamente e integralmente tais revogações, conforme exige o art. 36, II, da EC nº 103/2019.

O segundo questionamento trata da aplicabilidade das regras de transição constitucionais aos servidores que preencherem seus requisitos após a publicação de lei local que tenha realizado reforma previdenciária, mas sem referendo expresso ou revogação expressa das referidas regras de transição, e se, em razão disso, seriam inaplicáveis as disposições do Acórdão nº 3795/24 do Tribunal Pleno do TCE/PR, na parte que condiciona a implementação dos requisitos, bem como os parâmetros para o cálculo, computando apenas as remunerações e posição funcional até o momento de revogação das “regras antigas”, podendo ser consideradas remunerações, requisitos e posição funcional adquiridos após a entrada em vigor do novo regime previdenciário local, adoto integralmente a resposta apresentada pelo Ministério Público de Contas.

No caso de ausência de referendo expresso e integral das revogações das regras de transição constitucionais, conforme exige o art. 36, II, da EC nº 103/2019,

os servidores ingressaram regularmente no serviço público, por meio de concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), em cargos efetivos, até a data-limite prevista e que preencham os requisitos legais têm direito à aposentadoria com base nessas normas, inclusive com reconhecimento da integralidade e da paridade, quando cabível, mesmo que a implementação ocorra após a edição⁷ de reforma previdenciária local.

Assim, ausente o referendo expresso e a consequente revogação das regras de transição constitucionais em âmbito local, previstas nos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003 e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, não é aplicável o Acórdão nº 3795/24 deste Tribunal na parte que pressupõe a revogação de tais regras de transição, por não encontrar respaldo fático ou normativo em âmbito local.

Desse modo, a remuneração de parâmetro para fins de integralidade é aquela efetivamente percebida no momento da aposentadoria, ainda que implementada após a reforma previdenciária municipal, tendo em vista a ausência da revogação das normas transitórias constitucionais, conforme acima exposto.

Ressalta-se que, conforme bem destacou o Ministério Público de Contas, “as premissas acima não se aplicam a empregados públicos, admitidos no regime

7 Pg. 13 da peça 11.

CLT, e que posteriormente foram enquadrados ou efetivados como estatutários, circunstância que obriga a observância ao Prejulgado 28, desta Corte”⁸.

Frente ao exposto, deve a ser respondido o segundo questionamento de acordo com o opinativo exarado pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Resposta 02 - Na ausência de previsão legal expressa ou referendo integral expresso, permanecem aplicáveis as regras de transição das ECs nº 41/2003 e 47/2005 aos servidores que ingressaram regularmente no serviço público, por meio de concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), em cargos efetivos, e que preencherem os requisitos, mesmo que a implementação ocorra após a publicação da reforma previdenciária local. Nessa hipótese, não se aplica o entendimento do Acórdão nº 3795/2024 do TCE/PR que condiciona os benefícios apenas até a data da revogação, sendo possível considerar remunerações, requisitos e posição funcional adquiridos após o início do novo regime.

Em face de todo o exposto, voto a presente Consulta seja respondida nos seguintes termos:

1) Considerando o disposto no inciso II do artigo 36 da Emenda Constitucional nº 103/2019, são aplicáveis as revogações das regras de transição previstas nos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003 e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 aos Municípios que já promoveram a reforma previdenciária própria, mas sem previsão legal expressa ou referendo integral legal expresso às referidas revogações, devendo as revogações serem consideradas implicitamente com a simples publicação da lei local?

Resposta 01 – Não é possível considerar as revogações das regras de transição das ECs nº 41/2003 e nº 47/2005 como tácitas ou implícitas. A revogação somente se aperfeiçoa com a edição de lei específica, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que refere expressamente e integralmente tais revogações, conforme exige o art. 36, II, da EC nº 103/2019.

2) Caso haja necessidade de previsão legal expressa ou referendo integral legal expresso às referidas revogações e o Município já tenha realizado a reforma previdenciária própria, mas sem a referida previsão legal expressa ou referendo integral legal expresso, as regras de transição previstas nos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003 e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 continuam sendo aplicáveis aos servidores que preencherem os requisitos, ainda que sejam implementados os requisitos de elegibilidade às referidas regras após a publicação da lei local? Nestes casos, seriam inaplicáveis as disposições do Acórdão nº 3795/24 do Tribunal Pleno do TCE/PR, na parte que condiciona a implementação dos requisitos, bem como os parâmetros para o cálculo, computando apenas as remunerações e posição funcional até o momento de revogação das “regras antigas”,

8 Idem.

podendo ser consideradas remunerações, requisitos e posição funcional adquiridos após a entrada em vigor do novo regime previdenciário local?

Resposta 02 – Na ausência de previsão legal expressa ou referendo integral expresso, permanecem aplicáveis as regras de transição das ECs nº 41/2003 e 47/2005 aos servidores que ingressaram regularmente no serviço público, por meio de concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), em cargos efetivos, e que preencherem os requisitos, mesmo que a implementação ocorra após a publicação da reforma previdenciária local. Nessa hipótese, não se aplica o entendimento do Acórdão nº 3795/2024 do TCE/PR que condiciona os benefícios apenas até a data da revogação, sendo possível considerar remunerações, requisitos e posição funcional adquiridos após o início do novo regime.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Considerando o disposto no inciso II do artigo 36 da Emenda Constitucional nº 103/2019, são aplicáveis as revogações das regras de transição previstas nos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003 e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 aos Municípios que já promoveram a reforma previdenciária própria, mas sem previsão legal expressa ou referendo integral legal expresso às referidas revogações, devendo as revogações serem consideradas implicitamente com a simples publicação da lei local?

Resposta 01 – Não é possível considerar as revogações das regras de transição das ECs nº 41/2003 e nº 47/2005 como tácitas ou implícitas. A revogação somente se aperfeiçoa com a edição de lei específica, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que refere expressamente e integralmente tais revogações, conforme exige o art. 36, II, da EC nº 103/2019;

II - Caso haja necessidade de previsão legal expressa ou referendo integral legal expresso às referidas revogações e o Município já tenha realizado a reforma previdenciária própria, mas sem a referida previsão legal expressa ou referendo integral legal expresso, as regras de transição previstas nos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003 e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 continuam sendo aplicáveis aos servidores que preencherem os requisitos, ainda que sejam implementados os requisitos de elegibilidade às referidas regras após a publicação da lei local? Nestes casos, seriam inaplicáveis as disposições do Acórdão nº 3795/24 do Tribunal Pleno do TCE/PR, na parte que condiciona a implementação

dos requisitos, bem como os parâmetros para o cálculo, computando apenas as remunerações e posição funcional até o momento de revogação das “regras antigas”, podendo ser consideradas remunerações, requisitos e posição funcional adquiridos após a entrada em vigor do novo regime previdenciário local?

Resposta 02 – Na ausência de previsão legal expressa ou referendo integral expresso, permanecem aplicáveis as regras de transição das ECs nº 41/2003 e 47/2005 aos servidores que ingressaram regularmente no serviço público, por meio de concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), em cargos efetivos, e que preencherem os requisitos, mesmo que a implementação ocorra após a publicação da reforma previdenciária local. Nessa hipótese, não se aplica o entendimento do Acórdão nº 3795/2024 do TCE/PR que condiciona os benefícios apenas até a data da revogação, sendo possível considerar remunerações, requisitos e posição funcional adquiridos após o início do novo regime.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 11 de setembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS EMENDA PARLAMENTAR IMPOSITIVA - AGENTE PÚBLICO - CAMPANHA ELEITORAL

PROCESSO N° : 104892/24
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
 INTERESSADO : ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT
 RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 2563/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Ponta Grossa. Questionamentos relacionados aos repasses provenientes de emendas parlamentares impositivas em ano de eleição. Lei n.º 9.504/1997 (Lei das Eleições). Resposta nos termos da fundamentação.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa, questionando o seguinte:

- a) Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral, constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997?
- b) Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?
- c) Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?

Pelo Despacho n.º 226/24 (peça 6), em atenção ao cumprimento do artigo 313, § 2º, do Regimento Interno¹, encaminhei os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública para informação.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública, por meio da Informação n.º 39/24 (peça 8), constatou que na ocasião inexistiam Acórdãos com força normativa sobre o tema questionado pela municipalidade.

Dessa forma, encaminhei os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da temática.

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 prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)

A Coordenadoria de Gestão Municipal se manifestou nos autos por meio da Instrução n.º 309/25 (peça 13), opinando pela resposta nos seguintes termos:

Pergunta: Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997?

Resposta: É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares. Não há vedação no ano eleitoral para a execução das despesas decorrentes das emendas individuais/impositivas, todavia deve o executivo tratar tais despesas com total transparência para que tanto a população quanto os candidatos ao pleito eleitoral possam acompanhá-las. Necessidade da lei orgânica local prever critérios e formas de execução das emendas parlamentares individuais/impositivas seguindo o texto constitucional alterado pela EC 86 e pela EC 126. As emendas individuais/impositivas são de execução obrigatória desde que aprovadas dentro dos ditames constitucionais. Em havendo claro favorecimento de algum candidato ou partido político na escolha das emendas individuais/impositivas que poderão ser executadas e as que poderão ser contingenciadas dentro dos limites legais, o Chefe do Poder Executivo poderá ser responsabilizado no âmbito da justiça eleitoral. Atentando-se para: se o gestor municipal não puder cumprir as emendas individuais devido às vedações legais durante o período eleitoral, ou em razão das respectivas emendas não cumprirem os requisitos mínimos de sua legitimidade, ele não incorrerá em descumprimento do orçamento, considerando a impossibilidade de execução das emendas em razão da legislação vigente. No caso de emendas que envolvem a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida, ainda que compatível tal destinação com as previsões da LDO e observado o artigo 26 da LRF, o gestor deve estar atento às proibições estabelecidas no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Se o gestor realizar transferências ou distribuições que possam ser consideradas como violação a vedação contida na Lei nº 9.504/1997, poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, ficando sujeito a sanções administrativas e eleitorais, incluindo, em casos mais graves, a cassação do mandato.

Pergunta: Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?

Resposta: Sim, com todas as considerações acima abordadas.

Pergunta: Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?

Resposta: Não há na legislação que trata das emendas impositivas e nem na legislação eleitoral data limite imposta para a execução das emendas impositivas, desde que atendidas as premissas apresentadas na primeira resposta, as emendas individuais impositivas, que são programações incluídas no orçamento por iniciativa do Legislativo, têm a obrigatoriedade de execução, o que impõe ao gestor a adoção de todos os meios necessários para a entrega dos bens e serviços previstos. No entanto, ainda que as emendas sejam classificadas como despesas discricionárias, são consideradas de execução obrigatória, especialmente para despesas primárias no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social. Por conseguinte, a Constituição Federal, por meio dos §§ 11 e 12 do artigo 165, juntamente com os artigos 62, 62-A e 62-B da LDO Federal de 2020, estabelece o dever da administração pública de executar essas programações. Contudo, tais obrigações devem ser cumpridas respeitando os seguintes condicionantes: a) os dispositivos

constitucionais e legais que fixam metas fiscais ou limites de despesas; b) a necessidade de cancelamento de despesas para a abertura de créditos adicionais; c) a existência de impedimentos técnicos devidamente justificados; e d) a possibilidade de contingenciamento, desde que respeitada a proporção sobre o total das despesas discricionárias. Noutras palavras, a obrigatoriedade de execução dessas programações, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pela LDO Federal 2020, impõe ao gestor a responsabilidade de garantir a entrega efetiva dos bens e serviços prometidos, respeitando os condicionantes legais e orçamentários. Desse modo, a observância das normas que regem a transferência de recursos da União e a execução orçamentária se torna fundamental para assegurar a transparência e a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Motivo pelo qual é forçoso que os gestores estejam atentos às diretrizes estabelecidas na lei municipal específica, garantindo que as emendas aprovadas se convertam em ações concretas em benefício da sociedade.²

O Ministério Público de Contas apresentou o Parecer n.º 31/25 – PGC (peça 14), concluindo pelas respostas transcritas a seguir:

Pergunta: Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997?

Resposta: Embora a Lei nº 9.540/1997 não tipifique a execução das emendas impositivas municipais como conduta vedada no período eleitoral, a juridicidade na concretização desta modalidade de despesa orçamentária condiciona-se: (I) ao atendimento das regras de observância obrigatória fixadas na Constituição Federal; (II) à observância das normas previstas nas respectivas Leis Orgânicas municipais; (III) à previsão e autorização na LOA, assim como a compatibilidade dos gastos com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas da administração pública definidas no PPA e na LDO, de modo que haja aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico local; e, (IV) que a destinação de recursos nos moldes do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Federal nº 4320/64 (arts. 12 e 16 a 19), não caracterize distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, conduta vedada pelo § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997. Reafirma-se que se excetuam da possibilidade de execução no ano eleitoral as emendas impositivas municipais reservadas à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, pelas razões já expostas por este Órgão Ministerial no Parecer nº 409/24-PGC, e deliberado pelo Pleno por ocasião do Acórdão nº 683/2025, na Consulta objeto dos autos nº 402460/24; de sorte que a legislação eleitoral há de ser observada também no que se refere à inscrição de restos a pagar. Para além de tais pressupostos, é dever dos Poderes Executivos municipais estabelecerem critérios claros de transparência, eficiência e rastreabilidade das emendas impositivas, na linha do decidido pelo STF no julgamento da ADI 7697/DF.

Pergunta: Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?

Resposta: As emendas parlamentares municipais iniciadas no exercício anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral por meio da inscrição de restos a pagar, desde que observado o limite fixado no art. 166, § 17 da Constituição Federal, e, no caso específico do Município de Ponta Grossa, aquele previsto no art. 114-A, § 9º da Lei Orgânica, bem como as

2 Disponível na peça 13, fl. 26.

condicionantes indicadas na resposta anterior; ou seja, que não envolvam a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, conduta vedada pelo § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997.

Pergunta: Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?

Resposta: A data limite para execução das despesas oriundas de emendas impositivas inscritas em restos a pagar, consoante facultado pelo art. 166, § 17 da Constituição Federal, observados os respectivos percentuais fixados no dispositivo, é o final do exercício seguinte ao término de vigência da LOA em que a despesa foi originalmente autorizada; excetuando-se, no ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, em razão da vedação contida no § 10 do art. 73, da Lei 9.504/97, consoante já deliberado no Acórdão nº 683/25 do Pleno.³

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, na medida em que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos artigos 311 e 312, inciso II, do Regimento Interno⁴.

Em relação ao primeiro questionamento “Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997?” observo que a indagação tem relativa semelhança com o questionamento formulado pelo Município de General Carneiro no âmbito dos autos de Consulta n.º 402460/24, de relatoria do ilustre Conselheiro José Durval Mattos do Amaral:

Poderá o Prefeito Municipal, no ano em que se realizar as eleições, cumprir as Emendas Impositivas do Poder Legislativo Municipal que não comportam contrapartida por parte dos beneficiários, com características de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, sem incorrer na vedação prevista no § 10, do art. 73 da Lei 9504/1997?

Resposta: Não. Não se legitima a transferências de recursos públicos a entidades privadas sem a prévia observância aos preceitos da Lei Federal n.º 4320/64 (arts. 12 e 16 a 19) e ao disposto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo necessária, ainda, a aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico da LDO local. Na hipótese de celebração de termo de fomento ou de colaboração para consecução de

³ Disponível na peça 13, fl. 27.

⁴ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese. Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: (...): II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

uma determinada política pública é necessária a prévia estipulação de um plano de trabalho, em consonância ao disposto na Lei Federal n.º 13.019/2014. Ainda que exista previsão orçamentária, o caráter de destinação gratuita, sem retorno dos beneficiários, torna inviável o cumprimento dessas emendas, reforçando o entendimento pela sua vedação.

Nos termos do § 10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/1997, é proibida a execução de programas sociais por agentes públicos durante o ano eleitoral, exceto em situações de calamidade pública, estado de emergência ou continuidade de programas que já estavam em execução no exercício anterior.

Essa vedação, objetiva tanto a proteção da igualdade de condições no pleito eleitoral como a prevenção do uso indevido da máquina pública para fins eleitorais. Por este motivo, a execução das emendas que tenham essas características deve ser evitada, a menos que seja comprovada sua compatibilidade com os programas contínuos, atendendo também aos critérios de transparência e legalidade.

De outra parte, é responsabilidade do gestor, antes do cumprimento de qualquer ementa impositiva, aferir se foi observado o percentual mínimo que necessariamente deve ser destinado às ações em saúde, assim como o percentual em despesas de capital, e ainda a compatibilidade da destinação aos programas previamente definidos na LDO e a existência de prévia lei autorizativa para a concessão de subvenção social, consoante preconiza o artigo 26 da LRF, observada a Lei n.º 4320/64.

Dessa forma, reitero o teor do Acórdão n.º 683/25 – Pleno (e com a retificação dada no Acórdão n.º 1049/25)⁵ para as hipóteses de execução de emendas parlamentares em período eleitoral, destinadas à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, nos termos da fundamentação (grifo nosso):

O regramento jurídico base para a demarcação do tema encontra-se colocado nos termos abaixo:

Art. 165 da CRFB: Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

- I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;
- II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
- III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

Art. 166 da CRFB: Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

5 Autos de Consulta n.º 402.460/24, sob relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

Art. 73 da Lei nº 9.504/97: 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:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e municípios, e dos Estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública

§10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

A situação distintiva da consulta formulada e a preocupação do gestor interessado é que as emendas impositivas visariam a distribuição gratuita de bens ou benefícios sem contrapartida dos beneficiários.

Apesar do caráter obrigatório de certos aditivos realizados pelos integrantes do Poder Legislativo à proposta orçamentária de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, obrigatoriedade essa introduzida a partir das Emendas Constitucionais nºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, isso não significa que automaticamente sempre deverão ser cumpridos/executados diante da natureza, objeto e destino a ser dado aos recursos.

Mesmo residindo em previsão de estatura constitucional, o orçamento impositivo encontra seus próprios limites, expressos no texto da Constituição ou também na legislação esparsa infraconstitucional.

Atento a tal conjuntura, o representante do Órgão Ministerial acertadamente lançou suas ponderações, com destaque para os trechos em sequência:

...a execução de emendas impositivas que resultem na distribuição gratuita de bens ou benefícios sem contrapartida dos beneficiários, e sem lei prévia, editada em conformidade ao que preconiza o artigo 26 da LRF, e observados os preceitos da Lei n.º 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19) no que tange às subvenções, configura violação da regra constitucional de validade da emenda e violação da legislação eleitoral.

É fato que as emendas disciplinadas pelas ECs nºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, conferem aos parlamentares o direito de propor alocações específicas no orçamento, com execução obrigatória, desde que respeitadas as normas constitucionais e legais, dentre elas:

- a obrigatoriedade de 1% das receitas correntes líquidas, ou seja, metade das emendas parlamentares impositivas, ser previamente destinada a ações de saúde;
- a obrigatoriedade de que 70% dos valores decorrentes de emendas parlamentares impositivas sejam destinadas a despesas de capital;

- a compatibilidade da destinação com programas e políticas públicas previamente definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e,
- edição de lei específica, nos termos do art. 26 da LRF, a autorizar a transferência a pessoas jurídicas, e observância aos preceitos da Lei n.º 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19), quando for o caso.

Em resumo, a **obrigatoriedade do cumprimento da emenda impositiva não é absoluta e está sujeita às restrições impostas pela constituição e pela legislação eleitoral.**

No cenário delineado pelo consultante, entende-se que emendas visando proporcionar à distribuição gratuita de bens ou benefícios, especialmente quando não há previa celebração de termo de colaboração e contrapartida por parte dos beneficiários, tampouco a aderência a programas previamente definidos na LDO e observados os requisitos da LRF, além de carecer legitimidade para a sua execução, conflitam diretamente com a proibição estabelecida pelo § 10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/1997.

A singela previsão na Lei Orçamentária Anual, atribuindo à emenda impositiva o caráter de destinação gratuita, sem qualquer retorno ou contraprestação, inviabiliza o cumprimento das respectivas emendas.

Nesse sentido, preleciona Rodrigo López Zilio⁶:

É possível cogitar da exclusão da conduta vedada se a distribuição realizada pela Administração pública exigir uma contrapartida do beneficiário, desde que esse ônus tenha razoabilidade e adequação com o fim público, não denotando nesse ato um caráter meramente eleitoreiro.[...]

Certo é que a regra geral de vedação comporta exceções, desde que comprovada a circunstância que a legitime.

Durante o ano eleitoral, a partir de 1º de janeiro do ano da eleição, qualquer distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios é proibida, **exceto** nas situações expressamente previstas em lei.

Por conseguinte, **se houver evidências claras de que as doações e benefícios já eram realizados em anos anteriores, que não foram introduzidos no ano eleitoral, que estão autorizados nos instrumentos orçamentários, e que, efetivamente, beneficiaram a população nos exercícios anteriores — e não se limitam apenas à mera previsão orçamentária —**, essas situações podem ser consideradas **exceções à regra.**

No entanto, é prudente considerar ainda, que:

- A distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social, financiados ou subvencionados pelo Poder Público, **não pode ser utilizada para promover candidatos, partidos políticos, federações ou coligações**, conforme estipula o art. 73, inciso IV, da Lei Federal n.º 9.504/97 e o art. 83, inciso IV, da Resolução TSE n.º 23.610/2019, com a redação alterada pela Resolução TSE n.º 23.671/2021 e,

- Os programas sociais que já estejam autorizados por lei e em execução orçamentária no exercício anterior **não podem ser implementados por entidades que estejam nominalmente vinculadas a candidatos ou que sejam mantidas por eles**, de acordo com o art. 73, § 11, da Lei Federal n.º 9.504/97.

[...]

... no recente julgamento realizado no dia 3 de dezembro de 2024, no âmbito da ADPF 854, o Ministro analisou novamente a questão das emendas impositivas. Nessa oportunidade, reiterou o seu entendimento já esposado nas ADIs 7688, 7659 e 7697, especialmente no que tange às emendas individuais, e reforçou o condicionamento da liberação de recursos à apresentação e aprovação prévias de planos de trabalho registrados em

6 ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 6ª edição, Porto Alegre: Verbo jurídico, 2018. 4. Apud 1.

plataforma específica como uma medida indispensável para assegurar a compatibilidade das emendas com os instrumentos de planejamento e controle orçamentário, especialmente o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Reforçou, também, que a exigência de planos de trabalho claros e aprovados, assegura que a aplicação dos recursos oriundos das emendas impositivas não apenas cumpra a legislação, mas também observe as diretrizes e limites fixados na LDO, protegendo o erário de aplicações inadequadas ou desconformes aos princípios constitucionais da eficiência, moralidade e legalidade.

[...]

Diante deste panorama, podemos concluir que a execução de emendas que impliquem na distribuição de bens ou serviços deve ser cuidadosamente avaliada e, preferencialmente, evitada, salvo quando puder demonstrar sua compatibilidade com programas contínuos e quando atender os critérios de transparência e legalidade, conforme reforçado pelo recente voto do Ministro Flávio Dino, o qual enfatizou a necessidade de prudência e responsabilidade na gestão pública durante períodos eleitorais.

Para finalizar, quanto ao **dever de execução**, acrescentamos que o § 10 do art. 165 da CF determina que esse dever se estenda a todas as programações finalísticas, ou seja, aquelas que resultam na entrega de bens e serviços. Desse modo, o descumprimento dessa obrigação pode levar à responsabilização administrativa e pessoal do gestor, o que implica sanções que podem variar de advertências até multas.

[...]

Salientamos, ainda, que ao contrário das despesas obrigatórias, cujo descumprimento aumenta automaticamente o passivo patrimonial, as programações impositivas não têm esse efeito direto, mas ainda assim implicam na responsabilidade do gestor em garantir sua execução, quando compatíveis com as regras constitucionais e programas definidos na LDO local, observado, ainda, a LRF (art. 26) e a Lei n.º 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19). Por outro lado, esbarramos nas vedações impostas pela legislação durante o período eleitoral, o qual obstam a realização de transferências voluntárias e a execução de obras que não estejam em andamento, além de restringir a criação ou aumento de despesas que possam beneficiar candidatos.

Como se vê, mesmo que haja a obrigatoriedade em executar as emendas impositivas, deverá o gestor observar as limitações legais durante o período eleitoral, até porque o descumprimento das normas eleitorais poderá resultar em penalidades.

Assim sendo, nos termos do Estudo Técnico apontado, **tendo em vista a vedação imposta pela legislação eleitoral às transferências especiais durante os três meses que antecedem as eleições, o gestor municipal não incorrerá em descumprimento do orçamento ao não cumprir as emendas individuais. Entretanto, a execução das emendas que não comportam contrapartida por parte dos beneficiários e que possuem características de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, o gestor deve ter cautela redobrada.**

É que, na espécie, essas transferências podem estar sujeitas às vedações previstas no § 10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/1997, que, como já exposto, proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela administração pública durante o período eleitoral, a fim de evitar o uso indevido da máquina pública em benefício de candidatos.

E, nesse caso, se o gestor realizar ações que possam ser interpretadas como violação dessa vedação, ele poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, o que pode resultar em sanções administrativas e eleitorais, incluindo a possibilidade de cassação do mandato.

Portanto, **é medida de inteira prudência não executar o orçamento na circunstância delineada.**

Nessa ordem de ideias, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.⁷

Destaco, no entanto, que a dúvida suscitada pela gestora do Município de Ponta Grossa é mais genérica, abrangendo qualquer modalidade de destinação de recursos previstos em emendas parlamentares impositivas municipais, hipótese que não se restringe à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios.

Conforme a jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral – TSE⁸, a vedação prevista no artigo 73⁹ deve ser interpretada de forma estrita, sem ampliações por analogia que possam restringir indevidamente a atuação legítima do gestor (grifo nosso):

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. UTILIZAÇÃO ILEGAL E DISTRIBUIÇÃO DESPROPORCIONAL DE RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL HABITACIONAL. CONDUTA VEDADA NÃO CONFIGURADA. ABUSO DE PODER CONFIGURADO. CASSAÇÃO DE DIPLOMA.

SÍNTESE DO CASO

1. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul rejeitou as preliminares arguidas e proveu, em parte, o recurso de Volmir Francescon para:

i) condenar Jairo Paulo Leyter ao pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00 pela prática da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97;

ii) cassar os diplomas de Jairo Paulo Leyter (Prefeito) e Auri Luiz Vassoler (Vice-prefeito), nos termos do art. 73, § 5º, da Lei n. 9.504/97 e do art. 22, inc. XIV, da LC n. 64/90;

iii) declarar a inelegibilidade de Jairo Paulo Leyter, pelo período de oito anos subsequentes à eleição de 2020, na forma do art. 22, inc. XIV, da LC n. 64/90, por abuso de poder político e de autoridade;

iv) e determinar a realização de novas eleições municipais majoritárias no Município de Entre Rios do Sul/RS.

2. Por meio da decisão agravada, dei parcial provimento ao agravo em recurso especial interposto por Jairo Paulo Leyter, apenas para afastar a condenação pela prática da conduta vedada descrita no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, mantidos os demais comandos do acórdão regional, inclusive a cassação dos diplomas do recorrente e de Auri Luiz Vassoler e a declaração de inelegibilidade do recorrente, pelo prazo de 8 anos subsequentes à eleição de 2020, na forma do art. 22, XIV, da Lei Complementar 64/90.

ANÁLISE DO AGRAVO REGIMENTAL DE JAIRO PAULO LEYTER

3. O Tribunal de origem consignou que não há discussão sobre a existência de lei autorizadora e da execução orçamentária em exercícios anteriores ao ano de 2020, referente ao programa social habitacional no Município de Entre Rios do Sul/RS, porquanto “a controvérsia reside no implemento do programa à margem da lei e com ampliação significativa de recursos no ano do pleito, resultando na obtenção de dividendos eleitorais mediante o uso indevido da máquina administrativa”.

7 Consulta n.º 402.460/24, sob Relatoria do Conselheiro Durval Amaral.

8 TSE - AREspEI: 060050191 ENTRE RIOS DO SUL - RS, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 09/03/2023, Data de Publicação: 22/03/2023.

9 Lei de Eleições n.º 9.504/97:

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

4. Não ficou configurada a conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.404/97, porquanto a ressalva legal admite a implementação de programas sociais, no ano das eleições, desde que o programa social esteja autorizado em lei e em execução orçamentária no exercício anterior, e – consoante o Tribunal Regional Eleitoral gaúcho – não há controvérsias acerca da existência desses requisitos no programa habitacional implementado no Município de Entre Rios do Sul/RS.

5. Na linha do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral: “Nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei (REspe nº 626–30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 4.2.2016)” (AgR–REspe 1196–53, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 12.9.2016).

6. Segundo constou do acórdão regional, ficou caracterizado o abuso de poder, diante do substancial incremento nas dotações orçamentárias e dos empenhos realizados pelo fundo habitacional, no último ano do governo do primeiro agravante, em 2020, o qual ostentou o percentual de 315,50% de aumento de despesa do programa habitacional, o que, por si só, foi suficiente para se constatar o uso desproporcional de recursos econômicos em favor da sua candidatura ao cargo de Prefeito do Município de Entre Rios do Sul/RS.

7. O Tribunal a quo registrou o desvirtuamento da política assistencial, a configurar o desvio de finalidade e o abuso de poder político na distribuição gratuita do benefício com intuito em obter vantagem eleitoral, em razão da inobservância de requisitos legais para execução do programa social habitacional, da transgressão à legalidade estrita e à transparência no procedimento administrativo, imprescindíveis no trato da coisa pública, o que permitiram a concessão de privilégios com uso de recursos públicos e o distanciamento da finalidade pública na sua distribuição.

8. O posicionamento da Corte de origem está alinhado à jurisprudência deste Tribunal, segundo a qual: “o abuso do poder político qualifica-se quando a estrutura da administração pública é utilizada em benefício de determinada candidatura” (RO 2650–41, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 8.5.2017), e “o abuso de poder econômico configura-se pelo uso desmedido de aportes patrimoniais que, por sua vultuosidade, é capaz de viciar a vontade do eleitor, desequilibrando, em consequência, o desfecho do pleito e sua lisura” (RO–El 3185–62, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 15.12.2021).

9. A gravidade do ato considerado ilícito ficou delineada no acórdão regional, o qual consignou que “a distribuição de benefícios assistenciais à margem do procedimento legal no período eleitoral, em valores exponencialmente superiores aos manejados em anos anteriores, a partir de programa social de grande e inequívoca repercussão, em atos praticados no seio da máquina estatal e com participação direta do candidato à reeleição, em um pleito definido por curta margem de 13 votos, configura fato grave que compromete o equilíbrio e a normalidade da escolha popular, a ensejar cassação de diploma e inelegibilidade por abuso do poder político (art. 22, inc. XIV, da LC n. 64/90)”.

10. Conforme este Tribunal Superior já decidiu: “o abuso do poder econômico, por sua vez, caracteriza-se pelo emprego desproporcional de recursos patrimoniais (públicos ou privados), com gravidade suficiente para afetar o equilíbrio entre os candidatos e macular a legitimidade da disputa” (AIJE 0601779–05, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 11.3.2021).

11. A partir das premissas fáticas delineadas no acórdão regional, resta inviável acolher a argumentação do agravante de não configuração do abuso de poder, sem a realização do reexame fático–probatório dos autos, providência vedada em sede de recurso especial, conforme o verbete sumular 24 do TSE.

ANÁLISE DO AGRAVO REGIMENTAL DE VOLMIR FRANCESCON

12. Não procede a alegação de que houve incorreção no trecho na decisão agravada ao entender que não ficou evidenciada a conduta vedada do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, porquanto a Corte regional registrou que não há controvérsias acerca da existência de lei autorizadora e da execução orçamentária do programa habitacional nos anos anteriores a 2020, de forma que os requisitos necessários para configuração da ressalva prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 encontram-se demonstrados.

13. “Nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei (REspe nº 626–30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJE 4.2.2016)” (AgR–REspe 1196–53, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE 12.9.2016).

14. Diante do conjunto fático–probatório descrito pelo Tribunal de origem, a conduta imputada ao investigado – consistente na concessão de benefícios assistenciais em ano eleitoral –, embora não se subsuma à vedação prescrita no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, tendo em vista a existência de lei autorizadora e já em execução orçamentária em exercícios anteriores, configurou conduta abusiva em razão dos excessos constatados na execução do programa assistencial, com vistas ao pleito de 2020, tal como delineado no aresto recorrido.

CONCLUSÃO

Agravos regimentais a que se nega provimento.

(TSE - AREspEI: 060050191 ENTRE RIOS DO SUL - RS, Relator.: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 09/03/2023, Data de Publicação: 22/03/2023) (grifo nosso).

O objetivo da norma eleitoral é impedir condutas que possam caracterizar abuso de poder político ou econômico, não se destinando a inviabilizar a execução de políticas públicas ou de emendas parlamentares obrigatórias.

Ressalto que a interpretação da norma eleitoral deve se dar sob a luz dos princípios constitucionais da legalidade e segurança jurídica. A imposição de sanções eleitorais e administrativas, como cassação de mandato ou inelegibilidade, exige fundamento legal claro e inequívoco, não se admitindo interpretações extensivas que possam restringir a liberdade administrativa do gestor ou comprometer o mandato parlamentar de forma desproporcional.

Dessa forma, como apontado pela unidade técnica, “é dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares”¹⁰. Embora não haja proibição expressa para a execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares impositivas durante o ano eleitoral, é imprescindível que a Administração Pública assegure plena publicidade sobre essas despesas, permitindo o acompanhamento por parte da sociedade e dos envolvidos no processo eleitoral.

As emendas parlamentares de natureza impositiva têm execução obrigatória, desde que observados os estritos termos constitucionais. Entretanto, caso se verifique

¹⁰ Disponível na peça 13, fl. 26.

que a escolha das emendas a serem executadas se deu de forma a beneficiar diretamente determinado candidato ou partido político, o chefe do Executivo poderá ser responsabilizado pela Justiça Eleitoral, por violação aos princípios da impessoalidade e da legalidade.

Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal já firmou o entendimento de que o cumprimento de emendas impositivas que tenham por objeto a entrega gratuita de bens ou benefícios, não deve ser realizado durante o ano eleitoral, salvo se puder ser claramente demonstrado que tais ações fazem parte de programas contínuos, com previsão em lei anterior e execução já em curso¹¹.

Na hipótese em que as emendas impositivas tenham previsão na Lei Orçamentária Anual, sua execução em ano eleitoral, inclusive nos três meses anteriores ao pleito, não tem vedação legal, desde que ausente o elemento de voluntariedade e não se trate de distribuição de bens com finalidade assistencial ou promocional.

Importa mencionar que a execução de emendas impositivas deve sempre respeitar os limites legais impostos pela Lei Federal n.º 4.320/1964¹², especialmente os arts. 12 e 16 a 19¹³, que tratam da destinação de recursos públicos, bem como o art. 26 da Lei Complementar n.º 101/2000¹⁴, que impõe condicionantes como a prévia autorização legislativa e a vinculação a programas de governo previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em se tratando de parcerias com organizações da sociedade civil, como entidades privadas sem fins lucrativos, a celebração de termos de fomento ou de colaboração exige a observância rigorosa da Lei n.º 13.019/2014¹⁵ (ou de qualquer

11 Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-emenda-orcamentaria-impositiva-nao-e-absoluta-e-esta-sujeita-a-restricoes/12181/N>.

12 Lei n.º 4.320/1964 - Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

13 Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: Despesas de Custeio; Transferências Correntes; Investimentos; Inversões Financeiras; Transferências de Capital.

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;

b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

14 Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 26. A destinação de recursos para direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

15 Lei Federal n.º 13.019/2014 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

regramento aplicável para outras hipóteses de vínculos do Poder Público com a esfera privada), com a apresentação de plano de trabalho previamente aprovado, objetivos claros e avaliação de resultados. A observância desses requisitos é indispensável para garantir a legalidade, a transparência e o controle da aplicação dos recursos.

Cumprido ao gestor municipal, ainda, analisar previamente se estão sendo observados os percentuais mínimos constitucionais e legais destinados à saúde e à educação descritos nas Emendas Constitucionais n.º 86 e 126, assim como verificar se há equilíbrio entre despesas correntes e de capital, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Saliento que, se o gestor municipal, no exercício da sua função, constatar que determinada emenda impositiva não pode ser executada em razão das vedações legais do período eleitoral, ou por ausência dos requisitos de legalidade e compatibilidade com as políticas públicas previamente aprovadas, não se configurará descumprimento do orçamento. Nessa hipótese, trata-se de atuação legítima e prudente, alinhada aos princípios constitucionais da moralidade, legalidade e impessoalidade.

Considerando o contexto geral do questionamento, em um cenário em que as emendas parlamentares não constituem transferências voluntárias, nem se caracterizam necessariamente como distribuição gratuita de bens ou valores, concluo que não há vedação legal para os repasses provenientes das emendas, observadas as exigências constitucionais, legais e eleitorais aplicáveis.

É evidente que se o repasse de recursos estiver associado a ações que se desviem da finalidade pública, ou se for comprovada sua utilização com fins indevidos (“eleitoreiros”), outras normas do ordenamento jurídico poderão ser acionadas, inclusive aquelas relacionadas ao abuso de poder político, ao abuso de poder econômico ou ao uso indevido dos meios de comunicação e da estrutura pública.

Pelo exposto, acolho a tese central constante do Parecer do Ministério Público de Contas¹⁶, no sentido de que a resposta ao questionamento deve ser colocada da seguinte forma:

Embora a Lei n.º 9.540/1997 não tipifique a execução de emendas impositivas municipais como conduta vedada no período eleitoral, a execução desta modalidade de despesa orçamentária condiciona-se: (I) ao atendimento das regras de observância obrigatória fixadas na Constituição Federal; (II) à observância das normas previstas nas respectivas Leis Orgânicas municipais, quando houver disciplina sobre a execução obrigatória e limites de restos a pagar; (III) à previsão e autorização na Lei Orçamentária Anual (LOA), com a devida compatibilidade dos gastos com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas da administração pública definidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de modo que haja aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico local; e, (IV) à destinação de recursos, nos moldes do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos arts. 12 e 16 a 19 da Lei Federal n.º 4.320/1964, sem que tal

16 Disponível na peça 14, fls. 22 e 27.

destinação configure distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública – conduta vedada pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997. Conforme já decidido por este Tribunal no Acórdão n.º 683/25 – Pleno, no âmbito dos autos de Consulta n.º 402460/24, a execução de emendas que envolvam distribuição gratuita de bens ou benefícios, ainda que previstas no orçamento, encontra-se vedada durante o ano eleitoral, inclusive quando inscritas em restos a pagar, salvo nos casos excepcionados pela própria norma eleitoral (programas contínuos em execução orçamentária anterior, situação de emergência ou de calamidade pública). Além de tais pressupostos, é dever do Poder Executivo municipal assegurar que a execução das emendas impositivas observe critérios de transparência, rastreabilidade e aderência a políticas públicas, na linha do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7697/DF.

Em relação ao segundo questionamento “Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?”, conforme já mencionado, quando da análise do primeiro questionamento, é possível a concretização das emendas parlamentares em ano eleitoral com todas as considerações acima abordadas.

Assim, novamente, acolho a tese do Ministério Público de Contas, no seguinte sentido:

Sim. As emendas parlamentares impositivas municipais iniciadas no exercício anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral, desde que: (I) sua execução esteja formalizada por meio da inscrição válida em restos a pagar, nos termos do art. 166, § 17, da Constituição Federal, e dentro dos limites percentuais fixados tanto pela norma constitucional quanto, quando aplicável, pela Lei Orgânica do Município; (II) estejam atendidas todas as condicionantes constitucionais e legais previstas na resposta ao primeiro questionamento, especialmente quanto à vinculação a políticas públicas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, à previsão orçamentária e à existência de plano de trabalho quando houver repasse a entidades privadas; e, sobretudo, (III) não envolvam a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, o que é vedado expressamente pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997, salvo nas hipóteses excepcionais ali previstas”.

Em relação ao terceiro questionamento “Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?”, o Ministério Público de Contas fundamentou no seguinte sentido¹⁷:

Ressalta-se, contudo, que a regular execução de emendas parlamentares, aprovadas na edição da Lei Orçamentária Anual, deve ocorrer até dia 31 de dezembro do ano de vigência da LOA, e, apenas em caráter excepcional, incluído em restos a pagar, observados os percentuais fixados na Constituição Federal.

Como já referido neste opinativo, o art. 114-A, § 9º da Lei Orgânica do Município de Ponta Grossa, autoriza expressamente a inscrição de restos a pagar da execução financeira das emendas obrigatórias, fixando o limite de 0,6% da RCL realizada no exercício anterior, respeitando-se o teto de 1% da RCL previsto no art. 166, § 17 da CF/88. Vejamos:

Art. 114-A As emendas de Vereadores ao projeto de lei orçamentária anual, respeitados os limites e disposições deste artigo, serão de execução obrigatória. (AC)

17 Disponível na peça 14, fl. 24.

(...)

§ 9º Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 3º deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (destacamos)

Trata-se, assim, de matéria devidamente disciplinada na Lei Orgânica Municipal, motivo pelo qual este Órgão Ministerial entende que, excetuadas àquelas que preveem a distribuição gratuita de bens, em que a regra do art. 73, § 10 da Lei Federal n.º 9.504/1997 deve ser observada, as demais emendas parlamentares municipais iniciadas no exercício anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral por meio da inscrição de restos a pagar, desde que observado o limite fixado no art. 166, § 17 da CF/88, e, no caso específico do Município de Ponta Grossa, aquele previsto no art. 114-A, § 9º da Lei Orgânica. Em resumo, de modo geral, como regra para todos os municípios, a inscrição em restos a pagar das emendas obrigatórias facultada pelo art. 166, § 17 da Constituição Federal, observados os respectivos percentuais fixados no dispositivo, possuem como prazo limite de execução o final do exercício seguinte ao término de vigência da LOA em que a despesa foi originalmente autorizada; excetuando-se, no ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, em face do disposto no disposto no § 10 do art. 73, da Lei 9.504/97, e em observância ao deliberado pelo Pleno por ocasião do Acórdão n.º 683/2025, na Consulta objeto dos autos n.º 402460/24.

O prazo final para a utilização dos recursos referentes a emendas impositivas que foram inscritas como restos a pagar, conforme permitido pelo § 17 do art. 166 da Constituição Federal¹⁸, respeitando os percentuais definidos nesse artigo, é até o fim do exercício financeiro seguinte ao da expiração da Lei Orçamentária Anual – LOA que autorizou originalmente a despesa.

Sendo assim, acolho a tese do opinativo ministerial¹⁹, no sentido de que a resposta seja da seguinte maneira:

A data limite para execução das despesas oriundas de emendas impositivas inscritas em restos a pagar, conforme facultado pelo art. 166, § 17, da Constituição Federal, observados os respectivos percentuais fixados no dispositivo, é o final do exercício seguinte ao término de vigência da Lei Orçamentária Anual (LOA) em que a despesa foi originalmente autorizada; excetuando-se, no ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, em razão da vedação contida no § 10 do art. 73, da Lei 9.504/1997, nos termos do deliberado pelo Tribunal de Contas no Acórdão n.º 683/25 – Pleno.

2.1 VOTO

Em face de todo o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa, na pessoa de sua Prefeita, Elizabeth Silveira Schmidt, para respondê-la nos seguintes termos:

18 Art. 166. (...) § 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

19 Disponível na peça 14, fl. 27.

Questionamento 01: Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997? Resposta: Embora a Lei n.º 9.540/1997 não tipifique a execução de emendas impositivas municipais como conduta vedada no período eleitoral, a execução desta modalidade de despesa orçamentária condiciona-se: (I) ao atendimento das regras de observância obrigatória fixadas na Constituição Federal; (II) à observância das normas previstas nas respectivas Leis Orgânicas municipais, quando houver disciplina sobre a execução obrigatória e limites de restos a pagar; (III) à previsão e autorização na Lei Orçamentária Anual (LOA), com a devida compatibilidade dos gastos com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas da administração pública definidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de modo que haja aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico local; e, (IV) à destinação de recursos, nos moldes do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos arts. 12 e 16 a 19 da Lei Federal n.º 4.320/1964, sem que tal destinação configure distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública – conduta vedada pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997. Conforme já decidido por este Tribunal no Acórdão n.º 683/25 – Pleno, no âmbito dos autos de Consulta n.º 402460/24, a execução de emendas que envolvam distribuição gratuita de bens ou benefícios, ainda que previstas no orçamento, encontra-se vedada durante o ano eleitoral, inclusive quando inscritas em restos a pagar, salvo nos casos excepcionados pela própria norma eleitoral (programas contínuos em execução orçamentária anterior, situação de emergência ou de calamidade pública). Além de tais pressupostos, é dever do Poder Executivo municipal assegurar que a execução das emendas impositivas observe critérios de transparência, rastreabilidade e aderência a políticas públicas, na linha do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7697/DF.

Questionamento 02: Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?

Resposta: Sim. As emendas parlamentares impositivas municipais iniciadas no exercício anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral, desde que: (I) sua execução esteja formalizada por meio da inscrição válida em restos a pagar, nos termos do art. 166, § 17, da Constituição Federal, e dentro dos limites percentuais fixados tanto pela norma constitucional quanto, quando aplicável, pela Lei Orgânica do Município; (II) estejam atendidas todas as condicionantes constitucionais e legais previstas na resposta ao primeiro questionamento, especialmente quanto à vinculação a políticas públicas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, à previsão orçamentária e à existência de plano de trabalho quando houver repasse a

entidades privadas; e, sobretudo, (III) não envolvam a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, o que é vedado expressamente pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997, salvo nas hipóteses excepcionais ali previstas.

Questionamento 03: Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?

Resposta: A data limite para execução das despesas oriundas de emendas impositivas inscritas em restos a pagar, conforme facultado pelo art. 166, § 17, da Constituição Federal, observados os respectivos percentuais fixados no dispositivo, é o final do exercício seguinte ao término de vigência da Lei Orçamentária Anual (LOA) em que a despesa foi originalmente autorizada; excetuando-se, no ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, em razão da vedação contida no § 10 do art. 73, da Lei 9.504/1997, nos termos do deliberado pelo Tribunal de Contas no Acórdão n.º 683/25 – Pleno.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado pela unidade à peça 12.

Após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno²⁰.

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, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, a presente Consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa, na pessoa de sua Prefeita, Elizabeth Silveira Schmidt, para respondê-la nos seguintes termos:

I - Questionamento 01: Na esfera municipal, a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas em ano eleitoral constitui conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral, nos termos do art. 73 da Lei 9.504/1997?

Resposta: Embora a Lei n.º 9.540/1997 não tipifique a execução de emendas impositivas municipais como conduta vedada no período eleitoral, a execução desta modalidade de despesa orçamentária condiciona-se: (I) ao atendimento das

20 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010) (...)

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;

regras de observância obrigatória fixadas na Constituição Federal; (II) à observância das normas previstas nas respectivas Leis Orgânicas municipais, quando houver disciplina sobre a execução obrigatória e limites de restos a pagar; (III) à previsão e autorização na Lei Orçamentária Anual (LOA), com a devida compatibilidade dos gastos com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas da administração pública definidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de modo que haja aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico local; e, (IV) à destinação de recursos, nos moldes do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos arts. 12 e 16 a 19 da Lei Federal n.º 4.320/1964, sem que tal destinação configure distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública – conduta vedada pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997. Conforme já decidido por este Tribunal no Acórdão n.º 683/25 – Pleno, no âmbito dos autos de Consulta n.º 402460/24, a execução de emendas que envolvam distribuição gratuita de bens ou benefícios, ainda que previstas no orçamento, encontra-se vedada durante o ano eleitoral, inclusive quando inscritas em restos a pagar, salvo nos casos excepcionados pela própria norma eleitoral (programas contínuos em execução orçamentária anterior, situação de emergência ou de calamidade pública). Além de tais pressupostos, é dever do Poder Executivo municipal assegurar que a execução das emendas impositivas observe critérios de transparência, rastreabilidade e aderência a políticas públicas, na linha do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7697/DF;

II - Questionamento 02: Na esfera municipal, as emendas parlamentares iniciadas no ano anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral?

Resposta: Sim. As emendas parlamentares impositivas municipais iniciadas no exercício anterior podem ser concretizadas em ano eleitoral, desde que: (I) sua execução esteja formalizada por meio da inscrição válida em restos a pagar, nos termos do art. 166, § 17, da Constituição Federal, e dentro dos limites percentuais fixados tanto pela norma constitucional quanto, quando aplicável, pela Lei Orgânica do Município; (II) estejam atendidas todas as condicionantes constitucionais e legais previstas na resposta ao primeiro questionamento, especialmente quanto à vinculação a políticas públicas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, à previsão orçamentária e à existência de plano de trabalho quando houver repasse a entidades privadas; e, sobretudo, (III) não envolvam a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, o que é vedado expressamente pelo § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997, salvo nas hipóteses excepcionais ali previstas;

III - Questionamento 03: Caso seja possível a situação anterior, qual a data limite para o Município transferir os recursos e realizar as emendas com a entrega dos bens até o usuário final?

Resposta: A data limite para execução das despesas oriundas de emendas impositivas inscritas em restos a pagar, conforme facultado pelo art. 166, § 17, da Constituição Federal, observados os respectivos percentuais fixados no dispositivo, é o final do exercício seguinte ao término de vigência da Lei Orçamentária Anual (LOA) em que a despesa foi originalmente autorizada; excetuando-se, no ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, em razão da vedação contida no § 10 do art. 73, da Lei 9.504/1997, nos termos do deliberado pelo Tribunal de Contas no Acórdão n.º 683/25 – Pleno;

IV - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado pela unidade à peça 12;

V - encaminhar à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno²¹.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 11 de setembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual n.º 17.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

21 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010) (...)

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;

VIGILÂNCIA E MONITORAMENTO ESCOLAR CONTABILIZAÇÃO - EDUCAÇÃO - MÍNIMO CONSTITUCIONAL

PROCESSO N° : 653349/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE VERÊ
INTERESSADO : ADEMILSO ROSIN, MUNICÍPIO DE VERÊ, PAULO ROBERTO
WEISSHEIMER
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 1987/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Possibilidade de inclusão, no mínimo constitucional obrigatório de aplicação de recursos na área da educação, dos dispêndios referentes a serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nas unidades escolares da rede municipal de ensino. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (VENCEDOR)

Trata-se de Consulta apresentada pelo então Prefeito do Município de Verê, Sr. Admilso Rosin, com os seguintes quesitos:

1. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para a prestação de serviços de vigilância nos estabelecimentos de ensino da rede municipal de ensino?
2. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nos estabelecimentos da rede municipal de ensino?

A Assessoria Jurídica do Município emitiu parecer (peça 4), concluindo pela possibilidade de contabilizar tais dispêndios no mínimo constitucional da educação.

Mediante o Despacho n° 444 1477/24 (peça 6), admiti o processamento da Consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca afirmou não ter localizado decisões específicas sobre o tema, e relacionou alguns julgados que eventualmente poderiam auxiliar no deslinde das questões (Informação n° 122/24, peça 7).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, por meio do Despacho n° 1030/24 (peça 12), informou que há impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, solicitando, então, que, após o julgamento, os autos retornem para ciência e encaminhamentos necessários às demais unidades técnicas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 6249/24 (peça 13), manifestou-se pelo oferecimento das seguintes respostas:

1. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação da contratação de empresa para a prestação de serviços de vigilância nos estabelecimentos de ensino da rede municipal de ensino?

RESPOSTA: Somente após e, se atendidos todos os gastos relacionados diretamente com a qualidade da oferta de ensino.

2. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nos estabelecimentos da rede municipal de ensino?

RESPOSTA: A resposta é a mesma da pergunta anterior, visto que a instalação de equipamentos de monitoramento pode ser inserida no conceito de serviço de vigilância.

O Ministério Público de Contas opinou pela resposta aos quesitos nos estritos termos da instrução técnica, como segue: “Embora seja juridicamente possível o uso de recursos do Fundeb para a contratação de serviços ou aquisição de equipamentos de vigilância, essa utilização deve ser precedida por uma análise criteriosa que priorize despesas essenciais ao funcionamento e à qualidade da educação” (Parecer nº 418/24, peça 14).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O consultante visa a obter esclarecimentos acerca da possibilidade de se contabilizar, no mínimo constitucional de 25% para a área da educação, os dispêndios referentes à prestação de serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras de monitoramento, nas unidades escolares da rede municipal de ensino.

Ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese, pois cumpridos os pressupostos de admissibilidade¹.

De início, cumpre transcrever o que dispõe o artigo 212 da Constituição Federal:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O texto constitucional é expresso no sentido da obrigatoriedade de os Municípios destinarem, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, ao menos 25% da receita oriunda de impostos, incluída a proveniente de transferências.

¹ Regimento Interno do TCE/PR:

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

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

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

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

V - ser formulada em tese.

As diretrizes e bases da educação nacional foram estabelecidas pela Lei nº 9.394/96, a qual, ao regulamentar aquele dispositivo da Constituição, relacionou, em seu artigo 70, quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, com vinculação dos recursos às finalidades essenciais das instituições educacionais, e, por outro lado, no artigo 71 definiu quais não devem ser classificadas como tal:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar;
- IX - realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em seu parecer², o Ministério Público de Contas transcreveu orientação fornecida pelo Ministério da Educação a respeito do que se enquadraria no conceito de despesas destinadas à “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino” (artigo 70, II, da Lei nº 9.394/96).

2 Parecer nº 418/24-PGC, peça 14.

A compreensão é de que essas despesas estariam relacionadas com toda infraestrutura necessária para garantir a educação, tais como construções, reformas, ampliações, aquisição de mobiliário, laboratórios, equipamentos para o bom funcionamento das instituições, dentre outros.

À vista disso, conclui-se que, de fato, há possibilidade de que a aquisição e a instalação de câmeras de monitoramento nos estabelecimentos de ensino sejam classificadas na previsão a que se refere o inciso II do artigo 70 da Lei nº 9.394/96, em que pese não constarem expressamente do dispositivo legal.

O novo Fundeb (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, a qual primou por maior eficiência no direcionamento dos recursos públicos.

Quanto ao termo “realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino” (artigo 70, V, da Lei nº 9.394/96), o Manual de Orientação do novo Fundeb³, disponibilizado pelo Ministério da Educação, esclarece que consiste em “Despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais pode se destacar: serviços diversos (ex.: de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino (ex.: papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas etc.).

Conforme dispõe o artigo 12 da Lei nº 4.320/64⁴, a despesa pública orçamentária classifica-se em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital.

Os dispêndios que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de bens de capital são classificados na categoria “Despesas de Capital”.

A Emenda Constitucional nº 108/20 estabeleceu que, da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) pela União, 15% (quinze por cento), no mínimo, deve ser aplicado em despesas de capital⁵.

Do mesmo modo, a Lei nº 14.113/20, ao regulamentar o novo Fundeb, assim dispõe:

3 https://undime.org.br/uploads/documentos/phpHIRhJJ_605a491290c95.pdf

4 Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

5 CF, Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (...)

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea “c” do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea “b” do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

Art. 27. Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do caput do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital.

No Manual de Orientação do novo Fundeb ressaltou-se, sobre esse aspecto, que o Fundo “prevê que pelo menos 15% dos recursos da complementação-VAAT sejam destinados para despesas de capital por cada rede de ensino beneficiada. Dessa forma, o novo Fundeb garante que parte dos recursos seja destinado para melhoria da infraestrutura escolar, por meio de investimentos em construção de salas de aula, compra de mobiliários e outros equipamentos necessários ao ensino”.

A Lei nº 14.113/20 dispõe acerca da utilização dos recursos dos Fundos de educação, disciplinando, em seu artigo 25, que tais valores, inclusive os provenientes de complementação da União, devem ser utilizados pelos Municípios, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, conforme previsto no artigo 70 da Lei nº 9.394/96.

Já no seu artigo 29, a Lei nº 14.113/20 prevê vedações quanto ao emprego dos valores:

Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

- I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o [art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#);
- II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do [§ 7º do art. 212 da Constituição Federal](#);
- III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Assim, considerando o regramento da Lei nº 14.113/20, os recursos atrelados ao Fundeb devem ter seu direcionamento voltado apenas às situações que envolvem manutenção e desenvolvimento da educação básica.

A respeito, bem ponderou o Órgão Ministerial:

Nesse ponto, entendemos que a interpretação desse dispositivo deve ser feita de forma ampla, permitindo que os recursos sejam direcionados não apenas a despesas com a infraestrutura física das unidades educacionais, mas também com a manutenção de um ambiente seguro e adequado ao desenvolvimento das atividades escolares.

Nesse sentido, é importante destacar que a segurança nas unidades educacionais é uma preocupação fundamental para garantir um ambiente propício à aprendizagem e ao bem-estar dos alunos, professores e funcionários. Ao adotar essa perspectiva, entende-se que as escolas, como parte integrante da comunidade e reflexo da sociedade em que estão inseridas, devem estar protegidas.

A segurança escolar, enquanto fator essencial para a promoção de um ambiente propício ao aprendizado, deve ser considerada como parte da manutenção das condições adequadas para o exercício da educação.

Nessa senda, entende-se que o direcionamento de recursos para a prestação do serviço de vigilância nas unidades escolares da rede municipal de ensino, inserido num contexto educacional, caracteriza-se como uma despesa relativa à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos dispostos pelo inciso V do artigo 70 da Lei nº 9.394/96, podendo, como consequência, ser computada para o atingimento do mínimo de 25% de aplicação, exigido constitucionalmente.

Não há dúvidas de que as aplicações de recursos pretendidas, em tese, pelo consulente, estão relacionadas a medidas que atendem ao interesse público, visando a prevenir ações ilícitas e violentas e a assegurar ambientes escolares mais seguros, protegidos e bem estruturados na rede municipal de educação, de maneira a possibilitar, por conseguinte, melhores condições de ensino e aprendizado.

Sobre o tema, cabível, ainda, destacar alguns preceitos constitucionais.

A Constituição da República prescreve acerca da atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e na educação infantil, competindo-lhes manter programas relacionados a tais áreas, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Segundo a Carta Magna, a distribuição dos recursos públicos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino deve garantir prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que diz respeito à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade.

Logo, o texto constitucional delimitou o que deve ser priorizado e, a esse respeito, assim destacou a Coordenadoria de Gestão Municipal⁶:

Nos gastos obrigatórios e que são computados no percentual de 25% exigidos na Constituição Federal há outras aquisições mais diretamente relacionadas com a qualidade da educação ofertada, como por exemplo o material didático-escolar, a estrutura das salas de aula, equipamentos necessários ao ensino, realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, manutenção de programas de transporte escolar dentre outros, conforme define quais despesas poderão ser contabilizadas com esta finalidade, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), em seu artigo 70.

Nessa toada, apesar de se entender pela possibilidade de utilização dos recursos vinculados à educação para serviços de vigilância e instalação de câmeras, concordo com o posicionamento da unidade técnica e do Órgão Ministerial no sentido de que, quanto à aplicação de tais recursos, o gestor público deve dar primazia às ações e aquisições mais diretamente relacionadas com os elementos imprescindíveis ao processo de ensino-aprendizagem e com o padrão de qualidade do ensino, conforme limites definidos pela Lei nº 9.394/96.

Portanto, concluo pelo oferecimento da seguinte resposta: há possibilidade de se contabilizar, no mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na

6 Instrução nº 6249/24-CGM, peça 13.

área da educação, os dispêndios referentes a serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nas unidades escolares da rede municipal de ensino, desde que, anteriormente, de maneira efetiva, já tenham sido priorizadas as despesas essenciais ao funcionamento pleno do sistema de ensino e à qualidade da educação.

Cumprе ressaltar que também deve ser demonstrada, pelo gestor, a necessidade dos serviços de vigilância e/ou das câmeras de monitoramento para o ambiente escolar, com as devidas justificativas.

3 VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (VENCEDOR)

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da Consulta apresentada pelo Sr. Admilso Rosin para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Há possibilidade de se contabilizar, no mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na área da educação, os dispêndios referentes a serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nas unidades escolares da rede municipal de ensino, desde que:

I - anteriormente, de maneira efetiva, já tenham sido priorizadas as despesas essenciais ao funcionamento pleno do sistema de ensino e à qualidade da educação; e

II - também seja demonstrada a necessidade dos serviços de vigilância e/ou das câmeras de monitoramento para o ambiente escolar, com as devidas justificativas.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

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

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Verê, que busca as respostas para duas perguntas:

1. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para a prestação de serviços de vigilância nos estabelecimentos de ensino da rede municipal de ensino?
2. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nos estabelecimentos da rede municipal de ensino?

O Relator, Conselheiro Ivan Bonilha, apresenta voto para responder de forma afirmativa aos questionamentos, concluindo pela possibilidade de se contabilizar, no mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na área de educação, os gastos referentes aos serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras

de monitoramento nas unidades escolares da rede municipal de ensino, desde que, anteriormente e de maneira efetiva, já tenham sido priorizadas as despesas essenciais ao funcionamento pleno do sistema de ensino e qualidade da educação.

Em que pese as razões apresentadas pelo Relator, divirjo pelos motivos que passarei a expor.

Apesar de condicionar a prioridade com despesas essenciais à manutenção da rede de ensino, o Relator trouxe uma solução ampla para autorizar a contabilização do mínimo constitucional de 25% para os gastos referentes aos serviços de vigilância. Entendo que há necessidade de ser restringido este entendimento.

O Brasil construiu, ao longo das últimas décadas, um sólido arcabouço legal para assegurar a destinação adequada de recursos à educação. A Emenda Calmon (EC nº 24/1983) estabeleceu percentuais mínimos de investimento, ampliados pela Constituição de 1988, que fixou em seu art. 212 a obrigatoriedade da União aplicar no mínimo 18%, e estados, DF e municípios 25% da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino. A CF/88 também consolidou os pilares da universalização, democratização, profissionalização da gestão e reorganização federativa. A EC nº 14/1996 instituiu o FUNDEF, depois substituído pelo FUNDEB, e garantiu o financiamento com foco na qualidade mínima, posteriormente reforçado pelo PNE. O modelo evoluiu com a criação do PDDE em 1995 e o reforço da responsabilidade da União, conforme art. 211 da CF, que passou a exercer funções supletiva, redistributiva e de assistência técnica e financeira aos entes federativos.

Assim, de acordo com o art. 212 da CF, 25% é o percentual mínimo de aplicação de valores para a manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, **na manutenção e desenvolvimento do ensino** (CF, 1988, grifo nosso).

O texto é firme em estabelecer que deve ser aplicado o mínimo de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, há uma vinculação de receita para o atendimento das necessidades diretas da rede de ensino.

Isso significa que não há a possibilidade de computar qualquer tipo de receita desvinculada da finalidade educacional como se atendesse ao comando constitucional. Ou seja, é necessária a adoção de uma interpretação restritiva das normas infraconstitucionais.

O dispositivo constitucional é regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

A LDB reafirmou, em seu art. 69, a aplicação dos percentuais de receita em educação pela União e pelos entes subnacionais, e nos artigos 9º a 11 definiu as

competências e prioridades de cada esfera na oferta da educação escolar, em sintonia com a Emenda Constitucional nº 14/1996.

Na exposição de motivos⁷ da lei, reforçou-se que os gastos considerados como “manutenção e desenvolvimento do ensino” devem estar diretamente voltados à melhoria da qualidade educacional, seguindo uma lógica finalística. Dessa forma, devem ser priorizados investimentos que impactem efetivamente o processo de ensino-aprendizagem, evitando despesas genéricas, assistencialistas ou desconectadas dos objetivos educacionais.

Nesse contexto, a definição das despesas que podem ser consideradas como “manutenção e desenvolvimento do ensino” é consequência direta do princípio da vinculação. Ao se determinar um percentual mínimo de aplicação de recursos, torna-se essencial estabelecer com clareza o que pode ou não ser computado para esse fim.

A LDB, por meio dos artigos 70 e 71, estabeleceu os critérios taxativos para essa contabilização:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

IX - realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura. (Incluído pela Lei nº 14.560, de 2023)

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

⁷ Exposição de motivos está registrada no número 16 de uma publicação mantida, à época, pelo mandato do senador Darcy Ribeiro, chamada “Carta”. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política Publicação semestral Volume 4 Número 1 - Janeiro a julho/2015.

- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

São consideradas como “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE) a remuneração e formação de profissionais da educação; infraestrutura e equipamentos escolares; uso e conservação de bens e serviços educacionais; pesquisas e estudos para aprimorar a qualidade do ensino; atividades-meio dos sistemas de ensino; bolsas de estudo; financiamento de crédito relacionado à educação; material didático e transporte escolar; e atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado e à formação continuada.

Por outro lado, não são consideradas despesas de “manutenção e desenvolvimento do ensino” aquelas voltadas a pesquisas desvinculadas das instituições de ensino ou sem foco na melhoria educacional; subvenções a entidades assistenciais, esportivas ou culturais; formação de quadros administrativos civis ou militares; programas de assistência social (como alimentação e saúde); obras de infraestrutura sem vínculo direto com a educação; e remuneração de profissionais da educação em desvio de função — a exemplo de instalação de rede de esgoto fora da escola, pontes de acesso, asfaltamento — ou outros gastos que não impactem diretamente a qualidade da oferta educacional.

Contudo, mesmo com essa regulamentação, persistem brechas na legislação que, por vezes, são utilizadas para ampliar de forma indevida os gastos classificados como educacionais, distorcendo a finalidade da vinculação constitucional e comprometendo a efetividade do direito à educação.

Por estes motivos é que entendo ser importante apresentar o presente voto objetivando prestigiar a luta, desde então travada, de delimitação do que pode ser considerado manutenção e desenvolvimento do ensino e quais os limites de aplicação de recursos para os fins objeto da presente consulta.

Assim, passo à análise da Consulta, sobre a possibilidade ou não de contabilização das despesas com vigilância e câmeras de segurança no cômputo do mínimo constitucional da educação.

Na instrução do presente feito a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 13) e o Ministério Público de Contas (peça 14) convergiram quanto à possibilidade condicionada da contabilização das despesas com vigilância e câmeras de segurança no cômputo do mínimo constitucional da educação, desde que: (i) as despesas

estejam diretamente vinculadas à melhoria da qualidade da oferta de ensino; (ii) sejam realizadas exclusivamente no ambiente escolar, não confundindo segurança escolar com segurança pública; e (iii) sejam precedidas de análise de prioridade, ou seja, apenas após o atendimento das despesas essenciais previstas no art. 70 da LDB (como remuneração de professores, material didático, transporte escolar, infraestrutura pedagógica etc.). E nessa linha acompanha o voto do relator.

Divirjo deste entendimento.

As despesas que podem ser computadas como MDE devem estar sempre vinculadas diretamente às finalidades essenciais da atividade educacional, como as condições de trabalho dos profissionais da educação, a oferta de material didático, a construção e a manutenção de instalações escolares, dentre outras ações que impactam de forma direta a qualidade e o acesso ao ensino.

Por outro lado, não podem ser computadas como MDE aquelas despesas que envolvem atividades meramente acessórias ou administrativas, ou seja, veda a inclusão de despesas com obras de infraestrutura não vinculadas diretamente ao processo de ensino-aprendizagem. Por analogia, essa vedação se estende às despesas com vigilância e sistemas de segurança, que, embora relevantes, não integram o núcleo pedagógico das atividades de ensino.

Ainda que importantes para o funcionamento das unidades escolares, gastos com câmeras de segurança, vigilância ou monitoramento não integram o processo pedagógico nem possuem relação direta com a melhoria da aprendizagem, com a valorização dos profissionais da educação ou com a ampliação do acesso à escola — finalidades centrais da vinculação constitucional de recursos. Sua natureza é de apoio administrativo, e não de investimento educacional.

Portanto, em razão da necessidade de interpretação estrita e finalística dos arts. 70 e 71 da LDB, não se deve admitir o enquadramento dessas despesas como manutenção e desenvolvimento do ensino. Tal prática configuraria desvio de finalidade e afrontaria o objetivo constitucional de assegurar o direito à educação com qualidade. Ademais, o uso indiscriminado na contabilização poderá caracterizar desvio de finalidade e consequente reprimenda ao gestor público.

Por oportuno, cumpre lembrar sobre a competência e a responsabilidade pela segurança pública, conforme previsto no art. 144, caput, da Constituição Federal:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

O dispositivo é claro ao estabelecer que a segurança pública é uma atribuição do Estado, incumbido de assegurar a ordem pública e a integridade das pessoas e do patrimônio.

Portanto, é evidente que o estado de incerteza/insegurança não justifica a ampliação da restrição constitucional, já que há outro dispositivo na Constituição Federal, que atribui a responsabilidade pela segurança pública aos estados. Vale dizer, cada Ente Federado possui autonomia administrativa e financeira para atender aos seus deveres constitucionais.

No caso, o estado-membro deve cumprir com o seu dever de garantir a segurança e incolumidade das pessoas, não podendo ser transferida informalmente ao município, principalmente através do custeio de receitas da educação.

Diante do cenário de progressiva escassez de recursos destinados à educação, torna-se imperioso reafirmar o papel institucional dos Tribunais de Contas na preservação do sentido estrito do art. 212 da Constituição Federal. A vinculação de 25% da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino não é uma recomendação — é uma obrigação constitucional. Qualquer tentativa de ampliação indevida do conceito de “despesas com educação” compromete diretamente o direito fundamental à aprendizagem de milhões de brasileiros.

Nossa função, nesse contexto, é zelar pela correta aplicação dos recursos públicos, rechaçando interpretações elásticas que desvirtuam a finalidade educacional da norma. A expansão indevida do que se entende por gastos educacionais — com a inclusão de despesas administrativas, de segurança ou infraestrutura desvinculadas do processo pedagógico — representa não apenas desvio de finalidade, mas grave ameaça à efetividade da política pública educacional.

Cada real contabilizado de forma ampla como gasto com educação é um real a menos para professores, alunos, escolas e materiais didáticos. Cabe, portanto, ao TCE resguardar a integridade da vinculação constitucional, adotando interpretação restritiva, técnica e finalística, assegurando que os recursos vinculados à educação sejam de fato aplicados em ações que promovam aprendizagem, equidade e qualidade.

Em tempos de contingenciamento e queda na capacidade de investimento do Estado, preservar a finalidade da vinculação constitucional não é apenas uma exigência legal — é um compromisso público.

Portanto, revela-se inadequada a contabilização de gastos com câmeras de segurança, serviços de vigilância monitorada e demais despesas similares nas unidades escolares, da forma como pretende a consulta em análise.

Nesse sentido, o gestor público não dispõe de ampla e irrestrita autonomia para aplicar recursos vinculados à educação em despesas de segurança, como aquisição e instalação de equipamentos de monitoramento.

Divirjo, portanto, do Relator, pois a utilização dos recursos para fins de cumprimento do mínimo constitucional de 25% reveste-se de discricionariedade limitada, estando vinculada às atividades finalísticas e meios diretamente relacionados à manutenção

e ao desenvolvimento do ensino. A segurança patrimonial, ainda que relevante, tem caráter meramente complementar e não pode justificar a destinação desses recursos.

No entanto, os recursos provenientes de transferências voluntárias da União, como o PDDE⁸ (Programa Dinheiro Direto na Escola) e outros programas do FNDE, não entram no cálculo dos 25%, mas são usados para complementar o financiamento educacional, focando em áreas como infraestrutura, segurança escolar e materiais pedagógicos. Além dessas, outras fontes complementares também podem contribuir para a educação, desde que respeitados os critérios legais e a destinação dos recursos, sem necessariamente entrarem no computo do mínimo constitucional.

Assim, vale distinguir o PDDE do FUNDEB: enquanto o FUNDEB possui recursos vinculados exclusivamente à manutenção e desenvolvimento do ensino, com uso limitado aos termos dos artigos 70 e 71 da LDB, o PDDE dispõe de recursos mais flexíveis e suplementares, contando com a participação da comunidade escolar na gestão e no controle social dos recursos (por ex. APM ou APMF, APAES), observadas diretrizes, dentre elas, da Resolução nº 15/21 e 6/2023.

Sobre a utilização dos recursos do PDDE, a Resolução FNDE nº 6/2023 ampliou o seu escopo de utilização, autorizando o emprego de saldos financeiros em ações voltadas à proteção do ambiente escolar, relacionada à violência interna⁹. Essa medida busca enfrentar e prevenir a violência nas escolas públicas, prevendo, por exemplo, a instalação de sistemas de controle de acesso, aquisição de câmeras de vigilância, sensores de presença, alarmes, pequenas reformas e a realização de oficinas e cursos sobre segurança, direitos humanos e cultura da paz.

O anexo da resolução apresenta, ainda, um rol exemplificativo de itens permitidos, como câmeras de segurança (desde que não utilizem reconhecimento facial), sistemas de controle de entrada e saída, detectores de metal, extintores de incêndio e materiais para atividades educativas. Por outro lado, define expressamente itens proibidos, como arame farpado, cercas elétricas e câmeras instaladas dentro de salas de aula e banheiros, assegurando o respeito à privacidade e aos direitos fundamentais no ambiente escolar.

8 O PDDE configura-se como uma importante fonte suplementar de recursos voltada ao fortalecimento da educação básica pública. Seu foco está no apoio direto às escolas, especialmente na melhoria das condições físicas, pedagógicas e de segurança do ambiente escolar. Entre seus principais objetivos, destacam-se o atendimento às necessidades prioritárias das instituições de ensino, o incentivo à autogestão escolar e à participação da comunidade na gestão dos recursos, além da promoção de melhorias estruturais e pedagógicas.

9 CAPÍTULO II - DA FINALIDADE E DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS - Art. 2º A aplicação dos recursos financeiros terá também como finalidade o apoio às ações voltadas à proteção no ambiente escolar para o enfrentamento e a prevenção à violência nas escolas, em consonância com as diretrizes locais de proteção, especificamente para auxiliar os gestores das instituições de ensino, por meio do conselho escolar, no desenvolvimento de estratégias apropriadas para seus próprios ambientes educacionais e comunitários, assegurando a manutenção de um ambiente educacional saudável e acolhedor, promovendo a criação, a criatividade e a criticidade, permeando os variados componentes curriculares. Parágrafo único. Os saldos financeiros referidos no caput devem ser utilizados respeitando-se as categorias econômicas de custeio e de capital, nos termos do repasse realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Nesse sentido os recursos do PDDE poderiam ser utilizados como uma alternativa legítima e regulamentada para ações de segurança escolar, devendo os gastos observarem as categorias econômicas de custeio e capital e respeitar integralmente as normas do FNDE e da legislação educacional vigente. Contudo, tal como acima alertado, estes valores não podem ser computados no mínimo constitucional da educação.

Por fim, convém destacar a informação trazida pelas unidades instrutórias, sobre a existência dos seguintes projetos de lei, ainda em tramitação:

- Projeto de Lei nº 1.762/21, de autoria da Deputada Federal Greyce Elias, que busca a alteração normativa do FUNDEB para incluir no art. 27 da Lei 14.113/20 “ações de segurança para estabelecimentos de ensino”, passando o artigo a ter a seguinte redação: Art. 27. Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do caput do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital e com ações de segurança para os estabelecimentos de ensino.

- Projeto de Lei nº 4854/2024, de autoria do Deputado Federal Silas Câmara, propondo a obrigação de “instalação de câmeras de vídeo para monitoramento das áreas externas e internas nas escolas públicas em todo território nacional”, cujos recursos para a instalação serão provenientes do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, Projeto de Lei nº 334/2025, que dispõe sobre o monitoramento em escolas utilizando recursos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, dentre outros (ex. PL nº 1338/23, de autoria Deputado Federal Marcos Soares, que visa tornar obrigatória a instalação de câmeras de vídeo para vigilância eletrônica/ monitoramento das áreas externas e internas nas escolas e creches públicas e privadas no âmbito dos estados, municípios e distrito federal).

Diante do exposto, voto pelo conhecimento da consulta, e proponho como resposta:

1. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para a prestação de serviços de vigilância nos estabelecimentos de ensino da rede municipal de ensino?

R. Não é possível a contabilização das despesas com a contratação de empresa de vigilância no cômputo do mínimo constitucional de 25% da educação;

2. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nos estabelecimentos da rede municipal de ensino?

R. Não é possível a contabilização das despesas com aquisição e instalação de câmeras de monitoramento no cômputo do mínimo constitucional de 25% da educação.

5 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por voto de desempate do presidente, em conhecer a Consulta apresentada pelo Sr. Admilso Rosin para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - há possibilidade de se contabilizar, no mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na área da educação, os dispêndios referentes a serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nas unidades escolares da rede municipal de ensino, desde que:

- a) anteriormente, de maneira efetiva, já tenham sido priorizadas as despesas essenciais ao funcionamento pleno do sistema de ensino e à qualidade da educação; e
- b) também seja demonstrada a necessidade dos serviços de vigilância e/ou das câmeras de monitoramento para o ambiente escolar, com as devidas justificativas;

II - após o trânsito em julgado, encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

O voto divergente do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, foi acompanhado pelos Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Tribunal Pleno, 30 de julho de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 27.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 15.228, de 30 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 1 out. 2025	Dispõe sobre o uso, a conservação, a proteção e a recuperação do bioma Pantanal.
Lei nº 15.227, de 30 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 1 out. 2025	Altera a Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, para prever prioridade de aquisição e distribuição de produtos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) aos Municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública.
Lei nº 15.226, de 30 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 1 out. 2025	Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para dispor sobre o prazo de validade dos gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer em 45% o percentual mínimo para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural no âmbito desse programa.
Lei nº 15.225, de 30 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 1 out. 2025	Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), para dispor sobre indicadores de segurança alimentar e nutricional que orientem a priorização das atividades do referido Sistema.
Lei nº 15.224, de 30 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 1 out. 2025	Institui a Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos (PNCPDA); cria o Selo Doador de Alimentos; altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995; e revoga a Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020.
Lei nº 15.222, de 29 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 30 set. 2025	Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para prorrogar a licença-maternidade em até 120 (cento e vinte) dias após a alta hospitalar do recém-nascido e de sua mãe; e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para ampliar o prazo de recebimento do salário-maternidade.
Lei nº 15.220, de 26 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 29 set. 2025	Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), para criar sistema nacional de informação sobre o desenvolvimento integral da primeira infância.
Lei nº 15.215, de 18 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 19 set. 2025	Dispõe sobre os procedimentos para a denominação de instituições públicas de ensino indígenas, quilombolas e do campo no território nacional.
Lei nº 15.214, de 18 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 19 set. 2025	Cria o Selo Cidade Mulher, a ser conferido aos Municípios que se destacarem na efetividade das políticas públicas específicas para o bem-estar das mulheres.
Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 17 set. 2025	Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente).
Lei nº 15.210, de 16 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 17 set. 2025	Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para estabelecer requisitos para a compra de equipamentos destinados a procedimentos diagnósticos ou terapêuticos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Lei nº 15.206, de 12 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 15 set. 2025	Altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, para ampliar o prazo para requerer a certificação de georreferenciamento e a atualização do Sistema Nacional de Cadastro Rural para fins de ratificação de registros de imóveis rurais na faixa de fronteira.
Lei nº 15.201, de 9 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 10 set. 2025	Institui o Programa de Gerenciamento de Benefícios (PGB) no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Departamento de Perícia Médica Federal da Secretaria de Regime Geral de Previdência Social do Ministério da Previdência Social.
Lei nº 15.199, de 8 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 9 set. 2025	Institui a campanha Setembro Amarelo, o Dia Nacional de Prevenção da Automutilação e o Dia Nacional de Prevenção do Suicídio.
Lei nº 15.198, de 8 de setembro de 2025 Publicada no DOU de 9 set. 2025	Dispõe sobre ações relacionadas ao enfrentamento do parto prematuro e institui o Novembro Roxo, o Dia Nacional da Prematuridade e a Semana da Prematuridade.
Lei nº 15.191, de 11 de agosto de 2025 Publicada no DOU de 11 ago. 2025	Altera a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, a fim de modificar os valores da tabela progressiva mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF); e revoga a Medida Provisória nº 1.294, de 11 de abril de 2025.
Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025 Publicada no DOU de 8 ago. 2025	Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), 9.985, de 18 de julho de 2000, e 6.938, de 31 de agosto de 1981; revoga dispositivos das Leis nºs 7.661, de 16 de maio de 1988, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e dá outras providências.
Lei nº 15.184, de 4 de agosto de 2025 Publicada no DOU de 5 ago. 2025	Altera a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), para aprimorar a destinação de recursos do Fundo.
Lei nº 15.183, de 30 de julho de 2025 Publicada no DOU de 31 jul. 2025	Altera as Leis nºs 11.794, de 8 de outubro de 2008, e 6.360, de 23 de setembro de 1976, para vedar a utilização de animais em testes de produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumes e de seus ingredientes.
Lei nº 15.182, de 30 de julho de 2025 Publicada no DOU de 31 jul. 2025	Altera as Leis nºs 4.117, de 27 de agosto de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações), 9.612, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei das Rádios Comunitárias), 13.424, de 28 de março de 2017, 5.785, de 23 de junho de 1972, e 5.768, de 20 de dezembro de 1971, para estabelecer diretrizes relacionadas à autorização de modificações de características técnicas, à apresentação de documentos, aos procedimentos de renovação de outorgas e à promoção de recursos de acessibilidade, com o intuito de promover a modernização da legislação sobre serviços de radiodifusão; e revoga a Lei nº 6.606, de 7 de dezembro de 1978.
Lei nº 15.181, de 28 de julho de 2025 Publicada no DOU de 29 jul. 2025	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para aumentar as penas aplicadas ao furto, roubo e receptação de fios, cabos ou equipamentos utilizados para fornecimento ou transmissão de energia elétrica ou de telefonia ou para transferência de dados e as aplicadas à interrupção ou perturbação de serviço telegráfico, telefônico, informático, telemático ou de informação de utilidade pública; e altera as Leis nºs 9.613, de 3 de março de 1998, para aumentar a pena dos crimes previstos no seu art. 1º, e 9.472, de 16 de julho de 1997, para estabelecer sanções aos detentores de serviço de telecomunicações pelo uso de fios, cabos ou equipamentos de telefonia ou transferência de dados que sejam produtos de crime; e dá outras providências.

Lei nº 15.180, de 25 de julho de 2025 Publicada no DOU de 28 jul. 2025	Institui a Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação e autoriza o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e os órgãos estaduais e municipais executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) a contratar instituição financeira oficial para criar e gerir fundo privado com os objetivos de financiar e de apoiar a visitação a unidades de conservação.
Lei nº 15.179, de 24 de julho de 2025 Publicada no DOU de 25 jul. 2025	Altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003 (Lei do Crédito Consignado), para dispor sobre a operacionalização das operações de crédito consignado por meio de sistemas ou de plataformas digitais.
Lei nº 15.178, de 23 de julho de 2025 Publicada no DOU de 24 jul. 2025	Institui a Política Nacional de Juventude e Sucessão Rural e o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural e altera a Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013 (Estatuto da Juventude), a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e a Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.
Lei nº 15.177, de 23 de julho de 2025 Publicada no DOU de 24 jul. 2025	Estabelece a obrigatoriedade de reserva mínima de participação de mulheres em conselhos de administração das sociedades empresárias que especifica; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades Anônimas), e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais).
Lei nº 15.176, de 23 de julho de 2025 Publicada no DOU de 24 jul. 2025	Altera a Lei nº 14.705, de 25 de outubro de 2023, para prever programa nacional de proteção dos direitos da pessoa acometida por Síndrome de Fibromialgia ou Fadiga Crônica ou por Síndrome Complexa de Dor Regional ou outras doenças correlatas.
Lei nº 15.175, de 23 de julho de 2025 Publicada no DOU de 24 jul. 2025	Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a transferência de empregado público cujo cônjuge ou companheiro tenha sido deslocado no interesse da administração pública.
Lei nº 15.174, de 22 de julho de 2025 Publicada no DOU de 23 jul. 2025	Institui a Política Nacional de Enfrentamento da Infecção por Papilomavírus Humano.
Lei nº 15.171, de 17 de julho de 2025 Publicada no DOU de 18 jul. 2025	Altera a Lei nº 9.797, de 6 de maio de 1999, e a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, para ampliar o direito das mulheres à cirurgia plástica reparadora da mama em casos de mutilação total ou parcial.
Lei nº 15.169, de 17 de julho de 2025 Publicada no DOU de 18 jul. 2025	Altera a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, para incluir as políticas de assistência aos estudantes da educação superior e da educação profissional, científica e tecnológica entre as prioridades para recebimento de recursos do Fundo Social, e a Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, para dispor sobre a aplicação de receitas para o atendimento a estudantes beneficiados por políticas de ação afirmativa de reserva de vagas da educação superior e da educação profissional, científica e tecnológica pública federal.
Lei nº 15.164, de 14 de julho de 2025 Publicada no DOU de 15 jul. 2025	Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, a fim de aperfeiçoar os mecanismos disponíveis ao Fundo Social (FS) para enfrentamento dos desafios socioeconômicos do País; autoriza a União a alienar seus direitos e obrigações decorrentes de acordos de individualização da produção em áreas não concedidas ou não partilhadas na área do pré-sal e em áreas estratégicas; e altera as Leis nºs 14.620, de 13 de julho de 2023, e 11.977, de 7 de julho de 2009.

Lei nº 15.163, de 3 de julho de 2025 Publicada no DOU de 4 jul. 2025	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar as penas dos crimes de abandono de incapaz e de maus-tratos, a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), para modificar as penas do crime de exposição a perigo da saúde e da integridade física ou psíquica da pessoa idosa, a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a fim de estabelecer penas para o crime de abandono de pessoa com deficiência que resulte em lesão corporal de natureza grave ou em morte, e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para vedar a aplicação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, em caso de apreensão indevida de criança ou de adolescente.
Lei nº 15.160, de 3 de julho de 2025 Publicada no DOU de 4 jul. 2025	Modifica os arts. 65 e 115 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para alterar circunstância atenuante e vedar a redução do prazo de prescrição para os crimes que envolvam violência sexual contra a mulher, quando o agente for, na data do fato, menor de 21 (vinte e um) anos ou, na data da sentença, maior de 70 (setenta) anos de idade.
Lei nº 15.159, de 3 de julho de 2025 Publicada no DOU de 4 jul. 2025	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para recrudescer o tratamento penal dispensado ao autor de crime praticado nas dependências de instituição de ensino.
Lei nº 15.157, de 1 de julho de 2025 Publicada no DOU de 2 jul. 2025	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social), e a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para dispensar o segurado do Regime Geral de Previdência Social e o beneficiário do benefício de prestação continuada da reavaliação periódica das condições da concessão do benefício quando a incapacidade for permanente, irreversível ou irrecuperável e para determinar a participação de especialista em infectologia na perícia médica de pessoa com síndrome da imunodeficiência adquirida.
Lei nº 15.156, de 1 de julho de 2025 Publicada no DOU de 2 jul. 2025	Dispõe sobre o direito a indenização por dano moral e a concessão de pensão especial à pessoa com deficiência permanente decorrente de síndrome congênita associada à infecção pelo vírus Zika; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e 8.213, de 24 de julho de 1991.

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar nº 219, de 29 de setembro de 2025 Publicado no DOU de 30 set. 2025	Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades), para modificar prazos de duração e de fixação dos termos iniciais e finais de contagem de inelegibilidades, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para prever a criação do Requerimento de Declaração de Elegibilidade (RDE).
Lei Complementar nº 218, de 24 de setembro de 2025 Publicado no DOU de 25 set. 2025	Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para explicitar que o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) incidente sobre os serviços de guincho intramunicipal, de guindaste e de içamento é devido no local da execução da obra.
Lei Complementar nº 217, de 18 de setembro de 2025 Publicado no DOU de 19 set. 2025	Altera a Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, a fim de prorrogar o prazo para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios executem atos de transposição e de transferência de saldos financeiros constantes dos seus Fundos de Saúde.

Lei Complementar nº 216, de 28 de julho de 2025 Publicado no DOU de 29 jul. 2025	Institui o Programa Acredita Exportação; e altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nºs 13.043, de 13 de novembro de 2014, 11.945, de 4 de junho de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, a fim de ampliar benefícios para determinados serviços nos regimes aduaneiros especiais de drawback e para o Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado (Recof) e incentivar as exportações brasileiras, especialmente as dos pequenos negócios.
---	---

1.3 DECRETOS

Decreto nº 12.637, de 30 de setembro de 2025 Publicado no DOU de 30 set. 2025	Altera o Decreto nº 12.448, de 30 de abril de 2025, 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 2025.
Decreto nº 12.636, de 29 de setembro de 2025 Publicado no DOU de 30 set. 2025	Regulamenta a Lei nº 14.717, de 31 de outubro de 2023, que institui pensão especial aos filhos e aos dependentes crianças ou adolescentes, órfãos em razão do crime de feminicídio.
Decreto nº 12.626, de 17 de setembro de 2025 Publicado no DOU de 18 set. 2025	Dispõe sobre a qualificação da política federal de fomento a parcerias em empreendimentos públicos dos Estados e do Distrito Federal para recuperação e manutenção de rodovias no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
Decreto nº 12.622, de 17 de setembro de 2025 Publicado no DOU de 18 set. 2025	Regulamenta a Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025, para designar a Agência Nacional de Proteção de Dados como autoridade administrativa autônoma de proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais, e estabelecer competências para cumprimento de ordens judiciais de bloqueio.
Decreto nº 12.614, de 5 de setembro de 2025 Publicado no DOU de 5 set. 2025	Regulamenta a Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024, para dispor sobre o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano, e altera o Decreto nº 10.712, de 2 de junho de 2021.
Decreto nº 12.610, de 1 de setembro de 2025 Publicado no DOU de 2 set. 2025	Altera o Decreto nº 2.444, de 30 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, das rodovias federais que menciona.
Decreto nº 12.609, de 1 de setembro de 2025 Publicado no DOU de 2 set. 2025	Altera o Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019, que dispõe sobre a qualificação de empreendimentos dos setores portuário, aeroportuário, rodoviário, ferroviário e hidroviário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.
Decreto nº 12.607, de 1 de setembro de 2025 Publicado no DOU de 2 set. 2025	Regulamenta os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, promovidos pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, para a alienação de bens apreendidos, sequestrados ou declarados perdidos em favor da União, em decorrência de infrações penais previstas na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, ou quando relacionados a outras infrações, por determinação judicial, em apoio aos órgãos do Poder Judiciário.
Decreto nº 12.603, de 28 de agosto de 2025 Publicado no DOU de 29 ago. 2025	Institui a Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica – PNEPT, regulamenta o art. 4º da Lei nº 14.645, de 2 de agosto de 2023, e institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica – SINAEP.

Decreto nº 12.601, de 28 de agosto de 2025 Publicado no DOU de 29 ago. 2025	Dispõe sobre a qualificação da política federal de fomento à elaboração de estudos para alternativas de parcerias em empreendimentos urbanos de múltiplos usos em imóveis da União no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
Decreto nº 12.600, de 28 de agosto de 2025 Publicado no DOU de 29 ago. 2025	Dispõe sobre a inclusão de empreendimentos públicos federais do setor hidroviário no Programa Nacional de Desestatização.
Decreto nº 12.599, de 28 de agosto de 2025 Publicado no DOU de 29 ago. 2025	Altera o Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
Decreto nº 12.589, de 19 de agosto de 2025 Publicado no DOU de 20 ago. 2025	Altera o Decreto nº 12.242, de 8 de novembro de 2024, para regulamentar a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para embarcações de apoio marítimo utilizadas no suporte logístico e na prestação de serviços aos campos, às instalações e às plataformas offshore, de que trata o art. 1º, caput, inciso III, da Lei nº 14.871, de 28 de maio de 2024.
Decreto nº 12.585, de 8 de agosto de 2025 Publicado no DOU de 11 ago. 2025	Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, para dispor sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em área da União e a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários, de que tratam a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, e a Lei nº 14.757, de 19 de dezembro de 2023.
Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025 Publicado no DOU de 6 ago. 2025	Institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância.
Decreto nº 12.572, de 4 de agosto de 2025 Publicado no DOU de 5 ago. 2025	Institui a Política Nacional de Segurança da Informação e dispõe sobre a governança da segurança da informação no âmbito da administração pública federal.
Decreto nº 12.565, de 28 de julho de 2025 Publicado no DOU de 29 jul. 2025	Altera o Decreto nº 8.415, de 27 de fevereiro de 2015, para elevar a 3% (três por cento) a alíquota do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras – Reintegra, na hipótese de exportações realizadas por microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte.
Decreto nº 12.564, de 24 de julho de 2025 Publicado no DOU de 25 jul. 2025	Regulamenta o art. 2º-I da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre os procedimentos e requisitos técnicos para a verificação biométrica da identidade do trabalhador, o consentimento para tratamento de dados pessoais biométricos e o uso de assinaturas eletrônicas e digitais nas operações de crédito consignado com desconto em folha de pagamento para fins de contratação e averbação.
Decreto nº 12.561, de 23 de julho de 2025 Publicado no DOU de 24 jul. 2025	Regulamenta o art. 1º da Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024, para dispor sobre o cadastro biométrico obrigatório para concessão, manutenção e renovação de benefícios da seguridade social de competência da União.
Decreto nº 12.560, de 23 de julho de 2025 Publicado no DOU de 24 jul. 2025	Dispõe sobre a Rede Nacional de Dados em Saúde e sobre as Plataformas SUS Digital e regulamenta o art. 47 e o art. 47-A, caput, § 1º e § 2º, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.
Decreto nº 12.555, de 16 de julho de 2025 Publicado no DOU de 17 jul. 2025	Dispõe sobre as regras, os critérios e os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, para a implementação, a habilitação, a execução e o monitoramento do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem – BR do Mar, de que trata a Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022, e regulamenta disposições da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, e da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004.

Decreto nº 12.551, de 14 de julho de 2025 Publicado no DOU de 15 jul. 2025	Regulamenta a Lei nº 15.122, de 11 de abril de 2025, que estabelece critérios para suspensão de concessões comerciais, de investimentos e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual em resposta a medidas unilaterais adotadas por país ou bloco econômico que impactem negativamente a competitividade internacional brasileira.
Decreto nº 12.549, de 10 de julho de 2025 Publicado no DOU de 11 jul. 2025	Altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 22.653, de 23 de setembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 23 set. 2025	Altera a Lei nº 20.607, de 10 de junho de 2021, que dispõe sobre o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Paraná e dá outras providências.
Lei nº 22.652, de 23 de setembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 23 set. 2025	Altera a Lei nº 16.751, de 29 de dezembro de 2010, que institui, no âmbito do sistema estadual de ensino fundamental e médio, a merenda escolar orgânica.
Lei nº 22.645, de 23 de setembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 23 set. 2025	Altera a Lei nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003, que estabelece normas sobre o tratamento tributário pertinente ao Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores, e dá outras providências.
Lei nº 22.635, de 17 de setembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 17 set. 2025	Dispõe sobre a garantia da assistência jurídica integral e gratuita às pessoas com deficiência no Estado do Paraná e dá outras providências.
Lei nº 22.632, de 16 de setembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 16 set. 2025	Institui a Campanha Permanente de Saúde Solidária Animal, que dispõe sobre o recebimento de doações, coleta, reaproveitamento, seleção, armazenamento e distribuição gratuita de produtos veterinários no âmbito do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei nº 22.624, de 16 de setembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 16 set. 2025	Dispõe sobre o incentivo à descarbonização industrial no Estado do Paraná.
Lei nº 22.618, de 11 de setembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 11 set. 2025	Altera a Lei nº 22.130, de 9 de setembro de 2024, que dispõe sobre a criação da Consolidação das Leis de Defesa do Consumidor do Estado do Paraná.
Lei nº 22.574, de 28 de agosto de 2025 Publicada no D.O.E. de 28 ago. 2025	Acrescenta dispositivos à Lei nº 19.173, de 18 de outubro de 2017, que dispõe sobre a organização da política da criança e do adolescente no Estado do Paraná e dá outras providências.
Lei nº 22.552, de 11 de agosto de 2025 Publicada no D.O.E. de 11 ago. 2025	Dispõe sobre a conscientização e medidas de prevenção a doenças cardiovasculares.
Lei nº 22.537, de 14 de julho de 2025 Publicada no D.O.E. de 14 jul. 2025	Determina que o projeto e a execução de obras de construção de rodovias estaduais incluam acostamento.
Lei nº 22.536, de 14 de julho de 2025 Publicada no D.O.E. de 14 jul. 2025	Dispõe sobre produção agroecológica e produção orgânica no Estado do Paraná.
Lei nº 22.520, de 11 de julho de 2025 Publicada no D.O.E. de 11 jul. 2025	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2026.

Lei nº 22.508, de 2 de julho de 2025 Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2025	Altera a Lei nº 20.121, de 31 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a incorporação do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural, do Centro Paranaense de Referência em Agroecologia e da Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná pelo Instituto Agrônomo do Paraná, e dá outras providências.
Lei nº 22.496, de 2 de julho de 2025 Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2025	Altera a Lei nº 18.877, de 27 de setembro de 2016, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal e o Conselho de Contribuintes e Recursos Fiscais, e dá outras providências.

2.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar nº 286, de 15 de setembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 15 set. 2025	Institui a Política Estadual de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos, incluindo a cessão onerosa do direito à denominação de bens públicos - naming rights, a cessão de uso de bens públicos para ações publicitárias e a adoção social de bens públicos.
Lei Complementar nº 285, de 29 de agosto de 2025 Publicada no D.O.E. de 29 ago. 2025	Altera a Lei Complementar nº 259, de 21 de julho de 2023, que dispõe sobre a estruturação das carreiras da Polícia Civil do Estado do Paraná, e a Lei nº 21.894, de 3 de abril de 2024, que institui o Código Disciplinar da Polícia Civil do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei Complementar nº 284, de 11 de julho de 2025 Publicada no D.O.E. de 11 jul. 2025	Revoga a Lei Complementar nº 68, de 22 de junho de 1993, que dispensa do estágio probatório o professor da rede pública estadual, detentor de um primeiro cargo de professor com estágio probatório já concluído.
Lei Complementar nº 283, de 11 de julho de 2025 Publicada no D.O.E. de 11 jul. 2025	Altera a Lei Complementar nº 245, de 30 de março de 2022, que institui o Quadro Próprio da Polícia Penal do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei Complementar nº 282, de 3 de julho de 2025 Publicada no D.O.E. de 3 jul. 2025	Cria gratificação por encargo de curso ou concurso, regulamenta a concessão de bolsas e altera a Lei Complementar nº 250, de 1º de janeiro de 2023, que autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação de Apoio à Atividade de Segurança Pública do Paraná, e dá outras providências.

2.3 DECRETOS

Decreto nº 11.314, de 22 de setembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 22 set. 2025	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para dispor sobre o pagamento antecipado do imposto correspondente à diferença entre as alíquotas interna e interestadual, relativamente a operações que tenham origem em outra unidade federada, a ser realizado pelo Microempreendedor Individual – MEI.
Decreto nº 11.247, de 16 de setembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 16 set. 2025	Institui o Programa Poupatempo Paraná e dispõe sobre a centralização e aprimoramento da prestação de serviços públicos estaduais, incluindo canais digitais, e dá outras providências.
Decreto nº 11.246, de 16 de setembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 16 set. 2025	Cria, no âmbito da Secretaria de Estado da Mulher, Igualdade Racial e Pessoa Idosa, em parceria com a Secretaria de Estado das Cidades, o Programa Casa da Mulher Paranaense.
Decreto nº 11.245, de 16 de setembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 16 set. 2025	Altera o Decreto nº 3.513, de 18 de fevereiro de 2016, que regulamenta as normas gerais para as parcerias entre a administração pública do Estado do Paraná e organizações da sociedade civil, de que trata a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Decreto nº 11.244, de 16 de setembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 16 set. 2025	Regulamenta as transferências do Fundo Estadual de Cultura e as Transferências Fundo a Fundo do Sistema Estadual de Cultura, previstas na Lei nº 20.197, de 29 de abril de 2020.
Decreto nº 11.241, de 16 de setembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 17 set. 2025	Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado do Planejamento e dá outras providências.
Decreto nº 11.063, de 29 de agosto de 2025 Publicado no D.O.E. de 29 ago. 2025	Altera o Decreto nº 10.590, de 14 de julho de 2025, e o Decreto nº 3.434, de 14 de setembro de 2023, que dispõe sobre a classificação das atividades econômicas consideradas de Baixo Risco.
Decreto nº 11.056, de 28 de agosto de 2025 Publicado no D.O.E. de 28 ago. 2025	Regulamenta o Programa de Conformidade Fiscal do Estado do Paraná – Confia Paraná, instituído pela Lei nº 22.480, de 18 de junho de 2025
Decreto nº 10.961, de 20 de agosto de 2025 Publicado no D.O.E. de 20 ago. 2025	Altera os Decretos nº 3.843, de 31 de outubro de 2023, nº 11.567, de 30 de junho de 2022, nº 5.673, de 14 de setembro de 2020 e nº 6.544, de 22 de novembro de 2012, que regulamentam a parcela transitória pelo exercício de ensino nas escolas da polícia, e acrescenta o art. 7ºF ao Decreto nº 7.462, de 4 de março de 2013.
Decreto nº 10.960, de 20 de agosto de 2025 Publicado no D.O.E. de 20 ago. 2025	Altera o Regulamento do ICMS para internalizar os Convênios ICMS 60, 61 e 63/2025 e os Ajustes SINIEF 1, 4, 5, 6, 8, 11 e 12/2025, que atualizam as disposições sobre a impressão de documentos fiscais, o Conhecimento de Transporte Eletrônico, o Documento Auxiliar do Conhecimento de Transporte Eletrônico, a Declaração de Conteúdo eletrônico, a Nota Fiscal Eletrônica e o Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica.
Decreto nº 10.952, de 19 de agosto de 2025 Publicado no D.O.E. de 19 ago. 2025	Institui o Programa Estadual Ilumina Paraná, no âmbito da Secretaria das Cidades.
Decreto nº 10.950, de 19 de agosto de 2025 Publicado no D.O.E. de 19 ago. 2025	Altera o Decreto nº 11.973, de 11 de dezembro 2018, que regulamenta a concessão de isenção tarifária em linhas de transportes intermunicipais no âmbito do Estado do Paraná e os procedimentos administrativos segundo o disposto no art. 88 da lei nº 18.419, de 7 de janeiro de 2015.
Decreto nº 10.949, de 19 de agosto de 2025 Publicado no D.O.E. de 19 ago. 2025	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, a fim de ajustar o percentual de saldo devedor médio para a apropriação de crédito presumido por contribuinte incentivador do Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura - PROFICE.
Decreto nº 10.868, de 12 de agosto de 2025 Publicado no D.O.E. de 12 ago. 2025	Altera o Regulamento do ICMS para internalizar os Convênios ICMS 40, 78, 79 e 98/2025, e os Ajustes SINIEF 14, 16, 17 e 21/2025, que atualizam as disposições referentes à Zona de Processamento de Exportação – ZPE, aos procedimentos referentes ao ICMS incidente nas operações de venda a bordo realizadas dentro de aeronaves em voos domésticos, à prorrogação das disposições dos Convênios ICMS 1/1999 e 100/1997 e dá outras providências.
Decreto nº 10.832, de 6 de agosto de 2025 Publicado no D.O.E. de 6 ago. 2025	Revoga o Decreto nº 7.415, de 25 de setembro de 2024, que instituiu o Comitê de Governança das Contratações Públicas no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 10.814, de 5 de agosto de 2025 Publicado no D.O.E. de 5 ago. 2025	Altera o Decreto nº 8.249, de 17 de novembro de 2017, que dispõe sobre o cadastramento de entidades paranaenses, sem fins lucrativos, no Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná.

Decreto nº 10.789, de 4 de agosto de 2025 Publicado no D.O.E. de 4 ago. 2025	Possibilita a concessão de tratamento tributário diferenciado aos estabelecimentos que efetuem vendas de mercadorias integrantes da cesta básica a consumidores finais, não contribuintes do imposto, nas condições e regras estabelecidas em protocolo de intenções firmado com o Estado do Paraná, com base no Programa Paraná Competitivo, de que trata o Decreto nº 7.721, de 25 de outubro de 2024.
Decreto nº 10.655, de 22 de julho de 2025 Publicado no D.O.E. de 22 jul. 2025	Dispõe sobre as normas para utilização de aeronaves sob a responsabilidade da Casa Militar da Governadoria e revoga o Decreto nº 9.206, de 27 de outubro de 2021.
Decreto nº 10.639, de 17 de julho de 2025 Publicado no D.O.E. de 17 jul. 2025	Dispõe sobre o cancelamento da inscrição no Cadastro de Contribuintes do ICMS - CAD/ICMS, dos estabelecimentos que forem flagrados comercializando, adquirindo, distribuindo, transportando, estocando ou revendendo produtos oriundos de cargas ilícitas, furtadas ou roubadas.
Decreto nº 10.638, de 17 de julho de 2025 Publicado no D.O.E. de 17 jul. 2025	Altera o Regulamento do ICMS para internalizar as disposições dos Convênios ICMS 149, 150, 172, de 6 de dezembro de 2024, e 12, de 27 de fevereiro de 2025, que atualizam procedimentos para o controle, apuração, repasse e dedução do imposto em relação ao regime de tributação monofásica a ser aplicado nas operações com combustíveis.
Decreto nº 10.636, de 17 de julho de 2025 Publicado no D.O.E. de 17 jul. 2025	Acrescenta o art. 4ºA ao Decreto nº 7.116, de 28 de janeiro de 2013, para permitir o remanejamento de vagas ofertadas e não preenchidas em concurso público.
Decreto nº 10.634, de 17 de julho de 2025 Publicado no D.O.E. de 17 jul. 2025	Institui o Programa de Capacitação Permanente em Contratações Públicas.
Decreto nº 10.615, de 16 de julho de 2025 Publicado no D.O.E. de 16 jul. 2025	Regulamenta o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da Administração Pública Estadual, conforme a Lei nº 20.656, de 3 de agosto de 2021.
Decreto nº 10.613, de 16 de julho de 2025 Publicado no D.O.E. de 16 jul. 2025	Regulamenta a Lei nº 19.604, de 25 de julho de 2018, que prioriza o abastecimento com etanol dos veículos flex de órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta, e institui a Política Estadual de Transição de Combustíveis Não Renováveis para Biocombustíveis na Frota de Veículos Oficiais do Estado do Paraná.
Decreto nº 10.590, de 14 de julho de 2025 Publicado no D.O.E. de 14 jul. 2025	Altera o Decreto nº 3.434, de 14 de setembro de 2023, que regulamenta a Lei nº 20.436, de 17 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a Lei de Liberdade Econômica, e institui parâmetros para classificação das atividades econômicas consideradas de Baixo Risco, nos termos da Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.
Decreto nº 10.519, de 9 de julho de 2025 Publicado no D.O.E. de 9 jul. 2025	Altera o art. 2º do Decreto 10.158, de 2 de junho de 2025, que nomeou membros para integrarem as Juntas Administrativas de Recursos contra Exames Médicos e Avaliações Psicológicas, do Departamento de Trânsito do Paraná.
Decreto nº 10.517, de 7 de julho de 2025 Publicado no D.O.E. de 7 jul. 2025	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar os Convênios ICMS nº 36 e 37, de 11 de abril de 2025, que incluem itens e atualizam a descrição e o código NCM de medicamentos e fármacos objetos de isenção do imposto quando destinados, respectivamente, a órgãos da Administração Pública Direta Federal, Estadual e Municipal, e ao tratamento de câncer.

Decreto nº 10.500, de 2 de julho de 2025 Publicado no D.O.E. de 2 jul. 2025	Altera a redação do art. 1º do Decreto nº 9.951, de 15 de maio de 2025, que disciplina a transferência de créditos acumulados de ICMS da “Conta Investimento” do Sistema de Controle da Transferência e Utilização de Créditos Acumulados - SISCREDA, a título de contrapartida à aquisição de cotas de Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios do Segmento do Agronegócio.
--	---

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÃO

Resolução nº 132, de 14 de julho de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 17 jul. 2025	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno relativas aos processos de Execução Orçamentária do Tribunal e do Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal.
---	--

3.2 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

Instrução de Serviço nº 189, de 15 de agosto de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 19 ago. 2025	Altera a Instrução de Serviço nº 171, de 8 de novembro de 2023, que dispõe sobre a delegação de despachos de mero expediente de que trata o art. 32, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal.
Instrução de Serviço nº 188, de 14 de julho de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 17 jul. 2025	Estabelece diretrizes para autorização de viagens dos servidores do Tribunal em eventos externos e cursos e revoga os arts. 7º e 8º da Instrução de Serviço 105, de 14 de junho de 2016.
Instrução de Serviço nº 187, de 8 de julho de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 11 jul. 2025	Altera a Instrução de Serviço nº 149, de 30 de setembro de 2021, que estabelece o fluxo e os modelos de Plano de Trabalho e Termo de Ciência e Responsabilidade, conforme prevê o art. 22 da Resolução nº 87, de 7 de julho de 2021.
Instrução de Serviço nº 186, de 8 de julho de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 10 jul. 2025	Dispõe sobre prazos para o encaminhamento de procedimentos administrativos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, referentes a assuntos da Diretoria de Gestão de Pessoas.
Instrução de Serviço nº 185, de 3 de julho de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 7 jul. 2025	Altera os fluxos 1, 4 e 15 da Instrução de Serviço nº 116, de 26 de outubro de 2017, que dispõe sobre a tramitação de processos e requerimentos internos, referentes a servidores e demais assuntos do Tribunal.
Instrução de Serviço nº 184, de 3 de julho de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 7 jul. 2025	Dispõe sobre a forma de reposições e indenizações ao Erário, de que tratam o art. 80 da Lei Estadual nº 19.573, de 2 de julho de 2018.

3.3 NOTAS TÉCNICAS

Nota Técnica nº 35, de 25 de setembro de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 26 set. 2025	Dispõe sobre orientações a serem observadas pelas entidades previdenciárias quando do registro da valorização ou desvalorização pela marcação a mercado (valor justo) dos investimentos temporários.
Nota Técnica nº 34, de 24 de setembro de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 25 set. 2025	Dispõe sobre a atualização das áreas de governo e dos critérios para cadastramento dos interlocutores municipais, referidos no § 1º do art. 7º e no § 1º do art. 8º da Instrução Normativa nº 172, de 12 de julho de 2022, para a Prestação de Contas de Prefeito Municipal referentes aos exercícios financeiros de 2025 e seguintes.



LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCEPR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)
- Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: conselho.editorial@tce.pr.gov.br (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período.

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

- a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico;
- b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;

- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical nos trabalhos, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Nos artigos, observar as seguintes normas:

Tamanho: a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas simples, sem pontos.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

Referências: NBR 6023/2018. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/2019) resumo (NBR 6028/2021) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).



TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ