

ISSN 2675-6765



TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

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

VOLUME XIV/NÚMERO 50
OUTUBRO/DEZEMBRO 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
ARTIGOS	10
Sistema de controle da qualidade dos tribunais de contas do Brasil: desafios e oportunidades	10
Roberto Alves Ribeiro	
Adaptação dos agentes públicos às exigências da nova Lei de Licitações e seu reflexo na qualidade de vida	30
Enok de Souza Neu	
ProGov do TCEPR: da conformidade à excelência na gestão municipal	40
Carlos Hackmann	
ACÓRDÃOS	48
Prejulgado nº 39	48
Adicional por tempo de serviço – Contagem – Parâmetros (TCEPR, Proc. nº 247111/24, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 19/11/25, DETC 3576 – 27/11/25)	
Retificação do Prejulgado nº 23	76
Décimo terceiro – Proventos – Aposentadoria (TCEPR, Proc. nº 772369/16, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/12/25, DETC 3601 – 23/01/26)	
Contratação municipal	87
Agente político – Parentesco – Leilão (TCEPR, Proc. nº 161652/25, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/10/25, DETC 3562 – 05/11/25)	
Décimo terceiro salário	94
Pagamento – Vereador – Parcelamento (TCEPR, Proc. nº 367927/25, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/10/25, DETC 3562 – 05/11/25)	
Dispensa de licitação	103
Extensão universitária – Insumos – Contratação direta (TCEPR, Proc. nº 774294/24, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/11/25, DETC 3570 – 17/11/25)	
Função gratificada	111
Estágio probatório – Remuneração – Parâmetros (TCEPR, Proc. nº 312227/25, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 19/11/25, DETC 3582 – 05/12/25)	

Licitação	123
Empresa de radiodifusão – Agente político – Participação	
(TCEPR, Proc. nº 312804/25, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/12/25, DETC 3601 – 23/01/26)	
Nomeação de pessoal	132
Cargo em comissão – Agente político – Direitos suspensos	
(TCEPR, Proc. nº 4479/25, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 12/11/25, DETC 3570 – 17/11/25)	
Nomeação de servidor	141
Concurso público – Validade – Despesa com pessoal	
(TCEPR, Proc. nº 113518/25, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/11/25, DETC 3573 – 24/11/25)	
Pagamento cumulativo	158
Auxílio-alimentação – Diária – Deslocamento	
(TCEPR, Proc. nº 476696/25, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/12/25, DETC 3601 – 23/01/26)	
Veículo oficial	162
Multa – Pagamento – Responsabilização	
(TCEPR, Proc. nº 130773/25, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/10/25, DETC 3565 – 10/11/25)	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	170
LINKS DE INTERESSE	182
NORMAS EDITORIAIS	184



EDITORIAL

Caros leitores,

A 50ª edição da *Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná* marca um momento simbólico na trajetória desta publicação, consolidando mais de uma década de contribuição para o debate qualificado sobre administração pública, controle externo e governança. Ao longo desse percurso, a revista tem se firmado como espaço de difusão de conhecimento técnico e de reflexão crítica sobre os desafios enfrentados pela gestão pública contemporânea.

Nesta edição, o conjunto de estudos apresentados aborda temas centrais para o aprimoramento institucional dos órgãos de controle e para a melhoria da gestão pública. O artigo de Roberto Alves Ribeiro examina os desafios e oportunidades relacionados à implementação de sistemas de controle da qualidade nos Tribunais de Contas brasileiros, discutindo a importância da aderência às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e o papel das boas práticas institucionais na consolidação de auditorias mais efetivas e confiáveis. A análise evidencia a necessidade de estruturas organizacionais adequadas, capacitação permanente e incorporação de soluções tecnológicas como fatores determinantes para o fortalecimento das atividades de controle externo.

Outro tema relevante abordado nesta edição diz respeito às transformações que impactam a atuação dos agentes públicos diante das exigências contemporâneas de governança e conformidade administrativa. O debate sobre a adaptação institucional às novas normativas e à crescente complexidade da gestão pública reforça a importância do planejamento, da capacitação técnica e da modernização dos processos administrativos como elementos essenciais para garantir eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos.

A edição também apresenta reflexões sobre iniciativas institucionais voltadas à melhoria da gestão municipal e ao fortalecimento da cooperação entre o Tribunal de Contas e os gestores públicos. Experiências como o ProGov demonstram a evolução do papel pedagógico dos Tribunais de Contas, ampliando a atuação tradicional de fiscalização para incluir ações orientativas, de apoio técnico e de disseminação de boas práticas administrativas.

A seção de *Acórdãos* reúne decisões recentes do Tribunal Pleno que tratam de temas relevantes para a administração pública, incluindo questões relacionadas a licitações, gestão de pessoal, função gratificada, pagamento de benefícios e responsabilização na utilização de recursos públicos. Esses julgados ilustram a

função orientadora do Tribunal, contribuindo para a consolidação de entendimentos jurídicos que promovem segurança jurídica e aprimoramento da gestão pública.

Ao alcançar sua quinquagésima edição, a *Revista Digital do TCE-PR* reafirma seu compromisso com a produção e a disseminação de conhecimento voltado ao fortalecimento das instituições públicas e à promoção de uma administração cada vez mais transparente, eficiente e responsável. A continuidade desse projeto editorial depende da colaboração de pesquisadores, gestores e servidores que, por meio de suas análises e experiências, enriquecem o debate público e contribuem para a evolução do controle externo no Brasil.

Boa leitura.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Presidente



ARTIGO

SISTEMA DE CONTROLE DA QUALIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Roberto Alves Ribeiro¹

Graduado em Direito - Uniopet

Graduado em Ciências Contábeis - UNC

MBA em auditoria e inovação no setor público - FEA/USP

Especialização em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal - UNINTER

Curso técnico em Gestão Pública com ênfase em administração municipal - UFPR

Auditor de Controle Externo - TCEPR

Coordenador de Auditorias - TCEPR

RESUMO

As crescentes exigências sociais demandam uma atuação cada vez mais efetiva e eficiente no controle da aplicação dos recursos públicos pelos Tribunais de Contas, ante suas prerrogativas constitucionais. A experiência internacional indica que o avanço nas ações desses órgãos exige uma atuação independente e aderente às normas técnicas de qualidade. Nesse contexto, a presente pesquisa teve como objetivo compreender quais são os desafios existentes na adequação dos sistemas de controle da qualidade dos Tribunais de Contas do Brasil às NBASP, a partir da avaliação da estruturação e implementação dos procedimentos previstos nas NBASP relacionados ao controle e garantia da qualidade. Também se buscou identificar oportunidades, por meio de boas práticas já adotadas pelos Tribunais de Contas, que possam contribuir nesse processo. Para alcançar o objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa exploratória, por meio de um levantamento junto a 26 TCs brasileiros, via um questionário com 20 questões. Os principais desafios constatados são a ausência de implementação em todos os TCs, a dificuldade de controle e garantia da qualidade das atividades jurisdicionais (NBASP 50), o número reduzido de auditores qualificados e disponíveis e a resistência dos auditores às avaliações. As oportunidades identificadas incluem a existência de regulamentações e manuais em alguns tribunais, o potencial de construção de modelos referenciais mínimos, sistemas já implantados que abrangem tanto atividades jurisdicionais (NBASP 50) quanto fiscalizações (NBASP 140), o uso de soluções tecnológicas e a capacitação contínua dos auditores nas normas NBASP.

¹ Contato: roberto.ribeiro@tce.pr.gov.br

PALAVRAS-CHAVE

Tribunais de Contas. NBASP. Controle da Qualidade. Garantia da Qualidade. Desafios. Oportunidades.

ABSTRACT

The growing societal demands require increasingly effective and efficient performance by Brazilian Courts of Accounts in overseeing the use of public resources, in line with their constitutional prerogatives. International experience demonstrates that progress in the work of these institutions depends on independent action that fully complies with technical quality standards. In this context, the present study aimed to identify the main challenges in aligning the quality control systems of Brazilian Courts of Accounts with the Brazilian Public Sector Auditing Standards, through an assessment of the structuring and implementation of the quality control and assurance procedures established in those standards. The research also sought to identify opportunities arising from good practices already adopted by some Courts of Accounts that could facilitate this alignment process. To achieve these objectives, an exploratory study was conducted by means of a survey administered to 26 Brazilian Courts of Accounts, using a questionnaire comprising 20 questions. The principal challenges identified were the absence of quality control systems in several Courts, difficulties in applying quality control and assurance to jurisdictional activities (NBASP 50), the limited number of auditors with the necessary qualifications and availability, and auditors' resistance to quality control evaluations. The opportunities identified include the existence of specific regulations and procedural manuals already in place in some Courts, the potential for developing minimum reference models to operationalise quality control systems, the presence of systems already implemented that encompass both jurisdictional activities (NBASP 50) and inspection/fiscalization activities (NBASP 140), the use of technological solutions in quality control processes, and the provision of ongoing training for auditors in the NBASP standards.

KEYWORDS

Courts of Accounts. NBASP. Quality Control. Quality Assurance. Challenges. Opportunities.

1 INTRODUÇÃO

As crescentes demandas sociais impõem aos Tribunais de Contas (TCs) a obrigação de uma atuação efetiva e eficiente no controle da aplicação dos recursos públicos, salvaguardando os interesses de todos que contribuem para a manutenção da atividade estatal (Silva, 2017).

Essa imposição decorre, em grande medida, do respaldo e das prerrogativas constitucionais concedidas aos órgãos de controle externo, sendo indispensável a

busca contínua pelo avanço nos resultados que essas ações fornecem à sociedade (Silva Filho, 2019; Gomel, 2023).

Uma condição relevante para a qualidade da auditoria é a independência do auditor para realização dos trabalhos, sendo fator fundamental para existir credibilidade nos produtos decorrentes da atividade de controle externo (Caruana; Kowalczyk, 2020, Dikuua *et al.*, 2023, DeAngelo, 1981).

No seu estudo, DeAngelo (1981) considera que a qualidade da auditoria está relacionada à capacidade de o auditor identificar uma situação incorreta e à possibilidade incondicional de reportá-la, sendo a independência do auditor um fator indissociável da qualidade das auditorias.

A partir da experiência internacional adotada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que elaborou as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), para assegurar uma atuação independente e eficaz dessas instituições, iniciou-se, em 2015, o processo de implementação das Normas Brasileiras de Auditorias do Setor Público (NBASP) pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), com apoio do Tribunal de Contas da União, visando à aderência das fiscalizações realizadas pelos Tribunais de Contas brasileiros aos padrões e metodologias adotados internacionalmente (Estavam, Rodrigues e Silva, 2021).

As NBASP possuem normas e diretrizes de atuação profissional que atribuem confiabilidade, imparcialidade e segurança, garantindo a qualidade ao trabalho de auditoria no setor público (NBASP, 2015). No âmbito da qualidade das ações de controle externo, destacam-se a NBASP 50, que traz princípios atinentes às atividades jurisdicionais, e a NBASP 140, que trata especificamente do controle (asseguração) da qualidade das auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) constatou, por meio da avaliação realizada em 2022 pelo Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) ², uma média baixa de atendimento do indicador QATC 9 - Controle e garantia da qualidade de fiscalizações e auditorias pelos Tribunais de Contas (Atricon, 2022).

Nesse contexto, insere-se a necessidade de que as auditorias e demais atividades realizadas pelos Tribunais de Contas observem padrões técnicos de qualidade, de modo que os produtos gerados atendam aos anseios sociais.

Diante desse cenário, surge a necessidade de se avaliar quais são os principais desafios enfrentados pelos Tribunais de Contas do país na adequação de seus sistemas de controle da qualidade às Normas Brasileiras de Auditoria Aplicada ao Setor Público (NBASP). Além disso, é oportuno identificar quais oportunidades

2 Atricon, 2022: <https://qatc.atricon.org.br/resultado/resultados-do-mmd-tc-2022/>

podem ser exploradas para aprimorar a qualidade das ações de controle externo realizadas por essas instituições.

O conceito adotado neste trabalho para qualidade da auditoria se refere à adoção dos princípios e requisitos estabelecidos pelas NBASP nas ações de controle externo realizadas pelos Tribunais de Contas do Brasil (NBASP 140, 2015; NBASP 50, 2020).

Assim, o objetivo desta pesquisa é compreender quais são os desafios e oportunidades existentes na adequação dos sistemas de controle da qualidade dos Tribunais de Contas do Brasil às NBASP.

Para o alcance desse objetivo, foram empregados esforços para apurar os principais desafios na estruturação e implementação dos requisitos e princípios das NBASP nos sistemas de controle da qualidade dos Tribunais de Contas do Brasil.

Também se buscou identificar oportunidades, por meio de boas práticas já adotadas pelos Tribunais de Contas, que possam ser exploradas para facilitar o processo de alinhamento das avaliações de qualidade sobre as ações de controle externo aos requisitos e princípios contidos nas NBASP.

A avaliação visou demonstrar se a ausência de apoio institucional dificulta a regulamentação das regras necessárias para a implementação de um controle da qualidade sistematizado nas ações de controle externo, contemplando tanto as atividades jurisdicionais quanto as fiscalizações realizadas pelos Tribunais de Contas.

Outro ponto avaliado foi se a mudança nas rotinas dos processos de trabalho das ações de controle externo para a inserção de avaliações sistematizadas de qualidade encontra resistência por parte dos auditores e da gestão institucional.

Foi analisado também se a inexistência de procedimentos padronizados para avaliação da qualidade das ações de controle externo realizadas pelos Tribunais de Contas brasileiros dificulta o atendimento dos requisitos estabelecidos pelas NBASP.

Ainda, tentou-se verificar se o reforço nos treinamentos voltados às NBASP e a utilização de soluções tecnológicas de avaliação podem contribuir para o avanço na estruturação e implementação das avaliações sistematizadas da qualidade das ações de controle externo.

A avaliação dos desafios e oportunidades existentes na adequação dos sistemas de controle da qualidade dos Tribunais de Contas do Brasil às NBASP foi realizada por meio de uma pesquisa exploratória (Gil, 2012), com abordagem mista em que foram empregados aspectos quantitativos e qualitativos (Creswell, 2007), com aplicação de levantamento juntos aos 33 Tribunais de Contas Brasileiros (1 TCU, 26 TCEs, 5 TCMs, 1 TCDF), via questionário desenvolvido na ferramenta Google Forms, estruturado em 20 perguntas, sendo 17 fechadas e 3 abertas (Cervo; Bervian, 2002), distribuídas em 3 blocos.

Os questionários foram destinados, via grupos do WhatsApp, e-mail institucional e outros meios de acesso à informação, aos(as) Secretários(as)-Gerais de Controle Externo ou funções equivalentes dos Tribunais de Contas do Brasil, dado que tais funções são responsáveis pela coordenação da execução das ações de controle externo nesses órgãos (IRB, 2024).

A pesquisa foi realizada entre os dias 04 e 20 de setembro de 2024, e teve o retorno de 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas, por meio de respostas registradas no questionário desenvolvido na ferramenta Google Forms, representando 78,79% dos Tribunais de Contas brasileiros.

A análise das respostas foi concretizada por meio de estatística descritiva para as perguntas fechadas e de análise de conteúdo para as perguntas abertas. A avaliação também contou com a análise documental, aplicada nos documentos indicados na complementação das respostas da questão, que verificou a existência de regulamentação específica sobre o sistema de controle da qualidade nos TCs (Silva, 2015).

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 ATRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS

A existência de instituições responsáveis pela fiscalização dos recursos públicos é contemporânea ao surgimento dos governos, acompanhando a evolução da regulamentação das atividades estatais ao longo dos anos, sem perder, contudo, os vínculos históricos de tradição e cultura (Caruana; Kowalczyk, 2020).

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) possuem estruturas distintas em diferentes países, não sendo uma instituição com formato padronizado internacionalmente, devido às particularidades sociais e culturais de cada nação. Uma das formas de organização das EFS são os Tribunais de Contas, que têm função judicial e poder para impor sanções por má gestão de fundos públicos, como ocorre na França, Itália, Portugal, Espanha, Grécia e Bélgica. Outras EFS são órgãos colegiados que não possuem função judicial nem poder sancionatório, como as instituições da Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos. Há também EFS que funcionam como órgãos de auditoria, conduzidas por auditores-gerais que chefiam gabinetes de auditoria independentes, forma adotada no Reino Unido, Irlanda, Dinamarca e Chipre, além do exemplo da Finlândia, onde os auditores-gerais chefiam os gabinetes de fiscalização que integram a estrutura do governo (Caruana; Kowalczyk, 2020).

O primeiro Tribunal de Contas brasileiro surgiu no final do século XIX, por meio do Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, fruto do esforço do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa (Silva Filho, 2019).

Atualmente, existem 33 (trinta e três) Tribunais de Contas no Brasil, organizados conforme a competência de fiscalização territorial: 01 (um) Tribunal de Contas da União (TCU), que fiscaliza a União e a aplicação dos recursos federais pelos demais entes subnacionais; 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), dos quais 21 (vinte e um) fiscalizam tanto os entes municipais quanto o respectivo ente estadual³, 03 (três) fiscalizam somente o respectivo ente estadual⁴, e 02 (dois) fiscalizam tanto os entes municipais, exceto os municípios que são capitais de estado, quanto o respectivo ente estadual⁵; Além disso, existem 03 (três) Tribunais de Contas dos Municípios (TCM)⁶, que fiscalizam todos os entes municipais dos respectivos estados; 02 (dois) Tribunais de Contas do Município⁷ (TCM), que fiscalizam somente um município; e 01 (um) Tribunal de Contas, que fiscaliza os recursos do Distrito Federal (TCDF).

Desde que foram instituídos, os Tribunais de Contas possuem respaldo constitucional para suas atuações no controle dos recursos públicos, percorrendo um caminho de evolução de suas competências até a atual Constituição Federal de 1988 (Silva Filho, 2019).

A Carta de 1988 incorporou relevantes competências ao Tribunal de Contas da União e, por simetria, conforme seu art. 75, aos demais Tribunais de Contas nacionais, demandando desses órgãos uma atuação que corresponda ao prestígio conferido pelo constituinte (Silva, 2017).

As competências dos Tribunais de Contas foram ampliadas de maneira significativa pelo constituinte de 1988, e o retorno que esses órgãos devem oferecer à sociedade deve estar à altura da amplitude e relevância de suas competências constitucionais (Silva Filho, 2019; Campelo, 2018; Gomel, 2023).

Portanto, a atuação dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo dos recursos públicos deve ser pautada pela busca contínua da eficiência e qualidade nos trabalhos realizados, privilegiando a transparência de suas ações e com foco em resultados que favoreçam a sociedade (Silva Filho, 2019).

2.2 DESAFIOS INERENTES À IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE DA QUALIDADE NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A adoção das NBASP pelos Tribunais de Contas brasileiros enfrenta desafios que precisam ser superados para se consolidar um cenário no qual a qualidade das ações de controle externo possa ser alcançada (Azevedo; Lino, 2018, Estevam; Rodrigues; Silva, 2021, Atricon, 2022).

3 Municípios e Estados: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

4 Estados: Bahia, Goiás e Pará.

5 Municípios, exceto capitais estaduais, e Estados: São Paulo e Rio de Janeiro.

6 Municípios dos Estados: Bahia, Goiás e Pará.

7 Municípios: São Paulo e Rio de Janeiro.

Esses desafios passam pela conscientização dos gestores dos Tribunais de Contas sobre a importância de se garantir meios para assegurar a qualidade das ações de controle externo, que melhorem os benefícios gerados para a sociedade pela atuação dos órgãos de controle (Azevedo; Lino, 2018, Estevam; Rodrigues; Silva, 2021).

A atuação dos auditores nas ações do sistema de controle de qualidade necessita ser assegurada por meio da disponibilização de uma estrutura adequada, que permita a realização dos trabalhos sem sobreposição de funções (Atricon, 2023).

Outro ponto que demanda evolução é a redução da resistência dos auditores que integram o corpo técnico dos Tribunais de Contas em relação às adequações dos processos de trabalho necessárias para a efetivação do sistema de qualidade das auditorias (Azevedo; Lino, 2018, Estevam; Rodrigues; Silva, 2021).

A pesquisa demonstrou que a realização dos procedimentos de controle e a garantia (asseguração) da qualidade sobre ações de controle externo possuem previsão expressa no Regimento Interno de 15,40% dos Tribunais de Contas pesquisados. A existência de previsão expressa na Lei Orgânica, relacionada ao controle e à garantia (asseguração) da qualidade das ações de controle externo, não foi indicada por nenhum dos órgãos participantes da pesquisa.

O resultado apurado evidencia que a previsão de procedimentos de controle e garantia da qualidade nas disposições das normas estruturantes dos TCs abrange uma parcela que pode ser ampliada, visando à solidificação do sistema de controle da qualidade no controle externo brasileiro.

A eficácia desse sistema demanda a sua inserção nos aspectos estratégicos e políticos dos órgãos, para existir uma cultura de qualidade perene incorporada nas ações de controle externo (NBASP 140, 2015).

Embora a previsão na Lei Orgânica ou no Regimento Interno ainda não esteja em um patamar desejável, as respostas ao questionário indicaram, num primeiro momento, que os procedimentos relacionados ao controle e à garantia (asseguração) da qualidade das ações de controle externo estavam regulamentados em normativa específica em 65,40% dos TCs da amostra.

O levantamento também solicitou a indicação do caminho para acesso às normativas específicas indicadas, para avaliação do conteúdo dessas regulamentações. Por meio dos 17 links indicados, foi possível consultar as regulamentações de 15 TCs, sendo constatado que 4 das normas indicadas, ainda que abordem aspectos de avaliação da qualidade, estão relacionadas a regulamentações de aspectos gerais de auditorias.

Constatou-se que existem mais 11 Tribunais de Contas que possuem regulamentação específica para os seus sistemas de controle de qualidade, representando 42,31% da amostra pesquisada. Dado o potencial de contribuição dessas ações identificadas, lista-se na Tabela 1 o resultado apurado.

Tabela 1 - Tribunais com regulamentação específica para o Sistema de Controle da Qualidade

TRIBUNAL	ATO	LINK PARA ACESSO:
TCE-RN	Resolução nº 18/24	https://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/3_000018_2024_CGP_13.06.2024.1239.pdf
TCM-GO	Resolução nº 29/24	https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2024/02/ra-029-24.pdf
TCE-GO	Resolução nº 13/23	https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=18504
TCE-MT	Manual de Controle e Garantia da Qualidade	https://portal-services.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/11927/2a7733a5e-1d9f4f798391d65c404666a.pdf
TCE-BA	Resolução nº 46/19	https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_46_2019.pdf
TCE-TO	Resolução nº 01/18	https://www.tceto.tc.br/sistemas_scp2/blank_processo_site/blank_processo_site.php?num_proc=4151&ano_proc=2017
TCE-CE	Manual do Sistema de Gestão da Qualidade	https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/publicacoes/publicacoes-institucionais/send/98-publicacoes-institucionais/4497-manual-do-sistema-de-gestao-da-qualidade-da-seceex
TCE-MG	Portaria nº 58/19	https://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/1139847
TCE-ES	Resolução nº 348/20	https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-normativo/?id=4207
TC-DF	Resolução nº 348/21	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/afc3a374b0fc4dba8afb65e20df72304/tcdf_res_348_2021.html
TCU	Portaria nº 23/23	https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-17201/score%2520desc/0

Fonte: elaborada pelo autor

As regulamentações específicas dos procedimentos de controle e garantia (asseguração), seja por ato normativo ou manual, são meios importantes para a qualidade ser comunicada objetivamente aos auditores envolvidos na execução das ações de controle externo (NBASP 140, 2015).

O estudo identificou ainda que TCE-CE possui um Manual específico para o seu sistema de controle da qualidade, que contempla os procedimentos de avaliação do controle e da garantia da qualidade sobre as atividades jurisdicionais e fiscalizações, abrangendo todas as ações de controle externo. Outro ponto positivo é a utilização de indicadores de qualidade nas avaliações realizadas (TCE-CE, 2024).

Nesse sentido, os regramentos listados na Tabela 1, respeitadas as particularidades e autonomias envolvidas, podem servir como fontes de consulta para os Tribunais de Contas que desejam aprimorar seus sistemas de controle da qualidade.

O estabelecimento de modelos referenciais de procedimentos mínimos que devem ser realizados pelos Tribunais de Contas brasileiros na avaliação da qualidade das suas ações de controle externo é uma medida que pode contribuir para o aumento da aderência aos requisitos estabelecidos pela NBASP 50 e NBASP 140, sendo uma questão unânime entre todos os pesquisados (100%).

No que concerne às estruturas dos Sistemas de Controle da Qualidade dos Tribunais de Contas, o levantamento demonstrou que 42% dos TCs pesquisados possuem em suas estruturas organizacionais uma unidade técnica que atua no gerenciamento das ações relacionadas ao sistema de controle da qualidade das ações de controle externo residualmente, intercalando essa atividade com outras atribuições. Já 8% dos órgãos pesquisados possuem uma unidade técnica que atua exclusivamente na gestão das ações relacionadas ao Sistema de Controle da Qualidade.

O cenário mais comum apurado foi a inexistência de unidade técnica nas estruturas organizacionais, representando a realidade de 50% dos TCs pesquisados. Conquanto não possuam uma área específica, foram mencionadas ações sazonais de avaliação da qualidade, por meio de equipes constituídas para atuarem em avaliações periódicas. Também foi registrada uma iniciativa em curso para a implementação de unidade técnica, que atuará residualmente no gerenciamento das ações relacionadas ao sistema de controle da qualidade.

O resultado agregado da estrutura dos sistemas de controle da qualidade dos TCs pesquisados evidencia uma situação equilibrada, mas que pode avançar para reforçar o desenvolvimento das atividades.

A importância e a necessidade da atuação das auditorias na execução dos procedimentos de controle e garantia (asseguração) da qualidade precisam ser inseridas na cultura de cada instituição, para o trabalho poder fluir de forma harmônica e produtiva e alcançar seus objetivos de melhorar os produtos gerados pelas ações de controle externo realizadas pelos TCs (NBASP 140, 2015).

As respostas apuradas pelo questionário evidenciam que, em 57,70% dos TCs da amostra pesquisada, não há casos de resistência por parte dos auditores quanto às avaliações sistêmicas da qualidade das ações de controle externo. Já em 42,30% dos órgãos pesquisados, há indicação da existência de resistência por parte dos auditores em relação às avaliações, sendo constatado que esse tipo de situação ocorre de forma esporádica em 30,80% dos pesquisados e que ocorre na maioria das avaliações de qualidade realizadas em 11,50% da amostra pesquisada.

Ainda que identificada numa menor parcela dos TCs pesquisados, tal situação indica a necessidade de medidas voltadas à mitigação dessas resistências, pois as avaliações realizadas pelo sistema de controle de qualidade no âmbito do controle externo integram o arcabouço normativo que legitima a atividade de auditoria no

setor público (NBASP 140, 2015; NBASP 50, 2020). Para que os sistemas de controle de qualidade alcancem os objetivos estabelecidos pelas NBASP, é fundamental ocorrer o apoio institucional dos órgãos de controle.

As respostas ao questionário aplicado demonstram que existe apoio institucional para a regulamentação e a implementação dos procedimentos relacionados ao controle e à garantia (asseguração) da qualidade das ações de controle externo em 88,50% dos TCs pesquisados. Esse movimento não está ocorrendo em 11,50% dos órgãos da amostra, dado que demanda reflexão, haja vista que o enfraquecimento da cultura da qualidade pode refletir nos resultados gerados à sociedade.

O levantamento explorou quais os principais desafios encontrados e as oportunidades identificadas no processo de regulamentação e estruturação do sistema de controle da qualidade no âmbito dos Tribunais de Contas, por meio de uma pergunta aberta aplicada aos (às) Secretários(as)-Gerais de Controle Externo, ou funções equivalentes, dos Tribunais de Contas do Brasil. A avaliação das manifestações identificou que o processo de regulamentação do sistema de controle da qualidade possui como desafio o estabelecimento de regras que insiram os procedimentos de avaliação da qualidade nos processos de trabalho das fiscalizações realizadas pelos TCs que ainda não possuem essa regulamentação, de formas abrangentes e adequadas às NBASP. Para os TCs que já superaram essa etapa, houve a constatação da necessidade de ampliação das regulamentações para passarem a incorporar a avaliação da qualidade de todas as ações de controle externo.

Quanto às oportunidades atinentes ao processo de regulamentação do sistema de controle da qualidade, foi apurado que a estruturação de um modelo que contemple tanto as auditorias quanto as atividades jurisdicionais pode ser viável a partir do estabelecimento de ações que testem a sua efetividade e da adoção de uma política participativa entre os atores envolvidos na execução dessas atividades. Outra oportunidade constatada diz respeito à inclusão de metas nos planejamentos estratégicos dos TCs destinadas ao aprimoramento da aderência das ações de controle externo às normas de auditoria relacionadas à qualidade. As ações realizadas pelo IRB e pela ATRICON e a padronização dos processos de trabalho também foram oportunidades identificadas como passíveis de contribuir para o processo de regulamentação.

No que concerne à estruturação do sistema de controle da qualidade pelos TCs, a análise das respostas demonstra que um dos desafios mais recorrentes é a carência de auditores com a qualificação e disponibilidade necessárias para se dedicarem à execução das atividades de avaliação da qualidade das ações de controle externo. Outro desafio apurado diz respeito à ocorrência de resistência por parte dos auditores dos TCs na adoção dos procedimentos indicados pelos sistemas de controle da qualidade, evidenciando a necessidade de um reforço das capacitações voltadas à implementação da cultura da qualidade prevista nas NBASP, para

mitigar essa situação. Também foram identificados desafios relacionados à falta de apoio institucional para a estruturação do sistema de qualidade e à segregação da estrutura organizacional responsável pela execução das ações de controle externo, que prejudica a operacionalização do sistema de controle da qualidade.

A principal oportunidade para a estruturação do sistema de controle da qualidade verificada nas manifestações foi a utilização de soluções tecnológicas na execução das atividades. A inserção dos auditores que atuam nas fiscalizações nos ciclos de avaliação da qualidade também foi indicada como uma oportunidade de ampliação da cultura da qualidade junto ao corpo técnico dos TCs.

A análise das respostas das 7 questões (6 fechadas e 1 questão aberta), bem como das normas e manuais apresentados pelos TCs, demonstra que já ocorreram passos importantes na normatização e na estruturação dos sistemas de controle da qualidade dos TCs pesquisados. Contudo, existem desafios que precisam ser superados para haver uma aderência aos requisitos e princípios contidos nas NBASP de forma abrangente e homogênea. Nesse sentido, as oportunidades constatadas podem auxiliar nesse processo.

2.3 AÇÕES DESENVOLVIDAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ATINENTES AO CONTROLE DA QUALIDADE

A avaliação sobre as ações realizadas pelo controle da qualidade buscou identificar, inicialmente, a adoção desse procedimento, de forma sistêmica e aderente às NBASP, pelas unidades técnicas que executam ações de controle externo no âmbito dos TCs pesquisados. A Tabela 2 apresenta a consolidação das respostas apuradas no levantamento.

Tabela 2 – Realização de controle da qualidade de forma sistêmica e aderente às NBASP

RESPOSTA	Nº	%
Não realizam	7	26,90%
Realizam em 100% das ações	5	19,20%
Realizam, mas não em todas as ações	14	53,80%
TOTAL	26	100%

Fonte: elaborada pelo autor

A Tabela 2 demonstra que os procedimentos de controle da qualidade sobre as ações de controle externo já estão inseridos na maioria dos TCs pesquisados. Em 19,20% da amostra pesquisada, as avaliações do controle da qualidade contemplam todas as ações realizadas, demonstrando uma atuação sistêmica e aderente às NBASP. O controle de qualidade sobre determinadas ações de controle externo realizadas pelas unidades técnicas também é realizado por 53,80% dos TCs

pesquisados, evidenciando um movimento que possui margem de expansão para contemplar todas as ações realizadas. O controle de qualidade ainda não é realizado pelas unidades técnicas que executam ações de controle externo no âmbito de 26,90% da amostra pesquisada.

A partir da identificação dos TCs que realizam o controle da qualidade sobre suas ações de controle externo, o levantamento buscou compreender como esse processo é executado nesses 19 órgãos, assim como os desafios e oportunidades relacionadas. Em relação aos 7 TCs que indicaram não realizar o controle de qualidade, houve o direcionamento do questionário para a exposição dos desafios e oportunidades eventualmente relacionados a essa situação.

O primeiro ponto avaliado sobre o controle da qualidade tratou da abrangência dos procedimentos, sendo questionado se a atuação do controle da qualidade contempla tanto as atividades jurisdicionais (NBASP 50) quanto as fiscalizações (NBASP 140) realizadas pelos TCs. Dos 19 TCs que realizam controle da qualidade sobre suas ações de controle externo, 31,60% registraram que os procedimentos estão implementados nas atividades jurisdicionais e nas fiscalizações. Já 63,20% indicaram que as avaliações realizadas contemplam somente as fiscalizações executadas. Em 5,3%, foi informado que a avaliação abarca apenas as atividades jurisdicionais. O cenário apurado demonstra haver margem para a evolução das avaliações do controle da qualidade sobre as atividades jurisdicionais, sendo um desafio que deve ser enfrentado pelos TCs.

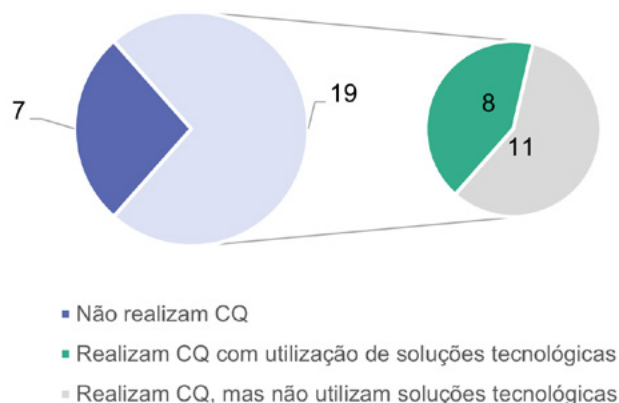
O segundo ponto verificado teve como enfoque a avaliação dos efeitos da capacitação dos auditores sobre as NBASP na melhoria dos procedimentos de controle da qualidade. Para 57,90% dos 19 TCs que realizam os procedimentos de controle de qualidade, os treinamentos voltados às NBASP têm contribuído para a melhoria das avaliações do controle da qualidade das ações de controle externo. Essa contribuição não foi constatada por 5,30% desses TCs. Já em 36,80% dessa amostra, houve a indicação de que não são realizados treinamentos voltados às NBASP.

A realização contínua de capacitação é um fator essencial para o exercício das atividades inerentes ao cargo de auditor de controle externo, sendo um dos pilares das NBASP, cabendo aos TCs possibilitar a aprendizagem e a capacitação adequada ao desenvolvimento profissional do seu corpo técnico (NBASP 100, 2015; NBASP 140, 2015).

O resultado do levantamento demonstra a efetividade dessa iniciativa na melhoria da qualidade das ações de controle externo realizadas pelos TCs, de modo que a ausência de capacitação adequada sobre as NBASP se mostra prejudicial ao bom desenvolvimento do controle da qualidade nos TCs.

O terceiro ponto abordou a utilização de soluções tecnológicas nos procedimentos realizados pelo controle da qualidade das ações de controle externo, conforme demonstrado no Gráfico da figura 1.

Figura 1 - Gráfico de utilização de soluções tecnológicas no controle da qualidade das ações de controle externo



Fonte: elaborado pelo autor

O Gráfico evidencia que, dos 19 TCs que realizam o controle de qualidade, 8 utilizam soluções tecnológicas nas avaliações e 11 não utilizam.

Num contexto de escassez de mão de obra e aumento das demandas de trabalho que permeiam os Tribunais de Contas brasileiros, a utilização de soluções tecnológicas nas atividades de controle da qualidade é uma alternativa que deve ser considerada e incentivada para haver ganho de escala nas avaliações.

Por fim, o levantamento buscou apurar os desafios e oportunidades relacionados às ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas atinentes ao Controle da Qualidade, por meio de uma pergunta aberta aplicada aos (às) Secretários (as)-Gerais de Controle Externos ou funções equivalentes dos 26 TCs pesquisados.

A estruturação sistêmica do procedimento de controle da qualidade que viabilize a realização contínua e padronizada das avaliações das ações de controle externo se mostrou um desafio importante que os TCs pesquisados enfrentam para ampliar as atividades que atualmente são realizadas de forma não agregada nos órgãos. A superação desse desafio possibilitará a melhoria efetiva dos processos de trabalho e dos produtos gerados.

Os números reduzidos de auditores aptos e dedicados à realização das atividades relacionadas ao controle de qualidade, assim como as resistências culturais existentes em alguns órgãos, são desafios que demandam a realização de ações de conscientização tanto dos gestores quanto dos servidores sobre a importância da inserção dos procedimentos de controle da qualidade nos processos de trabalho das ações de controle externo, para que os produtos gerados à sociedade estejam aderentes às NBASP e contenham a qualidade necessária.

Em relação às oportunidades, a elaboração de modelos referenciais de procedimentos para avaliação do controle da qualidade que auxiliem os auditores na execução dessa atividade pode contribuir para a mitigação das resistências encontradas.

Outra oportunidade identificada se refere à possibilidade de realizar avaliações cíclicas da qualidade, com adaptação do escopo das avaliações em cada ciclo.

Quanto aos procedimentos de avaliação do controle da qualidade, a utilização de soluções tecnológicas, como o emprego de inteligência artificial, e o mapeamento dos processos de trabalho relacionados às avaliações foram mencionados como oportunidades relevantes.

Avaliando as respostas apresentadas nas 5 questões (4 fechadas e 1 aberta) que avaliaram as ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas atinentes ao controle da qualidade, observa-se que mais da metade dos TCs da amostra pesquisada já adotam essas avaliações nas ações de controle externo, mas há desafios tanto para os TCs que ainda não realizam o controle da qualidade quanto para os que realizam, que necessitam de soluções para que os princípios e requisitos das NBASP 50 e 140 sejam observados.

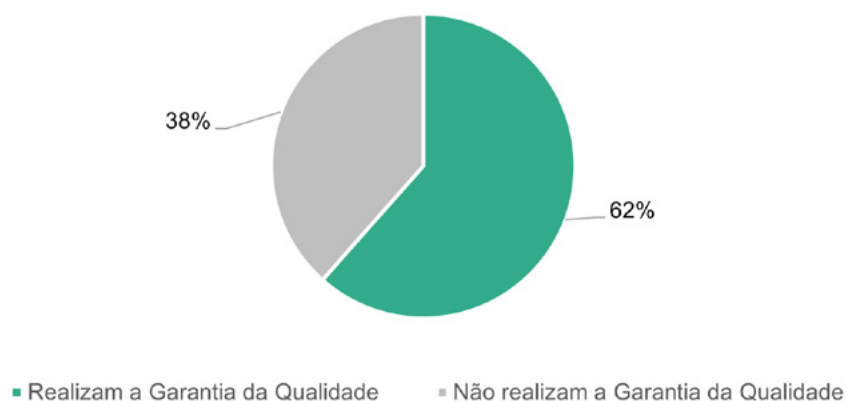
Nesse sentido, o fortalecimento das capacitações sobre as normas de auditoria e o uso de soluções tecnológicas nos procedimentos são oportunidades que devem ser exploradas.

Outra oportunidade identificada é que existem TCs que realizam seus procedimentos de controle da qualidade de forma abrangente aos princípios e requisitos das NBASP 50 e 140, representando fontes referenciais que podem auxiliar os TCs que ainda não conseguiram essa abrangência em seus procedimentos de controle de qualidade.

2.4 AÇÕES DESENVOLVIDAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ATINENTES À GARANTIA (ASSEGURAÇÃO) DA QUALIDADE

O levantamento buscou apurar, num primeiro momento, a realização das ações relacionadas à garantia da qualidade nos processos de trabalho das ações de controle externo executadas pelos 26 TCs pesquisados, sendo o resultado exposto no Gráfico da figura 2.

Figura 2 - Gráfico da realização da avaliação da Garantia da Qualidade sobre os procedimentos de controles da qualidade



Fonte: elaborado pelo autor

O Gráfico demonstra que 62% TCs realizam a garantia da qualidade, e que 38% não realizam. O resultado do levantamento aponta que as avaliações dos procedimentos de controle da qualidade das ações de controle externo são realizadas de forma periódica pela garantia da qualidade de 16 TCs.

Seguindo a mesma forma adotada na avaliação do controle de qualidade, a partir da identificação dos TCs que realizam a garantia da qualidade, o levantamento buscou entender como esse processo é executado nos 16 órgãos e os desafios e oportunidades relacionados. Quanto aos 10 TCs que indicaram não realizar a garantia da qualidade, houve o direcionamento do questionário para a exposição dos desafios e oportunidades eventualmente ligados a essa situação.

A primeira abordagem da avaliação foi sobre a abrangência da garantia da qualidade, sendo questionado se o processo contemplava os controles da qualidade aplicados às fiscalizações (NBASP 140) e às atividades jurisdicionais (NBASP 50) realizadas pelos TCs.

Entre os 16 Tribunais de Contas que indicaram realizar a garantia da qualidade, 31,30% afirmaram que a garantia da qualidade abrange tanto os controles da qualidade das atividades jurisdicionais quanto das fiscalizações. Por outro lado, 62,50% relataram que as avaliações se limitam apenas aos controles da qualidade das fiscalizações. Em 5,2% da amostra, a indicação foi de que as avaliações contemplam apenas as atividades jurisdicionais. Esses dados indicam haver espaço para aprimorar as avaliações da garantia da qualidade sobre os controles da qualidade das atividades jurisdicionais, representando um desafio a ser enfrentado pelos TCs.

A segunda avaliação abordou os impactos gerados pela capacitação dos auditores em relação às NBASP na melhoria do planejamento e execução das avaliações realizadas pela garantia (asseguração) da qualidade. Para 62,50% dos 19 Tribunais de Contas que realizam a garantia da qualidade, os treinamentos relacionados às NBASP têm contribuído para o aprimoramento das avaliações realizadas. Por outro lado, em 37,50% dos TCs da amostra, houve a indicação de que não são realizados treinamentos específicos sobre as NBASP.

Para que a garantia da qualidade seja realizada adequadamente, é necessário que os auditores que atuam nessa atividade recebam capacitações para assegurar a alta qualidade nas avaliações realizadas sobre os controles da qualidade (NBASP 140, 2015). O resultado apurado pelo levantamento indica que essa iniciativa é eficaz no aprimoramento do planejamento e execução das avaliações realizadas pela garantia (asseguração) da qualidade, evidenciando que a falta de capacitação adequada sobre as NBASP compromete o bom funcionamento do processo da garantia da qualidade sobre as ações de controle externo realizadas.

O terceiro aspecto analisado foi sobre a utilização de soluções tecnológicas nas avaliações da garantia da qualidade sobre os controles da qualidade das ações de

controle externo. Conforme as respostas apresentadas, 56,20% dos 19 Tribunais de Contas que realizam a garantia da qualidade adotam o uso de tecnologias em suas avaliações, enquanto 42,80% não fazem uso delas.

Diante da escassez de mão de obra e do aumento das demandas enfrentadas pelos TCs no Brasil, a implementação de soluções tecnológicas nas atividades da garantia da qualidade se apresenta como uma alternativa a ser considerada e incentivada, visando otimizar as avaliações.

O levantamento também buscou explorar, por meio de uma pergunta aberta aplicada aos (às) Secretários (as)-Gerais de Controle Externos ou funções equivalentes dos 26 TCs pesquisados, quais são os principais desafios encontrados e as oportunidades identificadas pelo processo de garantia (asseguração) da qualidade das ações de controle externo no âmbito dos TCs.

Como desafio, foi identificada a falta de verificação da implementação efetiva das melhorias indicadas nas avaliações realizadas da garantia da qualidade pelas unidades avaliadas, devido à ausência ou à inviabilidade da realização do monitoramento dessas recomendações. Essa situação decorre de outro desafio apurado relacionado à necessidade de adequação das estruturas organizacionais dos TCs, para que se viabilize a realização das avaliações da garantia da qualidade no tempo adequado, sem que ocorra a interferência de outras atividades na rotina de trabalho dos auditores incumbidos dessas avaliações.

Assim como na avaliação dos procedimentos do controle da qualidade, a disponibilidade insuficiente de auditores aptos para a realização das avaliações e as resistências culturais em alguns órgãos também são desafios presentes na garantia da qualidade sobre os procedimentos de controle da qualidade.

As manifestações apresentadas também indicaram oportunidades que podem ser exploradas para o desenvolvimento e consolidação das ações da garantia da qualidade. Foi constatado que os resultados dos trabalhos realizados pela garantia da qualidade podem contribuir para o aprimoramento de sistemas informatizados utilizados nas atividades de controle externo, e assim auxiliar na padronização dos trabalhos, impactando positivamente na melhoria da qualidade dos produtos e processos de trabalho avaliados.

Outra oportunidade apurada pela atuação da garantia da qualidade foi a possibilidade de evolução contínua da expectativa de controle nas unidades técnicas que atuam nas ações de controle externo, motivada pelos ciclos contínuos das avaliações, norteados pela busca conjunta e construtiva de soluções para o alcance das melhorias nos produtos e processos de trabalho.

A avaliação periódica dos TCs realizada pela Atricon, por meio do MMD-TC, foi apontada como uma oportunidade de disseminação da importância da adoção das avaliações da garantia da qualidade pelos órgãos do controle externo.

As respostas obtidas nas 5 perguntas (4 fechadas e 1 aberta) sobre as ações realizadas pelos TCs relacionadas à garantia da qualidade dos controles de qualidade demonstram que a maior parcela dos TCs pesquisados já adota essas avaliações em suas atividades de controle externo. A implementação das avaliações da garantia da qualidade se mostrou um desafio para 38,50% dos TCs pesquisados.

Para reverter esses desafios, é fundamental o reforço dos treinamentos sobre as normas de auditoria nos TCs e o incentivo do uso de soluções tecnológicas nas avaliações da garantia da qualidade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão obtida a partir da pesquisa e da análise documental realizadas permite afirmar que as hipóteses inicialmente traçadas para o estudo foram confirmadas. A avaliação demonstrou que a ausência de apoio institucional dificulta a regulamentação das normas necessárias para a implementação de um controle da qualidade sistematizado nas ações de controle externo, que contemple tanto as atividades jurisdicionais quanto as fiscalizações realizadas pelos Tribunais de Contas.

A resistência dos auditores às mudanças nas rotinas dos processos de trabalho das ações de controle externo para a inserção de avaliações sistematizadas de qualidade se revelou um desafio que deve ser enfrentado pelos TCs. O estabelecimento de procedimentos padronizados para a avaliação da qualidade das ações de controle externo realizadas pelos Tribunais de Contas brasileiros é uma das ações evidenciadas como necessárias para auxiliar no atendimento dos requisitos estabelecidos pelas NBASP.

As resistências identificadas devem ser mitigadas, pois as avaliações do sistema de controle de qualidade no âmbito do controle externo estão amparadas no arcabouço normativo que legitima a atividade de auditoria no setor público. É fundamental ocorrer o apoio institucional dos órgãos de controle para que os sistemas de controle de qualidade alcancem os objetivos estabelecidos pelas NBASP (Azevedo; Lino, 2018; Estevam; Rodrigues; Silva, 2021).

Já as oportunidades identificadas na presente pesquisa indicam caminhos que podem ser percorridos pelos TCs para o fortalecimento dos seus sistemas de controle da qualidade, seja por meio da elaboração de regulamentações e orientações sobre aspectos pendentes de alinhamentos formais, pelo desenvolvimento de soluções tecnológicas e de ferramentas de trabalho padronizadas para auxiliar na melhoria da comunicação entre as unidades técnicas que compõem a estrutura organizacional responsável pela execução das ações de controle, ou por meio do fomento da capacitação dos auditores sobre as NBASP e fortalecimento da gestão do conhecimento.

Nesse sentido, as ações realizadas pelo IRB e pela Atricon são vetores importantes no processo de superação dos desafios que se apresentam na implementação e estruturação dos sistemas de controle da qualidade dos TCs, uma vez que contribuem para a evolução das normas dos procedimentos de auditoria, fomentam discussões técnicas, capacitam, organizam e avaliam o desempenho no âmbito do controle externo nacional.

O trabalho periódico realizada pela Atricon, por meio do MMD-TC, também se demonstra uma oportunidade de disseminação da importância da adoção das avaliações da garantia da qualidade pelos órgãos do controle externo, sendo importantes vetores para o aprimoramento da qualidade dos processos de trabalhos e produtos gerados pelos TCs.

Ainda, o Manual específico para o seu sistema de controle da qualidade do TCE/CE pode servir de referencial tanto para os TCs que ainda não estruturaram seus sistemas quanto para aqueles que pretendem aprimorar suas avaliações.

A gestão da qualidade é um tema presente nas EFS, explorado há alguns anos por pesquisas em outros países (Caruana; Kowalczyk, 2020). Esse movimento internacional serve como exemplo para que as pesquisas sobre o sistema de controle externo nacional sejam intensificadas, contribuindo com a valorização social dos TCs, sendo o fortalecimento da cultura da qualidade nesses órgãos um elemento indispensável para alcançar essa evolução (Lino, 2019; Gomel, 2023).

O estudo demonstra que os sistemas de controle de qualidade dos Tribunais de Contas brasileiros encontram-se em estágio inicial de implementação, servindo como base para pesquisas futuras sobre sua efetividade na melhoria dos produtos de controle externo. Sugere-se investigar os procedimentos de controle e garantia da qualidade para construir modelos referenciais de avaliação, compreender as causas da resistência dos auditores à adesão desses controles e explorar o uso de soluções tecnológicas como fator relevante para a evolução da qualidade nas atividades dos TCs.

REFERÊNCIAS

ATRICON. **Avaliação dos Tribunais de Contas do Brasil MMD-TC**. 2022. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/resultado/resultados-do-mmd-tc-2022/>. Acesso em: 30 set. 2024.

ATRICON. **Boas Práticas**. 2023. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/boas-praticas/tce-es-sistema-de-controle-de-qualidade-das-fiscalizacoes/>. Acesso em: 30 set. 2024.

AZEVEDO, R. R.; LINO, A. F. O distanciamento entre as normas de auditoria e as práticas nos Tribunais de Contas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 13, n. 2, p. 9-27, 2018. DOI: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v13i2.13665.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 966-A, de 07 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes à receita e despesa da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 30 set. 2024.

CAMPELO, J. F. L. Avaliação da qualidade e agilidade dos Tribunais de Contas: necessidade de adequação às normas constitucionais quanto à sua composição. In: LIMA, L. H. (Coord.). **Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 55-72. ISBN 978-85-450-0521-6.

CARUANA, J.; KOWALCZYK, M. The quest for audit quality in the public sector. **Accounting in Europe**, v. 18, n. 1, p. 1-25, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449480.2020.1757731>.

CEARÁ. **TCE-CE**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução n.º 03/2014**. Define normas de execução e supervisão das auditorias e de garantia da qualidade das auditorias no âmbito do TCE-CE. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/legislacao/portaria/portaria-n-03-de-14-de-janeiro-de-2014>.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CRESWELL, J. W. **Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. 3. ed. [S.l.]: SAGE, 2014.

DEANGELO, L. E. Auditor size and audit quality. **Journal of Accounting and Economics**, v. 3, n. 3, p. 183–199, 1981. DOI: [https://doi.org/10.1016/0165-4101\(81\)90002-1](https://doi.org/10.1016/0165-4101(81)90002-1).

DIKUUA, M. B.; MAROUN, W.; VAN ZIJL, W.; RAM, A. J. Audit regulation and its relevance for audit quality in Namibia. **South African Journal of Economic and Management Sciences**, v. 26, n. 1, 2023. DOI: <https://doi.org/10.4102/sajems.v26i1.4866>.

ESTEVAM, T. C. W.; RODRIGUES, J. D.; SILVA, L. D. Implantação das normas internacionais de auditoria pelos Tribunais de Contas Brasileiros. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 20, p. 1-16, 2021. e3217. DOI: <https://doi.org/10.16930/2237-7662202132171>.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMEL, D. **O desempenho dos tribunais de contas em questão: modelos de medição de resultados e sua aderência aos propósitos institucionais.** Brasília: Enap, 2023. 92 f.

INTOSAI. **International Organisation of Supreme Audit Institutions.** 2024. Disponível em: <https://www.intosai.org/index.html>. Acesso em: 30 set. 2024.

IRB - Instituto Rui Barbosa. NORMAS BRASILEIRAS DE AUDITORIA NO SETOR PÚBLICO. **NBASP 50:** Princípios das Atividades Jurisdicionais dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: IRB, 2020. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/principios-das-atividades-jurisdicionais-dos-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 25 set. 2024.

IRB - Instituto Rui Barbosa. NORMAS BRASILEIRAS DE AUDITORIA NO SETOR PÚBLICO. **NBASP 140:** Controle de qualidade para os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: IRB, 2015. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/controle-de-qualidade-para-os-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 25 set. 2024.

LINO, A. F. **As lógicas conflitantes no Tribunal de Contas e o enfraquecimento de sua relevância social.** 2019. 111 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.

RIBEIRO, R.A. **Sistema de Controle da Qualidade dos Tribunais de Contas do Brasil: Desafios e Oportunidades.** São Paulo, 2024.

SILVA FILHO, J. A. D. **Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. ISBN: 978-85-69220-66-4.

SILVA, A. M. D. **Metodologia da pesquisa.** 2. ed. rev. Fortaleza, CE: EDUECE, 2015. ISBN: 978-85-7826-568-7.

SILVA, M. A. S. D. **Tribunais de contas: teoria e prática da responsabilização de agentes públicos e privados por infração administrativa.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ARTIGO

ADAPTAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS ÀS EXIGÊNCIAS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E SEU REFLEXO NA QUALIDADE DE VIDA

Enok de Souza Neu¹

Licenciado em Sociologia - UNIDOMBOSCO

Especialista em gestão pública - FOCUS

Especialista em liderança e desenvolvimento de equipes - FOCUS

Especialista licitações e contratos administrativos - PÓLIS CIVITAS

Agente de contratação/pregoeiro - SESP/PR

RESUMO

Os processos de compras e contratações públicas recentemente tiveram suas regras alteradas a partir da promulgação da Lei 14.133/2021 em substituição à Lei 8.666/1993. Dentre as diversas alterações nas “regras do jogo” estabeleceram-se regulamentações específicas para os agentes públicos como a necessidade capacitações e constantes atualizações para atuação nas áreas que tratam das aquisições e contratações para atendimento das demandas da Administração Pública. O presente estudo tem por objetivo analisar a relação entre a mudança na lei de licitações e a qualidade de vida dos agentes públicos envolvidos. Para isso, realiza uma pesquisa bibliográfica sobre os temas, apresentando primeiramente a mudança da lei e suas implicações e, posteriormente, a função do agente público e as relações que a mudança implica em sua dinâmica profissional e pessoal. Conclui-se que embora as mudanças sejam desafiadoras, elas contribuem para o desenvolvimento e novas oportunidades. Para estudos futuros, sugere-se pesquisas com os agentes públicos.

PALAVRAS-CHAVE

Mudança de lei. Agentes Públicos. Qualidade de Vida. Licitações.

1 INTRODUÇÃO

Toda a sociedade depende de serviços públicos. E entender que a organização e administração do Estado requer uma cadeia logística e de suprimentos além dos recursos humanos implica em valorizar os agentes públicos como pessoas fundamentais para a articulação desses processos.

No ano de 2021, a nova lei de licitações e contratos, Lei Federal 14.133/2021, alterou a lei de licitações antiga, a lei 8.666/1993, que após 30 anos tem como “intuito

¹ Contato: enok.neu@sesp.pr.gov.br

é modernizar o regime jurídico para licitações e contratos administrativos” (Camargo, *et al*, 2022. p. 11), além disso segundo a autora a mudança traz como fundamento o tripé da administração pública: governança das contratações, a segregação de funções e gestão por competência.

Os processos de compras e contratações públicas recentemente tiveram suas regras alteradas a partir da promulgação da Lei 14.133/2021 em substituição à Lei 8.666/1993. Dentre as diversas alterações nas “regras do jogo” estabeleceram-se regulamentações específicas para os agentes públicos como a necessidade capacitações e constantes atualizações para atuação nas áreas que tratam das aquisições e contratações para atendimento das demandas da Administração Pública.

O presente trabalho busca analisar a relação entre a mudança na lei de licitações e a qualidade de vida dos agentes públicos envolvidos, para isso, identifica os desafios enfrentados pelos agentes públicos frente às mudanças na lei de licitações e descreve os fatores de estresse e pressão associados à adaptação às novas diretrizes de licitações.

Com isso, inicialmente discute-se sobre a alteração da lei de licitações por meio da contribuição de Camargo *et al* (2022) e das diretrizes legais sobre a temática.

Na sequência são apresentadas as atribuições dos agentes públicos segundo a lei federal 14.133/2021. E, por fim, sobre a relação entre o agente público e a qualidade de vida, a partir das discussões de Chiavenato (2003), Limongi-França (2004) e Salanova (2010).

Por meio da leitura bibliográfica sobre o tema, o artigo apresenta a metodologia qualitativa, descritiva. E, conclui-se, que as mudanças na nova lei de licitações trouxeram diversos desafios aos agentes públicos envolvidos nos processos de compra e que impactarão direta ou indiretamente na vida de todos os servidores públicos bem como da sociedade em geral, uma vez que a perspectiva da administração pública deve estar voltada para aquilo que é de interesse público.

E que essas mudanças também trazem oportunidades, dentre elas a de revisão dos procedimentos antes adotados que além de ultrapassados não mais correspondiam a tecnologias e legislações mais recentes, causando desconforto e insegurança jurídica aos atores dos processos de compras públicas. Por isso, é necessário que as instituições públicas também planejem de que maneira farão os processos de transição e implantação dessas mudanças, de modo a amenizar os impactos na qualidade de vida dos envolvidos.

Para uma melhor compreensão e mensuração dos possíveis impactos, sugere-se ainda, como perspectivas futuras deste trabalho, a investigação mais aprofundada sobre qualidade de vida de trabalho dos agentes públicos envolvidos nos processos de compras públicas.

2 REVISÃO LITERÁRIA

2.1 ALGUMAS DAS MUDANÇAS NA LEI DE LICITAÇÕES

As compras públicas seguem regras específicas, tendo como principal norteador a legislação federal que apresenta as regras gerais e é regulamentada por decretos dos chefes dos poderes executivos federal, estaduais e municipais.

A lei federal de licitação e contratos Lei Federal 8.666/1993, teve sua revogação prevista para 31 de março de 2023, no entanto, por força da Medida Provisória nº 1.167/2023, foi prorrogada sua vigência para até 30/12/2023. Embora haja essa prorrogação, alguns órgãos já adotam a nova lei nos processos de licitações.

Em 1º de abril de 2021 foi sancionada a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei 14.133/2021, estabelecendo as normas gerais de licitação e contratos para as Administrações Públicas, a qual abrange órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário, fundos especiais, entidades controladas pela administração pública (direta ou indiretamente), empresas públicas, e sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

Com a nova lei, vieram também diversas mudanças das quais, destacam-se algumas que podem ter impacto direto nos agentes públicos que atuam nas atividades relacionadas a compras, licitações e contratações públicas. Silva (2022 p.16) no contexto das mudanças da legislação e considerando o viés de planejamento e inovações tecnológicas a operacionalização da lei, sugere que os órgãos e entidades públicas sejam introduzidos pela reorganização das respectivas estruturas e pela construção dos seus regulamentos internos.

Ou seja, para que a administração pública tenha condições de implantar a NLLC, é necessário um processo de adaptação e adequação tanto das normas e regulamentos quanto aos servidores públicos envolvidos, até porque o art. 7º da Lei 14.133 apresenta que quando da designação de agentes públicos para as funções essenciais contidas na NLLC, a autoridade máxima deve promover a gestão por competências, ressaltando-se ainda o contido no inciso II do artigo 7º “II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público” (Lei 14.133/21).

O art. 3º da Lei nº 8.666/93, traz em seu texto a previsão de observância dos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e demais correlatos. Já na NLLC, o seu Art. 5º apresenta que, 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).

Ao todo foram adicionados 13 princípios à Lei de licitações a serem observados pelos agentes públicos nas licitações e contratos, são eles: interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável. Sobre esses princípios Teodoro (2018 p.25) afirma que “A violação de qualquer princípio, seja expresso ou implícito, é um ato de extrema ilegalidade, ferindo a Constituição Federal, que ocupa o topo da hierarquia normativa, sendo a base para toda a ação pública”, concluindo que os servidores públicos não podem desviar dos princípios dispensando atenção especial focado no interesse público.

Além dos princípios acima, a NLLC trouxe novidades também desde os procedimentos iniciais das compras públicas que agora iniciam com a formalização de demanda, plano de contratações anuais (em que pese muitos órgãos já exigissem tais documentos, não estavam explícitos na lei 8.666/93 e agora figuram na NLLC), e estudo técnico preliminar, passando pelas modalidades de licitação, publicações, disputa, propostas, habilitação, adjudicação e homologação das licitações finalizando com alterações na formalização dos contratos, na execução, fiscalização e gestão dos objetos licitados. Outras mudanças vieram nas modalidades de licitação e na condução dos processos da licitação que agora passou a ser atribuição exclusiva de servidor público efetivo.

2.2 O AGENTE PÚBLICO

O artigo 6º da lei 14.133/2021, em seu inciso V, apresenta o que é considerado agente público na NLLC:

V - agente público: indivíduo que, em virtude de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, exerce mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública”

A lei ainda faz uma diferenciação entre agentes públicos e suas funções específicas dentro dos processos de licitação, segregando as funções essenciais bem como regulamentando a atuação e atribuição dos agentes nas fases dos processos de licitações e contratações públicas, dentre essas diferenciações encontra-se o contido no inciso LX do art. 6º que apresenta a função de agente de contratação da seguinte forma:

LX - agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. (Lei 14.133/2021)

Assim, os agentes públicos atuam nas diversas fases dos processos de contratação, que iniciam pela formalização da demanda passando para elaboração de documentos necessários à instrução do processo de contratação, dentre eles:

- a) elaboração do Estudo técnico preliminar cuja finalidade é a identificação da melhor solução do mercado para atender determinada demanda,
- b) elaboração do Termo de referência que apresenta (resumidamente) as características e especificações técnicas do objeto, requisitos da contratação, as obrigações das partes, os critérios de seleção do fornecedor, descreve os prazos e condições de fornecimento ou da prestação de serviço, estimativas dos custos da contratação, entre outras exigências;
- c) realização da pesquisa de preços, visando estabelecer o valor estimado da contratação;
- d) elaboração do edital, conforme o “Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.” (Lei 14.133/2021);
- e) contratação e execução dos contratos;
- f) fiscalização e gestão de contratos;
- g) liquidação da despesa.

Além das demandas do serviço, há que se considerar que agente público nada mais é que um cidadão comum, que por alguma das formas de ingresso citadas no inc. V do art. 6º da lei 14.133/2021, trabalham na administração pública, e como pessoas comuns, possuem anseios e necessidades individuais, mas é preciso considerar que a mudança na legislação tornou boa parte dos conhecimentos dos agentes públicos obsoleta, pois muito daquilo que já estava pacificado no mundo jurídico, com a chegada da nova lei deixou de ser válido.

Quanto a essa obsolescência do conhecimento, Chiavenato (2003) traz que essa variável no conhecimento e o aumento das mudanças provocam um estresse forte nos agentes envolvidos.

2.3 O AGENTE PÚBLICO E A QUALIDADE DE VIDA

Segundo Limongi-França (2004 p.28) toda pessoa é um complexo biopsicossocial, isto é, têm potencialidades biológicas, psicológicas e sociais que

respondem simultaneamente às condições de vida. E, diante das mudanças na Lei expostas acima, percebem-se fatores que podem ser capazes de causar impactos diretos na qualidade de vida dos agentes públicos envolvidos em processos de compras para atender as necessidades da administração pública e dos cidadãos por ela administrados, pois

ao realizar um trabalho, o indivíduo está inserido em um contexto social mais amplo. A representação que esse trabalho tem socialmente causa impacto na vida e no bem-estar desse indivíduo, podendo levar a situações de maior ou menor desgaste. (LIMONGI-FRANÇA, 2004 p. 35)

Esse ser complexo, constructo de inúmeros fatores e estímulos, ao vivenciar tais mudanças e ser exposto aos desafios laborais, é levado a um estado de alerta e autodefesa cujo resultado pode ser o estresse esse por sua vez, de acordo com a Universidade Estadual de Campinas é reação natural do organismo que ocorre quando vivenciamos situações de perigo ou ameaça. Esse mecanismo nos coloca em estado de alerta ou alarme, provocando alterações físicas e emocionais.

Outra forma de impacto que pode resultar é o estresse ocupacional, definido por Rinaldi como a soma de respostas físicas e mentais, ou ainda, reações fisiológicas, que, quando intensificadas, transformam-se em reações emocionais negativas.

Chiavenato (2003) apresenta em sua obra, a teoria da hierarquia das necessidades de Maslow (figura 1), proposta pelo psicólogo Abraham Maslow em sua teoria da situação das necessidades humanas, sendo o topo da pirâmide o objetivo de busca do indivíduo, que seria atingir o status de Autorrealização.

Figura 1 - Teoria da hierarquia das necessidades de Maslow



Fonte: Roth (2011)

Chiavenato (2003 p. 330) ainda assegura que:

...as necessidades humanas assumem formas e expressões que variam conforme o indivíduo. A intensidade das necessidades e sua manifestação são variadas e obedecem às diferenças individuais entre as pessoas.

Nesse sentido, o autor explica que o indivíduo somente passa a buscar um nível superior na pirâmide quando satisfeito o inferior, que por sua vez, deixa de ser fator motivacional sendo que toda necessidade se relaciona com o estado atual de satisfação ou insatisfação, sendo a possibilidade de frustração da satisfação do indivíduo uma ameaça que produz reações de emergência no comportamento.

Ao analisar o conceito de qualidade de vida, que segundo a Organização Mundial da Saúde - OMS é “a percepção do indivíduo de sua inserção na vida, no contexto da cultura e sistemas de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações”, ou seja, uma percepção individual.

Assim, ela pode-se relacionar a Teoria Da Hierarquia Das Necessidades de Maslow à qualidade de vida pois sugere a organização das necessidades humanas em uma ordem hierárquica composta por cinco níveis, representada pela figura da pirâmide onde as necessidades mais básicas ficam na base e as mais complexas no topo, sendo o topo da pirâmide o objetivo de busca dos indivíduos. Ainda sobre isso, Limongi-França (2004 p.23) afirma que “As necessidades de qualidade de vida não são aleatórias. Elas pressupõem necessidades a serem atendidas no sentido da apresentação pessoal e da sobrevivência da espécie.

Com as mudanças ocorridas na NLLC, há também a necessidade de mudança e adaptação dos agentes públicos envolvidos nos processos de compras, e de acordo com Chiavenato (2003 p. 374) mudança é a transição de uma situação para outra e implica ruptura e transformação enquanto a adaptabilidade é a capacidade para resolver problemas e reagir de maneira flexível às inconstâncias do meio.

Chiavenato (2003) defende que essa adaptação é uma necessidade contínua do indivíduo, sendo uma condição básica de sobrevivência. As mudanças ocorridas na lei de licitações com a NLLC deixaram ainda mais evidente a necessidade de adaptação dos agentes públicos, não somente no conhecer a NLLC, mas nos desafios das demandas diárias buscando a aplicação das novas exigências legais em tempo hábil para conseguir atender os anseios da administração pública frente aos serviços prestados à sociedade.

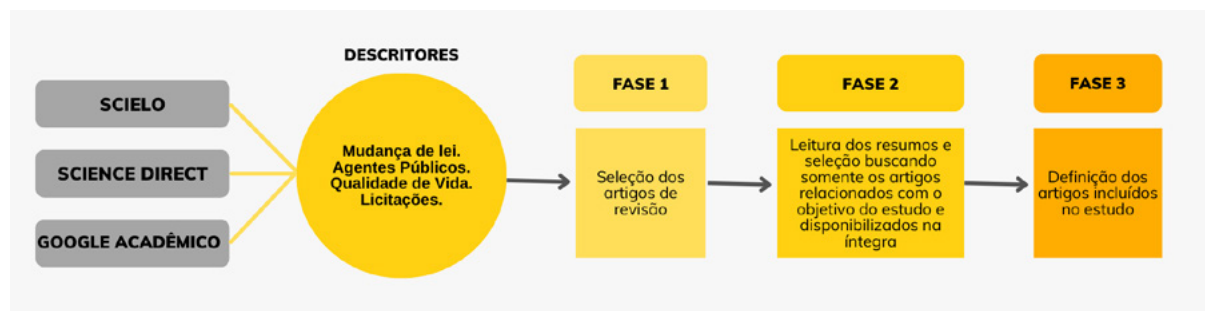
Essa adaptação demanda ainda do agente público a busca contínua por capacitação e treinamentos, demandando também resiliência para encarar os desafios diários no processo de construção dos novos parâmetros e métricas implementadas. Salanova et al (2010) apresentando a teoria Ampliar e Construir, afirma que os indivíduos, ao longo do processo, tornam-se mais resilientes e auto

eficazes, sendo a consequência disso a criação de ambientes que facilitam a elicitación de emoções positivas e menos ameaçadores.

3 PROCEDIMENTO METODOLOGIA

A natureza desta pesquisa é qualitativa. Quanto às fontes é bibliográfica e quanto aos objetivos é exploratória, proporcionando maior familiaridade com o problema da temática. Já quanto aos procedimentos é uma pesquisa bibliográfica, sendo desenvolvida com base em materiais já elaborados.

Figura 2 - Fluxograma da busca nas três bases de dados científicos



Fonte: autor (2023)

4 CONCLUSÃO

A NLLC trouxe diversos novos desafios aos agentes públicos envolvidos nos processos de compra e que impactarão direta ou indiretamente na vida de todos os servidores públicos bem como da sociedade em geral, uma vez que a perspectiva da administração pública deve estar voltada para aquilo que é de interesse público.

Tais desafios trazem também muitas oportunidades, dentre elas a de revisão dos procedimentos antes adotados que além de ultrapassados não mais correspondiam a tecnologias e legislações mais recentes, causando desconforto e insegurança jurídica aos atores dos processos de compras públicas.

A NLLC trouxe ainda a oportunidade de revolucionar as compras públicas, uma vez que traz de forma clara que o objetivo da licitação é buscar a melhor proposta para a melhor solução do mercado para um determinado problema, assim, quando da elaboração dos estudos técnicos preliminares, o foco deve ser na melhor solução considerando os diversos fatores da demanda, ou seja, o objetivo principal não é mais a aquisição do “mais barato”, mas a melhor solução pelo melhor preço.

Embora em um primeiro momento o impacto da mudança causa um certo desconforto e inquietação, num momento posterior acredita-se que as soluções apresentadas pela NLLC contribuirão de forma significativa para a qualidade de vida dos agentes públicos, uma vez que as diversas ferramentas presentes na lei, a segregação de funções e as responsabilizações individualizadas possivelmente trarão

mais segurança jurídica aos agentes quando da tomada de decisões necessárias dentro daquilo que é de sua competência e responsabilidade, afinal, conforme Limongi-França (2004) os constantes alinhamentos das questões organizacionais e das dimensões humanas no mundo empresarial provocam a ampliação das compreensões humanas resultando numa melhor forma de viver na empresa.

No fundo, fazer a mudança, viver a mudança e encarar a complexidade e a incerteza de frente. Simplificar e descomplicar as organizações. Dar mais liberdade para as pessoas e desamarrá-las do entulho autocrático para que elas possam utilizar seus recursos mais importantes: a inteligência, o talento e o conhecimento. E quem sabe, ajudá-las a conquistar e a organizar o tempo livre para melhor viver a própria vida. Isso significa melhorar a qualidade de vida das pessoas. Chiavenato (2003 p. 620)

Por isso, é necessário que as instituições públicas também planejem de que maneira farão os processos de transição e implantação dessas mudanças, de modo a amenizar os impactos na qualidade de vida dos envolvidos.

Para uma melhor compreensão e mensuração dos possíveis impactos, sugere-se ainda, em continuidade deste trabalho, a investigação mais aprofundada sobre QVT dos agentes públicos envolvidos nos processos de compras públicas utilizando-se de ferramentas de pesquisa, bem como a pesquisa e mensuração de ações de mitigação de impacto da mudança da legislação da QVT dos agentes públicos, a fim de identificar quais ações a administração pública tem adotado e quais poderia adotar na mitigação dos possíveis impactos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL, 2021. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 de abril de 2021.

Chiavenato, Idalberto, **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações** - 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003

Limongi-França, Ana Cristina. **Qualidade de Vida no Trabalho - QVT: Conceitos e Práticas nas empresas da Sociedade Pós-Industrial**. São Paulo: Atlas, 2004. https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/dicas/260_qualidade_de_vida.html acesso em 10 de novembro de 2023.

Oliveira, Edson Alves de. **Delimitando o conceito de stress**, [Delimitando o conceito de stress](#) acesso em 08 de novembro de 2023

Rinaldi, Alexandra <https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2007/7/oms-coloca-o-estresse-ocupacional-como-um-fator-social> acesso em 8 de novembro de 2023.

Reflexões sobre a nova lei de licitações / organizadores: Bibiana Helena Freitas Camargo, Sergio Ciquera Rossi ; revisor: Patrick Raffael Comparoni. – São Paulo : EPCP, 2022.

Salanova, M., Schaufeli, W. B., Xanthopoulou, D., & Bakker, A. B. (2010). **The gain spiral of resources and work engagement: Sustaining a positive worklife**. In Flourishing in life, work and careers (pp. 149-168). Springer.

Teodoro, Bernardo Cintra. **Qualidade de Vida no Trabalho de Servidores Técnico-Administrativos em Educação**: uma análise em uma Universidade Federal do Estado de Minas Gerais / Bernardo Cintra Teodoro; orientador Paulo Henrique de Lima Siqueira. São João Del Rei, 2018.

[Universidade Estadual de Campinas. Cérebro e Mente: Revista Eletrônica de Divulgação Científica em Neurociência](#) acesso em 8 de novembro de 2023.

[Estresse | Biblioteca Virtual em Saúde MS](#) acesso em 8 de novembro de 2023.



ARTIGO

PROGOV DO TCEPR: DA CONFORMIDADE À EXCELÊNCIA NA GESTÃO MUNICIPAL

THE PROGOV PROGRAM OF THE TCEPR: FROM COMPLIANCE TO EXCELLENCE IN MUNICIPAL MANAGEMENT

Carlos Hackmann¹

Graduado em Administração de Empresas – UNOPAR
Ex-secretário de finanças e planejamento

RESUMO

O Programa de Avaliação da Atuação Governamental (ProGov), instituído pela Instrução Normativa nº 172/2022 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, representa uma transformação paradigmática na avaliação das prestações de contas municipais. Analisa-se a estrutura normativa do ProGov, identificam-se as principais inconsistências detectadas nas gestões municipais e demonstra-se como o programa transcende a dimensão fiscalizatória para se estabelecer como instrumento estratégico de governança. Por meio de análise documental e experiência prática em assessoramento municipal, o estudo revela que as inconformidades mais recorrentes se concentram em deficiências de planejamento integrado, fragilidades nos sistemas de controle interno e descumprimento de obrigações de transparência. Conclui-se que gestores que compreendem o ProGov como ferramenta de aprimoramento administrativo, e não apenas como exigência burocrática, alcançam resultados superiores em segurança jurídica, eficiência operacional e legitimidade social.

PALAVRAS-CHAVE

Controle externo. Governança pública. Prestação de contas. Políticas públicas. Avaliação governamental.

ABSTRACT

The Government Performance Evaluation Program (ProGov), established by Normative Instruction No. 172/2022 of the Paraná State Court of Auditors, represents a paradigm -shifting in the evaluation of municipal renderings of accounts. The normative structure of ProGov shifting in the main inconsistencies

¹ Contato: hackmann2012@gmail.com

detected in municipal administrations are identified, and it is demonstrated how the program transcends the supervisory dimension to establish itself as a strategic governance tool. Through documentation analysis and practical experience in municipal consultancy, the study reveals that the most recurrent non-conformities are concentrated in deficiencies in integrated planning, weaknesses in internal control systems, and non-compliance with transparency obligations. It concludes that public administrators who understand ProGov as a tool for administrative improvement, and not just as a bureaucratic requirement, achieve superior results in legal security, operational efficiency, and social legitimacy.

KEYWORDS

External control. Public governance. Rendering of accounts. Public policies. Government evaluation.

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública municipal brasileira atravessa um período de profundas transformações nos mecanismos de *accountability* e controle. Se durante décadas a prestação de contas concentrou-se predominantemente em aspectos formais e contábeis, as últimas reformas normativas apontam para uma avaliação mais substantiva: aquela que mensura não apenas a regularidade dos gastos, mas a efetividade das ações governamentais na vida dos cidadãos.

No Paraná, essa mudança de paradigma materializou-se com a criação do Programa de Avaliação da Atuação Governamental (ProGov), instituído pela Instrução Normativa nº 172/2022 do Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR). O programa inova ao integrar indicadores de resultado às tradicionais análises financeiras, exigindo que os gestores demonstrem não apenas onde aplicaram os recursos públicos, mas quais transformações essas aplicações geraram.

Este artigo propõe-se a desmistificar o ProGov, apresentando sua estrutura normativa, as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios em sua implementação e, fundamentalmente, demonstrando porque esse programa deve ser compreendido como aliado estratégico da boa gestão, e não como mero instrumento de fiscalização.

2 PROGOV: ARQUITETURA DE UMA NOVA AVALIAÇÃO

A Instrução Normativa nº 172/2022 estabeleceu uma ruptura com o modelo anterior de análise das prestações de contas municipais. Enquanto o sistema precedente focava essencialmente em conformidade legal e equilíbrio fiscal, o ProGov amplia o escopo avaliativo para dimensões qualitativas da gestão pública.

O parecer prévio emitido pelo TCE-PR passa a contemplar eixos estruturantes da administração municipal, cada qual com indicadores específicos de desempenho.

Inicialmente, o programa concentrou-se em seis áreas: Educação, Saúde, Assistência Social, Administração Financeira, Transparência e Controle Interno, e Previdência Municipal. Essa arquitetura multidimensional reflete uma compreensão contemporânea de que a responsabilidade fiscal é condição necessária, mas não suficiente, para caracterizar uma gestão de excelência.

A evolução do programa demonstra seu caráter dinâmico e responsivo aos desafios contemporâneos da gestão municipal. Com a publicação da Nota Técnica nº 34/2025, o TCE-PR incorporou duas novas áreas de avaliação: Meio Ambiente e Aquisições e Contratações. A inclusão do Meio Ambiente reconhece a urgência de temas como saneamento básico, gestão de resíduos, proteção de recursos naturais e enfrentamento das mudanças climáticas na agenda municipal. Já a área de Aquisições e Contratações evidencia a preocupação com a governança dos processos de compras públicas, tema central para a eficiência e probidade administrativa.

O que torna o ProGov particularmente relevante é sua capacidade de traduzir princípios constitucionais abstratos em parâmetros objetivos de avaliação. A eficiência, princípio consagrado no artigo 37 da Constituição Federal, deixa de ser apenas retórica para se transformar em critério mensurável por meio de indicadores de resultado.

3 ANATOMIA DAS INCONSISTÊNCIAS: O QUE AS ANÁLISES REVELAM

A experiência acumulada na análise de prestações de contas sob a égide do ProGov permite identificar padrões recorrentes de inconformidade. Essas inconsistências não são aleatórias; revelam fragilidades estruturais que comprometem não apenas a aprovação das contas, mas a própria capacidade de gestão dos municípios. Com a ampliação do programa para oito áreas de avaliação, conforme Nota Técnica nº 34/2025, o espectro de análise tornou-se ainda mais abrangente, expondo novos desafios aos gestores municipais.

3.1 PLANEJAMENTO FRAGMENTADO

A desarticulação entre os instrumentos de planejamento constitui a deficiência mais frequente. Planos Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA) são elaborados como peças isoladas, sem conexão com planos setoriais das áreas finalísticas. Essa fragmentação não é meramente formal: ela impede que o orçamento reflita as reais prioridades de governo e dificulta o monitoramento da execução de políticas públicas.

3.2 CONTROLE INTERNO COMO FICÇÃO ADMINISTRATIVA

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) exija a institucionalização de sistemas de controle interno, muitos municípios mantêm estruturas apenas nominais. A ausência de relatórios formais, a falta de metodologias definidas e a inexistência de rotinas sistematizadas de avaliação transformam o

controle interno em mera formalidade, incapaz de prevenir irregularidades ou orientar ajustes de gestão.

3.3 OPACIDADE PERSISTENTE

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) completou mais de uma década de vigência, mas parcela significativa dos municípios ainda apresenta deficiências graves tanto em transparência ativa quanto passiva. Portais desatualizados, informações fragmentadas e respostas insatisfatórias a pedidos de acesso revelam uma cultura administrativa que ainda resiste à abertura e ao controle social.

3.4 INVESTIMENTOS CONSTITUCIONAIS EM RISCO

O descumprimento dos percentuais mínimos de aplicação em saúde e educação, estabelecidos constitucionalmente em 15% e 25% respectivamente, permanece como problema recorrente. Mais preocupante que o eventual descumprimento pontual é a ausência de sistemas de acompanhamento que permitam aos gestores identificarem desvios antes do encerramento do exercício, quando correções já não são mais viáveis.

3.5 OMISSÕES NA ÁREA DA SAÚDE

A falta de publicação dos Relatórios Detalhados do Quadrimestre Anterior (RDQA) evidencia não apenas descumprimento legal, mas também fragilidade no monitoramento das ações de saúde. Esses relatórios são instrumentos essenciais de transparência e de gestão, permitindo tanto o controle social quanto ajustes tempestivos nas políticas setoriais.

Outra deficiência recorrente refere-se à ausência ou inadequação dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) nas unidades de saúde municipais. Os POPs constituem ferramentas fundamentais para a padronização e qualificação dos serviços, estabelecendo critérios técnicos para atividades que vão desde procedimentos de limpeza e desinfecção de ambientes até protocolos complexos de guarda, distribuição e dispensação de medicamentos. A inexistência desses documentos técnicos compromete não apenas a segurança dos pacientes e profissionais de saúde, mas também a própria capacidade de demonstrar ao controle externo que os serviços são prestados com base em parâmetros técnico-científicos reconhecidos. Municípios que negligenciam a elaboração e implementação de POPs revelam fragilidades estruturais na gestão da saúde, expondo-se a riscos sanitários, jurídicos e administrativos.

3.6 DESAFIOS EMERGENTES: MEIO AMBIENTE E AQUISIÇÕES

A incorporação das áreas de Meio Ambiente e Aquisições e Contratações ao ProGov, a partir de 2025, representa tanto oportunidade quanto desafio. Na dimensão

ambiental, municípios enfrentam dificuldades em estruturar gestão integrada de saneamento básico, manejo de resíduos sólidos e prevenção de desastres, temas que exigem planejamento de longo prazo e investimentos significativos. Muitas administrações carecem de diagnósticos ambientais consistentes, planos de gestão de resíduos atualizados e estruturas de defesa civil adequadas.

No campo das aquisições e contratações, os desafios concentram-se na profissionalização dos processos de compras públicas. A ausência de planejamento anual de contratações, a fragilidade na gestão e fiscalização de contratos, e a carência de capacitação das equipes de licitação comprometem não apenas a conformidade legal, mas a eficiência no uso de recursos públicos. A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) ampliou ainda mais a complexidade desse cenário, demandando dos municípios adaptações estruturais e culturais significativas.

4 PROGOV COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE GOVERNANÇA

Compreender o ProGov exclusivamente como mecanismo de controle externo representa uma leitura reducionista de seu potencial. Gestores que internalizam seus princípios e metodologias descobrem uma ferramenta poderosa de aprimoramento administrativo.

4.1 SEGURANÇA JURÍDICA E REDUÇÃO DE PASSIVOS

A conformidade com os parâmetros do ProGov proporciona ao gestor público substancial redução de riscos jurídicos e políticos. Em um cenário de crescente judicialização da gestão pública e de ampliação das hipóteses de responsabilização de agentes públicos, essa dimensão protetiva não pode ser subestimada.

4.2 EFICIÊNCIA OPERACIONAL

A estruturação de sistemas de planejamento, controle e monitoramento exigida pelo ProGov não beneficia apenas a prestação de contas: aprimora a própria capacidade de gestão. Municípios que implementam adequadamente essas sistemáticas relatam melhorias significativas na execução orçamentária, na entrega de serviços públicos e na resolução de problemas administrativos.

4.3 LEGITIMIDADE E CREDIBILIDADE

A transparência e a demonstração de resultados fortalecem a legitimidade social da gestão. Em um contexto de desconfiança generalizada em relação às instituições públicas, administrações que conseguem evidenciar a transformação de recursos em benefícios concretos para a população constroem capital político e credibilidade institucional.

4.4 APROVAÇÃO DAS CONTAS COMO CONSEQUÊNCIA

Quando o ProGov é incorporado à rotina de gestão, e não tratado como obrigação de última hora, a aprovação das contas transforma-se em consequência natural de uma administração bem estruturada. O parecer prévio do TCE-PR deixa de ser fonte de ansiedade para se tornar validação de boas práticas.

5 DA REAÇÃO À ANTECIPAÇÃO: MUDANÇA DE POSTURA

A diferença entre gestões que enfrentam dificuldades e aquelas que alcançam excelência na avaliação do ProGov não reside em recursos disponíveis ou tamanho do município, mas fundamentalmente em postura: gestões reativas esperam a análise do Tribunal para corrigir problemas; gestões estratégicas antecipam-se, incorporando os parâmetros do ProGov desde o início do mandato.

Essa antecipação manifesta-se em ações concretas: capacitação contínua das equipes técnicas, estruturação de sistemas robustos de informação gerencial, estabelecimento de rotinas de autoavaliação e, sobretudo, no compromisso genuíno com a transparência e a efetividade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ProGov representa mais que uma inovação normativa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná: simboliza uma transformação na própria concepção de accountability governamental. Ao integrar conformidade legal e efetividade de políticas públicas em um modelo único de avaliação, o programa responde a uma demanda contemporânea por gestões públicas que sejam simultaneamente íntegras e eficientes.

A ampliação do escopo avaliativo para oito áreas, com a inclusão de Meio Ambiente e Aquisições e Contratações a partir de 2025, reforça o caráter evolutivo e abrangente do programa. Essa expansão reconhece que a excelência na gestão municipal não se resume a setores tradicionalmente fiscalizados, mas abarca dimensões estratégicas como sustentabilidade ambiental e governança das compras públicas, temas centrais para a qualidade de vida da população e para a eficiência administrativa.

As inconsistências identificadas nas análises não devem ser lidas apenas como falhas individuais de gestões específicas, mas como indicadores de desafios sistêmicos que demandam enfrentamento coletivo: capacitação, assistência técnica, compartilhamento de boas práticas e, fundamentalmente, mudança cultural na administração pública municipal.

Para os gestores, o desafio é claro: transformar o ProGov de obrigação em oportunidade, de fonte de preocupação em instrumento de aprimoramento. Aqueles que compreenderem essa dimensão estratégica não apenas garantirão a aprovação de suas contas, mas construirão legados de gestão pública verdadeiramente transformadora.

O ProGov não questiona apenas se o dinheiro foi bem gasto; questiona se a vida dos cidadãos melhorou, se o meio ambiente está mais protegido, se as compras públicas são eficientes e se os serviços essenciais alcançam quem mais precisa. E essas, afinal, deveriam ser sempre as perguntas fundamentais de qualquer gestor público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

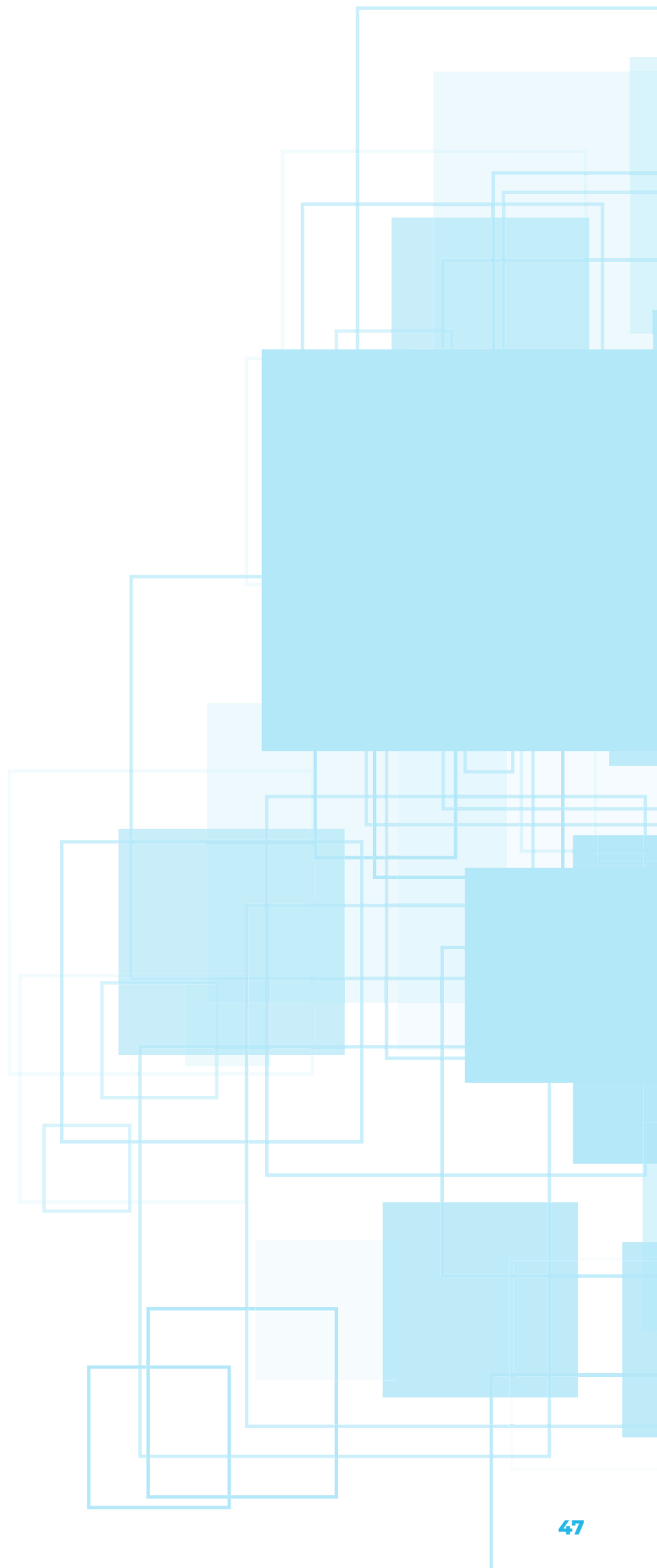
BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011. Edição extra.

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, p. 1, 1 abr. 2021.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 172, de 7 de novembro de 2022. Institui o Programa de Avaliação da Atuação Governamental (ProGov) e estabelece diretrizes para análise das prestações de contas anuais dos Chefes do Poder Executivo Municipal. Diário Eletrônico do TCE-PR, Curitiba, ano 10, n. 2450, 8 nov. 2022.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Nota Técnica nº 34, de 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. Curitiba: Coordenadoria-Geral de Fiscalização, 2025.



ACÓRDÃOS

PREJULGADO Nº 39 ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO – CONTAGEM PARÂMETROS

PROCESSO Nº : 247111/24
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE PINHAIS, PINHAIS PREVIDÊNCIA, TRIBUNAL
DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3256/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado. Adicional por Tempo de Serviço. Quinquênio. Lei suspensa temporariamente. Revogação da lei suspensiva dos adicionais. Contagem retroativa. Paridade. Alteração legislativa para pagamento de anuênios. Impossibilidade de retroação por ausência de previsão legal. Interpretação da norma. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico de vantagens funcionais. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Aprovação. Fixação de entendimento.

1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Trata-se de Prejulgado instaurado a partir de solicitação feita pela Coordenadoria de Gestão Municipal – Ofício 21/2024 (peça 02), referente à revisão de proventos de aposentadoria dos servidores do Município de Pinhais.

Relata que a promulgação da Lei Municipal nº 2.564/2022, que restabeleceu a contagem do Adicional por Tempo de Serviço (ATS) retroativamente a 2017, após a suspensão ocorrida em 01/01/2017, por meio da Lei Municipal nº 1.784/2017, impactou cerca de 150 processos de revisão de proventos em andamento e outros 300 que ainda serão protocolados, conforme reunião realizada com o ente previdenciário local.

Assegurou haver controvérsias jurídicas sobre a transformação do ATS de quinquênio para anuênio e sobre a paridade remuneratória dos aposentados em relação aos servidores ativos, já que muitos beneficiários se aposentaram com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/03.

Salientou que a proposta visa uniformizar a jurisprudência e garantir segurança jurídica, promovendo um debate jurídico adequado e permitindo o contraditório ao Pinhais Previdência.

Conforme consta da Informação 9/2024 (peça 03), a instauração do incidente foi aprovada pelo Colegiado na Sessão Ordinária nº 10 do Tribunal Pleno, realizada em 10 de abril de 2024, tendo sido designado como relator o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Determinada a inclusão do Pinhais Previdência na autuação, a Entidade foi citada para que, querendo, se manifestasse em 15 (quinze) dias.

A manifestação do Pinhais Previdência, autarquia responsável pelo Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do município de Pinhais foi juntada na peça 11 abordando os temas que seguem.

Primeiramente, o Pinhais Previdência solicitou prioridade na tramitação do Prejulgado, justificando que a questão envolve verbas de aposentadoria, que geralmente se destinam a pessoas maiores de 60 anos e a indivíduos que podem ter doenças graves. Este pedido é fundamentado nos artigos do Código de Processo Civil (CPC) e no Estatuto do Idoso, que visam assegurar que processos que envolvam pessoas vulneráveis tenham prioridade na análise e resolução. Além disso, a autarquia requereu a inclusão do Município de Pinhais nos autos do processo, permitindo que o município se manifeste sobre a questão em discussão. Isso é importante, pois a legislação que regula o regime jurídico e remuneratório dos servidores públicos é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, e a inclusão do município é necessária para garantir que todas as partes interessadas sejam ouvidas.

Em seguida, a manifestação traçou um breve histórico das legislações relevantes que impactam o pagamento do Adicional por Tempo de Serviço (ATS). A Lei Municipal 1.224/2011 previa o pagamento do ATS na forma de quinquênio, ou seja, um adicional correspondente a 5% do vencimento do cargo efetivo a cada cinco anos de serviço público. No entanto, em resposta à grave crise fiscal enfrentada pelos municípios, a Lei Municipal 1.784/2017 suspendeu o pagamento do ATS até que fosse comprovada a disponibilidade orçamentária e financeira do município para suportar essa despesa. Essa suspensão foi um reflexo das dificuldades financeiras enfrentadas, que se acentuaram ainda mais com a promulgação da Lei Complementar Federal 173/2020, que estabeleceu restrições adicionais ao aumento de despesas com pessoal em decorrência da pandemia da COVID-19.

A Lei Municipal 2.564/2022, por sua vez, revogou a suspensão do ATS imposta pela Lei 1.784/2017, restabelecendo o direito ao pagamento do adicional de forma retroativa à data da suspensão. Além disso, essa lei alterou a forma de contagem do ATS, mudando de quinquênio para anuênio, o que trouxe à tona novas discussões sobre a aplicação e o impacto dessa mudança nas aposentadorias dos servidores.

A manifestação do Pinhais Previdência destacou a existência de controvérsias jurídicas em relação à retroatividade da contagem do ATS, especialmente sobre como a mudança de quinquênio para anuênio deve ser interpretada, assentindo que a lei municipal foi, de alguma forma, lacônica.

Assegurou que, embora concisa, a lei foi clara ao afirmar que o adicional, independentemente da forma, seria contabilizado retroativamente desde a suspensão. Assim, o adicional por tempo de serviço na forma de anuênio não seria pago retroativamente, mas apenas contabilizado desde a suspensão em 2017, sendo implementado na folha de pagamento a partir de março de 2022. Em contraste, o quinquênio foi contabilizado e pago desde a suspensão. Importante ressaltar que o adicional nunca foi revogado, apenas suspenso temporariamente. Portanto, a Lei 2.564/2022 não criou benefícios retroativos, mas apenas restabeleceu o adicional por tempo de serviço e mudou sua contagem.

Ressaltou que é fundamental distinguir entre o momento em que os servidores adquirem o direito ao adicional e quando ele é efetivamente pago. Embora os servidores tenham voltado a receber em março de 2022, o direito ao adicional foi adquirido antes disso, enquanto estavam ativos. A contagem do tempo de serviço cessa com a aposentadoria, e o adicional incorporado aos proventos dos aposentados foi acumulado durante o período de atividade, mas não incluído na concessão previdenciária devido à suspensão da lei, o que gerou as revisões de proventos.

Objetivando facilitar a compreensão da norma, ilustrou os critérios temporais utilizados pela municipalidade para o cálculo do adicional por tempo de serviço com um caso concreto.

Acrescentou que, a confusão decorre da falta de clareza na legislação, que não proíbe explicitamente que o mesmo período seja contado como quinquênio e anuênio para um mesmo servidor. No entanto, a administração municipal sempre respeitou o princípio do *non bis in idem*, não contabilizando simultaneamente esses períodos.

Outro ponto importante discutido foi a paridade remuneratória para aposentados que se baseiam nos artigos 6º e 3º das Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005, respectivamente. Aduziu que essas emendas garantem que os aposentados que se enquadram nas regras de paridade devem ter seus proventos ajustados na mesma proporção e na mesma data que os servidores ativos. Em razão disso, destacou que as mudanças no ATS impactam as aposentadorias, especialmente para aqueles que se aposentaram com base nessas emendas. Argumentou que as incorporações dos adicionais por tempo de serviço nos proventos de aposentadoria dependem da modalidade de concessão do benefício, seja com ou sem paridade.

Com isso, salientou que os aposentados sem direito à paridade só terão seus benefícios revisados se tiverem acumulado quinquênios completos durante

a suspensão da Lei 2.564/2022, pois isso gera pagamentos retroativos. Em contrapartida, o anuênio não gera pagamentos retroativos, portanto, não afeta os proventos de aposentadoria desses aposentados.

Reforçou que nas revisões de aposentadoria apresentadas pela municipalidade ao TCE/PR, apenas os aposentados com direito à paridade, baseados no art. 6º da EC 41/2003 ou no art. 3º da EC 47/2005, foram contemplados com a revisão para a incorporação de anuênios.

Após citar precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, assegurou que o adicional por tempo de serviço é uma verba incorporável aos proventos de aposentadoria, especialmente para aposentados com paridade, mesmo que tenha sido criado após a inatividade. Ressaltou que esse adicional é uma remuneração permanente e geral, aplicável a todos os servidores que se aposentam pelo RPPS de Pinhais, que têm apenas duas bases de cálculo para proventos: vencimentos e adicional de tempo de serviço.

Frisou que em relação aos anuênios, apesar de se afirmar que foram instituídos pela Lei 2.564/2022, é importante destacar que não houve pagamento retroativo para esses benefícios, o que significa que não existe qualquer tipo de ilegalidade.

Como considerações complementares afastou a aplicação do *tempus regit actum* argumentando que essa regra, que estabelece que a norma vigente no momento do ato deve ser aplicada, não se aplica aos aposentados com paridade. Isso se deve ao fato de que a paridade permite a incorporação de benefícios criados após a aposentadoria, o que é uma exceção a essa regra. Portanto, os aposentados com paridade devem ter direito a incorporar os anuênios mesmo que tenham sido estabelecidos após o ato de aposentadoria.

Ao tratar do caráter contributivo, afirmou que a transformação do ATS de quinquênio para anuênio é benéfica para a sustentabilidade financeira do regime previdenciário. Essa mudança garante uma arrecadação mais constante de contribuições sobre os anuênios, o que fortalece a base financeira do Pinhais Previdência. A autarquia argumentou que, ao passar a contar o tempo de serviço em anuênios, os servidores passam a recolher a contribuição previdenciária de forma mais frequente e regular, reduzindo distorções que poderiam ocorrer com o modelo anterior.

Por fim, o Pinhais Previdência expressou sua expectativa de que as controvérsias jurídicas levantadas sejam esclarecidas e que suas práticas de revisão de aposentadorias, especialmente em relação ao ATS, sejam homologadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 4325/24 – peça 12) destacou o histórico legislativo municipal sobre o Adicional por Tempo de Serviço (ATS).

Afirmou que a alteração legislativa não extinguiu o ATS, mas alterou a forma de aquisição do direito: de quinquenal para anual. Antes da Lei 2.564/2022, havia a Lei 1.784/2017, que suspendeu o ATS até que a disponibilidade orçamentária fosse comprovada. A suspensão foi revogada em março de 2022, permitindo que os servidores que completaram cinco anos durante o período de suspensão recebessem o ATS retroativamente.

Todavia, analisando os casos apresentados, aduziu que a entidade previdenciária misturou as duas formas de ATS, concedendo tanto quinquênios quanto anuênios de forma retroativa, o que não é permitido. A nova lei não pode retroagir a um período em que vigorava a antiga regra, pois cada forma de ATS não pode coexistir no mesmo período.

No que diz respeito à paridade asseverou que a alteração da lei não criou novas vantagens, apenas mudou a forma de aquisição do ATS. Tanto servidores ativos quanto inativos têm direito ao mesmo adicional, respeitando a paridade. Os inativos não podem contabilizar anuênios antes de março de 2022, quando a nova forma de ATS começou a vigorar.

Quanto ao argumento atuarial, a unidade técnica salientou que a concessão retroativa de anuênios a inativos que não contribuíram para essa vantagem durante a vida funcional acarretará um déficit atuarial. Os anuênios retroativos não têm uma base de contribuição proporcional, o que gera um ônus financeiro para o sistema previdenciário. A concessão correta deve respeitar que os inativos só têm direito aos quinquênios que completaram, evitando assim impactos negativos no regime.

Diante disso sugeriu a aprovação do Prejulgado nos seguintes termos:

- I – A vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais em sua redação original estende-se até sua efetiva alteração pela Lei 2.564/2022 em março de 2.022;
- II – Nos termos do art. 93 *caput* e seu § 4º da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos;
- III – Antes da vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, os servidores ativos e inativos têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei 1.784/2.017, tendo direito ao cômputo de anuênios que completarem a cada ano de tempo de serviço a partir de março de 2.022;
- IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para servidores ativos, quer para inativos;
- V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios;
- VI – O direito à paridade dos servidores inativados pelo art. 6º da Emenda Constitucional nº 41 de 2003 ou art. 3º da Emenda Constitucional nº 47 de

2005 é assegurado pela aplicação do art. 93 da Lei 1.224/2011, que trata do Adicional por Tempo de Serviço, concedido a todos os servidores, ativos e inativos, na forma quinquenal, para o serviço prestado nos períodos anteriores à vigência da Lei 2.564/2022, e na forma anual para o serviço prestado nos períodos posteriores à vigência da Lei 2.564/2022, qual seja, março de 2.022;

VII – A concessão de anuênios retroativos para os inativos, em período anterior à sua vigência (março de 2.022), além de não prevista em lei, não alcança o benefício atuarial obtido com a alteração legal da forma quinquenal para anual, implicando em prejuízo ao regime próprio de previdência. IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para servidores ativos, quer para inativos; V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios;

Previamente à manifestação de mérito, o Ministério Público de Contas recomendou que os autos do Prejulgado fossem enviados ao Relator para que se deliberasse sobre o pedido da autarquia previdenciária de Pinhais, que solicitou a inclusão do Município de Pinhais no polo passivo do processo e a abertura de prazo para sua manifestação. O Procurador-Geral enfatizou a importância da participação do Município, destacando que a competência para legislar sobre o regime jurídico e remuneratório dos servidores públicos é do chefe do Poder Executivo, e que o município deve cobrir eventuais insuficiências financeiras do Regime de Previdência dos Servidores (RPPS).

O Município apresentou sua manifestação na peça 19 alegando, em breve síntese, que o principal ponto da discussão é se a retroatividade se aplica à nova forma de contagem (anuênios). A manifestação abordou os seguintes pontos:

1. Retroatividade do ATS: A nova legislação estabeleceu que o direito ao ATS deve ser restabelecido retroativamente, mas a CGM argumentou que a nova lei não mencionou a retroatividade na mudança de quinquênio para anuênio, gerando controvérsias sobre a aplicação da regra para servidores já aposentados. Enfatizou a questão da paridade remuneratória para servidores aposentados, especialmente no contexto da aplicação da Lei Municipal nº 2.564/2022, que restabeleceu o Adicional por Tempo de Serviço (ATS). A discussão girou em torno de como o direito aos anuênios deve ser interpretado em relação à paridade com os servidores ativos, considerando que muitos aposentados se beneficiaram das regras transitórias da Emenda Constitucional nº 41/2003. A interpretação defendida sugeriu que o direito à contagem do tempo de serviço durante o período de suspensão do ATS deve ser garantido, assegurando que os servidores que trabalharam durante esse intervalo não fiquem desprotegidos em relação aos seus direitos à paridade. Assim, a intenção foi promover um tratamento equitativo entre servidores ativos e inativos, evitando desigualdades injustificadas que poderiam surgir da aplicação das novas regras de contagem do ATS.

2. Contagem do Tempo de Serviço: Defendeu que o período aquisitivo do ATS deve incluir o tempo de serviço durante a suspensão do benefício, garantindo que os servidores que trabalharam nesse período não sejam prejudicados. A interpretação do §4º do art. 93 da Lei Municipal nº 2.564/2022 sugere que, embora o período aquisitivo possa retroagir, os efeitos financeiros desse direito só devem ser implementados a partir de março de 2022. Aduziu que o dispositivo tem a função de corrigir a situação dos servidores que, durante o período de suspensão do Adicional por Tempo de Serviço (ATS), de janeiro de 2017 a março de 2022, não completaram os cinco anos exigidos para receber o quinquênio, mas que prestaram serviços por menos de cinco anos. Nesse contexto, o anuênio retroativo garantiria que esses servidores fossem compensados pelo tempo de serviço efetivamente trabalhado, evitando que esse período seja desconsiderado. Ignorar o tempo de serviço durante a suspensão, conforme destacado pelo Pinhais Previdência, resultaria em injustiça, pois servidores que atuaram por até quatro anos não seriam reconhecidos por seu esforço. O legislador, portanto, buscou evitar desigualdades, assegurando que nenhum servidor fosse penalizado por não ter completado o ciclo de cinco anos, mesmo tendo contribuído de forma significativa durante a suspensão.

3. Princípios Constitucionais: Enfatizou a importância de respeitar os princípios constitucionais da igualdade, segurança jurídica e proporcionalidade. A interpretação proposta visa evitar desigualdades no tratamento dos servidores, garantindo que aqueles que prestaram serviços durante a suspensão do ATS recebam o reconhecimento devido sem que seus direitos adquiridos sejam desconsiderados.

4. Pedidos ao Tribunal de Contas: Solicitou ao Tribunal de Contas que se reconheça a interpretação proposta, assegurando a contagem do período aquisitivo do ATS entre 1º de janeiro de 2017 e março de 2022, com os efeitos financeiros implementados apenas a partir de março de 2022. Também pediu a confirmação da legalidade dessa interpretação, garantindo a proteção dos direitos dos servidores e a sustentabilidade fiscal do Pinhais Previdência.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 5432/24 – peça 20) atestou que o direito dos servidores de Pinhais ao Adicional por Tempo de Serviço (ATS), que foi suspenso em 2017, não foi um ponto controverso. A Lei 2.564/2022, que extinguiu essa suspensão, reafirma esse direito, tornando a argumentação contrária a ele uma tática de distração em relação às questões realmente polêmicas.

Assegurou que a manifestação da entidade focou na interpretação do § 4º do art. 93 da Lei 1.224/2011, modificado pela Lei 2.564/2022, buscando justificar a retroatividade dos anuênios desde 1º de janeiro de 2017. Embora a diferença entre o período de aquisição do direito e os efeitos financeiros seja reconhecida, a argumentação não aborda adequadamente a Instrução nº 4325/24-CGM. O § 4º estabelece que os anuênios só seriam pagos a partir de março de 2022, indicando que

não há direito a pagamentos retroativos antes dessa data. A interpretação sistemática das leis sugere que o quinquênio estava vigente até março de 2022 e que o anuênio passou a ser aplicado a partir de então, não permitindo pagamentos retroativos.

A entidade argumentou que a não retroatividade do ATS na forma anual seria injusta para os servidores que não completaram um quinquênio durante a suspensão. No entanto, a CGM questionou essa lógica, pois a mesma injustiça poderia ser aplicada a servidores que se aposentaram antes de completar o quinquênio ou que faltaram meses para completar um anuênio. O Adicional por Tempo de Serviço é uma gratificação e não deve ser confundido com o tempo de serviço. A lei estabelece que o adicional só é adquirido após o cumprimento do tempo necessário, e a ausência de direito não implica em desconsideração do tempo de serviço.

O período de suspensão do ATS, que ocorreu entre janeiro de 2017 e março de 2022, não alterou a forma de cômputo do adicional, que era quinquenal antes da nova lei. A suspensão foi um evento à parte e não pode ser confundida com a mudança na forma de cálculo do ATS, que passou a ser anual apenas a partir de março de 2022. O critério usado pela entidade para aplicar quinquênios e anuênios não se baseou na lei, mas na maior vantagem para o servidor. O pedido para que os anuênios retroajam a janeiro de 2017 poderia levar a revisões ilegais, pois a entidade já concede quinquênios e anuênios de forma separada. Aceitar o pedido significaria que servidores com anuênios retroativos perderiam o reconhecimento de anos de serviço. A confusão hermenêutica resulta em inconsistências nas revisões de proventos realizadas pela entidade.

Diante do exposto e das considerações complementares à Instrução nº 4325/24-CGM, recomendou a emissão do Prejulgado conforme essa instrução e a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas.

O Ministério Público de Contas (Parecer 339/24 – peça 21) considerou necessária uma última intimação do Poder Executivo do Município de Pinhais, estabelecendo um prazo improrrogável de 5 dias para que fossem apresentadas certas informações. Primeiramente, o município deveria comprovar que as alterações da Lei Municipal nº 2.564/2022 estão em conformidade com os artigos 40 e 169 da Constituição Federal, além dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso incluiria demonstrar que o projeto de lei enviado ao Legislativo continha previsões de impacto orçamentário e financeiro, especialmente para o Poder Executivo e o Regime de Previdência dos Servidores (RPPS), sob pena de sanções previstas na mesma Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em segundo lugar, o município deveria demonstrar que os efeitos financeiros da Lei Municipal nº 2.564/2022 foram devidamente considerados no cálculo atuarial do RPPS, esclarecendo se esse impacto resultou na necessidade de aumento das alíquotas para lidar com possíveis déficits. Caso os documentos solicitados fossem

apresentados, o Ministério Público de Contas requereu que fossem analisados pela Coordenadoria de Gestão Municipal, com um pronunciamento específico dos atuários sobre os aspectos previdenciários envolvidos.

O Pinhais Previdência apresentou manifestação na peça 25 informando que foi anexada uma “Nota de Esclarecimento Atuarial” elaborada pelo atuário Luiz Cláudio Kogut, que confirmou que as alterações provocadas pela lei foram integradas ao cálculo atuarial do RPPS e que, na avaliação atuarial de 2023, foi proposta uma revisão do plano de custeio para parcelar o déficit. Essa revisão se tornou necessária devido à correção de remunerações e à contratação de novos servidores.

Foi anexado, pelo Pinhais Previdência, documentos, incluindo um Estudo de Impacto Orçamentário Financeiro, que demonstraram que a lei atendeu aos requisitos legais, apresentando previsões de impacto orçamentário e financeiro.

Defendeu a integridade e a seriedade dos agentes públicos envolvidos, ressaltando que discordâncias de interpretação jurídica não indicam desvio de conduta. Citou alguns Conselheiros que já manifestaram apoio à interpretação da lei defendida pela municipalidade em casos similares.

Solicitou a intimação do Município de Pinhais para complementar a documentação necessária, o encaminhamento dos autos aos atuários do Tribunal de Contas e a abertura de prazo para que as entidades apresentem razões finais em resposta às manifestações da CGM e outros órgãos técnicos.

O Município manifestou-se na peça 31 afirmando que houve estudo prévio do impacto financeiro e orçamentário do retorno do Adicional de Tempo de Serviço (ATS), observando os princípios constitucionais e legais, e que havia dotação orçamentária suficiente para atender às despesas decorrentes da alteração.

Também destacou que as alterações promovidas pela lei foram adequadamente encaminhadas ao Poder Legislativo, incluindo previsões de impacto orçamentário e financeiro. Além disso, afirmou que as despesas com o retorno do ATS não afetaram as metas fiscais estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) dos anos de 2022, 2023 e 2024, sendo compensadas por um aumento permanente de receita.

Quanto à discussão se a contagem do ATS deve ser restrita à forma quinquenal até março de 2022, o Município contraria essa interpretação, ressaltando que a Lei Municipal nº 2.564/2022 restabeleceu o ATS de forma retroativa, permitindo a contagem do tempo de serviço durante o período de suspensão.

Argumentou que a suspensão do ATS não interrompeu o direito dos servidores ao adicional, e que a contagem dos anuênios deve incluir o tempo de serviço prestado durante a suspensão.

Reiterou que a retroatividade se aplica ao reconhecimento do tempo de serviço, mas não ao pagamento retroativo dos anuênios, que só ocorreria a partir de março

de 2022. Enfatizou a importância da paridade e da igualdade de tratamento entre os servidores, garantindo que todos tenham direito ao reconhecimento do tempo de serviço efetivamente prestado, mesmo durante a suspensão do ATS.

Por fim, solicitou ao Tribunal de Contas que reconheça a interpretação de que o § 4º do art. 93 da Lei Municipal nº 2.564/2022 deve assegurar a contagem do período aquisitivo do ATS durante a suspensão, com efeitos financeiros implementados apenas a partir de março de 2022. Pediu, ainda, a abertura de prazo para apresentação de razões finais, a fim de esclarecer eventuais pontos controversos que possam surgir.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 413/25 – peça 53) sugeriu que a discussão sobre o cumprimento dos artigos da Constituição e da LRF seja separada dos autos, especialmente em relação aos processos de Revisão de Proventos já protocolados, pois o prazo para o Prejulgado nº 31 continua em andamento.

Reafirmou a opinião já emitida na Instrução conclusiva nº 5432/24-CGM, recomendando que os autos sejam enviados ao Ministério Público de Contas para análise.

O Ministério Público de Contas (Parecer 41/25 – PGC – peça 54) confirmou que, após a análise dos documentos apresentados pelo município, ficou demonstrado que as alterações atenderam aos requisitos legais, incluindo a consideração dos reflexos financeiros no cálculo atuarial do Regime de Previdência dos Servidores (RPPS).

Destacou que o Município também comprovou que havia dotação orçamentária suficiente para atender às despesas decorrentes da volta do Adicional por Tempo de Serviço (ATS) e que as metas fiscais estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) não foram afetadas. A documentação anexada incluiu o processo que encaminhou o projeto de lei ao Poder Legislativo, com as devidas previsões de impacto financeiro.

Dessa forma, reputando devidamente atendidos os questionamentos suscitados no Parecer nº 339/24-PGC (peça 21), entende desnecessário que o tema seja apartado dos presentes autos, conforme sugerido pela unidade técnica na Instrução nº 413/25-CGM.

Observou que o foco da discussão gira em torno da viabilidade da retroatividade na contagem do adicional por tempo de serviço na nova modalidade de anuênio, estabelecida pela Lei Municipal nº 2.564/2022.

Concordou com a interpretação da CGM de que o direito ao ATS na forma anual só poderia ser contado a partir de março de 2022, enfatizando que a lei permite a retroatividade do período aquisitivo, mas não dos efeitos financeiros. Assim, os servidores têm direito ao cômputo do tempo de serviço durante o período de suspensão, mas o pagamento do ATS na forma anual deve ocorrer apenas a partir de março de 2022. Portanto, a posição da Procuradoria-Geral é clara ao afirmar que os efeitos da nova lei não se estendem a anos anteriores à sua promulgação.

Além disso, destacou que a paridade remuneratória se aplica apenas a servidores efetivos que ingressaram por concurso público, não se estendendo àqueles que eram empregados públicos sob regime CLT.

Discordou pontualmente de alguns enunciados propostos pela unidade técnica e propôs a aprovação do Prejulgado nos seguintes termos:

I – A vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais em sua redação original estende-se até sua efetiva alteração pela Lei 2.564/2022 em março de 2.022, devendo, obrigatoriamente, ser observado o disposto no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020;

II - Nos termos do art. 93, caput e seu § 4º da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos;

III – Antes da vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, os servidores efetivos, ativos e inativos, têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei 1.784/2.017, tendo direito ao cômputo de anuênios que completarem a cada ano de tempo de serviço a partir de março de 2.022;

IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para servidores efetivos ativos, quer para inativos;

V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios, observada a vedação à contagem do adicional por tempo de serviço fixada no art. 8º, incisos I, VI, VII e IX da Lei Complementar nº 173/2020, compreendendo o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, exceto para servidores da área de saúde e segurança pública, por força da Lei Complementar nº 191/2022.

VI – O direito à paridade alcança tão somente servidores efetivos, quando regularmente observados os preceitos do Prejulgado 28, sendo aplicável apenas aos que ingressaram por meio de concurso para cargo público, não incidindo o instituto da paridade àqueles que eram detentores de emprego público ao tempo da edição das Emendas Constitucional nº 41 de 2003 e Emenda Constitucional nº 47 de 2005; sendo assegurado aos titulares de cargo efetivo a aplicação do art. 93 da Lei 1.224/2011, que trata do Adicional por Tempo de Serviço, na forma quinquenal, para o serviço prestado nos períodos anteriores à vigência da Lei 2.564/2022, observado o artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, e na forma anual para o serviço prestado nos períodos posteriores à vigência da Lei 2.564/2022, qual seja, março de 2.022;

VII – É obrigatória a retenção da contribuição previdenciária sobre as verbas retroativas reconhecidas (quinquênios), em respeito ao princípio constitucional contributivo (art. 40, caput da CF/88).

O órgão previdenciário apresentou alegações finais (peça 56) afirmando estarem pacificados os seguintes pontos:

1. Suspensão do Adicional: O adicional por tempo de serviço não foi contabilizado para servidores entre 28/05/2020 e 31/12/2021, exceto para aqueles nas áreas de saúde e segurança, conforme leis federais.

2. Direito ao Retroativo: Servidores que completaram tempo necessário para quinquênios durante a suspensão têm direito ao pagamento retroativo, enquanto aqueles que formaram anuênios não receberam retroativos, mas começaram a recebê-los a partir de março de 2022.

3. Não Sobreposição: Não houve sobreposição na contabilização de quinquênios e anuênios para os mesmos períodos de tempo.

4. Cessação com a Aposentadoria: A contabilização do tempo de serviço para aposentados cessa com a aposentadoria, embora os adicionais possam ser incorporados aos proventos.

5. Distinção de Momentos: Há uma distinção entre o preenchimento dos requisitos para adicionais e a efetivação do pagamento.

6. Paridade nas Aposentadorias: As revisões tratam de aposentadorias com direito à paridade, garantindo que o adicional por tempo de serviço seja incorporado aos proventos, mesmo que criado após a aposentadoria.

7. Benefícios Atuariais: A mudança de quinquênio para anuênio foi considerada benéfica para a sustentabilidade do regime previdenciário e estão em conformidade com os artigos 40 e 169,   1  da Constituição Federal de 1988, além de atenderem aos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, assegurou que a questão controvertida remete à forma de contagem e cálculo do adicional por tempo de serviço no Município de Pinhais, especialmente em relação ao período de suspensão imposto pela Lei Municipal 1.784/2017 e a subsequente alteração pela Lei Municipal 2.564/2022. O  rg o previdenciário defende que o adicional deve ser contabilizado de maneira a garantir que os servidores que completaram o tempo necessário para formação de quinquênios durante a suspensão tenham direito ao pagamento retroativo correspondente. Para esses servidores, a contagem deve ser contínua, sem lacunas, respeitando os períodos efetivamente trabalhados, exceto os bloqueados pela Lei Federal 173/2020.

Por outro lado, segundo o Pinhais Previdência, a CGM e o Ministério Público de Contas discordam dessa interpretação, sugerindo que a contabilização do tempo de serviço deveria ser feita de maneira diferente, resultando na perda de parte do tempo de serviço dos servidores. A proposta da CGM e do MPC implicaria que certos anos de serviço não seriam contabilizados para a formação de adicionais, o que geraria lacunas na vida funcional dos servidores. A argumentação da entidade ressalta que essa abordagem contraria a intenção das leis mencionadas, que visam garantir a continuidade da contagem do tempo de serviço e a manutenção dos direitos dos servidores, além de não encontrar respaldo legal na literalidade das normas. Em suma, a controvérsia gira em torno da interpretação e aplicação das

leis que regulam a contagem do adicional por tempo de serviço, com implicações diretas nos direitos financeiros dos servidores públicos.

Na mesma esteira, o Município também trouxe alegações finais (peça 58) aduzindo que a questão central é a contagem do período aquisitivo do ATS na forma de anuênio durante a suspensão, que ocorreu de janeiro de 2017 até março de 2022.

Argumentou que a nova lei é clara ao permitir a contagem do ATS na forma de anuênios durante o período de suspensão, permitindo, assim, a contagem dos anuênios entre janeiro de 2017 e março de 2022.

Criticou a interpretação que nega a contabilização dos anuênios, afirmando que isso violaria o princípio constitucional da legalidade e o respeito à norma legal aprovada pelo Poder Legislativo. A legislação não revogou o ATS, mas apenas suspendeu seus efeitos financeiros temporariamente.

Ressaltou que, embora o período de suspensão seja contado para fins de anuênio, os efeitos financeiros só seriam implementados a partir de março de 2022. Isso significa que não haveria pagamento retroativo dos anuênios, apenas dos quinquênios.

Repisou a diferencia existente entre período aquisitivo dos seus efeitos financeiros, reforçando a tese de que a correta interpretação do art. 93, §4º é que este permitiu a recepção do período aquisitivo do ATS - ou seja, o serviço devidamente prestado a municipalidade -, garantindo que os servidores tenham direito à contagem do tempo de serviço durante o período de suspensão, desde janeiro de 2017 até março de 2022, desde que não abarcado por quinquênio e excluído o período referente a LC nº.173/2020.

Assim, a interpretação correta do dispositivo legal seria, portanto, que o tempo de serviço prestado durante a suspensão deve ser contado para fins de anuênio, garantindo que os servidores não sejam penalizados por não completarem o ciclo de cinco anos necessários para o quinquênio. O legislador buscou evitar desigualdades entre os servidores, assegurando que aqueles que prestaram serviço durante a suspensão tenham seus direitos reconhecidos.

Sugeriu que a retroprojeção normativa, ou seja, a atribuição de efeitos retroativos a normas, é lícita no sistema jurídico brasileiro, desde que não viole direitos adquiridos ou cause prejuízos. A Lei Municipal nº 2.564/2022, ao reconhecer o tempo de serviço prestado durante a suspensão, respeita os princípios constitucionais e não infringe o princípio da irretroatividade.

O requerimento final solicita ao Tribunal de Contas o reconhecimento da interpretação do Município de Pinhais quanto à nova lei, confirmando a legalidade dos atos administrativos e assegurando os direitos dos servidores.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

2.1 PRELIMINAR

Considerando a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil aos processos que tramitam nesta Corte de Contas, conforme estipulado no artigo 52¹ da Lei Orgânica, entendo que as alegações finais apresentadas por meio de memoriais pelo órgão previdenciário municipal e pelo Poder Executivo (peças 56 e 58, respectivamente) devem ser recebidas. No entanto, por se tratar da etapa final da instrução processual, que antecede apenas a emissão da decisão, opto por não encaminhar o feito para novas manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas.

2.2 MÉRITO

Destaco, para análise, a questão controvertida contida no conteúdo deste Prejulgado e trazida nas alegações finais.

Iniciarei a análise pelos textos legais pertinentes.

A Lei Municipal 1.224/2011, de 05 de setembro de 2011, dispunha:

Art. 84. Poderão ser concedidos aos servidores os seguintes adicionais e gratificações:

(...)

V - adicional por tempo de serviço;

(...)

Subseção V

Do Adicional Por Tempo de Serviço

Art. 93 A cada cinco anos no serviço público nos quadros do poder executivo e Legislativo de Pinhais, incluídos os entes da Administração Indireta, será concedido ao servidor um adicional correspondente a 5% (cinco por cento) do vencimento de seu cargo efetivo até o limite de 07 (sete quinquênios).

§ 1º O adicional é vantagem permanente e será devido a partir do mês em que o servidor completar o tempo de serviço exigido.

§ 2º O servidor que for aprovado em novo concurso público nos quadros do Município de Pinhais, terá assegurado o direito à percepção do adicional por tempo de serviço, computando-se o percentual já percebido.

§ 3º Não será considerado no cômputo do tempo de serviço para a finalidade do caput, o período de faltas injustificadas, de licença sem vencimentos e disposição funcional.

Em 05 de janeiro de 2017, como parte das medidas de contenção de despesas, foi sancionada a Lei Municipal 1.784, que estabeleceu:

Art. 10 Fica suspenso o Adicional por Tempo de Serviço, previsto no Art. 84, Inciso V da Lei [1.224/2011](#), no âmbito do Poder Executivo Municipal, enquanto não for comprovada a disponibilidade orçamentária e financeira do Município para suportar esta despesa. (Revogado pela Lei nº [2564/2022](#))

¹ Art. 52. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.

(...)

Art. 17 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 01 de janeiro de 2017, ficando revogados os Arts. 9º e 11 da Lei [1.225/2011](#); os Arts. 12, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei [1.063/2009](#), bem como o inciso II e a alínea “a” do inciso III, ambos do artigo 14 da Lei [940/2009](#).

No ano de 2020, a pandemia trouxe a Lei Complementar Federal 173/2020, cuja observância era obrigatória, inclusive para os Municípios, e que estabeleceu restrições de despesas entre 27 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

Em 9 de março de 2022, a Prefeitura Municipal sancionou a Lei 2.564, alterando as Leis 1.224/2011 e 1.784/2017, assegurando:

Art. 1º Fica revogado o art. 10 da Lei Municipal nº [1.784/2017](#).

§ 1º O adicional por tempo de serviço volta a contar, de forma retroativa, à data da sua suspensão.

§ 2º Deverá ser observada interpretação da Lei Complementar nº [173/2020](#), em especial nos termos do entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR, quanto a eventual período de suspensão na contagem de tempo do ATS.

(...)

Art. 6º Fica alterado o art. 93 da Lei Municipal nº [1.224/2011](#), que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 93. A cada 1 (um) ano no serviço público nos quadros do poder executivo e Legislativo de Pinhais, incluídos os entes da Administração Indireta, será concedido ao servidor um adicional correspondente a 1% (um por cento) do vencimento de seu cargo efetivo até o limite de 35% (trinta e cinco por cento).

§ 1º O adicional é vantagem permanente e será devido a partir do mês em que o servidor completar o tempo de serviço exigido.

§ 2º O servidor que for aprovado em novo concurso público nos quadros do Município de Pinhais, terá assegurado o direito à percepção do adicional por tempo de serviço, computando-se o percentual já percebido.

§ 3º Não será considerado no cômputo do tempo de serviço para a finalidade do caput, o período de faltas injustificadas, de licença sem vencimentos, suspensão sem conversão em multa e disposição funcional.

§ 4º O anuênio completado durante o período de suspensão, determinado pela Lei Municipal nº [1.784/2017](#), será implementado na folha de pagamento do mês de março/2022.

§ 5º Deverá ser observada interpretação da Lei Complementar nº [173/2020](#), em especial nos termos do entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR, quanto a eventual período de suspensão na contagem de tempo do ATS.

§ 6º Em janeiro de cada ano deverá ser avaliada a disponibilidade orçamentária e financeira do Município para suportar a despesa com o adicional disposto no caput, o qual será divulgado por meio de decreto do executivo.

(...)

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.²

Utilizando o método de interpretação gramatical do texto legal, que fixa o sentido da norma, temos que:

2 Publicado no Diário Oficial de Pinhais, Edição nº 1179 de 10/03/22. (Fonte: <https://leismunicipais.com.br/al/pr/p/pinhais/lei-ordinaria/2022/256/2564/lei-ordinaria-n-2564-2022-altera-as-leis-municipais-n-1224-2011-n-1-225-2011-e-n-1-784-2017-e-da-outras-providencias>)

a) De 05 de setembro de 2011 até 31 de dezembro de 2016, os servidores municipais tinham direito ao Adicional por Tempo de Serviço correspondente a 5% (cinco por cento) do vencimento de seu cargo efetivo até o limite de 7 (sete) quinquênios.

b) Entre 1º de janeiro de 2017 e 09 de março de 2022, o Adicional por Tempo de Serviço, previsto no art. 84, inciso V, da Lei Municipal 1.224/2011, combinado com o art. 93 do mesmo diploma legal, ficou suspenso até que se comprovasse a disponibilidade orçamentária e financeira do Município para suportar tais despesas, o que ocorreu apenas em 2022, com a edição da Lei 2.564, que revogou o art. 10 da Lei 1.784/2017 e estipulou, explicitamente, que o adicional por tempo de serviço voltaria a contar de forma retroativa à data de sua suspensão. Contudo, a mesma lei inovou ao substituir os quinquênios por anuênios, uma vez que o último artigo legal estabeleceu que a norma entraria em vigor na data de sua publicação, sem fazer qualquer ressalva sobre a produção de efeitos.

Nesse sentido, estabeleço as premissas fundamentais deste voto. Interpretar a lei não é o mesmo que substituir a vontade do legislador. O legislador expressou claramente sua intenção. Não se pode cogitar que, ao interpretar dessa forma, esta Casa de Contas estaria usurpando a função legislativa atribuída ao Legislativo local.

É inegável que o ATS foi suspenso pelo Município. Contudo, o texto foi claro ao afirmar que a suspensão era temporária e, a partir da análise do texto legal, entendo que a suspensão abrangeu não apenas os efeitos financeiros, mas também a aquisição do direito. O adicional foi suspenso, não o seu pagamento.

A norma posterior, que revogou a suspensão, foi igualmente clara ao afirmar que o adicional por tempo de serviço voltaria a contar, ou seja, ele não foi contabilizado durante o período de suspensão, de forma retroativa.

Portanto, no contexto apresentado, a suspensão da Lei 1.784/2017 parece ter impactado principalmente o direito à aquisição de novos quinquênios, ou seja, não permitiu que os servidores acumulassem novos direitos durante o período de suspensão. Quando a legislação foi posteriormente alterada (com a revogação da suspensão), o direito à contagem e ao pagamento retroativo dos quinquênios já adquiridos podem ser reivindicados, desde que respeitadas as condições legais e orçamentárias.

Antes que se argumente que a lei pode retroagir para atingir fatos consumados, desde que não viole o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, é importante ressaltar que a possibilidade de retroação da lei é inquestionável, considerando a modificação de situações sociais e históricas. Entretanto, ela pode retroagir apenas aos direitos previamente garantidos e não aos criados por ela. E esse é o ponto central. A retroação aos quinquênios é válida. No entanto, o pagamento de anuênios pretéritos, sob o pretexto de não penalizar servidores que não completaram

o ciclo de cinco anos para o quinquênio, a fim de evitar desigualdades entre os servidores, não encontra respaldo no texto legal, tampouco em qualquer outra interpretação que se possa fazer da norma.

Direitos recém-criados, que antes não existiam, não podem ter efeito retroativo, uma vez que a legislação que os instituiu passa a valer a partir da data de sua publicação, sem contemplar situações anteriores. Para reforçar essa ideia, é importante destacar a impossibilidade de coexistência de duas modalidades de Adicionais por Tempo de Serviço simultaneamente, o que, inevitavelmente, ocorreria na contagem proposta pelos interessados.

E essa proposição é sustentada pela tese desenvolvida pela Suprema Corte segundo a qual não há direito adquirido a regime jurídico de cálculo ou reajuste de vencimentos ou vantagens funcionais concedidas a servidores públicos, observada a irreducibilidade remuneratória³.

Portanto, não havendo direito adquirido a regime jurídico de vantagens concedidas, não se sustenta o argumento de contagem de anuênios pretéritos sob o pretexto de não penalizar servidores que não completaram o ciclo de cinco anos para o quinquênio.

Assim, as vantagens funcionais, como o adicional por tempo de serviço, são devidas a partir da data da lei que as criou. Essa interpretação foi também corroborada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em 1993.

RC N° 009/93 – Formosa⁴

EMENTA: Tendo sido instituído por Lei Municipal o Regime Jurídico Único Estatutário, e estando o servidor em questão sob a égide desse regime, **fará jus à gratificação adicional por tempo de serviço, referente aos quinquênios de efetivo serviço público, devidos a partir da data da referida Lei.**

Fará também jus o servidor, à vantagem instituída sob o título de progressão horizontal após dois anos de efetivo exercício na classe.

Compete ao Prefeito Municipal instituir e atribuir as funções gratificadas destinadas aos encargos de Chefia, Assessoramento e Secretariado.

TCM, 03.02.93

(sem grifos no original)

Em razão disso, conclui-se que:

a) Direitos Adquiridos: Se a legislação que regulamenta os quinquênios foi suspensa, os servidores que já cumpriram o tempo de serviço necessário para a concessão desses quinquênios têm o direito de receber essa vantagem retroativamente. A proteção dos direitos adquiridos é um princípio fundamental do direito administrativo;

³ <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507113&ori=1>

⁴ <https://www.tcmgo.tc.br/site/legislacao/atos-normativos-do-tcm/accon/>

b) Anuênios não Previstos: Se os anuênios não estavam previstos na legislação anterior ou não foram regulamentados antes da suspensão, a questão da retroatividade torna-se mais complexa. Nesse caso, não haveria um direito adquirido em relação aos anuênios, uma vez que eles não existiam formalmente na legislação anterior;

c) Paridade e Direitos dos Aposentados: É essencial garantir que os direitos dos aposentados, especialmente aqueles que se aposentaram sob a regra de paridade, sejam respeitados. A incorporação do ATS deve ocorrer de forma a assegurar que os aposentados recebam os mesmos benefícios que os ativos, conforme previsto nas Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005.

A decisão deve ser orientada por princípios de justiça, equidade e legalidade⁵. É imprescindível que a aplicação da lei respeite os direitos dos servidores e que as mudanças na legislação sejam implementadas de maneira transparente e compreensível. Além disso, a administração deve estar atenta à sustentabilidade financeira do regime previdenciário, garantindo que as alterações não comprometam a saúde fiscal do município.

Dessa forma, convicto dos argumentos expostos, considero resolvida a questão controversa. Quanto aos demais termos, com fundamento na instrução processual, acato-os como razões de decidir e, adoto, *in totum*, a fixação do seguinte entendimento, votando por aprovar o Prejulgado, fixando o seguinte entendimento:

I – A vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais em sua redação original estende-se até sua efetiva alteração pela Lei 2.564/2022 em março de 2.022, devendo, obrigatoriamente, ser observado o disposto no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020;

II - Nos termos do art. 93, caput e seu § 4º da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos;

III – Antes da vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com

5 Para garantir mais justiça na mudança das regras de valorização do tempo de serviço, ousamos apresentar sugestão de alteração na lei que reconheça o tempo já trabalhado pelos servidores antes da suspensão dos quinquênios.

Antes, os servidores ganhavam um adicional a cada 5 anos de trabalho. Esse benefício era chamado de quinquênio. Depois, a lei mudou e passou a dar um adicional a cada ano de trabalho. Esse novo benefício é chamado de anuênio.

O problema é que, quando essa mudança aconteceu, o tempo que muitos servidores já tinham trabalhado foi simplesmente ignorado. Ou seja, mesmo que a pessoa já tivesse trabalhado 1, 2 ou mais anos a caminho do próximo quinquênio, todo esse tempo foi perdido e a contagem recomeçou do zero.

O que estamos propondo é o seguinte:

- O servidor deve poder aproveitar o tempo que já tinha trabalhado antes da mudança.

- Ele poderá completar os 5 anos que faltavam para ganhar mais um quinquênio.

- Depois disso, ele começa a receber os anuênios normalmente.

Essa medida traria mais equilíbrio à transição entre os dois regimes, reconhecendo de forma justa e contínua a dedicação dos servidores públicos ao longo dos anos.

a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, os servidores efetivos, ativos e inativos, têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei 1.784/2.017, tendo direito ao cômputo de anuênios que completarem a cada ano de tempo de serviço a partir de março de 2.022;

IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para servidores efetivos ativos, quer para inativos;

V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios, observada a vedação à contagem do adicional por tempo de serviço fixada no art. 8º, incisos I, VI, VII e IX da Lei Complementar nº 173/2020, compreendendo o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, exceto para servidores da área de saúde e segurança pública, por força da Lei Complementar nº 191/2022;

VI – O direito à paridade alcança tão somente servidores efetivos, quando regularmente observados os preceitos do Prejulgado 28, sendo aplicável apenas aos que ingressaram por meio de concurso para cargo público, não incidindo o instituto da paridade àqueles que eram detentores de emprego público ao tempo da edição das Emendas Constitucional nº 41 de 2003 e Emenda Constitucional nº 47 de 2005; sendo assegurado aos titulares de cargo efetivo a aplicação do art. 93 da Lei 1.224/2011, que trata do Adicional por Tempo de Serviço, na forma quinquenal, para o serviço prestado nos períodos anteriores à vigência da Lei 2.564/2022, observado o artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, e na forma anual para o serviço prestado nos períodos posteriores à vigência da Lei 2.564/2022, qual seja, março de 2.022;

VII – É obrigatória a retenção da contribuição previdenciária sobre as verbas retroativas reconhecidas (quinquênios), em respeito ao princípio constitucional contributivo (art. 40, caput da CF/88).

Após o trânsito em julgado, os autos deverão ser encaminhados à Escola de Gestão Pública para a numeração e publicação do Prejulgado, conforme disposto nos arts. 413, § 1º, e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, além de outros registros pertinentes dentro de suas competências regimentais. Ato contínuo, o feito deverá ser enviado à Diretoria de Protocolo para o encerramento e arquivamento, conforme estabelecido no art. 398 do Regimento Interno.

3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Trata-se de Prejulgado instaurado em razão de proposta formulada pela Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio do Ofício nº 21/2024 (peça 02), com

o objetivo de obter resoluções sobre questões relativas às revisões de proventos concedidas pela Pinhais Previdência, da seguinte forma (peça 02, fl. 02):

Desse modo, é necessário que os Membros deste Tribunal de Contas, através da instauração de Prejulgado, se manifestem sobre os efeitos da Lei Municipal nº 1784/2017 nos processos de Revisão de Proventos do Pinhais Previdência, para que tal entendimento seja aplicado nos processos em trâmite e nos futuros de forma uniforme a todos os beneficiários do Município de Pinhais, principalmente em relação à concessão de anuênios/quinquênios e quanto à paridade remuneratória com os servidores da ativa, a fim de atender diversos princípios, principalmente os da economia, celeridade processual e da segurança jurídica.

No presente Prejulgado, o entendimento do ilustre Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, é no sentido de reconhecer apenas o cômputo do Adicional por Tempo de Serviço – ATS, na forma de quinquênio, durante o período de suspensão da aludida gratificação, tanto para fins de preenchimento do requisito do benefício quanto para o cálculo de valores retroativos, formulando a seguinte decisão:

Dessa forma, convicto dos argumentos expostos, considero resolvida a questão controversa. Quanto aos demais termos, com fundamento na instrução processual, acato-os como razões de decidir e, adoto, *in totum*, a fixação do seguinte entendimento, votando por:

- Aprovar o Prejulgado, fixando o seguinte entendimento:

I – A vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais em sua redação original estende-se até sua efetiva alteração pela Lei 2.564/2022 em março de 2.022, devendo, obrigatoriamente, ser observado o disposto no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020;

II - Nos termos do art. 93, caput e seu § 4º da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos;

III – Antes da vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, os servidores efetivos, ativos e inativos, têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei 1.784/2.017, tendo direito ao cômputo de anuênios que completarem a cada ano de tempo de serviço a partir de março de 2.022;

IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para servidores efetivos ativos, quer para inativos;

V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios, observada a vedação à contagem do adicional por tempo de serviço fixada no art. 8º, incisos I, VI, VII e IX da Lei Complementar nº 173/2020, compreendendo o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, exceto para servidores da área de saúde e segurança pública, por força da Lei Complementar nº 191/2022.

VI – O direito à paridade alcança tão somente servidores efetivos, quando regularmente observados os preceitos do Prejulgado 28, sendo aplicável apenas aos que ingressaram por meio de concurso para cargo público, não incidindo o instituto da paridade àqueles que eram detentores de emprego

público ao tempo da edição das Emendas Constitucional nº 41 de 2003 e Emenda Constitucional nº 47 de 2005; sendo assegurado aos titulares de cargo efetivo a aplicação do art. 93 da Lei 1.224/2011, que trata do Adicional por Tempo de Serviço, na forma quinquenal, para o serviço prestado nos períodos anteriores à vigência da Lei 2.564/2022, observado o artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, e na forma anual para o serviço prestado nos períodos posteriores à vigência da Lei 2.564/2022, qual seja, março de 2.022; VII – É obrigatória a retenção da contribuição previdenciária sobre as verbas retroativas reconhecidas (quinquênios), em respeito ao princípio constitucional contributivo (art. 40, caput da CF/88).

Com a máxima vênia aos bem lançados fundamentos do voto condutor, dirirjo parcialmente da conclusão atingida pelo Relator, especificamente quanto ao entendimento de que “a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos”.

Isso porque compreendo que o cerne da questão, como bem delineado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, reside na possibilidade – ou não – de retroação do cômputo do Adicional por Tempo de Serviço na nova modalidade anuênio, criada pela Lei Municipal de Pinhais nº 2.564/2022.

Sobre a questão, entendo ser possível o cômputo do anuênio durante o período de suspensão da gratificação por ATS, exclusivamente para fins de aquisição do direito, com efeitos financeiros limitados ao exercício de 2022 em diante.

Tal interpretação encontra respaldo na própria redação legal, especialmente no art. 93, § 4º, da Lei Municipal nº 1.224/2011 – com a redação dada pela Lei Municipal nº 2.564/2022 –, que expressamente dispõe sobre a contagem do tempo para fins de anuênio mesmo durante o período de suspensão ocorrido entre janeiro de 2017 e março de 2022, *in verbis*:

Art. 93. A cada 1 (um) ano no serviço público nos quadros do poder executivo e Legislativo de Pinhais, incluídos os entes da Administração Indireta, será concedido ao servidor um adicional correspondente a 1% (um por cento) do vencimento de seu cargo efetivo até o limite de 35% (trinta e cinco por cento). [...]

§ 4º O anuênio completado durante o período de suspensão, determinado pela Lei Municipal nº 1.784/2017, será implementado na folha de pagamento do mês de março/2022.

Nota-se que o legislador teve a clara intenção de autorizar o cômputo do anuênio também durante o período de suspensão, a fim de não prejudicar os servidores que, em razão dessa suspensão, não conseguiram completar o tempo necessário para aquisição do quinquênio.

Além disso, ressalto que, ao promulgar o novo regramento, o legislador não buscou criar um novo direito com efeitos retroativos, como mencionado no voto do eminente Relator. Da análise dos autos, especialmente das alegações finais

do Município de Pinhais (peça 58), evidencia-se que a intenção foi permitir a retroprojeção da lei, com objetivo de viabilizar o cômputo do anuênio aos servidores prejudicados pela suspensão, com a devida ressalva de que os efeitos financeiros deste somente se incidirão a partir de 2022.

Ora, não há que se falar, portanto, da criação de um novo direito, pois a gratificação por ATS já havia sido instituída pela Lei Municipal nº 1.224/2011: a Lei nº 2.564/2022 apenas redefiniu a forma de aquisição do benefício, ao prever o cômputo por anuênio, fixando o início da produção de seus efeitos financeiros a partir de 2022.

Dessa forma, não há possibilidade de cumulação entre os regimes: os servidores que preencheram os requisitos para o quinquênio não farão jus ao anuênio, e vice-versa. O dispositivo legal busca, sobretudo, preservar a continuidade do direito à gratificação em Adicional por Tempo de Serviço, garantindo sua fruição à maior parte dos servidores, sem prejuízo aos demais.

Ademais, o texto legal é claro ao dispor que apenas os servidores que completaram o quinquênio durante a suspensão fazem jus aos valores retroativos, ao passo que aqueles enquadrados na nova sistemática do anuênio terão direito à gratificação a partir da vigência da Lei Municipal nº 2.564/2022.

À vista disso, faço um parêntese para esclarecer que o objetivo do legislador não se norteia na retroatividade da lei, mas sim na sua retroprojeção. Em síntese, a retroatividade ocorre quando uma norma jurídica alcança fatos consumados antes de sua entrada em vigor, enquanto a retroprojeção ocorre quando uma nova norma passa a produzir efeitos em relação a situações pretéritas cujos efeitos permanecem em curso.

Ou seja, à luz da retroprojeção mencionada no art. 93, § 4º, da Lei Municipal, os efeitos do cômputo do anuênio ocorrerão apenas após a data de publicação da lei, isto é, ela não alcançará os fatos ocorridos antes de sua entrada em vigor – razão pela qual não haverá pagamento retroativo dos anuênios –, mas alterará o cálculo dos salários dos servidores a partir de março de 2022, acrescentando o ATS na forma de anuênio em seu montante.

Rememoro que a retroprojeção em destaque busca não prejudicar aqueles que, durante o período de suspensão do ATS, por algum motivo, não puderam completar seu quinquênio para recebimento da gratificação.

A promulgação da Lei Municipal de 2022, que revogou a suspensão do Adicional por Tempo de Serviço, estabeleceu o cômputo de anuênios durante o período de suspensão (2017–2022), constituindo hipótese de retroprojeção, e não de retroatividade.

A retroatividade, como visto anteriormente, implica a aplicação de uma nova norma jurídica a fatos ou atos consumados antes da sua entrada em vigor, com a produção de efeitos pretéritos. Tal aplicação é, em princípio, vedada, exceto nas hipóteses de norma mais benéfica ao réu em processo penal ou quando

expressamente autorizada pelo legislador, como bem esclarece o Relator em sua proposta de voto.

No presente caso, reitero, não se trata de retroatividade, uma vez que não há efeitos jurídicos ou financeiros sendo impostos de forma retroativa ao período de 2017 a 2022. O que se verifica é a valorização de um fato pretérito – ou seja, o tempo de serviço prestado durante o período de suspensão do ATS – para produzir efeitos futuros e exclusivamente prospectivos, a partir da entrada em vigor da nova norma.

A própria redação do art. 93, § 4º, decorrente da Lei Municipal de 2022 é clara ao determinar que os efeitos da contagem dos anuênios serão implementados exclusivamente a partir da folha de pagamento correspondente à data de sua promulgação, afastando qualquer interpretação que implique pagamento retroativo de valores.

Portanto, a norma não viola o princípio da irretroatividade, tampouco impõe ônus financeiro ao Município por atos ou fatos anteriores. Apenas reconhece a continuidade do tempo de serviço como critério de cálculo futuro do ATS, adotando, assim, uma forma legítima de retroprojeção que visa resguardar o interesse dos servidores sem comprometer a previsibilidade orçamentária da Administração.

De outro turno, com a devida vênia, entendo ser equivocada a adoção exclusiva do método de interpretação gramatical do texto legal, pois tal abordagem desconsidera a intenção do legislador no momento da edição do referido dispositivo.

Sendo assim, compreendo que a interpretação do art. 93, § 4º, da Lei Municipal nº 1.224/2011 – com a redação dada pela Lei Municipal nº 2.564/2022 – não deve se restringir a uma leitura meramente gramatical ou literal, sendo imperiosa a adoção dos métodos de interpretação sistemático e teleológico da norma, de modo a preservar a coerência do ordenamento jurídico, a intenção do legislador e os direitos dos servidores públicos municipais.

No caso em tela, a interpretação gramatical isolada, que poderia até ensejar a concessão de vantagem retroativa, desconsidera o contexto normativo mais amplo e a finalidade do dispositivo legal. Na realidade, a essência da norma estabelece que o cômputo de anuênios no período de suspensão do ATS produzirá efeitos apenas a partir da promulgação da nova lei.

Ao ser lido em consonância com a interpretação sistemática da norma, o dispositivo legal revela a intenção do legislador de evitar efeitos financeiros retroativos, respeitando a realidade orçamentária da Administração Pública e o planejamento financeiro municipal, sem, contudo, prejudicar os servidores que exerceram suas funções durante o período de suspensão.

Sob o prisma teleológico, entendo que a Lei Municipal tem como finalidade a valorização dos servidores públicos municipais. A revogação da suspensão do ATS e a autorização para computar o período suspenso como anuênios visam, nitidamente, recompor a valorização do servidor público, garantindo o reconhecimento do tempo

efetivamente trabalhado, mesmo diante de uma norma anterior que limitava esse direito.

Nessa linha, considero que não se pode restringir a análise do art. 93, § 4º, na redação dada pela Lei Municipal de 2022 à mera leitura gramatical do texto legal. A interpretação jurídica exige abordagem mais abrangente, que considere o sistema normativo como um todo, os princípios constitucionais e os fins sociais da norma.

Em razão disso, como bem observa Canotilho, a mera leitura da norma não constitui interpretação, por ser tão-somente um ponto de partida e não um ponto de chegada. Assim, todas as técnicas interpretativas devem atuar em conjunto, impondo limites à atividade hermenêutica, que não poderá colidir com a essência institucional dos princípios constitucionais⁶.

Tal perspectiva corrobora a necessidade de empregar os métodos sistemático e teleológico, os quais evidenciam que a norma em questão visa compatibilizar a valorização do servidor público com a responsabilidade fiscal, afastando qualquer leitura reducionista que pretenda imputar-lhe efeitos retroativos, em afronta à segurança jurídica.

Destarte, a interpretação estritamente literal da norma não se sustenta diante do seu contexto e propósito, sendo imprescindível adotar uma abordagem conjunta da hermenêutica jurídica, de maneira mais ampla e integradora do arcabouço legal.

Diante do exposto, concluo que a correta interpretação do art. 93, § 4º, da Lei Municipal nº 1.224/2011 – com a redação dada pela Lei Municipal nº 2.564/2022 – deve ser realizada sob a óptica sistemática e teleológica, afastando-se da leitura exclusivamente gramatical. A norma não institui benefício novo com efeitos retroativos, mas reconhece, de forma legítima e prospectiva, o tempo de serviço prestado durante o período de suspensão do ATS, sem gerar impacto financeiro anterior à sua vigência. Trata-se, portanto, de hipótese de retroprojeção, que respeita o interesse dos servidores e, concomitantemente, a responsabilidade orçamentária do respectivo ente público.

Assim, a interpretação proposta harmoniza os princípios da legalidade, segurança jurídica e valorização do servidor público, refletindo a intenção do legislador municipal de assegurar o reconhecimento do tempo efetivamente trabalhado, sem violar a vedação à retroatividade de normas com impacto financeiro.

Diante do exposto, divergindo parcialmente do ilustre Relator, VOTO para reconhecer que o cômputo do Adicional por Tempo de Serviço entre 2017 e 2022 para fins de aquisição do anuênio é plenamente válido, desde que os efeitos financeiros observem a vigência da nova norma, a partir de março de 2022 – de modo a fixar o seguinte entendimento ao Prejulgado:

I – A vigência do art. 93 da Lei nº 1.224/2011 do Município de Pinhais, em sua redação original, estende-se até sua efetiva alteração pela Lei nº 2.564/2022, em

6 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. Coimbra: Almedina, 1995, p. 165.

março de 2022, devendo, obrigatoriamente, ser observado o disposto no art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020;

II – Nos termos do art. 93, caput e § 4º, da Lei nº 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação dada pela Lei nº 2.564/2022, o adicional por tempo de serviço na forma anual poderá ter o tempo de efetivo exercício computado, inclusive quanto ao período compreendido entre janeiro de 2017 e março de 2022, para fins de contagem de período aquisitivo dos anuênios, desde que os efeitos financeiros decorrentes de tal cômputo produzam efeitos apenas a partir de março de 2022;

III – Antes da vigência do art. 93 da Lei nº 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei nº 2.564/2022, os servidores efetivos, ativos e inativos, têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei nº 1.784/2017; os servidores que não tenham completado quinquênio nesse período fazem jus à contagem de anuênios já completados, inclusive durante a suspensão, com efeitos financeiros a partir de março de 2022;

IV – O cômputo de tempo de serviço previsto no § 1º do art. 1º da Lei Municipal nº 2.564/2022 abrange também os anuênios completados durante o período de suspensão, sendo vedado, contudo, o pagamento de quaisquer valores retroativos a esse título, em respeito ao princípio da irretroatividade de normas com impacto financeiro, ressalvada a contagem para fins de aquisição de direito;

V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2022 não fazem jus ao pagamento de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios que tenham sido completados até a vigência da nova lei, observada a vedação à contagem do adicional por tempo de serviço fixada no art. 8º, incisos I, VI, VII e IX, da Lei Complementar nº 173/2020, compreendendo o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, exceto para servidores da área de saúde e segurança pública, por força da Lei Complementar nº 191/2022;

VI – O direito à paridade alcança tão somente servidores efetivos, quando regularmente observados os preceitos do Prejulgado 28, sendo aplicável apenas aos que ingressaram por meio de concurso para cargo público, não incidindo o instituto da paridade àqueles que eram detentores de emprego público ao tempo da edição da Emenda Constitucional nº 41 de 2003 e Emenda Constitucional nº 47 de 2005. Aos titulares de cargo efetivo aplica-se o art. 93 da Lei Municipal nº 1.224/2011 na forma quinquenal para o serviço prestado até a vigência da Lei Municipal nº 2.564/2022, observado o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, e na forma anual para o tempo de serviço posterior a essa vigência, podendo-se computar também os anuênios completados durante a suspensão, com efeitos financeiros a partir de março de 2022;

VII – É obrigatória a retenção da contribuição previdenciária sobre as verbas retroativas reconhecidas (quinquênios), em respeito ao princípio constitucional contributivo (art. 40, *caput*, da Constituição da República).

Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Escola de Gestão Pública para numeração e publicação do presente Prejulgado, nos termos dos arts. 413, § 1º, e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno⁷, e demais registros pertinentes no âmbito de suas competências regimentais, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos, nos moldes do art. 398 do Regimento Interno⁸.

4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em aprovar o Prejulgado, fixando o seguinte entendimento:

I – A vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais em sua redação original estende-se até sua efetiva alteração pela Lei 2.564/2022 em março de 2.022, devendo, obrigatoriamente, ser observado o disposto no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020;

II - Nos termos do art. 93, *caput* e seu § 4º da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos;

III – Antes da vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, os servidores efetivos, ativos e inativos, têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei 1.784/2.017, tendo direito ao cômputo de anuênios que completarem a cada ano de tempo de serviço a partir de março de 2.022;

IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito

7 Art. 413. Somente pela maioria absoluta da totalidade dos Conselheiros poderá o Tribunal estabelecer, reformar ou renovar prejulgados, nos termos do art. 115, da Lei Complementar nº 113/2005.

§ 1º Os prejulgados serão numerados e publicados no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, fazendo-se as remissões necessárias à identificação do processo em que se originou, mencionando inclusive o respectivo número do acórdão, cabendo esta atribuição à Escola de Gestão Pública.

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

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

8 II - organizar a jurisprudência no âmbito do Tribunal, procedendo à indexação, inclusive dos atos normativos; Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para servidores efetivos ativos, quer para inativos;

V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios, observada a vedação à contagem do adicional por tempo de serviço fixada no art. 8º, incisos I, VI, VII e IX da Lei Complementar nº 173/2020, compreendendo o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, exceto para servidores da área de saúde e segurança pública, por força da Lei Complementar nº 191/2022;

VI – O direito à paridade alcança tão somente servidores efetivos, quando regularmente observados os preceitos do Prejulgado 28, sendo aplicável apenas aos que ingressaram por meio de concurso para cargo público, não incidindo o instituto da paridade àqueles que eram detentores de emprego público ao tempo da edição das Emendas Constitucional nº 41 de 2003 e Emenda Constitucional nº 47 de 2005; sendo assegurado aos titulares de cargo efetivo a aplicação do art. 93 da Lei 1.224/2011, que trata do Adicional por Tempo de Serviço, na forma quinquenal, para o serviço prestado nos períodos anteriores à vigência da Lei 2.564/2022, observado o artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, e na forma anual para o serviço prestado nos períodos posteriores à vigência da Lei 2.564/2022, qual seja, março de 2.022;

VII – É obrigatória a retenção da contribuição previdenciária sobre as verbas retroativas reconhecidas (quinquênios), em respeito ao princípio constitucional contributivo (art. 40, caput da CF/88).

Encaminhar, após o trânsito em julgado, à Escola de Gestão Pública para a numeração e publicação do Prejulgado, conforme disposto nos arts. 413, § 1º, e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, além de outros registros pertinentes dentro de suas competências regimentais;

Determinar o encerramento do processo e a remessa à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme estabelecido no art. 398 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido) e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, apresentaram voto pela possibilidade de cômputo para fins de aquisição de anuênios o período suspenso por lei.

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

Plenário Virtual, 19 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 23

DÉCIMO TERCEIRO – PROVENTOS – APOSENTADORIA

PROCESSO Nº : 772369/16
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 3485/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Revisão do Prejulgado nº 23. Inclusão do décimo terceiro salário no cômputo da média das remunerações para o cálculo dos proventos de aposentadoria. Alterações promovidas pelo julgamento do Tema 163 do Supremo Tribunal Federal, pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e pela edição da Portaria MTP nº 1.467/2022. Atualização para que o décimo terceiro salário passe a integrar a base de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo quando apurada por média aritmética. Modulação de efeitos com eficácia *ex nunc*, ressaltando-se os atos concessórios praticados entre a publicação da Portaria MTP nº 1.467/2022 e a nova decisão, desde que observada integralmente a metodologia de cálculo prevista na referida norma.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de revisão do Prejulgado nº 23, proposto pelo Conselheiro Substituto Thiago Barbosa Cordeiro, nos termos do Acórdão nº 1.302/24 da Segunda Câmara¹, com cópia anexada na peça 39, em razão de alteração normativo-jurisprudencial ocorrida após a emissão do Prejulgado nº 23, com o objetivo de uniformizar e atualizar a jurisprudência deste Tribunal de Contas.

O referido Prejulgado firmou entendimento quanto à inclusão, ou não, do décimo terceiro salário no cálculo da média das remunerações dos titulares de cargo efetivo, para fins de apurar o valor do benefício de aposentadoria, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.887/2004². Restou decidido o seguinte, conforme ementa do Acórdão nº 2547/17 – Pleno (peça 11):

Inclusão do décimo terceiro salário no cômputo da média das remunerações para o cálculo dos proventos de aposentadoria. O décimo terceiro salário não integra a base de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo, sendo inconstitucional interpretação em sentido

1 Autos de Ato de Inativação nº 415452/23.

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

diverso. Eficácia da decisão. Princípio da segurança jurídica. Efeitos ex nunc. Por meio do Despacho nº 1.147/24 – CGF (peça 46), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que o objeto em questão causa impactos nos sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas àquela unidade, motivo pelo qual solicita, após o julgamento do processo, a remessa para unidade, para ciência e encaminhamentos necessários.

Na sequência, por determinação do meu Despacho nº 10/25 – GCFSC (peça 25 dos autos nº 576715/23, e reproduzido na Certidão constante da peça 48 dos presentes autos), foi anexada ao processo cópia do Acórdão nº 1329/24 da Primeira Câmara, de Relatoria do Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, cuja ementa transcrevo abaixo:

1) Aposentadoria. Município de Araucária. Incorporação aos proventos de valores referentes a “décimo terceiro salário”. Inclusão vedada por este Tribunal, nos termos do Prejulgado nº 23.

2) Constatação de que, desde a fixação de tal tese de prejulgado – em 2017 –, houve significativas alterações no contexto jurisprudencial-normativo a respeito da matéria:

2.1) Análise do Tema 163 pelo Supremo Tribunal Federal, em 2018, acerca da incorporação aos proventos de verbas sobre as quais há desconto previdenciário. Consolidação da tese de que “não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade”. Possível conclusão, a partir do exame de determinadas premissas expostas no acórdão do Supremo Tribunal Federal, de que deve ser considerada no cálculo dos proventos toda verba sobre a qual houve contribuição previdenciária – inclusive o décimo terceiro salário.

2.2) Promulgação, em 2019, da Emenda Constitucional nº 103, pela qual foi reformado o sistema de previdência social brasileiro – promovendo-se, em especial quanto aos regimes próprios de previdência social, desconstitucionalização de diversos temas. Edição de ato infralegal – Portaria nº 1.467/22 do Ministério do Trabalho e Previdência – regulamentando a inclusão do décimo terceiro salário no cálculo da média dos proventos de aposentadorias de servidores públicos.

3) Necessidade de o Tribunal, diante do novo cenário, reanalisar a questão. Rediscussão que se justifica mesmo sem eventual reforma do prejulgado: avaliação de que o pronunciamento expresso do Plenário acerca do tema conferiria maior segurança jurídica ao jurisdicionado, evitando-se situações como a verificada neste processo – no qual o Município invocou a aludida Portaria nº 1.467/22 do Ministério do Trabalho e Previdência como fundamento para a inclusão do décimo terceiro no cálculo do benefício.

4) Submissão de proposta ao Tribunal Pleno para a reabertura da discussão da matéria objeto do Prejulgado nº 23.

A Coordenadoria de Atos de Pessoal, por meio da Instrução nº 1816/25 – COAP (peça 49), ressalta que o décimo terceiro salário é direito constitucionalmente garantido aos servidores públicos, cujo caráter é remuneratório, conforme Súmula nº 207 do Supremo Tribunal Federal, e cuja legitimidade de incidência de contribuição previdenciária foi reconhecida pela Súmula nº 688 daquele mesmo Tribunal.

Nesse sentido, reconhecido pelo Tema nº 163 do STF que a formação da base de cálculo da contribuição previdenciária deve ser constituída pelas remunerações ou ganhos habituais que tenham repercussão em benefícios, a unidade técnica

entende que há embasamento para que o décimo terceiro ou a gratificação natalina constitua o cálculo dos proventos daqueles que integram os Regimes Próprios de Previdência Social.

Destaca que, sob a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 – que constitucionalizou “a utilização da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotadas como base para as contribuições” (peça 49, fl. 8) –, foi editada a Portaria nº 1.467/22 do então Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). Segundo esclarece, essa norma regulamentou, em seu art. 12, incisos I e II, assim como nos arts. 9º do Anexo I e 10 do Anexo II, a inclusão do décimo terceiro salário (ou gratificação natalina) tanto na base de cálculo quanto na apuração da média aritmética simples utilizada para a concessão dos proventos de aposentadoria. Além disso, o art. 9º prevê a consideração da média das bases de contribuição ao Regime Próprio de Previdência Social vinculadas a qualquer ente federativo.

Assim, compreende evidente que o décimo terceiro salário integra a base de cálculo das contribuições, devendo ser considerado no cálculo dos proventos por média, exatamente por constituí-la.

Desse modo, a unidade técnica entende que

(...) há oportunidade para revisão do Prejulgado 23 para fixar entendimento no sentido de que o décimo terceiro salário integra a base de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo, quando calculado por média aritmética. (peça 49, fl. 12).

Adota, por fim, a sugestão contida na Instrução nº 7872/23 – CAGE, do processo nº 81864/22:

Sugere-se, ademais, a modulação de efeitos, para que eventual nova decisão apenas produza efeitos daqui para frente (*ex nunc*), resguardando-se os benefícios registrados e os expedientes em trâmite neste Tribunal, com atos de inativação ou pensão já editados e publicados, similarmente à modulação determinada no Acórdão nº 3.155/14-TP, e em cumprimento ao art. 24 da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42). Assim, a nova metodologia de cálculo deverá ser observada, obrigatoriamente, apenas para **os cálculos realizados posteriormente à publicação da nova decisão.**

Sugere-se, também, em respeito à segurança jurídica, seja reconhecida a possibilidade de que, para **os cálculos realizados a partir da publicação da Portaria/MTP nº 1.467/22**, os cálculos da média sejam reconhecidos regulares em ambas as hipóteses, ou seja, caso tenham observado a metodologia fixada no Prejulgado nº 23 ou a prevista no art. 10, §7º, do Anexo I, da Portaria/MTP nº 1.467/22.

Para os **cálculos realizados anteriormente à publicação da Portaria/MTP nº 1.467/22**, deverá continuar sendo observada a tese fixada no Prejulgado nº 23. (Peça 49, fls. 13 e 14; texto original destacado e grifado.)

O Ministério Público de Contas, por seu Procurador-Geral, emitiu o Parecer nº 122/25 – PGC (peça 51), pelo qual ressalta que a natureza remuneratória do décimo terceiro salário (ou gratificação natalina) restou reconhecida na Súmula nº 207

do Supremo Tribunal Federal. Adicionalmente, a legitimidade da incidência da contribuição previdenciária foi ratificada com a aprovação da Súmula nº 688 daquele mesmo Tribunal, que corroborou sua natureza remuneratória e habitual.

Destaca que o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019 instituiu a “regra de cálculo da aposentadoria baseada na média aritmética simples de 100% dos salários de contribuição desde julho de 1994 ou desde o início das contribuições, se posterior” (peça 51, fls. 3 e 4).

Aponta também que o então Ministério do Trabalho e Previdência estabeleceu expressamente na Portaria MTP nº 1.467/2022 que (peça 51, fl. 4):

- a) O décimo terceiro salário integra a base de cálculo das contribuições previdenciárias dos segurados vinculados aos RPPS (art. 12, incisos I e II);
- b) No cálculo da média que de que trata o *caput*, será incluído no numerador e no denominador o décimo terceiro salário ou gratificação natalina (art. 9º, §12, do Anexo I); e
- c) O décimo terceiro salário deve ser considerado no cálculo da média aritmética simples dos salários de contribuição para a apuração dos proventos de aposentadoria (art. 9º do Anexo I e art. 10 do Anexo II).

Desse modo, compreende que eventual exclusão do décimo terceiro da média aritmética afrontaria o ordenamento jurídico vigente, na medida em que vige determinação expressa acerca de sua inclusão no cálculo dos proventos.

Porém, o órgão ministerial destaca a necessidade de observância estrita à metodologia de cálculo definida nos arts. 9º, § 12, do Anexo I, e 10, § 7º, do Anexo II, da Portaria MTP nº 1.467/2022, especialmente quanto à exigência de que o décimo terceiro salário seja contabilizado como competência própria, não sendo admitida sua soma à remuneração de outro mês, conforme orientação da Nota Técnica SEI nº 24/2025 do Ministério da Previdência Social, a fim de evitar distorções na média contributiva.

Por fim, quanto aos efeitos normativos da revisão, sugere a manutenção do efeito *ex nunc*, conforme decidido no Acórdão nº 2547/17 do Tribunal Pleno (peça 11), que tratou originariamente do Prejulgado nº 23. Já em relação aos atos de concessão de benefício ocorridos entre a publicação da Portaria MTP nº 1.467/22 e a publicação desta decisão, entendeu que podem ser ressaltados os efeitos dos atos que tenham observado integralmente a metodologia de cálculo prevista no artigo 9º, § 12, do Anexo I ou no artigo 10, § 7º, do Anexo II – ambos daquela Portaria –, sendo os demais casos subsumíveis à tese fixada originariamente pelo Prejulgado nº 23.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A reabertura do presente feito tem como objetivo a revisão do Prejulgado nº 23 deste Tribunal de Contas, cuja redação original veda a inclusão do décimo terceiro salário da base de cálculo das médias das remunerações para o cálculo dos proventos de aposentadoria de servidores efetivos. Reitero o teor da respectiva decisão:

Inclusão do décimo terceiro salário no cômputo da média das remunerações para o cálculo dos proventos de aposentadoria. O décimo terceiro salário não integra a base de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo, sendo inconstitucional interpretação em sentido diverso. Eficácia da decisão. Princípio da segurança jurídica. Efeitos *ex nunc*.

Tal posicionamento foi firmado, especialmente, na seguinte fundamentação:

a) As Resoluções nº 13 e nº 14 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – adotadas, na decisão originária, por analogia – estabeleciam que o décimo terceiro salário, embora não pudesse extrapolar o valor do teto remuneratório, não se somava à remuneração do mês em que se dá o pagamento. Assim, o décimo terceiro salário seria uma gratificação apartada da remuneração.

b) O décimo terceiro salário foi conferido como direito social pela Constituição Federal, cuja extensão aos servidores públicos está assegurada pelo seu artigo 39, § 3º, e deve ser pago independentemente da remuneração, mas com base nesta.

c) Com isso, o décimo terceiro salário não se enquadraria no conceito de remuneração previsto nos então vigentes §§ 3º e 17 do art. 40 da Constituição Federal – na redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003 –, que definiam a base de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores efetivos – o que, por conseguinte, vedaria sua inclusão no cálculo desses proventos.

d) Sob o ângulo da fonte de financiamento dos benefícios previdenciários, a mesma conclusão seria alcançada, na medida em que aposentados e pensionistas têm direito à denominada gratificação natalina, pois de salário não se tratava, de forma que a incorporação do décimo terceiro salário aos proventos implicaria um *bis in idem* sem a respectiva fonte de custeio adicional exigida pelo artigo 195, § 5º, da Constituição Federal.

e) De acordo com o artigo 40, § 12, da Constituição Federal, seria aplicado ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) os critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cuja inclusão do décimo terceiro salário no cômputo do cálculo da aposentadoria seria expressamente vedado.

Ocorre que os contornos da tomada de decisão foram substancialmente modificados com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019; pela edição da Portaria MTP nº 1.467/2022; e pela consolidação do posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca do tema.

Primeiro, é importante destacar que o Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula nº 207, expressava contornos do seu entendimento pela natureza remuneratória do décimo terceiro salário, ao definir que “As gratificações habituais, inclusive a de Natal, consideram-se tacitamente convencionadas, integrando o salário”. Já pela Súmula nº 688, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser legítima a incidência da contribuição previdenciária sobre o décimo terceiro salário, dado o caráter remuneratório da verba.

Contudo, seu posicionamento foi alterado com o julgamento do Tema nº 163 da Repercussão Geral – Recurso Extraordinário nº 593.068/SC, pelo qual se discutia a constitucionalidade, ou não, da exigibilidade de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias, a gratificação natalina, os serviços extraordinários, o adicional noturno e o adicional de insalubridade, com base nos artigos 40, §§ 2º e 12³; 150, inciso IV⁴; 195, § 5º⁵; e 201, § 11º⁶, todos da Constituição Federal.

Da leitura da decisão do Recurso Extraordinário⁷, é possível identificar que, com base nos §§ 3º⁸ e 12 do art. 40, combinado com o § 11 do art. 201 da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal entendeu evidente que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária os ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”, sendo incompatível a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial.

Nesse sentido, foi fixada a tese de que “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade’”.

Como se observa da leitura da tese, e como destacado no voto do Ministro Edson Fachin, a discussão não abarcou o décimo terceiro salário (ou gratificação natalina), pois sua natureza é permanente e habitual, na qual é possível a incidência de contribuição previdenciária.

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

[...]

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

[...]

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.

4 Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

5 Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

6 Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

[...]

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

7 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339762363&ext=.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

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

[...]

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

Outra alteração importante para a revisão do Prejulgado em análise foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que implementou a mais recente reforma da previdência no Brasil, promovendo alterações significativas tanto no Regime Geral quanto no Regime Próprio, o que, por consequência, demandou (e ainda demanda) adequações nos posicionamentos jurídico-normativos.

A referida Emenda Constitucional, no seu artigo 26, estabeleceu a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotadas como base para as contribuições:

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contribuição desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

Para melhor compreensão, conforme bem exposto pelo Ministério Público de Contas em seu parecer (peça 51, fl. 4), o dispositivo estabelece que, enquanto não for editada lei disciplinando o cálculo dos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União e do Regime Geral de Previdência Social, deverão ser considerados, para fins de composição da média, todos os valores sujeitos à incidência de contribuição previdenciária, salvo as hipóteses de exclusão previstas em lei.

Com isso, entendo que, ao considerar que o décimo terceiro salário tem caráter remuneratório, com natureza permanente e habitual, na qual incide a contribuição previdenciária, sua exclusão da base de cálculo dos proventos de aposentadoria de servidores efetivos não mais atende aos preceitos jurisprudenciais e normativos sobre o tema.

Da mesma forma, não mais se sustenta o entendimento de que sua inclusão ensejaria afronta ao artigo 195, § 5º, da Constituição Federal, pois o décimo terceiro salário já é submetido à contribuição previdenciária durante o vínculo ativo, havendo, portanto, a correspondente fonte de custeio. Assim, não há que se falar em *bis in idem*, tampouco em instituição ou majoração de benefício previdenciário sem a correspondente fonte de custeio, na medida em que há mera adequação da base de cálculo à remuneração efetivamente submetida à contribuição.

Essa conclusão deve ser lida à luz das normas sobre os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios editadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência, por ocasião da publicação da Portaria MTP nº 1.467/2022, que expressamente estabeleceu em seus artigos 12, incisos I e II; 9º, § 12, do Anexo I; e artigo 10 do Anexo II, que o décimo

terceiro salário (ou gratificação natalina) integra a base de cálculo das contribuições previdenciárias dos segurados, devendo ser considerado na média aritmética simples dos salários de contribuição, com sua inclusão no numerador e no denominador do cálculo da aposentadoria:

Art. 12. Lei do ente federativo definirá as parcelas que comporão a base de cálculo das contribuições devidas ao RPPS, observados os seguintes parâmetros:

I - integram a base de cálculo das contribuições, dentre outros, o subsídio, o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual e as seguintes rubricas: a) no que se refere ao segurado: o décimo terceiro salário ou gratificação natalina, a remuneração devida ao segurado em decorrência de períodos de afastamento legal, inclusive por incapacidade temporária para o trabalho e por maternidade; e b) relativamente aos beneficiários: a gratificação natalina ou abono anual;

II - a contribuição incidente sobre o décimo terceiro salário, gratificação natalina ou abono anual incidirá sobre o valor bruto dessas verbas, sem compensação dos adiantamentos pagos, mediante aplicação, em separado, das alíquotas definidas em lei pelo ente federativo;

Anexo I

Art. 9º Será utilizada a média aritmética simples das bases de cálculo de contribuição a RPPS de qualquer ente federativo e ao RGPS, ou da base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, no cálculo dos proventos das aposentadorias de que tratam:

[...]

§ 12. No cálculo da média que de que trata o caput, será incluído no numerador e no denominador o décimo terceiro salário ou gratificação natalina.

Anexo II

Art. 10. Para o cálculo dos proventos de aposentadoria de que tratam os arts. 1º, 2º, 4º e 7º, por ocasião da sua concessão, será considerada a média aritmética simples das maiores bases de cálculo de contribuição a RPPS de qualquer ente federativo e ao RGPS, ou da base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Nesse sentido, conforme apontado pelo Ministério Público de Contas, a correta aplicação da metodologia prevista na Portaria MTP nº 1.467/2022 exige que o décimo terceiro salário seja tratado como competência autônoma na apuração da média contributiva, com lançamento próprio no numerador e no denominador do cálculo. Tal orientação está expressamente consignada na Nota Técnica SEI nº 24/2025 do Ministério da Previdência Social, que veda a prática, anteriormente adotada por alguns RPPS, de agregar o valor do 13º à competência de algum mês do exercício (em geral, dezembro), sob pena de distorção aritmética no benefício previdenciário e de consequente irregularidade do ato de concessão.

Portanto, considerando (i) o reconhecimento da natureza remuneratória do 13º salário; (ii) a respectiva incidência da contribuição previdenciária; (iii) o entendimento de que a base de cálculo da contribuição previdenciária é composta pelas remunerações e ganhos habituais com repercussão nos benefícios previdenciários; (iv) as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, especialmente em seu artigo 26; (v) o teor dos artigos 12, incisos I e II; 9º, § 12, do Anexo I; e 10 do Anexo II, todas da Portaria MTP nº 1.467/2022, compreendendo necessária a revisão do Prejulgado nº 23 deste Tribunal, nos termos abaixo consignados:

O décimo terceiro salário (ou gratificação natalina) deverá integrar a base de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo, quando esta for apurada por média aritmética, sendo inconstitucional interpretação em sentido diverso.

A eficácia da decisão deverá ser *ex nunc*, para somente alcançar os atos de inativação com data de concessão do benefício de aposentadoria depois da publicação desta decisão, resguardando assim os benefícios registrados e os expedientes em trâmite neste Tribunal, com atos de inativação já editados e publicados.

Contudo, em relação às concessões de benefício que tenham ocorrido entre a publicação da Portaria MTP nº 1.467/22 e a publicação desta decisão, corroboro o opinativo do Ministério Público de Contas, no sentido de que podem ser ressalvados os efeitos dos atos que tenham observado integralmente a metodologia de cálculo prevista na referida Portaria, sendo os demais casos subsumíveis à tese fixada originariamente pelo Prejulgado nº 23.

2.1 VOTO

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da revisão do Prejulgado nº 23, nos termos abaixo consignados, com eficácia *ex nunc*, de modo a alcançar apenas os atos de inativação cuja data de concessão do benefício de aposentadoria seja posterior à publicação desta decisão. Ressalvam-se dos efeitos *ex nunc* os atos concessórios praticados entre a publicação da Portaria MTP nº 1.467/2022 e a publicação da presente decisão, desde que observada integralmente a metodologia de cálculo nela prevista, com especial atenção à contabilização do décimo terceiro salário como competência própria, conforme orientação da Nota Técnica SEI nº 24/2025 do Ministério da Previdência Social, permanecendo os demais casos regidos pela tese anteriormente fixada no Prejulgado nº 23.

O décimo terceiro salário (ou gratificação natalina) deverá integrar a base de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo, quando esta for apurada por média aritmética, sendo inconstitucional interpretação em sentido diverso.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência.

Na sequência, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros, ficando autorizado, na sequência, o encerramento do processo e o arquivamento dos autos pela Diretoria de Protocolo.

3 DA MANIFESTAÇÃO REGISTRADA EM SESSÃO

Em 17.11.2025, durante a Sessão Virtual nº 22, o Conselheiro Presidente Ivens Zschoerper Linhares, assim registrou na página de votação do plenário virtual:

Ressalto a importância do efeito *ex nunc* concedido pelo Ilustre Relator à presente decisão, pelo qual se mantém a legalidade dos atos até então expedidos, que observaram a orientação anterior desta Corte, bem como a ressalva, segundo a qual, será admitida a inclusão do 13º salário nos atos emitidos entre a data da publicação da Portaria MTP 1.467/22 e esta decisão, desde que observada a metodologia de cálculo nela consignada, segundo a qual as parcelas do 13º devem ser consideradas de forma autônoma (e não como parte integrante das demais remunerações).

4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em APROVAR a revisão do Prejulgado nº 23, nos termos abaixo consignados, com eficácia *ex nunc*, de modo a alcançar apenas os atos de inativação cuja data de concessão do benefício de aposentadoria seja posterior à publicação desta decisão. Ressalvam-se dos efeitos *ex nunc* os atos concessórios praticados entre a publicação da Portaria MTP nº 1.467/2022 e a publicação da presente decisão, desde que observada integralmente a metodologia de cálculo nela prevista, com especial atenção à contabilização do décimo terceiro salário como competência própria, conforme orientação da Nota Técnica SEI nº 24/2025 do Ministério da Previdência Social, permanecendo os demais casos regidos pela tese anteriormente fixada no Prejulgado nº 23.

I - O décimo terceiro salário (ou gratificação natalina) deverá integrar a base de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo, quando esta for apurada por média aritmética, sendo inconstitucional interpretação em sentido diverso;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência;

III – determinar a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros e o encerramento do processo com o arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

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 dezembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 23.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

CONTRATAÇÃO MUNICIPAL AGENTE POLÍTICO – PARENTESCO – LEILÃO

PROCESSO N° : 161652/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IVAIPORÃ
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE IVAIPORÃ
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO N° 3004/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Ivaiporã. Impedimentos legais à contratação. Empresas cujo quadro societário seja composto por autoridades municipais ou seus parentes em linha reta e sua participação em leilões de bens públicos. Aplicação do art. 14, IV, da Lei nº 14.133/2021. Resposta conforme a instrução técnica.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada por LUIZ CARLOS GIL, prefeito do MUNICÍPIO DE IVAIPORÃ, em que solicita o posicionamento deste Tribunal sobre as seguintes questões (peça 3):

1. Na hipótese de determinado bem ou serviço, cujas características ou natureza, demonstre ser inviável a contratação de interessados cujo domicílio seja em localidade diversa, sendo da maior vantajosidade, a contratação de fornecedores ou prestadores locais. Suponha-se ainda que, os eventuais potenciais fornecedores ou prestadores locais, não atendam às exigências de qualidade, limpeza e higiene, em seus serviços ou produtos. Diante de tal cenário, é possível a participação em procedimentos licitatórios, ou contratação direta de potenciais fornecedores ou prestadores de serviço (com reconhecida qualidade atestada pelo mercado e consumidores locais), cujo quadro societário tenha autoridades municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores ou Secretários), ou ainda, que parentes destas autoridades em linha reta sejam integrantes dos quadros societários?
2. Na hipótese da Municipalidade venha a ter interesse em alienar bens imóveis desafetados, poderiam oferecer lances e arrematar bens parentes das autoridades municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores ou Secretários)?
3. Na hipótese de, após realizar diversos leilões para alienar o mesmo objeto, os mesmos venham a restar desertos, e, havendo lei municipal autorizadora de venda direta de tais bens, e, após eventual chamada pública de interessados restar igualmente deserta, poderiam estes serem alienados diretamente, a parente das autoridades municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores ou Secretários)?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico (peça 04), norteador os fatos em discussão.

Em fase de juízo de admissibilidade, recebi a presente Consulta e encaminhei os autos à Escola de Gestão Pública (EGP) para a juntada de informação sobre a

existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema da Consulta (Despacho n. 425/25-GCMRMS, peça 06). Por meio do setor de Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), foram indicadas as decisões encontradas nesta Corte sobre o tema (Informação n. 45/25, peça 08).

A Coordenaria Geral de Fiscalização informou, por meio do Despacho n. 631/25-CGF (peça 11), sobre a possibilidade de impactos na área de fiscalização em razão da resposta à presente Consulta.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), a unidade se manifestou, conforme a Instrução n. 110/25 (peça 12), de forma negativa, pois a hipótese viola o art. 14, IV, da Lei n. 14.133/21.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 219/25 (peça 13), da lavra do Procurador-Geral Gabriel Guy Léger, acompanhou a proposta da instrução, destacando as hipóteses de impedimentos contidos no inciso IV do art. 14 da Lei n. 14.133/21.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Ratifico o recebimento da Consulta. Foram atendidos os requisitos dos arts. 38 e 39 da Lei Orgânica deste Tribunal, bem como do art. 311 do Regimento Interno, pois foi apresentada por autoridade legítima, com quesitos objetivos e dúvidas em tese sobre normas de competência do Tribunal e acompanhada de parecer jurídico da entidade consulente.

O primeiro quesito trata da possibilidade de contratar empresas ou prestadores de serviços cujo quadro societário seja composto por autoridades municipais — como prefeito, vice-prefeito, vereadores e secretários — ou seus parentes em linha reta, os quais atuem na contratação, fiscalização ou gestão contratual.

A unidade técnica concluiu que a vedação prevista no art. 14, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021 é expressa e impede a participação, em licitações ou contratos, de pessoas com vínculos ou parentesco até o terceiro grau com agentes públicos envolvidos no processo, justamente para evitar conflitos de interesse, uso de informações privilegiadas e violação aos princípios da moralidade, impessoalidade e integridade.

Ainda que se argumente sobre a eventual inviabilidade de contratação de fornecedores de outras localidades e sobre a suposta vantajosidade da contratação de prestadores locais, essa justificativa, por si só, não afasta a aplicação da norma legal. No caso analisado, a formulação da questão é genérica e abstrata, utilizando expressões vagas como “características ou natureza de determinado bem ou serviço” ou “prestadores locais que não atenderiam às exigências de qualidade”, sem apresentar exatamente qual a hipótese excepcional à vedação.

Entretanto, a Instrução Técnica e o Ministério Público de Contas, no âmbito do Processo de Consulta n. 854085/24, admitem que o art. 14, IV, pode comportar exceções estritamente justificadas. Para tanto, exige-se: (a) justificativa técnica e documental da excepcionalidade; (b) comprovação de que os preços praticados são compatíveis com os de mercado; e (c) adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

Esse entendimento se alinha à jurisprudência do TCE-PR, que já reconheceu, em ao menos duas ocasiões (Acórdãos n. 2.787/22-TP e 2.146/18-TP), a possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação quando a única empresa apta a prestar o serviço na localidade pertence a agente político municipal, desde que observados os requisitos anteriormente explicitados.

O Ministério Público de Contas também destacou o precedente do STF (RE 910.552/MG) que reconhece a constitucionalidade de normas municipais que proíbem a participação em licitações ou contratações de agentes públicos e seus parentes até o terceiro grau. O impedimento, segundo o STF, deve considerar o poder de influência do agente sobre o resultado do certame e a potencialidade de conflito de interesses.

Sobre a possibilidade de flexibilização, é preciso distinguir duas situações: (i) contratações em que o único licitante possui, em seu quadro societário, autoridades municipais legalmente impedidas de participar; e (ii) contratações de natureza essencial, que extrapolam o poder discricionário da autoridade municipal responsável.

Explica-se: há serviços públicos os quais o município, por força da repartição constitucional de competências, tem a obrigação inafastável de prestar, como a atenção básica à saúde. Nesse caso, o atendimento à população não se submete à discricionariedade administrativa, pois não cabe ao gestor escolher se prestará ou não o serviço.

Em contrapartida, existem contratações que decorrem de ato discricionário do gestor quanto à conveniência de sua realização, como, por exemplo, a montagem de palco para um evento cultural. Embora a promoção da cultura seja dever do município, há diversas formas de cumpri-lo que não dependem necessariamente da contratação de uma apresentação musical. Nesses casos, o serviço não se qualifica como essencial, e não é possível afastar a dúvida se a decisão de contratar decorreu do interesse público ou da expectativa de beneficiar empresa da qual o próprio gestor seja sócio.

Assim, a resposta ao primeiro quesito é, em regra, negativa, em razão da vedação expressa do art. 14, IV, da Lei n. 14.133/2021. Somente em hipóteses excepcionais, quando a ausência da contratação implicar lesão direta aos direitos dos munícipes, desde que haja justificativa técnica devidamente documentada e se comprove, de

forma incontestável, a inexistência de alternativa viável, assegurando-se a lisura, a transparência e a compatibilidade dos preços, é que se admite eventual flexibilização.

Situação excepcional, conforme se defende acima, pode ser bem exemplificada no Acórdão n. 2.787/22-TP, no qual se discutia a possibilidade de o município proceder a contratação, mediante inexigibilidade de licitação, da única empresa de fornecimento de combustível instalada em seu território, ainda que tivesse como sócio agente político municipal. A resposta desta Corte de Contas foi no sentido de que é possível sob as seguintes condições:

- a) que reste comprovado no processo de contratação que o preço contratado seja o praticado no mercado;
- b) que fique demonstrado por meio documental, inclusive com memória de cálculos, a superioridade dos custos com o abastecimento na outra localidade, e a inviabilidade de formas alternativas de abastecimento em cidades limítrofes dos veículos e maquinários do Município;
- c) que a unidade de controle interno da Municipalidade adote salvaguardas adicionais a fim de garantir a economicidade, a regularidade e a transparência na fase de execução contratual.

Quanto ao segundo questionamento, o Ministério Público de Contas acompanha o entendimento da unidade técnica de que as vedações do art. 14, IV, da Lei n. 14.133/21 também se aplicam aos leilões, definidos como modalidade de licitação para alienação de bens.

A unidade técnica cita, ainda, Marçal Justen Filho¹, segundo o qual:

[...] o impedimento consiste no afastamento preventivo daquele que, por vínculos pessoais com a situação concreta, poderia obter benefício especial e incompatível com o princípio da isonomia. O impedimento abrange aqueles que, dada a situação específica em que se encontram, teriam condições (teoricamente) de frustrar a competitividade, produzindo benefícios indevidos e reprováveis para si ou terceiro (JUSTEN FILHO, 2010, p. 163).

Nesse sentido, entendo que é vedada a participação, como licitantes, de cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau de agentes públicos com função decisória no procedimento, como leiloeiros e avaliadores. A restrição tem fundamento nos princípios da moralidade e da impessoalidade, visando evitar favorecimentos e desequilíbrios decorrentes de relações pessoais e possível acesso a informações privilegiadas.

Dessa forma, a resposta ao segundo quesito é negativa: parentes de autoridades municipais não podem oferecer lances ou arrematar bens em leilões promovidos pelo Município.

Na mesma linha, a unidade técnica e o Ministério Público de Contas entendem que as vedações do art. 14, IV, da Lei n. 14.133/21 se aplicam integralmente aos procedimentos de leilão, impedindo a participação e a alienação de bens a

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

competidores enquadrados nessas hipóteses, inclusive em casos de leilões desertos. A proibição tem natureza preventiva, visando evitar conflitos de interesse, favorecimentos indevidos e enriquecimento ilícito, com fundamento nos princípios da moralidade e da isonomia.

Assim, entendo que a resposta ao terceiro quesito também é negativa: não é permitida a alienação direta a parentes de autoridades municipais, mesmo após o insucesso de leilões anteriores.

2.1 VOTO

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

Pergunta 1: Na hipótese de determinado bem ou serviço, cujas características ou natureza, demonstre ser inviável a contratação de interessados cujo domicílio seja em localidade diversa, sendo da maior vantajosidade, a contratação de fornecedores ou prestadores locais. Suponha-se ainda que, os eventuais potenciais fornecedores ou prestadores locais, não atendam às exigências de qualidade, limpeza e higiene, em seus serviços ou produtos. Diante de tal cenário, é possível a participação em procedimentos licitatórios, ou contratação direta de potenciais fornecedores ou prestadores de serviço (com reconhecida qualidade atestada pelo mercado e consumidores locais), cujo quadro societário tenha autoridades municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores ou Secretários), ou ainda, que parentes destas autoridades em linha reta sejam integrantes dos quadros societários?

Resposta: Não. A contratação de empresas cujos sócios sejam autoridades municipais ou parentes em linha reta é, em regra, vedada pelo art. 14, IV, da Lei n. 14.133/2021, ainda que se trate de fornecedores locais reconhecidos. Exceções somente são admitidas quando demonstradas, de forma objetiva, a indispensabilidade da contratação para o cumprimento de obrigações constitucionais do município, a essencialidade do bem ou serviço, cuja falta gere prejuízo direto aos direitos dos munícipes, e a inexistência de alternativa viável, mediante justificativa técnica, compatibilidade de preços e adoção de mecanismos de transparência que assegurem a lisura do procedimento.

Pergunta 2: Na hipótese da Municipalidade venha a ter interesse em alienar bens imóveis desafetados, poderiam oferecer lances e arrematar bens parentes das autoridades municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores ou Secretários)?

Resposta: Não. Parentes de autoridades municipais (prefeito, vice-prefeito, vereadores ou secretários) não podem oferecer lances nem arrematar bens em procedimentos de leilão promovidos pelo município, conforme vedação do art. 14, IV, da Lei n. 14.133/2021. A restrição se aplica integralmente aos leilões, por se tratar de modalidade de licitação, e visa prevenir conflitos de interesse, favorecimentos e violações aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Pergunta 3: Na hipótese de, após realizar diversos leilões para alienar o mesmo objeto, os mesmos venham a restar desertos, e, havendo lei municipal autorizadora de venda direta de tais bens, e, após eventual chamada pública de interessados restar igualmente deserta, poderiam estes serem alienados diretamente, a parente das autoridades municipais (Prefeito, Vice-prefeito, Vereadores ou Secretários)?

Resposta: Não. Ainda que esgotadas as tentativas de leilão e chamada pública, e havendo lei municipal autorizando a venda direta, a alienação de bens a parentes de autoridades municipais continua vedada pelo art. 14, IV, da Lei n. 14.133/2021. A norma tem caráter preventivo e busca evitar conflitos de interesse, favorecimentos indevidos e violação aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, sendo inaplicável qualquer exceção nesse contexto.

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 o 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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Pergunta 1: Na hipótese de determinado bem ou serviço, cujas características ou natureza, demonstre ser inviável a contratação de interessados cujo domicílio seja em localidade diversa, sendo da maior vantajosidade, a contratação de fornecedores ou prestadores locais. Suponha-se ainda que, os eventuais potenciais fornecedores ou prestadores locais, não atendam às exigências de qualidade, limpeza e higiene, em seus serviços ou produtos. Diante de tal cenário, é possível a participação em procedimentos licitatórios, ou contratação direta de potenciais fornecedores ou prestadores de serviço (com reconhecida qualidade atestada pelo mercado e consumidores locais), cujo quadro societário tenha autoridades municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores ou Secretários), ou ainda, que parentes destas autoridades em linha reta sejam integrantes dos quadros societários?

Resposta: Não. A contratação de empresas cujos sócios sejam autoridades municipais ou parentes em linha reta é, em regra, vedada pelo art. 14, IV, da Lei n. 14.133/2021, ainda que se trate de fornecedores locais reconhecidos. Exceções somente são admitidas quando demonstradas, de forma objetiva, a indispensabilidade da contratação para o cumprimento de obrigações constitucionais do município, a essencialidade do bem ou serviço, cuja falta gere prejuízo direto aos

direitos dos munícipes, e a inexistência de alternativa viável, mediante justificativa técnica, compatibilidade de preços e adoção de mecanismos de transparência que assegurem a lisura do procedimento;

II - Pergunta 2: Na hipótese da Municipalidade venha a ter interesse em alienar bens imóveis desafetados, poderiam oferecer lances e arrematar bens parentes das autoridades municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores ou Secretários)?

Resposta: Não. Parentes de autoridades municipais (prefeito, vice-prefeito, vereadores ou secretários) não podem oferecer lances nem arrematar bens em procedimentos de leilão promovidos pelo município, conforme vedação do art. 14, IV, da Lei n. 14.133/2021. A restrição se aplica integralmente aos leilões, por se tratar de modalidade de licitação, e visa prevenir conflitos de interesse, favorecimentos e violações aos princípios da moralidade e da impessoalidade;

III - Pergunta 3: Na hipótese de, após realizar diversos leilões para alienar o mesmo objeto, os mesmos venham a restar desertos, e, havendo lei municipal autorizadora de venda direta de tais bens, e, após eventual chamada pública de interessados restar igualmente deserta, poderiam estes serem alienados diretamente, a parente das autoridades municipais (Prefeito, Vice-prefeito, Vereadores ou Secretários)?

Resposta: Não. Ainda que esgotadas as tentativas de leilão e chamada pública, e havendo lei municipal autorizando a venda direta, a alienação de bens a parentes de autoridades municipais continua vedada pelo art. 14, IV, da Lei n. 14.133/2021. A norma tem caráter preventivo e busca evitar conflitos de interesse, favorecimentos indevidos e violação aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, sendo inaplicável qualquer exceção nesse contexto;

IV – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, o encerramento do feito e o arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

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, 23 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO PAGAMENTO – VEREADOR – PARCELAMENTO

PROCESSO N° : 367927/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 2986/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Maringá. Pagamento do 13º subsídio. Possibilidade de pagamento em duas parcelas. Aplicação por analogia da autorização legal dos servidores estatutários. Impossibilidade da aplicação da legislação referente aos servidores estatutários. Natureza diferenciada do cargo de agente político. É admitido o pagamento em duas parcelas, comprovado o atendimento a requisitos de inexistência de previsão legal em contrário, elaboração de lei específica sobre o tema ou autorização em lei que versa sobre subsídios e garantia de que o pagamento deve corresponder estritamente ao valor proporcional ao período já exercido.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal, pela qual busca os seguintes esclarecimentos:

Caso a Lei Orgânica tenha assegurado aos vereadores o direito constitucional ao recebimento da gratificação natalina, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE 650.898, em 1º de fevereiro de 2017, e o referido valor já tenha sido contabilizado na estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em observância ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), que acompanhou a lei específica de fixação dos subsídios dos vereadores para a legislatura subsequente, mas inexistir qualquer previsão legal de parcelamento ou antecipação da primeira parcela para estes agentes políticos, é juridicamente possível seu pagamento antecipado na mesma data que recebem os demais servidores municipais, aplicando-se analogicamente a autorização legal para os servidores estatutários?

No caso dos autos, o parecer jurídico apresentado pelo Município de Maringá (peça 4, fl. 4) concluiu ser juridicamente possível o pagamento parcial e proporcional da gratificação natalina aos Vereadores no mês de junho de cada ano, tal qual ocorre com os servidores efetivos e comissionados desta Casa Legislativa, tendo em vista a natureza da parcela (13º subsídio, o qual pode ser fracionado em 1/12 avos), sem qualquer prejuízo ao erário, pois, ainda que o Edil – por algum motivo – não esteja mais no exercício da vereança no mês de dezembro, terá recebido o valor de forma proporcional ao exercício do mandato

A Consulta foi recebida por este Conselheiro pelo Despacho nº 606/25 – GCFSC (peça 8), sendo encaminhado à Escola de Gestão Pública para informação nos termos do art. 313, § 2º, do Regimento Interno.

Em manifestação, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 60/25, peça 10) apresentou três julgados em sede de Consulta, contudo entendeu que o objeto desta Consulta não foi especificamente abrangido pelas decisões encontradas por referida unidade. Na sequência, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e, em seguida, ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar consultou a Coordenadoria-Geral de Fiscalização sobre possível impacto na atividade de fiscalização, a qual respondeu positivamente.

Após isto, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, por meio da Instrução nº 274/25 (peça 15) respondeu às indagações do consulente nos seguintes termos:

Resposta: Cada Câmara deve fixar os requisitos para pagamento do 13º subsídio aos vereadores, através de normativo próprio, uma vez preenchidos todos os requisitos legais e havendo dotação orçamentária suficiente, cabe ao gestor autorizar, no momento apropriado, o pagamento dele. Não havendo antecipação do pagamento, não há óbice para que a escolha do gestor recaia sobre a data em que a folha de pagamento prevê o pagamento da verba para os servidores da Casa.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 245/25 – PGC, peça 16) também se manifestou quanto à possibilidade de pagamento proporcional do décimo terceiro subsídio aos vereadores em duas parcelas, sendo a primeira no mês de junho e a segunda no mês de dezembro, a exemplo do procedimento adotado em relação aos servidores efetivos e comissionados do Poder Legislativo, asseverando que

inexistindo previsão legal expressa, não é admissível aplicar por analogia aos vereadores a disciplina prevista para os servidores estatutários; todavia, é possível que a Câmara Municipal, mediante edição de norma própria, autorize o pagamento do décimo terceiro subsídio em duas parcelas anuais, desde que proporcional ao período efetivamente exercido e em observância às balizas constitucionais e fiscais (peça 16, fl. 16).

Mencionou que esta questão foi objeto do Recurso Extraordinário nº 650.898, submetido ao regime da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, ocasião em que se firmou a tese de que é constitucional o pagamento de gratificação natalina e adicional de férias a agentes políticos, desde que haja previsão em lei específica.

Ressaltou que nesse Recurso Extraordinário, ficou decidido que a mera disposição na Lei Orgânica Municipal não é suficiente para a instituição do benefício, sendo imprescindível que conste na norma específica que fixa os subsídios para a legislatura, observando-se o princípio da anterioridade previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal.

Ademais, apontou que o Supremo Tribunal Federal decidiu que o art. 39, § 4º, da Constituição, embora estabeleça o pagamento por subsídio em parcela única, não é incompatível com o décimo terceiro salário e o terço constitucional de férias, enfatizando, todavia, que a percepção dessas verbas depende de previsão em lei municipal específica, nos termos da Reclamação nº 32.483 AgR/SP¹.

Por fim, relembrou o entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a possibilidade de pagamento do 13º salário aos vereadores, conforme constante no Acórdão nº 4529/17 – Tribunal Pleno, sendo legítima quando presentes os requisitos constitucionais e legais, especialmente: (i) previsão expressa na lei específica que fixa os subsídios; (ii) respeito ao princípio da anterioridade; (iii) observância dos limites de despesa estabelecidos no art. 29-A da Constituição Federal; e (iv) atendimento às exigências da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Alertou também que eventual pagamento antecipado de parcela do 13º salário a vereadores que têm o direito regularmente instituído em lei que observe o princípio da anterioridade e as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal deve corresponder estritamente ao valor proporcional ao período já exercido, evitando que valores sejam pagos a agentes que não venham a permanecer no cargo até o final do exercício.

Contudo, o Ministério Público de Contas realizou também uma análise do caso concreto do Município de Maringá, para além da consulta sobre a tese jurídica em questão. Argumentou, nesse sentido, que no caso do referido município não há autorização legal válida para o pagamento do 13º salário dos vereadores, diante da inexistência de legislação específica sobre o tema, conforme preconizam os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o aumento do subsídio feito em dezembro de 2024 teria sido feito de forma legalmente questionável.

Em relação a esse ponto, o Ministério Público de Contas entendeu que o Município de Maringá não poderia pagar 13º salário a seus vereadores, pois a Emenda à Lei Orgânica nº 62, de 19 de dezembro de 2022, não atendeu aos preceitos do art. 16, incisos I e II, e do art. 17, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que devido a uma ofensa ao princípio da moralidade administrativa, a alteração dos subsídios feita pela Lei nº 17.108, de 19 de dezembro de 2024, deveria ser discutida em sede de Incidente de Inconstitucionalidade previsto no art. 78² da Lei Complementar nº 113/2005; por fim, sustentou que tal fato deveria ser encaminhado ao Ministério Público Estadual para eventual proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É o relatório.

¹ Relatório pelo Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 03/09/2019.

² 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.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, devido às questões levantadas pelo Ministério Público de Contas na manifestação (Parecer nº 245/25 – PGC, peça 16), entendo importante ressaltar que, no âmbito da Consulta, conforme dita o art. 311, inciso V³, do Regimento Interno, a resposta dada pelo Tribunal será em tese, ou seja, não se manifestará sobre casos concretos subjacentes.

Isso fica claro no parágrafo primeiro⁴ do referido artigo, o qual dispõe que mesmo em casos em que haja dúvida na interpretação ou aplicação em relação a uma legislação em específico, a resposta ainda será em tese.

Essa constatação decorre da própria natureza do processo de Consulta, que se aproxima de um processo objetivo, na qual não existe uma lide subjacente ao feito, apenas a busca pelo pronunciamento do Tribunal sobre determinada dúvida de natureza jurídica.

Logo, a questão envolvendo a situação fática-legal do Município de Maringá – a legitimidade do aumento do valor pago a título de décimo terceiro salário aos seus vereadores, entre outros –, escapa ao escopo desta Consulta, inclusive para fins de pronunciamento preliminar, devendo haver manifestação apenas sobre a questão posta em tese – sem prejuízo de que o Ministério Público de Contas, no âmbito de suas atribuições, requeira a instauração de procedimento em específico, seguindo as disposições legais e regimentais.

Feitas essas considerações iniciais, e retomando o tema central da consulta, é necessário destacar que não há dúvida sobre a possibilidade de pagamento do 13º salário com base no artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, desde que atendidos os requisitos previstos no Recurso Extraordinário nº 650.898, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e no Acórdão nº 4529/17 – Tribunal Pleno⁵, autos de Consulta nº 508517/17, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Ou seja, são necessários:

- (i) previsão expressa da possibilidade de pagamento do benefício na Lei Orgânica do Município;
- (ii) regulamentação do pagamento do 13º salário prevista de forma expressa na lei específica que fixar o valor dos subsídios;
- (iii) observância, nos termos do art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aos limites de despesa do Poder Legislativo de que trata o art. 29-A e § 1º, da Constituição Federal;

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

4 Art. 311. (...)
§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

5 ACÓRDÃO Nº 4529/17 - Tribunal Pleno: Ementa: Consulta. Pagamento de 13º subsídio a Prefeitos, Vice-prefeitos e Vereadores. Julgamento do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral que reconhece a inexistência de impeditivo constitucional. Necessidade de previsão em lei, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal. Observância obrigatória do princípio da anterioridade. Resposta às consultas na forma da fundamentação.

(iv) respeitos aos princípios de direito administrativo explícitos e implícitos, como a impessoalidade, moralidade, economicidade, entre outros.

Superado esse ponto, diante do fato de que foi reconhecida a existência ao direito ao 13º subsídio no artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, e que o requisito referente à previsão em lei em sentido estrito que versa especificamente sobre o valor dos subsídios dos vereadores não ditou nenhum requisito sobre o modo de pagamento do referido valor, há de se entender que houve um silêncio eloquente da legislação e do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o modo de pagamento está dentro do espaço de discricionariedade do administrador público.

Em relação ao modo de pagamento da referida verba, entendo que não existe impedimento para o pagamento em duas parcelas ou parcela única, estando a escolha sobre como esse pagamento será feito associado à discricionariedade administrativa. Ensina Di Pietro sobre a discricionariedade administrativa:

7.6.3 Âmbito de aplicação da discricionariedade

A fonte da discricionariedade é a própria lei; aquela só existe nos espaços deixados por esta. Nesses espaços, a atuação livre da Administração é previamente legitimada pelo legislador. Normalmente essa discricionariedade existe:

a) quando a lei expressamente a confere à Administração, como no caso da norma que permite a remoção *ex officio* do funcionário, a critério da Administração, para atender à conveniência do serviço;

b) quando a lei é omissa, porque não lhe é possível prever todas as situações supervenientes ao momento de sua promulgação, hipóteses em que a autoridade deverá decidir de acordo com princípios extraídos do ordenamento jurídico;

c) quando a lei prevê determinada competência, mas não estabelece a conduta a ser adotada; exemplos dessas hipóteses encontram-se em matéria de poder de polícia, em que é impossível à lei traçar todas as condutas possíveis diante da lesão ou ameaça de lesão à vida, à segurança pública, à saúde.⁶ (grifo nosso)

A meu juízo, o modo de pagamento da verba enquadra-se na hipótese “c)” da classificação proposta por Di Pietro, isto é, situa-se no âmbito da competência administrativa, uma vez que, diante da inexistência de definição legal sobre a forma de exercício dessa atribuição, abre-se espaço para que a própria Administração Pública discipline a matéria.

Contudo, o exercício da discricionariedade pela Administração Pública encontra-se limitado pelo princípio da legalidade. No caso em análise, essa limitação tem reflexos práticos relevantes como forma de garantir a observância dos princípios administrativos, a conformidade com a legislação aplicável e o adequado controle dos pagamentos efetuados.

6 DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 37 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024, p. 219.

Inicialmente, é necessário verificar como se encontra a previsão legislativa existente, pois, caso a legislação preveja o pagamento em parcela única, não se mostra possível a adoção de outra maneira para o pagamento da referida parcela, uma vez que o espaço de discricionariedade deixa de existir em face da previsão legal expressa.

Em segundo lugar, faz-se indispensável a regulamentação específica dessa modalidade de pagamento em lei própria, que trate exclusivamente das questões relativas ao subsídio dos vereadores, não sendo admissível aplicar, por analogia, a disciplina prevista para servidores estatutários, em razão da natureza distinta do cargo de agente político. Se a própria fixação dos valores de subsídio deve ocorrer em legislação específica, também os direitos que dela decorrem devem seguir a mesma sistemática.

Cabe mencionar que, caso a lei que fixa o pagamento do 13º subsídio preveja a possibilidade de parcelamento, e desde que observados os requisitos estabelecidos no Recurso Extraordinário nº 650.898, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e no Acórdão nº 4529/17, do Tribunal Pleno, na Consulta nº 508517/17, deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná, tal previsão será considerada válida.

Por fim, cumpre destacar que o pagamento deve corresponder estritamente ao valor proporcional ao período efetivamente exercido, de modo a evitar a remuneração de agentes que não permaneçam no cargo até o final do exercício e impedir adiantamentos indevidos. O descumprimento dessa regra pode ensejar sanções, em razão de eventual enriquecimento ilícito do parlamentar, caso receba valores sem o correspondente vínculo formal.

Portanto, em resposta à consulta, cumpre assentar as seguintes orientações:

- (i) Não é admissível – com fundamento em simples aplicação analógica da autorização legal destinada aos servidores estatutários – o pagamento antecipado do 13º subsídio na mesma data em que o recebem os servidores municipais;
- (ii) Admite-se o pagamento proporcional do 13º subsídio aos vereadores em duas parcelas, a primeira em junho e a segunda em dezembro, desde que:
 - a) não exista previsão legal específica determinando o pagamento em parcela única;
 - b) haja previsão expressa dessa forma de pagamento em lei específica que trate exclusivamente do subsídio dos vereadores, em razão da natureza diferenciada do cargo de agente político; e
 - c) o pagamento corresponda estritamente ao valor proporcional ao período efetivamente exercido, de modo a evitar adiantamentos indevidos a agentes que não permaneçam no cargo até o final do exercício.

2.1 VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA ao questionamento, nos seguintes termos:

Questionamento: Caso a Lei Orgânica tenha assegurado aos vereadores o direito constitucional ao recebimento da gratificação natalina, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE 650.898, em 1º de fevereiro de 2017, e o referido valor já tenha sido contabilizado na estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em observância ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.101/2000), que acompanhou a lei específica de fixação dos subsídios dos vereadores para a legislatura subsequente, mas inexistir qualquer previsão legal de parcelamento ou antecipação da primeira parcela para estes agentes políticos, é juridicamente possível seu pagamento antecipado na mesma data que recebem os demais servidores municipais, aplicando-se analogicamente a autorização legal para os servidores estatutários?

Resposta: (i) Não é admissível – com fundamento em simples aplicação analógica da autorização legal destinada aos servidores estatutários – o pagamento antecipado do 13º subsídio na mesma data em que o recebem os servidores municipais;

(ii) Admite-se o pagamento proporcional do 13º subsídio aos vereadores em duas parcelas, a primeira em junho e a segunda em dezembro, desde que:

- a) não exista previsão legal específica determinando o pagamento em parcela única;
- b) haja previsão expressa dessa forma de pagamento em lei específica que trate exclusivamente do subsídio dos vereadores, em razão da natureza diferenciada do cargo de agente político; e
- c) o pagamento corresponda estritamente ao valor proporcional ao período efetivamente exercido, de modo a evitar adiantamentos indevidos a agentes que não permaneçam no cargo até o final do exercício.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes; na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 14; e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, inciso VII, do Regimento Interno⁷.

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

7 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)

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;

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 ao questionamento, nos seguintes termos:

I - Questionamento: Caso a Lei Orgânica tenha assegurado aos vereadores o direito constitucional ao recebimento da gratificação natalina, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE 650.898, em 1º de fevereiro de 2017, e o referido valor já tenha sido contabilizado na estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em observância ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), que acompanhou a lei específica de fixação dos subsídios dos vereadores para a legislatura subsequente, mas inexistir qualquer previsão legal de parcelamento ou antecipação da primeira parcela para estes agentes políticos, é juridicamente possível seu pagamento antecipado na mesma data que recebem os demais servidores municipais, aplicando-se analogicamente a autorização legal para os servidores estatutários?

Resposta: (i) Não é admissível – com fundamento em simples aplicação analógica da autorização legal destinada aos servidores estatutários – o pagamento antecipado do 13º subsídio na mesma data em que o recebem os servidores municipais; (ii) Admite-se o pagamento proporcional do 13º subsídio aos vereadores em duas parcelas, a primeira em junho e a segunda em dezembro, desde que:

- a) não exista previsão legal específica determinando o pagamento em parcela única;
- b) haja previsão expressa dessa forma de pagamento em lei específica que trate exclusivamente do subsídio dos vereadores, em razão da natureza diferenciada do cargo de agente político; e
- c) o pagamento corresponda estritamente ao valor proporcional ao período efetivamente exercido, de modo a evitar adiantamentos indevidos a agentes que não permaneçam no cargo até o final do exercício;

II – 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 à peça 14;

III – encaminhar à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, inciso VII, do Regimento Interno⁸.

8 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)
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;

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, 23 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

DISPENSA DE LICITAÇÃO EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA – INSUMOS CONTRATAÇÃO DIRETA

PROCESSO N° : 774294/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
INTERESSADO : MIGUEL SANCHES NETO
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO N° 3154/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Dispensa de licitação. Art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021. Aquisição de produtos para pesquisa e desenvolvimento. Interpretação restritiva. Atividades extensionistas. Inaplicabilidade automática. Obrigatório enquadramento como P&D. Necessidade de observância do procedimento licitatório ordinário e dos princípios da legalidade, isonomia e transparência.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por MIGUEL SANCHES NETO, Reitor da UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA, que questiona a aplicabilidade da Nova Lei de Licitações, especialmente no que se refere à dispensa de licitação para aquisições necessárias às atividades de extensão universitária.

O Consulente expõe que a dúvida decorre da abrangência do conceito de “pesquisa e desenvolvimento” nos arts. 75, IV, c, da Lei Federal n. 14.133/21, e 377, III, do Decreto Estadual n. 10.086/22. Ele questiona se as atividades de extensão universitária — como programas, projetos, cursos, oficinas, eventos e serviços prestados à comunidade — podem ser incluídas nesse conceito, permitindo, assim, a contratação direta com base nesses dispositivos.

O Consulente aborda a importância dos projetos de extensão universitária, especialmente após a curricularização da extensão conforme a Resolução CNE/CES nº 07/2018, que determina que 10% da carga horária dos cursos superiores seja dedicada a atividades extensionistas. Esses projetos promovem a integração entre universidade e sociedade, incentivam o desenvolvimento sustentável e proporcionam formação prática aos estudantes.

Na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), diversos projetos exemplificam essa atuação, como ações voltadas à educação ambiental, inclusão social, economia solidária, defesa de direitos humanos, empoderamento feminino, saúde pública e geração de renda. Segundo o Relatório de Gestão 2022 da PROEX/UEPG, foram realizadas 574 ações extensionistas, beneficiando aproximadamente

933 mil pessoas, demonstrando o amplo alcance e impacto social dessas iniciativas. E conclui afirmando que “não raras vezes, pressupõe a aquisição de bens/insumos/serviços/obras para o seu funcionamento, como: computadores, mobiliário, insumos laboratoriais, máquinas industriais, serviços técnicos especializados, etc.”

Assim, o consultante formula as seguintes indagações:

1. É possível enquadrar as atividades extensionistas (programas, projetos, cursos e oficinas, eventos, prestação de serviços) no conceito de “pesquisa” e “desenvolvimento” referidos art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22?
2. É possível aplicar os preceitos do art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22, para aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços e obras destinados a atividades extensionistas?

O parecer jurídico apresentado com a Consulta (peça 4) conclui que as atividades de extensão nas instituições de ensino superior podem ser enquadradas no conceito de pesquisa e desenvolvimento, permitindo a dispensa de licitação para a aquisição de bens, insumos, serviços ou obras necessárias à sua execução. O parecer fundamenta-se no princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que é essencial para o cumprimento da função educativa e social das universidades. Conclui que qualquer bem ou serviço pode ser contratado com dispensa de licitação desde que seja imprescindível para a extensão e previsto no projeto.

Recebi a Consulta, por meio do Despacho n. 2.117/24-GCMRMS (peça 06), e determinei o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB).

Na Informação n. 17/25-SJB (peça 08), a SJB informou que não encontrou decisões específicas que pudessem responder diretamente aos quesitos da consulta, apresentando um comparativo entre as últimas leis de licitação sobre o tema abordado.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), na Instrução-213/25-CGE (peça 12), concluiu que as atividades extensionistas não se enquadram no conceito de “pesquisa e desenvolvimento” para a dispensa de licitação, conforme os arts. 75, IV, c, da Lei n. 14.133/21; e art. 377, III, do Decreto Estadual n. 10.086/22. Embora reconheça a interrelação entre pesquisa e extensão, a CGE destacou que são atividades com naturezas distintas. A pesquisa visa à geração de conhecimento, enquanto a extensão foca na aplicação prática desse conhecimento. Alegou que a Lei n. 13.005/14 reforça essa distinção ao exigir que 10% da carga horária dos cursos de graduação seja dedicada à extensão. Afirmou não ter encontrado precedentes que permitam a aplicação da dispensa de licitação para a aquisição de bens ou serviços voltados à extensão universitária. Opinou que a consulta seja respondida de forma negativa.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 97/25, do Procurador Gabriel Guy Léger (peça 13), preliminarmente, apontou que a unidade técnica não abordou o ponto central da consulta, a saber, a viabilidade jurídica da medida pretendida, e que a falta de análise das consequências práticas enfraquece a instrução, violando-se o

art. 21 da LINDB. Destacou que a análise consequencialista é essencial para decisões responsáveis e proporcionais na administração pública. Quanto ao mérito, argumentou que a legislação estabelece a obrigatoriedade de licitação, mas prevê exceções, como no caso de produtos destinados à pesquisa e desenvolvimento. A Constituição Federal de 1988 e outras normas reforçam a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, destacando a extensão como instrumento prático de aplicação do conhecimento. Acrescentou que a Lei n. 9.394/1996 e o Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/2014) enfatizam a importância da extensão na formação dos alunos e no desenvolvimento social. Dessa forma, opinou que projetos de extensão universitária, quando bem estruturados, podem se enquadrar nas exceções de dispensa de licitação previstas pela Lei n. 14.133/2021 e pelo Decreto Estadual n. 10.086/2022.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

As contratações públicas, como regra, devem ser realizadas por meio de licitação, conforme determina o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Esse procedimento visa assegurar a supremacia do interesse público, a isonomia entre os concorrentes e a transparência administrativa. No entanto, a legislação admite exceções, como nos casos de inexigibilidade de licitação, quando há inviabilidade de competição, e de dispensa de licitação, quando o interesse público exige soluções mais ágeis e o procedimento competitivo não se mostra a alternativa mais vantajosa.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 75, estabelece hipóteses taxativas de dispensa de licitação, não admitindo interpretações extensivas. Dentre essas exceções, destaca-se a possibilidade de dispensa para a aquisição de produtos voltados à pesquisa e desenvolvimento, prevista no inciso IV, alínea “c”, do referido artigo. Essa previsão permite a contratação direta de bens, insumos, serviços e obras destinados a atividades de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação, desde que esses itens estejam discriminados em projeto de pesquisa (art.6, LV). De acordo com as orientações e jurisprudência do TCU, “Observa-se que o objeto da contratação pode ser bem, insumo, serviço e obra, desde que diretamente relacionado ao projeto de pesquisa”¹.

Veja-se o texto da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

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

(...)

LV – produtos para pesquisa e desenvolvimento: bens, insumos, serviços e obras necessários para atividade de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, discriminados em projeto de pesquisa.

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5.10.2.5. Pesquisa e desenvolvimento (inciso IV, alínea “c”). Disponível em: https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-10-2-5-pesquisa-e-desenvolvimento-inciso-iv-alinea-c/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 06.10.2025).

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

IV - para contratação que tenha por objeto:

(...)

c) produtos para pesquisa e desenvolvimento, limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia, ao valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);

A dispensa de licitação nessa hipótese tem caráter objetivo: aplica-se ao objeto da contratação, e não à natureza da instituição contratante. Assim, não é qualquer entidade voltada à pesquisa que poderá se valer automaticamente desse dispositivo. A contratação direta só será legítima se houver um projeto formal de pesquisa, com a descrição dos objetos a serem adquiridos, e se a instituição demonstrar atuação efetiva, contínua e permanente em atividades de pesquisa e desenvolvimento.

É fundamental destacar que a interpretação da exceção deve ser restritiva. O foco deve estar no vínculo direto entre os bens a serem adquiridos e o desenvolvimento de possíveis soluções inovadoras para a administração pública. Não se admite, por exemplo, a aquisição direta de cadeiras, mesas ou mobiliário genérico sob o pretexto de que serão utilizados em um laboratório. Esses itens, por não estarem diretamente relacionados ao processo de pesquisa, não se enquadram na exceção prevista. Os bens e serviços contratados devem ser essenciais ou diretamente úteis ao desenvolvimento do projeto científico.

Assim, a dispensa do art. 75, IV, “c”, exige: (i) projeto de pesquisa estruturado; (ii) identificação clara dos itens necessários; (iii) comprovação da atuação da entidade em pesquisa e inovação; e (iv) demonstração de vínculo direto entre os objetos e o processo investigativo.

Essa exceção não se aplica genericamente a contratações realizadas por instituições de pesquisa ou extensão, devendo haver fundamentação técnica, clareza no projeto e observância ao princípio da legalidade.

As atividades extensionistas, por sua natureza, não se confundem com pesquisa e desenvolvimento. A dispensa do art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021, e do art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/2022 (já revogado pelo Decreto nº 10.370/2025), destina-se a projetos de inovação científica ou tecnológica, nos quais haja risco técnico e resultado incerto.

A pesquisa envolve a geração de novo conhecimento ou o aprimoramento de conhecimentos existentes, com método científico e incerteza quanto ao resultado. O desenvolvimento refere-se à aplicação prática desses conhecimentos, com vistas à criação de novos produtos, processos ou protótipos. Ambos os conceitos pressupõem a experimentação e o risco tecnológico.²

2 Furtado, Ana Carolina Nunes Dispensa e inexigibilidade de licitação (Lei Federal 14.133/2021) / autoras: Ana Carolina Nunes Furtado, Patrícia Maria Cabral dos Santos Sena. – Recife: Escola de Governo de Administração Pública de Pernambuco, 2024.

Já a extensão abrange ações educativas, culturais ou sociais, voltadas à difusão do conhecimento, sem caráter inovador. Por isso, de plano e em regra, não pode ser enquadrada como P&D.

Embora algumas ações de extensão possam envolver atividades com potencial inovador ou geradoras de conhecimento aplicado, a mera realização de programas, cursos, oficinas, eventos ou prestação de serviços extensionistas — por si só — não caracteriza, automaticamente, uma atividade de pesquisa ou desenvolvimento nos termos exigidos pela legislação.

Excepcionalmente, parte de uma atividade de extensão pode conter componentes de pesquisa aplicada, quando vinculada a projeto formal de inovação tecnológica. Nesses casos, admite-se a dispensa apenas para itens diretamente relacionados à fase experimental, desde que o nexo causal entre o bem e o projeto esteja comprovado. As demais aquisições devem seguir o rito licitatório.

A interpretação da hipótese é restritiva, sendo vedada a ampliação por analogia. Portanto, a extensão só se enquadra se: (i) estiver integrada a projeto de pesquisa com objetivos científicos; (ii) buscar geração de conhecimento ou inovação tecnológica; e (iii) envolver bens ou serviços essenciais ao processo de investigação.

O termo “produtos para pesquisa e desenvolvimento” compreende bens, insumos, serviços e obras diretamente ligados ao projeto científico, não abrangendo itens genéricos. O valor máximo de R\$ 376.353,48 (Decreto nº 12.343/2024) aplica-se apenas a obras e serviços de engenharia para P&D. Ultrapassado o limite, impõe-se a licitação.

Cada contratação deve ser precedida de estudo técnico preliminar que demonstre: (i) o enquadramento do objeto no projeto de pesquisa; (ii) a inviabilidade de competição; e (iii) a vantajosidade. A ausência desses elementos compromete a legalidade do procedimento.

Portanto, não é juridicamente seguro aplicar a dispensa do art. 75, IV, “c”, para contratações ligadas exclusivamente à extensão. Somente quando houver vínculo direto com projeto formal de P&D é possível o uso da dispensa; caso contrário, deve-se adotar o procedimento licitatório regular.

A antiga Lei nº 8.666/1993 já previa hipótese similar no art. 24, XXI, dispensando a licitação para “aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento”, limitada a 20% do valor previsto no art. 23, I, “b”. A norma visava conferir agilidade às contratações voltadas à inovação científica, preservando o vínculo direto com projetos de P&D.

O Decreto nº 9.283/2018, que regulamentou a Lei nº 10.973/2004 (Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação), detalhou a aplicação dessa dispensa, impondo requisitos como: (i) vinculação do objeto a programa ou linha de pesquisa; (ii) descrição técnica e científica do projeto; (iii) relação dos produtos e pesquisadores; e (iv) comprovação de transparência e vantajosidade.

Mesmo na vigência da antiga lei, a dispensa não afastava a necessidade de publicidade, controle e comprovação de adequação técnica, sendo instrumento de fomento à inovação, e não de flexibilização procedimental.

A Lei nº 14.133/2021 manteve essa lógica, simplificando a redação, mas preservando o rigor técnico e a necessidade de documentação mínima. Assim, a dispensa para pesquisa e desenvolvimento é herdeira direta do art. 24, XXI, da Lei nº 8.666/1993, devendo ser aplicada com o mesmo cuidado, sob pena de desvio de finalidade e violação dos princípios da legalidade, isonomia e transparência.

Assim, diante do exposto, conclui-se que as atividades extensionistas não se enquadram, em regra, no conceito de pesquisa e desenvolvimento previsto na Lei nº 14.133/2021, por carecerem dos elementos técnicos e científicos que caracterizam a inovação e o risco tecnológico. Consequentemente, não é possível aplicar a hipótese de dispensa de licitação do art. 75, IV, “c”, para a aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços ou obras voltados à execução de atividades extensionistas, devendo, como regra geral, tais contratações observar o procedimento licitatório ordinário e os princípios da legalidade, isonomia e transparência, salvo nas hipóteses específicas indicadas acima.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO para que a resposta a consulta se dê da seguinte forma:

1 É possível enquadrar as atividades extensionistas (programas, projetos, cursos e oficinas, eventos, prestação de serviços) no conceito de “pesquisa” e “desenvolvimento” referidos art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22?

RESPOSTA: As atividades extensionistas não se enquadram, em regra, no conceito de pesquisa e desenvolvimento previsto na Lei nº 14.133/2021, por carecerem dos elementos técnicos e científicos que caracterizam a inovação e o risco tecnológico. Excepcionalmente, parte de uma atividade de extensão pode conter componentes de pesquisa aplicada, quando vinculada a projeto formal de inovação tecnológica. Nesses casos, admite-se a dispensa apenas para itens diretamente relacionados à fase experimental, desde que o nexo causal entre o bem e o projeto esteja comprovado. Assim, a atividade de extensão somente poderá ser enquadrada como “pesquisa” ou “desenvolvimento”, para fins de dispensa de licitação prevista no art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021, quando: (i) estiver integrada a projeto de pesquisa com objetivos científicos; (ii) buscar geração de conhecimento ou inovação tecnológica; e (iii) envolver bens ou serviços essenciais ao processo de investigação, nos termos da legislação aplicável.

2 É possível aplicar os preceitos do art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22 para a aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços e obras destinados a atividades extensionistas?

RESPOSTA: Não é possível aplicar, de forma ampla e automática, os dispositivos do art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021, e do art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/2022 (já revogado pelo Decreto n. 10.370/2025), para a aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços ou obras destinados a atividades extensionistas, devendo, como regra geral, tais contratações observar o procedimento licitatório ordinário e os princípios da legalidade, isonomia e transparência, salvo nas hipóteses excepcionais acima indicadas.

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 no mérito, respondê-la da seguinte forma:

I - É possível enquadrar as atividades extensionistas (programas, projetos, cursos e oficinas, eventos, prestação de serviços) no conceito de “pesquisa” e “desenvolvimento” referidos art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22?

Resposta: As atividades extensionistas não se enquadram, em regra, no conceito de pesquisa e desenvolvimento previsto na Lei nº 14.133/2021, por carecerem dos elementos técnicos e científicos que caracterizam a inovação e o risco tecnológico. Excepcionalmente, parte de uma atividade de extensão pode conter componentes de pesquisa aplicada, quando vinculada a projeto formal de inovação tecnológica. Nesses casos, admite-se a dispensa apenas para itens diretamente relacionados à fase experimental, desde que o nexos causal entre o bem e o projeto esteja comprovado. Assim, a atividade de extensão somente poderá ser enquadrada como “pesquisa” ou “desenvolvimento”, para fins de dispensa de licitação prevista no art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021, quando: (i) estiver integrada a projeto de pesquisa com objetivos científicos; (ii) buscar geração de conhecimento ou inovação tecnológica; e (iii) envolver bens ou serviços essenciais ao processo de investigação, nos termos da legislação aplicável;

II - É possível aplicar os preceitos do art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22 para a aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços e obras destinados a atividades extensionistas?

Resposta: Não é possível aplicar, de forma ampla e automática, os dispositivos do art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021, e do art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/2022 (já revogado pelo Decreto n. 10.370/2025), para a aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços ou obras destinados a atividades extensionistas, devendo, como regra geral, tais contratações observar o procedimento licitatório ordinário e os princípios da legalidade, isonomia e transparência, salvo nas hipóteses excepcionais acima indicadas.

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, 6 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

FUNÇÃO GRATIFICADA ESTÁGIO PROBATÓRIO – REMUNERAÇÃO PARÂMETROS

PROCESSO Nº : 312227/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE ALTÔNIA
INTERESSADO : AGUIVANILDO VENTRAMELI, CÂMARA MUNICIPAL DE ALTÔNIA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3253/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta sobre funções gratificadas. Câmara Municipal de Altônia.

1. Assunção de função gratificada por servidor em estágio probatório – Possibilidade. Necessária a compatibilidade de requisitos. 2. Criação da função de Agente de Contratação pela Câmara de Altônia. Investidura da função de Agente de Contratação por servidor em estágio probatório – Possibilidade. Observância obrigatória aos artigos 7 e 8 da Lei Federal nº 14.133/21. Preferência à servidores efetivos e aos empregados públicos, sem restrição à estabilidade no cargo público. 3. Fixação da remuneração de função de confiança em percentual da remuneração base do servidor – Possibilidade. Fixação por meio de lei específica. Observância aos limites orçamentários e financeiros do Poder Legislativo Municipal. 4. Fixação da remuneração de função de confiança com vinculação automática à nível e classe da Tabela Geral de Vencimentos dos Servidores Públicos Municipais – Inviabilidade. Necessidade de lei específica e de iniciativa da Câmara Municipal de Altônia para fixar e reajustar qualquer verba remuneratória dos seus servidores. Inconstitucionalidade formal e material do cenário hipotético. Afronta aos artigos 2º e 37, incisos X e XIII da Constituição Federal. Princípio da separação dos poderes e da autonomia financeira do Poder Legislativo.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Aguivanildo Ventrameli, Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Altônia, na qual são apresentados os seguintes questionamentos:

- 1 O servidor em estágio probatório pode assumir função gratificada sem que haja interrupção do estágio probatório?
- 2 É possível a criação de função gratificada de Agente de Contratação no âmbito da Câmara Municipal? Em caso positivo, essa função pode ser exercida por servidor em estágio probatório?
- 3 Quanto aos critérios para fixação do valor da gratificação, seria possível que esta fosse estabelecida em percentual incidente sobre o salário-base do servidor?
- 4 Ainda quanto aos critérios de fixação do valor da gratificação, seria admissível vinculá-la a um nível da tabela geral de remuneração dos servidores do Município? Por exemplo: “o valor da gratificação corresponderá ao constante na Classe 1, Nível 05, da tabela geral do Município.

Previamente ao juízo de admissibilidade, o Despacho nº 679/25 entendeu por necessário a intimação da Câmara de Altônia para que, com o intuito de torná-la mais clara, reformulasse a quarta questão, de modo a permitir a exata compreensão da dúvida existente. Também, requisitou a apresentação de novo parecer jurídico, com a fundamentação adequada aos padrões exigidos pelo art. 311, IV, do RITCE/PR.

Em resposta, às peças 10 e 11, a Câmara de Altônia anexou novo parecer emitido por sua Procuradoria Jurídica e modificou a quarta questão nos seguintes termos:

4 Em relação aos critérios para a fixação do valor da gratificação e considerando que a Lei Complementar nº 31, de 11 de novembro de 2022, da Câmara Municipal de Altônia, adota a tabela geral de remunerações do Município para fixar os salários iniciais dos cargos efetivos, cogita-se a possibilidade de vincular o valor da gratificação a um nível fixo dessa tabela, a qual é anualmente reajustada pela inflação. Diante disso, pretende-se saber se é juridicamente admissível a vinculação automática do valor da gratificação a patamar fixo da tabela geral municipal.

Com o recebimento da consulta pelo Despacho nº 845/25 (peça 12), o processo foi encaminhado à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), a qual, por meio da Informação nº 59/25 (peça 13), listou os principais julgados do TCE/PR sobre a concessão de gratificações.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), na Instrução nº 109/25 (peça 17), solicitou o retorno dos autos à SJB e à CGF ao considerar que a SJB delimitou o objeto da Consulta à questão 4, reformulada à peça 10, conforme seu item II, elencando julgados restritos a tal objeto. Denegada tal medida, o Despacho nº 992/25 considerou desnecessária nova oitiva da SJB e remeteu os autos à CGF para conhecimento e, posteriormente, à CAIS para sua manifestação competente.

Desta forma, a CGM emitiu a nova Instrução nº 379/25 (peça 20), na qual corroborou o entendimento do consulente e do seu parecer jurídico, opinando pela resposta às questões formuladas na seguinte forma:

I – É possível ao servidor efetivo em estágio probatório assumir função gratificada sem suspensão da contagem de tempo para a estabilidade, desde que o exercício da função gratificada não o impeça de exercer as atribuições típicas do cargo efetivo;

II – A criação de função gratificada depende de lei em sentido estrito, com previsão orçamentária adequada e dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, cujo teor deve estabelecer os critérios de investidura, atribuições e remuneração, podendo ser assumida por servidor em estágio probatório, conforme item anterior;

III – A remuneração da função gratificada em percentual sobre o vencimento básico do servidor pode implicar em remuneração diferente para as mesmas atribuições, conforme o vencimento básico de cada servidor que assuma tal função, o que pode violar os princípios da isonomia, proporcionalidade e eficiência. A fixação de remuneração fixa ou pré-determinada está mais em consonância com os princípios da proporcionalidade, legalidade, isonomia, eficiência e moralidade administrativa.

IV – A fixação da remuneração de função gratificada para servidor do Poder Legislativo pode estar vinculada à remuneração dos servidores públicos municipais, desde que não haja estatuto próprio para os servidores do Legislativo.

Por fim, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 332/25 (peça 21), manifestou-se pelo conhecimento da consulta e, no mérito, para que as questões sejam respondidas no seguinte sentido:

Dessa forma, à luz da disciplina constitucional, da legislação municipal e da jurisprudência consolidada, conclui-se ser juridicamente admissível a designação de servidor em estágio probatório para o exercício de função gratificada, desde que mantida a compatibilidade entre as funções desempenhadas e o conteúdo ocupacional do cargo efetivo, não se configurando afastamento funcional nem se interrompendo a contagem do tempo de efetivo exercício para fins de aquisição da estabilidade.

No que concerne ao segundo questionamento, cumpre assentar, de forma objetiva, que a criação de função gratificada no âmbito da Administração Pública, inclusive para o exercício da atividade de Agente de Contratação, mostra-se juridicamente admissível, desde que observados os requisitos constitucionais e legais que regem a matéria. (...)

Destarte, verifica-se que a exigência legal consiste em que o Agente de Contratação seja preferencialmente servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública, não havendo previsão de estabilidade como condição necessária ao exercício da função. (...)

Dito isso, é possível tanto a adoção de percentuais incidentes sobre o vencimento básico quanto a vinculação a níveis da tabela geral de remuneração, desde que ambas as modalidades estejam expressamente previstas em lei específica, fundadas em critérios objetivos e compatíveis com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, bem como com os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A Consulta preenche os requisitos de admissibilidade disciplinados no art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas – legitimidade do consulente, objetividade dos quesitos, pertinência temática, prévia submissão à assessoria local e abstração –, mantendo-se o juízo de admissibilidade inicialmente exarado.

No mérito, o cerne das questões reside em: verificar a legalidade e a constitucionalidade na criação da função gratificada de agente de contratação, na sua assunção por servidor em estágio probatório, na fixação do valor da função gratificada em percentual sobre o salário base e na vinculação do valor da função gratificada à Tabela Geral de Vencimentos dos Servidores Municipais do Município de Altônia.

Acerca do tema, iniciemos com um breve estudo do termo jurídico ‘função gratificada’, que doutrinariamente é entendido como gênero e detém como espécie a função de confiança.

Embora semanticamente distintos, os termos ‘função gratificada’ ou ‘função de confiança’ serão utilizados nesta decisão conforme o entendimento estabelecido

no Prejulgado nº 25 deste egrégio Tribunal, que se utiliza da expressão ‘função de confiança’ em seu sentido lato, contemplando todo e qualquer pagamento de remuneração adicional a servidores efetivos decorrente da assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade.¹

A existência das funções de confiança remete à Constituição Federal de 1988, por meio do seu constituinte originário. Em face da Emenda Constitucional nº 19, as funções de confiança passaram a ser obrigatoriamente exercidas por servidores ocupantes de cargo efetivo, para as atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V), que são funções de natureza permanente.

Extraí-se, ainda, do texto constitucional que as funções de confiança, assim como os cargos em comissão, devem ser criadas por lei e são de livre nomeação e exoneração. Correspondem elas ao exercício de algumas funções específicas por servidores que desfrutam da confiança de seus superiores, os quais, por isso mesmo, percebem certa retribuição adicional para compensar tal especificidade.

Pois bem. Retornando aos questionamentos da entidade consulente, o primeiro item busca resposta quanto à possibilidade de assunção de função gratificada por servidor em estágio probatório.

Como fora visto, o artigo art. 37, inciso V da Constituição Federal apenas traz em seus requisitos a exigência do exercício de função de confiança por ‘servidores ocupantes de cargo efetivo’, sem restringir a servidores estáveis ou não. Desta forma, diante do hiato constitucional, iremos à análise do Estatuto dos Servidores do Município de Altônia, que é o texto normativo constitucionalmente competente para instituir o Regime Jurídico Único dos servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

A Lei Municipal nº 97/1994, que instituiu o Regime Jurídico aos servidores do Município de Altônia, prevê em seu artigo 95² a ‘gratificação de função’ e não exige a estabilidade na investidura da função. Portanto, não há impedimento legal para o exercício de tais funções por servidores em estágio probatório.

Entretanto, a concessão de funções de confiança para servidores em estágio probatório deve ser realizada com cautela, tendo em vista que tais servidores estão sob avaliação obrigatória e permanente quanto à sua adaptabilidade e capacidade para o desempenho do cargo, durante o período de três anos, como condição para a aquisição da estabilidade.

1 CONSULTA n.º 340912/2022, Acórdão n.º 966/2023, Tribunal Pleno, Rel. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, julgado em 24/04/2023, veiculado em 08/05/2023 no DETC.

2 Art. 95. Ao servidor investido em função de chefia, assessoramento, secretariado e outras cujo desempenho não se justifique a criação de cargo em comissão, é devida uma gratificação pelo seu exercício, que poderá ser concedida pelo Executivo Municipal em percentuais variáveis de 01 a 100% (um a cem por cento), a título de Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva - RTIDE e a título de Representação de cargo. Parágrafo único. A remuneração pelo exercício do cargo em comissão, bem como a referente à gratificações de função não será incorporada ao vencimento ou à remuneração do servidor.

Este Tribunal de Contas, instado por meio da Consulta nº 578543/2007, já se manifestou sobre as ocasiões em que servidores em estágio probatório assumem função de confiança ou cargo em comissão, de forma que, nos casos em que as atribuições são diversas daquelas típicas do cargo para o qual prestou concurso público, considera-se justificada a suspensão da contagem do estágio probatório e da consequente avaliação de desempenho.

Portanto, durante a criação das funções de confiança por meio de lei em sentido formal, esta deve descrever de forma clara e objetiva os requisitos de investidura e as respectivas atribuições a fim de que se possibilite a verificação do preenchimento desses requisitos, da compatibilidade com os cargos efetivos e do desempenho tanto no cargo efetivo como na própria função. Por fim, é necessário lembrar que a função de confiança detém um caráter acessório, transitório e orbita o cargo efetivo, devendo convergir com seu grau de responsabilidade e complexidade.

Igualmente, no que diz respeito à segunda questão, não há obstáculo legal na criação de função de confiança de Agente de Contratação no âmbito da Câmara Municipal de Altônia. Como entidade licitante, é legalmente possível à Câmara criar a função com a premissa de atribuir a servidor a prerrogativa de tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (artigo 8º da Lei Federal 14.133/2021).

A Norma Geral de Licitações e Contratos, Lei Federal 14.133/2021, confere à autoridade máxima do órgão ou da entidade a competência para gestão e designação dos agentes públicos nas funções essenciais para a execução da licitação, das quais a função de Agente de Contratação possui um papel central e mais amplo³.

Da mesma forma, é possível a atribuição desta função a servidor em estágio probatório. O artigo 7, inciso I da Lei Federal 14.133/2021 apenas exige que seja instituída, preferencialmente, a servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública. Esse, portanto, é o regramento geral. Claro, retornemos à questão anterior e lembremos que a designação da função de Agente de Contratação à servidor probatório deve apenas ocorrer quando as atribuições e os requisitos da função se assemelham às do cargo público empossado.

Neste ponto, este Tribunal de Contas ainda acrescenta o entendimento pela possibilidade excepcional do exercício de referida função por ocupante de cargo em comissão, quando não houver, dentre os servidores efetivos, quem possa exercê-la, desde que apresentadas as devidas justificativas e de maneira temporária, conforme previsto no Acórdão nº 3561/23 - Tribunal Pleno - TCE/PR.⁴

³ Lei Federal nº 14.133/2021, artigo 7º.

⁴ CONSULTA nº 773197/2023, Acórdão nº 2528/2024, Tribunal Pleno, Rel. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, julgado em 12/08/2024, veiculado em 22/08/2024 no DETC.

Adiante, quanto à terceira questão, também não há impedimento legal para que a fixação remuneratória da função de confiança seja em percentual do vencimento do cargo ocupado. É certo que a fixação da retribuição pecuniária pelo exercício de função de chefia, direção e assessoramento, por servidores públicos efetivos, deve ser definida por lei específica, podendo estabelecer se incidirá sobre valor fixo ou percentual da remuneração – respeitado o Estatuto respectivo. Tal situação estará adstrita à discricionariedade de cada Poder, respeitadas as regras que determinam limites remuneratórios, tais como o art. 169, da CF/88, e a LC nº 101/00.

Importante também trazer o entendimento do TCE/PR, mencionado outrora pelo MPC, que permite a criação de gratificações para compensar servidores efetivos pelo desempenho de atividades em regime de dedicação em tempo integral e pelo exercício de chefia de grupos de trabalho na forma de percentual sobre os vencimentos do servidor, porém é necessário que lei em sentido formal estabeleça critérios objetivos para a definição do percentual a ser concedido a cada servidor ou empregado público, sendo vedado o pagamento dessas gratificações a ocupantes de cargos em comissão.⁵ Considerando, pois, a força normativa desse entendimento, reafirmo-o na decisão desta Consulta, adequando-o às minúcias da questão.

Por fim, acerca da quarta e última questão, a Câmara de Altônia busca resposta sobre a possibilidade de se fixar o valor da gratificação com vinculação a um nível fixo da Tabela Geral de Vencimentos dos Servidores Municipais do Município de Altônia.

Tanto a CAIS como o MPC entenderam ser possível juridicamente a referência da tabela geral do Município para a remuneração de função de confiança da Câmara, haja vista que aquela está prevista na Lei Municipal nº 97/1994, norma esta que institui o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis do Município de Altônia, abrangendo a Administração Direta, as Autarquias e as Fundações já existentes e as que vierem a ser instituídas pelo Poder Público Municipal, não se limitando, pois, aos servidores do Poder Executivo.

Contudo, após um estudo atentado da questão em comento, construo meu entendimento em divergência à opinião das unidades.

Primeiramente, considero que a situação hipotética apresentada pela Câmara esbarra nas competências formais e materiais traçadas na Constituição Federal de 1988. Parto do cenário que a entidade quer instituir uma função de confiança por lei específica própria, estabelecendo que a sua remuneração é a prevista para um nível e uma classe de um cargo público do Poder Executivo Municipal de Altônia.

No caso, o Município de Altônia editou a Lei Municipal nº 97/1994, que constitui o Regime Jurídico Único, e a Lei Complementar nº 013/2019, que dispõe sobre o Quadro

⁵ CONSULTA n.º 562861/2019, Acórdão n.º 3606/2020, Tribunal Pleno, Rel. TIAGO ALVAREZ PEDROSO, julgado em 23/11/2020, veiculado em 07/12/2020 no DETC.

de Servidores, o Plano de Carreira, Cargos – e que estabelece em seu Anexo III a Tabela de Vencimentos dos Servidores Públicos Municipais-, ambas oriundas da competência constitucional dada ao chefe do Poder Executivo Municipal, no art. 39 da CF/88, para constituir o regime jurídico único e os planos de carreira que, de fato, abrangem todos os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Nota-se, entretanto, que a determinação constitucional não elenca o estabelecimento dos vencimentos e remunerações de abrangência geral a todos os servidores municipais. Nesse ponto, a Constituição Federal de 1988 atribui à cada Poder, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos Tribunais de Contas a competência de iniciativa privativa na fixação e alteração da remuneração de seus servidores.

Especificamente, no caso do Poder Legislativo Municipal, a iniciativa compete à Mesa da Câmara de Vereadores, na forma da Lei Orgânica Municipal, em simetria à autorização concedida pela Constituição Federal de 1988 através de seu art. 51, inciso IV, com o art. 52, inciso XIII.

Desta forma, não se pode concordar que a fixação da remuneração de função de confiança pode ser vinculada à tabela geral do Município somente por estar incluída na Lei do Quadro de Servidores, o Plano de Carreira, Cargos. Com uma leitura atentada a esse normativo, percebe-se que, para além do Plano de Carreira, estão previstos o quadro dos servidores, cargos e salários dos servidores do Poder Executivo de Altônia, matérias estas que não são de observância obrigatória a todos os servidores municipais.

Ademais, considerar a vinculação como correta seria como conceder ao chefe do Poder Executivo de Altônia a prerrogativa de reajuste indireto da remuneração dos servidores da Câmara Municipal ao propor lei que fixe novos valores à tabela geral. Tanto é que a tabela geral do Município, criada pela Lei Complementar nº 013/2019, foi posteriormente atualizada pelas Leis Complementar nº 37/24 e 40/25, como pode se ver das imagens abaixo:

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTÔNIA
LEI COMPLEMENTAR Nº 37/2024 DE 29 DE JANEIRO DE 2024
Reajusta a Tabela de Vencimentos dos Servidores Públicos Municipais e dá outras providências.
O Povo do Município de Altônia, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei Complementar:
Art. 1º - Ficam reajustadas as Tabelas de Vencimentos dos Servidores Públicos Municipais constante do Anexo III da Lei Complementar nº 013/2019 de 30 de janeiro de 2019, alterado pela Lei Complementar nº 34/2023 de 16 de janeiro de 2023, de conformidade com o Anexo I desta Lei Complementar.
Art. 2º - Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a contar de 01/01/2024.
Paco Municipal Vereador Pedro de Paiva, aos 29 dias do mês de janeiro de 2024.
CLAUDENIR GERVASONE
Prefeito Municipal

ANEXO I - CLASSES, NÍVEIS E VENCIMENTOS

CLASSE I - SERVIÇOS GERAIS			
NÍVEL	VALOR	NÍVEL	VALOR
1	R\$ 1.425,00	24	R\$ 2.812,37
2	R\$ 1.467,75	25	R\$ 2.896,74
3	R\$ 1.511,79	26	R\$ 2.983,64
4	R\$ 1.557,14	27	R\$ 3.073,15
5	R\$ 1.603,85	28	R\$ 3.165,34
6	R\$ 1.651,97	29	R\$ 3.260,30
7	R\$ 1.701,53	30	R\$ 3.358,11
8	R\$ 1.752,57	31	R\$ 3.458,85
9	R\$ 1.805,15	32	R\$ 3.562,62
10	R\$ 1.859,30	33	R\$ 3.669,50
11	R\$ 1.915,08	34	R\$ 3.779,54
12	R\$ 1.972,54	35	R\$ 3.892,97
13	R\$ 2.031,71	36	R\$ 4.009,76
14	R\$ 2.092,66	37	R\$ 4.130,05
15	R\$ 2.155,44	38	R\$ 4.253,96
16	R\$ 2.220,11	39	R\$ 4.381,57
17	R\$ 2.286,71	40	R\$ 4.513,02
18	R\$ 2.355,31	41	R\$ 4.648,41
19	R\$ 2.425,97	42	R\$ 4.787,86
20	R\$ 2.498,75	43	R\$ 4.931,50
21	R\$ 2.573,71	44	R\$ 5.079,45
22	R\$ 2.650,92	45	R\$ 5.231,83
23	R\$ 2.730,45		

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTÔNIA
LEI COMPLEMENTAR Nº 040/2025 DE 17 DE JANEIRO DE 2025
Reajusta a Tabela de Vencimentos dos Servidores Públicos Municipais e dá outras providências.
O PREFEITO MUNICIPAL DE ALTÔNIA, Estado do Paraná, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara Municipal de Altônia aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:
Art. 1º - Ficam reajustadas as Tabelas de Vencimentos dos Servidores Públicos Municipais constante dos anexos, da Lei Complementar nº 037/2024 de 29 de janeiro de 2024.
Art. 2º - Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a contar de 01/01/2025.
Paco Municipal Vereador Pedro de Paiva, aos 17 dias do mês de janeiro de 2025.
DIEGO JARDIM PERGO
Prefeito Municipal

ANEXO I - LEI COMPLEMENTAR Nº 040/2025

CLASSE I			
NÍVEL	VALOR	NÍVEL	VALOR
1	R\$ 1.532,02	24	R\$ 3.023,57
2	R\$ 1.577,86	25	R\$ 3.114,28
3	R\$ 1.625,32	26	R\$ 3.207,71
4	R\$ 1.674,08	27	R\$ 3.303,94
5	R\$ 1.724,30	28	R\$ 3.403,06
6	R\$ 1.776,03	29	R\$ 3.505,15
7	R\$ 1.829,31	30	R\$ 3.610,31
8	R\$ 1.884,19	31	R\$ 3.718,61
9	R\$ 1.940,72	32	R\$ 3.830,17
10	R\$ 1.998,94	33	R\$ 3.945,08
11	R\$ 2.058,91	34	R\$ 4.063,43
12	R\$ 2.120,67	35	R\$ 4.185,33
13	R\$ 2.184,29	36	R\$ 4.310,89
14	R\$ 2.249,82	37	R\$ 4.440,22
15	R\$ 2.317,32	38	R\$ 4.573,43
16	R\$ 2.386,84	39	R\$ 4.710,63
17	R\$ 2.458,44	40	R\$ 4.851,95
18	R\$ 2.532,20	41	R\$ 4.997,53
19	R\$ 2.608,16	42	R\$ 5.147,43
20	R\$ 2.686,41	43	R\$ 5.301,86
21	R\$ 2.767,00	44	R\$ 5.460,91
22	R\$ 2.850,01	45	R\$ 5.624,74
23	R\$ 2.935,51		

Retornando ao exemplo dado na questão originária – apenas para fins elucidativos-, se a remuneração da função de confiança a ser criada fosse vinculada à Classe 1 (cargo de Serviços Gerais), Nível 5, o seu valor em 2019 (na edição da Lei Complementar nº 013/2019) seria de R\$ 1.125,51 (um mil, cento e vinte e cinco reais e cinquenta e um centavos), ao passo que em 2024 passaria a ser R\$ 1.603,85 (um mil, seiscentos e três reais e oitenta e cinco centavos) e em 2025 a ser R\$ 1.724,30 (um mil, setecentos e vinte e quatro reais e trinta centavos). Denota-se, portanto, uma atualização dos valores, por lei de iniciativa do Prefeito Municipal, que acarretaria o aumento do valor da função de confiança dos servidores da Câmara Municipal.

Nesse cenário hipotético, existiria uma inconstitucionalidade formal na iniciativa da lei de reajuste da remuneração dos servidores do Poder Legislativo e uma inconstitucionalidade material por violação ao princípio da separação dos poderes e à autonomia financeira da entidade, por trazer impactos à gestão da receita orçamentária duodecimal do Poder. Acrescenta-se, ainda, o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual exige, para o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, como é o caso do reajuste dos salários dos servidores públicos, a apresentação da:

- 1 Estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a demonstração a origem dos recursos para seu custeio (salvo reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição);
- 2 Comprovação de que a despesa aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.⁶

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou anteriormente sobre o tema, declarando inconstitucional a vinculação de qualquer espécie remuneratória entre Poderes de Entes diversos, em razão da vedação constitucional presente no art. 37, XIII:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.278/2004, DO ESTADO DE MATO GROSSO, QUE ESTABELECE A POLÍTICA DE REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO E SUBSÍDIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. VINCULAÇÃO AO ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR – INPC, CALCULADO PELO IBGE. ATRELAMENTO REMUNERATÓRIO A ÍNDICE DE CORREÇÃO EDITADO POR ENTIDADE FEDERAL. CONCESSÃO DE REAJUSTE AUTOMÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 37, XIII, DA CF, E DO ENUNCIADO DA SÚMULA VINCULANTE 42. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal foi firmada no sentido de que é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies de reajuste para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Art. 37, XIII, da CF. Precedentes. II - É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária por afrontarem a autonomia dos entes subnacionais para concederem os reajustes aos seus servidores. Súmula Vinculante 42. Precedentes. III - Os dispositivos questionados promovem vinculações

6 Lei Complementar nº 101/2000, artigo 17, § 1º, § 2º e § 6º.

remuneratórias e, por isso, ensejam a concessão de reajustes automáticos, tão logo ocorra a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.278/2004, do Estado de Mato Grosso.⁷

Adequando-se ao âmbito estadual e suas entidades, essa vinculação torna-se igualmente inconstitucional, considerando os reajustes automáticos e os impactos financeiros e orçamentários de um Poder a outro.

Por fim, trago à baila o entendimento plenário do TCE/PR, com força normativa, por meio do qual declara que a verba remuneratória concedida a servidores do Poder Legislativo não pode ser fixada por lei que faça remissão à de outro Poder, exigindo-se lei específica e de iniciativa da Câmara Municipal, sob pena de afronta à Constituição Federal, notadamente aos seus artigos 2º e 37, inciso X, devendo ser observadas as exigências contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁸

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Conhecer a Consulta formulada pela Câmara Municipal de Altônia, por seu representante legal, Sr. Aguivanildo Ventrameli, e oferecer resposta nos seguintes termos:

Pergunta 1: Servidor em estágio probatório pode assumir função gratificada sem que se interrompa o estágio probatório?

Resposta: Sim, desde que a função de confiança e o cargo público, no qual fora empossado o servidor em estágio probatório possuam requisitos de investidura e as atribuições compatíveis. Para isso, a lei de criação da função de confiança deve estabelecer requisitos claros e objetivos para sua investidura, a fim de que se possibilite a verificação do preenchimento desses requisitos pela comissão de avaliação do servidor em estágio.

Pergunta 2: Seria possível a criação de função gratificada de Agente de Contratação no âmbito da Câmara Municipal? Em caso positivo, essa função pode ser assumida por servidor em estágio probatório?

Resposta: Sim, desde que a lei de criação da função de Agente de Contratação observe atentamente às exigências dos artigos 7 e 8 da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente à preferência de investidura por servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública e ao princípio da segregação de funções.

7 ADI 5584, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 13-12-2021 PUBLIC 14-12-2021.

8 CONSULTA n.º 608708/2017, Acórdão n.º 1843/2019, Tribunal Pleno, Rel. IVAN LELIS BONILHA, julgado em 03/07/2019, veiculado em 15/07/2019 no DETC.

Sim, é possível que a função de Agente de Contratação seja assumida por servidor em estágio probatório, desde que os requisitos de investidura e as atribuições sejam compatíveis com o cargo público ocupado.

Pergunta 3: Em relação aos critérios para fixação do valor da gratificação, esta poderia ser fixada em percentual sobre o salário base do servidor?

Resposta: Sim, a lei de criação da função de confiança pode estabelecer sua remuneração com valor fixo ou percentual da remuneração base do cargo público ocupado pelo servidor, desde que respeitadas as regras que determinam limites remuneratórios, tais como o art. 169, da CF/88, e a LC nº 101/00.

Pergunta 4: Em relação aos critérios para a fixação do valor da gratificação e considerando que a Lei Complementar nº 31, de 11 de novembro de 2022, da Câmara Municipal de Altônia, adota a tabela geral de remunerações do Município para fixar os salários iniciais dos cargos efetivos, cogita-se a possibilidade de vincular o valor da gratificação a um nível fixo dessa tabela, a qual é anualmente reajustada pela inflação. Diante disso, pretende-se saber se é juridicamente admissível a vinculação automática do valor da gratificação a patamar fixo da tabela geral municipal.

Resposta: Não, pois as verbas remuneratórias concedida a servidores do Poder Legislativo, inclusive por remuneração à função de confiança, não pode ser fixada por lei que faça remissão à lei e à estrutura remuneratória de outro Poder, de modo que acarrete reajustes automáticos, exigindo-se lei específica e de iniciativa da Câmara Municipal, sob pena de afronta à Constituição Federal, notadamente aos seus artigos 2º e 37, incisos X e XIII, devendo ser observado o princípio da separação dos Poderes, a autonomia financeira do Poder Legislativo Municipal, as exigências contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência, e posteriormente à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes no âmbito de sua competência com o subsequente encerramento e arquivamento do Processo.

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, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, oferecer resposta à Consulta formulada pela Câmara Municipal de Altônia, por seu representante legal, Sr. Aguivanildo Ventrameli, resposta nos seguintes termos:

I - Pergunta 1: Servidor em estágio probatório pode assumir função gratificada sem que se interrompa o estágio probatório?

Resposta: Sim, desde que a função de confiança e o cargo público, no qual fora empossado o servidor em estágio probatório possuam requisitos de investidura e as atribuições compatíveis. Para isso, a lei de criação da função de confiança deve estabelecer requisitos claros e objetivos para sua investidura, a fim de que se possibilite a verificação do preenchimento desses requisitos pela comissão de avaliação do servidor em estágio;

II - Pergunta 2: Seria possível a criação de função gratificada de Agente de Contratação no âmbito da Câmara Municipal? Em caso positivo, essa função pode ser assumida por servidor em estágio probatório?

Resposta: Sim, desde que a lei de criação da função de Agente de Contratação observe atentamente às exigências dos artigos 7 e 8 da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente à preferência de investidura por servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública e ao princípio da segregação de funções;

Sim, é possível que a função de Agente de Contratação seja assumida por servidor em estágio probatório, desde que os requisitos de investidura e as atribuições sejam compatíveis com o cargo público ocupado;

III - Pergunta 3: Em relação aos critérios para fixação do valor da gratificação, esta poderia ser fixada em percentual sobre o salário base do servidor?

Resposta: Sim, a lei de criação da função de confiança pode estabelecer sua remuneração com valor fixo ou percentual da remuneração base do cargo público ocupado pelo servidor, desde que respeitadas as regras que determinam limites remuneratórios, tais como o art. 169, da CF/88, e a LC nº 101/00;

IV - Pergunta 4: Em relação aos critérios para a fixação do valor da gratificação e considerando que a Lei Complementar nº 31, de 11 de novembro de 2022, da Câmara Municipal de Altônia, adota a tabela geral de remunerações do Município para fixar os salários iniciais dos cargos efetivos, cogita-se a possibilidade de vincular o valor da gratificação a um nível fixo dessa tabela, a qual é anualmente reajustada pela inflação. Diante disso, pretende-se saber se é juridicamente admissível a vinculação automática do valor da gratificação a patamar fixo da tabela geral municipal.

Resposta: Não, pois as verbas remuneratórias concedida a servidores do Poder Legislativo, inclusive por remuneração à função de confiança, não pode ser fixada por lei que faça remissão à lei e à estrutura remuneratória de outro Poder, de modo que acarrete reajustes automáticos, exigindo-se lei específica e de iniciativa da Câmara Municipal, sob pena de afronta à Constituição Federal, notadamente aos seus artigos 2º e 37, incisos X e XIII, devendo ser observado o princípio da separação dos Poderes, a autonomia financeira do Poder Legislativo Municipal, as exigências contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;

V – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência, e posteriormente à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes no âmbito de sua competência com o subsequente encerramento e arquivamento do Processo.

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, 19 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

LICITAÇÃO

EMPRESA DE RADIODIFUSÃO – AGENTE POLÍTICO

PARTICIPAÇÃO

PROCESSO Nº : 312804/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA
INTERESSADO : LEANDRO DORINI, MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3436/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contratação de empresa pertencente a agente público e seus familiares. Serviço imprescindível. Inexistência de alternativa viável. Possibilidade, de forma excepcional.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Manguinhos, na pessoa de seu representante legal, Senhor Leandro Dorini, por meio da qual indaga “sobre a possibilidade de contratação de empresa de radiodifusão na qual um agente político compõe o quadro societário”, apresentando os seguintes questionamentos:

- i. A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?
- ii. A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis? E em relação à prática de atos de improbidade administrativa ou crime funcional?
- iii. Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o município possa contratar os serviços necessários?

O Parecer Jurídico que instrui o expediente assim concluiu:

(...) entende-se juridicamente possível a contratação da única emissora de rádio local para prestação de serviços de divulgação institucional, ainda que esta tenha em seu quadro societário agente político municipal, desde que:

- a. reste comprovada tecnicamente a exclusividade da empresa na localidade;
- b. o agente político não participe de qualquer etapa da contratação, direta ou indiretamente;
- c. seja instaurado procedimento administrativo devidamente instruído, com pareceres técnicos e jurídicos que justifiquem a inexigibilidade de licitação;
- d. sejam observadas todas as cautelas legais e os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, de forma a prevenir qualquer alegação de favorecimento pessoal, desvio de finalidade ou ofensa à moralidade administrativa.”

Pelo Despacho nº 731/25-GCILB¹, em observância aos pressupostos de admissibilidade estabelecidos no art. 311 do Regimento Interno², o processamento do feito foi parcialmente admitido, deixando-se de conhecer da consulta quanto à parte final da questão constante do item II (“E em relação à prática de atos de improbidade administrativa ou crime funcional?”), por envolver matéria que não é de competência deste Tribunal.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) emitiu a Informação nº 62/25³, revelando a ausência de decisão com força normativa especificamente sobre o tema abordado nos presentes autos.

Mediante o Despacho nº 769/25⁴, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) informou que “o tema abordado na presente Consulta poderá impactar em atividades de fiscalização”.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) emitiu a Instrução nº 350/25⁵, sugerindo que a consulta seja assim respondida:

1. A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?

Resposta: Sim, de forma excepcional, se poderia cogitar a participação de empresa, na licitação municipal, tendo como sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família, 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 único hospital na cidade) e o serviço oferecido pela única prestadora do Município ser imprescindível, 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) o agente político não participar de qualquer etapa da contratação;
- d) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência, que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

2. A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis?

Resposta: Vedação, tendo em vista a interpretação sistemática dos artigos 9 e 14 da Lei de Licitações, um termo mais amplo, cujo efeito não seria uma impossibilidade total, mas uma ponderação e mitigação da legislação e de princípios normativos na excepcionalidade da situação descrita.

1 Peça 6.

2 “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 Peça 8.

4 Peça 12.

5 Peça 13.

3. Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o Município possa contratar os serviços necessários?

Resposta: A excepcionalidade descrita corresponde, em tese, a uma Vedação, pois em caso de Impedimento não restaria uma alternativa legal para que o Município pudesse contratar os serviços necessários.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 274/25-PGC⁶, pronunciou-se pela resposta à consulta nos seguintes termos:

1. A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?

Resposta: Sim, de forma excepcional, se poderia cogitar a participação de empresa, na licitação municipal, tendo como sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família, 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 único hospital na cidade) e o serviço oferecido pela única prestadora do Município ser imprescindível, 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) o agente político não participar de qualquer etapa da contratação; d) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência, que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

2. A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis?

A situação descrita configura vedação à participação da empresa na licitação, a partir da interpretação sistemática dos artigos 9 e 14 da Lei nº 14.133/2021, e encontra fundamento nos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, permitindo, todavia, mitigação em casos excepcionais, a partir da conjugação sistemática dos artigos 9 e 14 da Lei nº 14.133/2021, bem como pela interpretação conferida ao artigo 14, inciso IV da Lei de Licitações pelo Processo de Consulta nº 854085/24, Acórdão nº 2172/25 – STP, no sentido de que em hipóteses comprovadamente excepcionais, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/2021 pode ser mitigada, 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.

3. Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o Município possa contratar os serviços necessários?

Resposta prejudicada.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Observados os pressupostos legais, ratifico o conhecimento parcial da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

6 Peça 14.

Conforme relatado, o Município de Mangueirinha formulou questionamentos visando a obter orientações desta Corte “sobre a possibilidade de contratação de empresa de radiodifusão na qual um agente político compõe o quadro societário”, indagando, primeiramente, se:

A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?

Em convergência com o parecer jurídico do consultante e as manifestações da unidade técnica desta Casa e do Ministério Público de Contas, o quesito deve ser respondido no sentido de que, nessas circunstâncias, é permitida a sua participação na licitação.

Convém destacar que a disciplina da Lei Federal nº 14.133/2021 a respeito do tema impõe, como regra, a proibição da participação de empresas pertencentes a agentes públicos e seus familiares, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

(...)

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

(...)

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 deles 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;

Tal regramento encontra sustentáculo nos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade. Contudo, uma interpretação mais flexível da norma pode ser admitida em circunstâncias específicas, como as descritas na exordial.

Recentemente, o Tribunal se pronunciou acerca da aplicabilidade do art. 14, inciso IV, da Nova Lei de Licitações⁷, por meio do Acórdão nº 2172/25-STP⁸, proferido

7 “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 deles 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;”

8 Consulta nº 854085/24. Unânime: Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral – relator, Fabio de Souza Camargo, Maurício Requião de Mello e Silva e Augustinho Zucchi.

em sede de consulta, com força normativa, ocasião em que entendeu pela possibilidade de afastamento da regra legal em situações excepcionais. Confira-se:

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.

Essa mesma interpretação, aplicável de forma excepcional, deve ser estendida à previsão contida no art. 9º, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021⁹.

Aliás, esta Corte já havia firmado entendimento sobre a relativização da vedação então imposta pelo art. 9º, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/1993¹⁰, consoante se observa nas seguintes decisões:

Questionamento: O Poder Executivo Municipal poderá formalizar contrato administrativo de fornecimento de combustível para atender a frota municipal, com empresa que possui como sócio agentes políticos municipais, quando for a única existente no município, com comprovação da economicidade e/ou inviabilidade em outra localidade, através de processo administrativo regular?

Resposta: O Município pode proceder a contratação, mediante inexigibilidade de licitação, da única empresa de fornecimento de combustível instalada em seu território, ainda que tenha como sócio agente político municipal, desde que:

- a) que reste comprovado no processo de contratação que o preço contratado seja o praticado no mercado;
- b) que fique demonstrado por meio documental, inclusive com memória de cálculos, a superioridade dos custos com o abastecimento na outra localidade, e a inviabilidade de formas alternativas de abastecimento em cidades limítrofes dos veículos e maquinários do Município;
- c) que a unidade de controle interno da Municipalidade adote salvaguardas adicionais a fim de garantir a economicidade, a regularidade e a transparência na fase de execução contratual.”¹¹

Consulta. Serviços de saúde de urgência e emergência. Inexistência de hospital público municipal. Único estabelecimento local de propriedade do vice-prefeito. Contratação mediante inexigibilidade de licitação. Possibilidade.¹²

9 “Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:
(...)

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.”

10 “Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:
(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.”

11 Consulta nº 56355/22. Acórdão nº 2787/22-STP. Unânime: Conselheiros Nestor Baptista – relator, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.

12 Consulta nº 112974/17. Acórdão nº 2146/18-STP. Unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha – relator, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares.

No cenário apresentado pelo consulente, a participação da empresa na licitação encontra legitimidade caso reste inequivocamente demonstrado não apenas que a prestação do serviço é imprescindível, mas também que inexistente alternativa viável, situação que configura, a rigor, hipótese de inviabilidade da competição e, portanto, de inexigibilidade de licitação (art. 74 da lei de regência¹³).

Além disso, é fundamental que haja comprovação de que os preços são compatíveis com os praticados no mercado, que o agente público sócio da empresa ou familiar de seus proprietários não participe de qualquer etapa da contratação e que sejam adotados, pelo controle interno, mecanismos de transparência que assegurem a lisura da contratação e da sua execução.

Conclui-se, destarte, que, de forma excepcional, é possível a participação em licitação de empresa que tem como sócio um agente público ou que pertença à sua família, devendo restar comprovado nos autos, de forma incontroversa, que essa é a única alternativa viável ao atendimento da demanda e que o serviço seja imprescindível, impondo-se, para tanto:

- a) justificativa técnica e documental da excepcionalidade;
- b) comprovação de que os preços são compatíveis com os praticados no mercado;
- c) não participação do agente público sócio da empresa ou familiar de seus proprietários em qualquer etapa da contratação;
- d) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

Quanto ao segundo quesito, que, na parte conhecida, questiona se “A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis”, entendo que a dúvida suscitada se encontra abrangida pelo item anterior.

A despeito do debate promovido pela unidade técnica e pelo órgão ministerial acerca de uma possível diferença de alcance semântico entre os termos “impedimento” e “vedação”, certo é que, uma vez configurada a excepcionalidade da situação e observadas as demais condicionantes destacadas na resposta ao primeiro quesito, a participação da empresa na licitação é permitida.

Por fim, com relação ao último questionamento, que indaga, “Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o município possa contratar os serviços necessários”, o tópico resta prejudicado, considerando a resposta apresentada para a primeira pergunta, no sentido de que, excepcionalmente, pode

13 “Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...)”

ser admitida a participação da empresa na licitação.

Em face do exposto, com base nas razões supra e acompanhando parcialmente as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, VOTO pelo parcial conhecimento da Consulta para, na parte conhecida, respondê-la nestes termos:

I - A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?

Resposta: De forma excepcional, é possível a participação em licitação de empresa que tem como sócio um agente público ou que pertença à sua família, devendo restar comprovado nos autos, de forma incontroversa, que essa é a única alternativa viável ao atendimento da demanda e que o serviço seja imprescindível, impondo-se, para tanto:

- a) justificativa técnica e documental da excepcionalidade;
- b) comprovação de que os preços são compatíveis com os praticados no mercado;
- c) não participação do agente público sócio da empresa ou familiar de seus proprietários em qualquer etapa da contratação;
- d) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

II - A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis?

Resposta: Quesito abrangido pelo item anterior.

III - Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o município possa contratar os serviços necessários?

Resposta: Quesito prejudicado.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) para as devidas anotações¹⁴ e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) para ciência.

Na sequência, fica autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁵, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

14 Regimento Interno:
"Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.
(...)
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:
(...)
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;"

15 "Art. 398. (...)

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 EM PARTE a presente Consulta, para no mérito, com base nas razões supra e acompanhando parcialmente as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, respondê-la, na parte conhecida, nestes termos:

I - A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?

Resposta: De forma excepcional, é possível a participação em licitação de empresa que tem como sócio um agente público ou que pertença à sua família, devendo restar comprovado nos autos, de forma incontroversa, que essa é a única alternativa viável ao atendimento da demanda e que o serviço seja imprescindível, impondo-se, para tanto:

- a) justificativa técnica e documental da excepcionalidade;
- b) comprovação de que os preços são compatíveis com os praticados no mercado;
- c) não participação do agente público sócio da empresa ou familiar de seus proprietários em qualquer etapa da contratação;
- d) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

II - A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis?

Resposta: Quesito abrangido pelo item anterior;

III - Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o município possa contratar os serviços necessários?

Resposta: Quesito prejudicado;

IV – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) para as devidas anotações¹⁶ e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização

§ 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.”

16 Regimento Interno:

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

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

(CGF) para ciência;

III – determinar o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁷, e seu arquivamento na Diretoria de Protocolo (DP).

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 dezembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 23.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

ACÓRDÃO

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

NOMEAÇÃO DE PESSOAL CARGO EM COMISSÃO – AGENTE POLÍTICO DIREITOS SUSPENSOS

PROCESSO Nº : 4479/25
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTA HELENA
 INTERESSADO : CLADEMAR JOAO MARASKIN
 RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 3177/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem cargo em comissão ou postos de agentes políticos. Pela impossibilidade. Afronta à Constituição Federal, Constituição Estadual (PR) e a Legislação local.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Tratam os presentes autos de Consulta formulada pelo Município de Santa Helena, por meio de seu Prefeito, Sr. Claudemar João Maraskin acerca da seguinte questão:

É possível, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, proceder-se com a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agentes político ou cargos de provimento em comissão?

Os autos foram instruídos pela Escola de Gestão Pública que por meio da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca exarou a Informação 14/25 (peça 07), pela Coordenadoria de Gestão Municipal que opinou por meio da Instrução 760/25 (peça 11) e pelo parecer 79/25 (peça 12) do Ministério Público de Contas deste Tribunal.

Todas as manifestações foram pela impossibilidade da nomeação.

Registre-se que a Assessoria Jurídica municipal por meio de parecer jurídico, não obstante a dúvida do alcaide, também foi pela impossibilidade (peça 4, fls. 5).

É o breve relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (VENCEDOR)

A Consulta funda-se na exceção trazida pelo Tema 1190 do Supremo Tribunal Federal - STF, quanto a nomeação em concurso público, que obviamente, não se aplica à nomeação em cargo em comissão:

Tema 1190 - “É inconstitucional, por violação aos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (CF, artigo 1º, III e IV), a vedação a

que candidato aprovado em concurso público venha a tomar posse no cargo, por não preencher os requisitos de gozo dos direitos políticos e quitação eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado (CF, artigo 15, III), quando este for o único fundamento para sua eliminação no certame, uma vez que é obrigação do Estado e da sociedade fornecer meios para que o egresso se reintegre à sociedade. O início do efetivo exercício do cargo ficará condicionado ao término da pena ou à decisão judicial.

Com efeito, as normas trazidas pela Consulta, Leis nº 8.429/92 e 14.230/21, aumentaram as penas da suspensão e não agasalharam exceções.

A manifestação do Ministério Público de Contas alicerçou a negativa à resposta, com base, justamente, no Tema 1190 do STF, e de acordo com o livre e pleno exercício dos direitos políticos, previstos no art. 87 da Constituição Federal, no art. 90 da Constituição Estadual do Paraná, no art. 90 da Lei Orgânica Municipal e na Lei Municipal 3.084/2023 de Santa Helena.

A impossibilidade também se lastreia na Lei Complementar 135/2010 que limita o acesso a indivíduos inelegíveis.

Em síntese, o requisito para a nomeação em cargos de provimento em comissão é o pleno gozo dos direitos políticos, que está obstaculizado pela suspensão.

Este assunto está pacificado em múltiplas decisões do Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão 3015/2014 - Plenário), do Superior Tribunal de Justiça - STJ (AgInt no RMS 50223/SP e AgInt no AgInt no AREsp 1490482) e do Supremo Tribunal Federal - STF (AP 470 de 17/12/2012).

Razão pela qual, em resumo, há o obstáculo legal à nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa como agentes políticos ou servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão.

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

Com a máxima vênia aos bem lançados fundamentos do voto condutor, ousou divergir da conclusão apresentada por entender que a vedação absoluta à nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para cargos comissionados ou postos de agentes políticos não encontra respaldo unívoco no ordenamento constitucional, especialmente à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana, da ressocialização, da proporcionalidade e da efetividade da função social do trabalho.

Nesta consulta, formulada pelo Município de Santa Helena, questiona-se, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, se é possível nomear pessoas com direitos políticos suspensos para o exercício de cargos em comissão ou para o exercício de função como agentes políticos.

Vejamos o disposto na Proposta de Voto nº 134/25 do ilustre Relator, Conselheiro Augustinho Zucchi, que concluiu pela “impossibilidade de proceder-se com a nomeação a cargos de provimento em comissão por agentes políticos com direitos políticos suspensos”:

(...) Ante o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada e, no mérito, responder sua indagação nos seguintes termos:

1. É possível, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, proceder-se com a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agentes político ou cargos de provimento em comissão?

Resposta: Pela impossibilidade da nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa como agentes políticos ou servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão.

Entendo que a lei não deve ser interpretada em sua literalidade quando se trata de tema complexo de restrição de direitos fundamentais; assim, embora o texto legal deva, em regra, prevalecer, essa prevalência deve ocorrer desde que não haja conflito com os direitos fundamentais do cidadão.

Apesar do contido no texto do tema de Repercussão Geral nº 1.190 – Supremo Tribunal Federal, existe uma linha tênue que deve ser levada em consideração: o potencial conflito existente entre as normas que regem os direitos dos agentes públicos e aquelas que asseguram direitos sociais e fundamentais. Por isso, obstaculizar indevidamente direitos fundamentais é violar direitos já garantidos na Constituição.

Com essas considerações iniciais, passo a expor as razões de divergência quanto ao entendimento manifestado pelo ilustríssimo Relator, por considerar que a interpretação adotada no voto se apresenta restritiva, não contemplando, sob minha perspectiva, os aspectos que considero juridicamente relevantes.

3.1 DA DIGNIDADE HUMANA E DO PRINCÍPIO DA RESSOCIALIZAÇÃO

O artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal¹, erige a dignidade da pessoa humana como fundamento da República. Nesse mesmo sentido, o princípio da ressocialização do condenado implícito no sistema constitucional impõe ao Estado o dever de promover condições para que o cidadão retorne à convivência plena em sociedade, inclusive no campo laboral.

¹ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A jurisprudência recente do STF, notadamente no julgamento do Tema 1190², reconheceu esse princípio ao declarar inconstitucional a vedação absoluta à posse em concurso público com base apenas na suspensão de direitos políticos por condenação penal:

É inconstitucional [...] a vedação a que candidato aprovado em concurso público venha a tomar posse no cargo, por não preencher os requisitos de gozo dos direitos políticos e quitação eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado [...] (STF, Tema 1190, RE 1237969, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 07/06/2023).

Ainda que o ilustre Relator afirme que essa decisão não se estende aos cargos comissionados, cabe ponderar que o fundamento da decisão acima, e não apenas sua literalidade, deve nortear a análise: trata-se de garantir que o Estado não impeça o exercício profissional e a reintegração social de forma desproporcional.

A suspensão dos direitos políticos, resultante de condenação, não impede automaticamente a nomeação e posse em concurso público. A Constituição Federal, em seu art. 15, inciso III, estabelece que a suspensão dos direitos políticos pode ocorrer em caso de condenação criminal.

Tratando-se de uma questão que envolve a análise do valor social do trabalho, conforme estabelecido pela Constituição da República, especialmente no que tange ao contexto da condenação criminal e à posse em cargos comissionados, a interpretação constitucional, nesse caso, deve ser feita com base no espírito de justiça social e da dignidade da pessoa humana, princípios fundamentais previstos em nossa Constituição.

Quando se discute a posse em cargos comissionados, a Constituição, ao tratar do serviço público, estabelece que a posse em cargos comissionados deve obedecer a princípios de moralidade e eficiência, com o objetivo de garantir a boa administração pública e o atendimento ao interesse coletivo. Embora a Constituição permita a nomeação para cargos comissionados sem concurso público, é preciso que esses cargos sejam ocupados por pessoas que atendam a critérios éticos e de competência, visando sempre ao melhor serviço à população.

A interpretação do valor social do trabalho no contexto dos cargos comissionados deve, portanto, garantir que aqueles que ocupam essas funções, embora não por meio de concurso, atuem de forma responsável e em consonância com os valores constitucionais. O trabalho no serviço público, mesmo em cargos de confiança, deve ser encarado como um serviço à sociedade, com a mesma seriedade e compromisso que se exige de qualquer servidor público, seja ele efetivo ou comissionado. Nesse sentido, a seleção para cargos comissionados não pode se basear unicamente em aspectos políticos ou pessoais, mas deve observar, primordialmente, o interesse público e o compromisso com a eficiência administrativa.

2 <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5975355>

Portanto, a Constituição, ao consagrar o valor social do trabalho, busca uma sociedade mais justa e igualitária, na qual o trabalho, em qualquer de suas formas, seja sempre um meio de promoção da dignidade humana e da inclusão social, incentivado como um mecanismo de reintegração social, e, no caso da posse em cargos públicos, exercido de maneira ética, responsável e em prol do bem comum. Nesse contexto, a interpretação e aplicação do princípio constitucional do valor social do trabalho devem ser rigorosamente observadas, garantindo que os direitos dos cidadãos sejam sempre respeitados e que o Estado cumpra sua função de assegurar a justiça social e a dignidade humana em todas as esferas da vida pública.

3.2 DA INTERPRETAÇÃO PROPORCIONAL E NÃO ABSOLUTA DAS RESTRIÇÕES

O artigo 15 da Constituição Federal³, que trata da suspensão de direitos políticos, deve ser interpretado restritivamente, pois o texto elucidado restringe direitos fundamentais. A suspensão dos direitos não pode ser alargada para impedir automaticamente o exercício de funções públicas, especialmente aquelas que não envolvam representação política eletiva.

Além disso, há precedentes no Superior Tribunal de Justiça que relativizam os efeitos automáticos da suspensão de direitos políticos quando em confronto com princípios constitucionais superiores:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXAME DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DA CORTE EXCELSA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES APLICADAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. 1. A aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, “a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”, (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do referido artigo). Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não. (Precedente: AgRg no REsp 1242939/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/05/2011, DJe 30/05/2011.) 2. A sanção de suspensão dos direitos políticos é a mais drástica das penalidades estabelecidas no art. 12 da Lei n. 8.429/92, devendo ser aplicada tão somente em casos graves. (Precedente: AgRg no AREsp 11.146/RS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 16/08/2011, DJe 22/08/2011). 3. “A condenação foi devidamente motivada e se encontra dentro dos limites do art. 12 da Lei 8.429/1992, estando dosada segundo a avaliação razoável do Tribunal de origem. Portanto, não merece reforma em Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.” (Precedente: REsp 1173845/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 08/06/2010,

3 Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
II - incapacidade civil absoluta;
III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

DJe 27/04/2011.) Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1223798/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/4/2012, DJe 19/4/2012)⁴

A nomeação para cargo em comissão, por natureza discricionária, deve considerar a confiança da autoridade nomeante, e não estar submetida a um impedimento automático baseado em condenações que não envolvam dolo específico contra a Administração.

3.3 DA VARIAÇÃO INTERPRETATIVA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Com as alterações da Lei nº 14.230/2021, a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa trouxe avanços significativos na diferenciação entre atos dolosos e culposos, e no tratamento proporcional das penas⁵:

- a) Dolo Específico: A nova lei exige que o ato ímprobo seja praticado com a intenção específica de causar prejuízo à administração pública, a má fé ou a intenção de beneficiar-se indevidamente, sendo necessário demonstrar a vontade consciente de violar os princípios da administração pública.
- b) Atos Culposos: A Lei nº 14.230/21 revogou a possibilidade de punição por atos culposos (praticados por imprudência, imperícia e/ou negligência), tratando da conduta como elemento objetivo.
- c) Proporcionalidade na aplicabilidade das penas: A nova lei estabelece a necessidade de análise concreta dos casos, natureza das infrações e pena aplicada.

Desse modo, a simples menção à condenação por improbidade administrativa sem o devido exame das circunstâncias concretas, natureza da infração e da pena aplicada, não pode justificar a automática exclusão da pessoa da vida pública.

3.4 DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E DO PRINCÍPIO DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA

Em convergência ao que sustenta a doutrina moderna do Direito Administrativo Sancionador, deve prevalecer o entendimento de que qualquer sanção administrativa deve respeitar os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e proibição do excesso:

A incidência do princípio da proporcionalidade: A punição excessiva e desvinculada da gravidade dos danos e da reprovabilidade da conduta do agente é inconstitucional, por ofensa ao princípio da proporcionalidade.⁶

A interpretação que transforma a suspensão temporária dos direitos políticos em incapacidade funcional absoluta contraria tais princípios e viola o pacto constitucional.

4 Disponível em: https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSao=&dt=20140429&formato=PDF&nreg=201002179260&salvar=false&seq=34560135&tipo=51&utm_source.

5 Cf. Augusto Neves Dal Pozzo e José Roberto Pimenta Oliveira. Lei de improbidade administrativa reformada, Revista Dos Tribunais, 2022.

6 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

A nomeação, por sua natureza discricionária, pode ser controlada sob os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, mas não deve ser vedada automaticamente.

Assim, entendo pela possibilidade de nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para cargos comissionados ou funções políticas, desde que o crime cometido ou a conduta de improbidade administrativa não seja incompatível com as atribuições do cargo e que a nomeação observe os princípios constitucionais da moralidade, proporcionalidade e finalidade pública.

Ressalte-se que tal possibilidade deve ser analisada caso a caso, sendo imprescindível que a nomeação esteja acompanhada de juízo de compatibilidade entre a natureza do ato que deu origem à suspensão dos direitos políticos e as atribuições do cargo pretendido. A eventual nomeação permanece sujeita ao controle de legalidade e moralidade pelos órgãos competentes, podendo ser invalidada se constatada afronta aos princípios do art. 37 da Constituição Federal.

Conclusão.

Por todo o exposto, entendo que a vedação absoluta à nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos, ainda que fundamentada em interpretação literal do art. 15, incisos III e V, da Constituição Federal, deve ceder diante de uma leitura constitucional sistemática, orientada pelos princípios da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e da reintegração social.

Acompanhando as mudanças legislativas e jurisprudenciais – especialmente a nova redação da Lei nº 8.429/92 e o Tema 1.190 do STF –, defendo a possibilidade de nomeação excepcional e condicionada, desde que respeitados os filtros objetivos de compatibilidade da função e os requisitos éticos indispensáveis à Administração Pública.

Por fim, registro que a suspensão dos direitos políticos, para fins de resposta à presente consulta, somente deve ser reconhecida quando não houver mais possibilidade de interposição de recursos quanto às questões suscitadas, ou seja, quando houver o trânsito em julgado do processo respectivo.

Com esses fundamentos, VOTO pela possibilidade condicionada da nomeação em casos específicos, preservando-se o controle da moralidade e da legalidade pelos mecanismos próprios do Estado, de modo que a presente consulta deve ter sua resposta formulada da seguinte forma:

É possível, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, proceder-se com a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agentes político ou cargos de provimento em comissão?

Resposta:

Sim, é possível, em caráter excepcional e condicionado, proceder-se com a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agente político ou cargos de provimento em comissão, desde que:

- 1) a condenação não seja incompatível com as atribuições do cargo pretendido;
- 2) haja juízo de compatibilidade entre a natureza do ato que ensejou a suspensão dos direitos políticos e as funções a serem exercidas;
- 3) a nomeação observe os princípios da moralidade, da proporcionalidade e da finalidade pública;
- 4) a nomeação permaneça sujeita ao controle de legalidade e moralidade pelos órgãos competentes, podendo ser invalidada se constatada afronta aos princípios do art. 37 da Constituição Federal.

4 VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (VENCEDOR)

Ante o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada e, no mérito, responder sua indagação nos seguintes termos:

1. É possível, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, proceder-se com a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agentes político ou cargos de provimento em comissão?

Resposta: Pela impossibilidade da nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa como agentes políticos ou servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão.

Após o trânsito em julgado, 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.

5 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em CONHECER a presente Consulta, formulada e, no mérito, responder sua indagação nos seguintes termos:

I - É possível, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, proceder-se com

a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agentes político ou cargos de provimento em comissão?

Resposta: Pela impossibilidade da nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa como agentes políticos ou servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão;

Após o trânsito em julgado, 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 IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

O voto divergente do Conselheiro FÁBIO DE SOUZA CAMARGO “pela possibilidade condicionada da nomeação em casos específicos, preservando-se o controle da moralidade e da legalidade pelos mecanismos próprios do Estado” foi vencido.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Tribunal Pleno, 12 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 42.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

NOMEAÇÃO DE SERVIDOR CONCURSO PÚBLICO – VALIDADE – DESPESA COM PESSOAL

PROCESSO N° : 113518/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE IBAITI
INTERESSADO : ANDRE ZANINETI DE MATOS
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 3139/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Ibaiti. Nomeação de servidores acima do número de cargos criados em lei. Nulidade do ato, ressalvados os direitos de boa-fé (remuneração e valores correlatos). Possibilidade de nova nomeação do mesmo candidato, dentro do prazo de validade do concurso, desde que criado o cargo por lei específica e observada a ordem classificatória. Admissão da convalidação do ato em caso de superveniência legislativa. Despesa de pessoal. Inclusão de todos os valores pagos, inclusive decorrentes de nomeações invalidadas, no câmputo dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Tratam os autos de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Ibaiti, na pessoa de seu representante legal, Sr. André Zanineti de Matos, buscando esclarecimentos a respeito do seguinte (peça 3):

- 1 É válida a contratação de servidor público, mediante concurso público, acima do número de cargos existentes em lei? A nomeação nula gera direitos aos contratados?
- 2 Na hipótese do concurso público estar dentro do seu prazo de validade, após a invalidação da contratação é possível recontratar o mesmo servidor que teve sua contratação invalidada ou deve ser convocado o próximo candidato da ordem classificatória?
- 3 Ante a necessidade do aumento do número de cargos para a continuidade do serviço público, no momento do encaminhamento do projeto de lei de ampliação de cargos, será levado em conta no índice de despesa com pessoal atual, inclusive com os irregularmente contratados ou exclui as despesas com estes, diante da anulação das portarias?

Presentes os requisitos de admissibilidade constantes do art. 311 do Regimento Interno, pelo Despacho n° 182/25 – GCFSC (peça 7) recebi o presente expediente, encaminhando-o à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para fins de cumprimento do disposto no art. 313, § 2º, da mesma norma.

Instada, a unidade informou a existência de acórdãos com e sem força normativa que abordam o tema destes autos, os quais podem auxiliar na instrução deste, nos termos da Informação n° 44/25 – SJB (peça 9).

Por meio do Despacho nº 376/25 – GCFSC (peça 10) determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público para suas respectivas manifestações.

Em atenção ao disposto no art. 252-C¹ do Regimento Interno, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio do Despacho nº 146/25 – CGM (peça 11) remeteu os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

Por meio do Despacho nº 565/25 – CGF, a unidade informou que o tema abordado na atual Consulta tem impacto na atividade de fiscalização; após, remeteu os autos novamente à Coordenadoria de Gestão Municipal.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 1361/25 – CGM, peça 13) sugeriu que as repostas aos questionamentos se deem nos seguintes termos:

1 É válida a contratação de servidor público, mediante concurso público, acima do número de cargos existentes em lei? A nomeação nula gera direitos aos contratados?

A nomeação de servidor público aprovado em concurso público sem cargo existente em lei é nula.

Devem ser respeitados os direitos do nomeado de boa-fé, como o pagamento de salário do tempo trabalhado e verbas decorrentes dele, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública.

2 Na hipótese do concurso público estar dentro do seu prazo de validade, é possível recontratar o mesmo servidor que teve sua contratação invalidada ou deve ser convocado o próximo candidato da ordem classificatória?

Não se trata de recontração, mas sim nomeação obedecendo a ordem classificatória do concurso. Após a nulidade da nomeação irregular o candidato volta para o lugar que estava antes de ser nomeado.

3 Ante a necessidade do aumento do número de cargos para a continuidade do serviço público, no momento do encaminhamento do projeto de lei de ampliação de cargos, será levado em conta no índice de despesa com pessoal atual, inclusive com os irregularmente contratados ou exclui as despesas com estes, diante da anulação das portarias?

a) Sim, será levado em conta no índice de despesa com pessoal atual, inclusive com os valores pagos para os irregularmente nomeados. Todos os valores gastos a título de pagamento de pessoal compõem o índice de despesa de pessoal.

O Ministério Público de Contas (Parecer nº 180/25 – PGC, peça 13) opinou pelas seguintes repostas:

1 É válida a contratação de servidor público, mediante concurso público, acima do número de cargos existentes em lei? A nomeação nula gera direitos aos contratados?

Resposta - A nomeação de servidor público aprovado em concurso público sem cargo existente e sem previsão legal é, em tese nula e não gera efeitos jurídicos válidos em relação ao servidor nomeado, com exceção do direito à percepção dos salários e verbas decorrentes dele, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública.

¹ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização.

Contudo, na hipótese da necessidade do serviço, e respectiva aprovação de lei específica ampliando o quantitativo de cargos, observados os preceitos da LINDB (artigos 20, 21 e 22) e o artigo 55 Lei Federal nº 9784/99, plausível é a convalidação de nomeações que se inserem dentro o novo quantitativo de cargos, desde que observada a regular ordem classificatória, contando-se o respectivo tempo de serviço para os efeitos legais correspondentes.

Destaca-se que “os servidores admitidos não podem ser responsabilizados por atos da administração”, como bem advertiu o Conselheiro Substituto Cláudio Augusto Kania, por ocasião da apreciação dos atos de admissão objeto dos autos nº 411844/22.

2 Na hipótese de o concurso público estar dentro do seu prazo de validade, é possível recontratar o mesmo servidor que teve sua contratação invalidada ou deve ser convocado o próximo candidato da ordem classificatória?

Resposta - Após ampliado o número de cargos através de lei específica e estando dentro do prazo de validade do concurso público, é possível convalidar a respectiva nomeação; ou na hipótese de ter ocorrido a invalidação, nomear o mesmo servidor que teve sua contratação invalidada, desde que observando o número total de cargos públicos existentes e obedecida a ordem classificatória do concurso, ante ao restabelecimento da situação anterior.

3 Ante a necessidade do aumento do número de cargos para a continuidade do serviço público, no momento do encaminhamento do projeto de lei de ampliação de cargos, será levado em conta no índice de despesa com pessoal atual, inclusive com os irregularmente contratados ou exclui as despesas com estes, diante da anulação das portarias?

Resposta - Todos os valores pagos a título de pessoal compõem o índice de gastos de pessoal e devem ser computados de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive com os valores pagos para os impropriamente nomeados, sendo que, para nomeações de pessoal de qualquer ordem devem ser respeitadas as regras do art. 21, 22 e 23 da referida lei complementar.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

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 Interno².

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

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

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

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

V - ser formulada em tese.

Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

[...]

II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016).

Além disso, contextualizo que o ponto principal da Consulta visa esclarecer, em suma, a validade da nomeação de servidor público, por meio de concurso público, acima do número de cargos existentes em lei e quais as consequências decorrentes desse ato. Assim, passo à análise de cada questão apresentada.

1 É válida a contratação de servidor público, mediante concurso público, acima do número de cargos existentes em lei? A nomeação nula gera direitos aos contratados?

Inicialmente, cumpre destacar que a Administração Pública, direta e indireta, deve observar os princípios previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em especial, os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade têm impacto direto quando se trata de acesso aos cargos e empregos públicos.

A Constituição impôs que a aprovação em concurso público de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, é requisito obrigatório a aqueles que pretendem ingressar no serviço estatal, o qual é acessível a brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.

A Constituição Federal dispõe, também, que compete à lei a criação dos cargos públicos, assim como a definição de seus quantitativos, atribuições e requisitos indispensáveis ao seu efetivo exercício:

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:

[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, **na forma da lei**;

[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, **na forma prevista em lei**, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(grifo nosso).

A fim de dar maior elucidação à questão, trago a doutrina de Marçal Justen Filho quanto à criação de cargos públicos:

Cargo público é uma posição jurídica, utilizada como instrumento de organização da estrutura administrativa, criada e disciplinada por lei, sujeita a regime jurídico de direito público, caracterizada pela mutabilidade das condições por determinação unilateral do Estado e por garantias diferenciadas em prol do titular.³

3 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 577.

Leciona também que:

A criação e a disciplina do cargo público fazem-se necessariamente por lei, que deverá contemplar o conteúdo essencial e indispensável. Isso significa estabelecer o núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo de investidura e das condições de exercício das atividades. Portanto, não basta uma lei estabelecer, de modo simplista, que “fica criado o cargo de servidor público”.

Exige-se que a lei promova a discriminação das competências e a inserção dessa posição jurídica no âmbito da organização administrativa, determinando as regras que dão identidade e diferenciam a referida posição jurídica.⁴

Além disso, como apontado anteriormente, o ingresso no serviço público em cargo público, em regra, dá-se por meio de aprovação de concurso público para cargos efetivos ou empregos públicos.

E, nesse sentido, Justen Filho explica que⁵:

Um dos requisitos para a abertura do concurso público é a **existência de cargos ou empregos vagos**. Essa exigência é inerente à seriedade da atividade administrativa e reflete a tutela aos interesses de potenciais interessados. Não se admite a realização de concurso sem a efetiva perspectiva de nomeação dos aprovados. Também por isso, é indispensável a indicação do número de vagas a serem preenchidas. (grifo nosso)

Logo, à luz do princípio da legalidade, norteador da Administração Pública, é imprescindível que a criação de cargos públicos, bem como a fixação de sua quantidade e formas de provimento, seja feita por lei formal, de iniciativa do Poder Público competente e aprovada pelo Legislativo, não sendo lícito ao administrador nomear servidores para além dos cargos existentes.

Este Tribunal, por meio do Acórdão nº 542/2007, referente ao processo de Consulta nº 12780/2007, de relatoria do então Conselheiro Heinz Georg Herwig, decidiu pela nulidade do ato de admissão de pessoal para cargo inexistente.

Sendo incabível a anulação do concurso, pois a inexistência temporária de vaga não induz à nulidade do concurso público. O que ensejaria a **nulidade do ato é a admissão de pessoal para cargo inexistente** ou quando existe o cargo, mas não há a devida aprovação no concurso respectivo. (grifo nosso)

Trago à colação, adicionalmente, a decisão proferida nos autos do Recurso Ordinário nº 0040300-47.2009.5.19.0062, de relatoria do Desembargador João Batista, do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região, na qual referida corte entendeu pela nulidade da admissão diante da nomeação além das vagas previstas no edital:

APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO ALÉM DAS VAGAS PREVISTAS NO EDITAL. CARGO INEXISTENTE. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DA ADMISSÃO. – A NOMEAÇÃO DO APROVADO EM CONCURSO PÚBLICO PARA VAGA ALÉM DA PREVISTA NO EDITAL EQUIVALE À NOMEAÇÃO PARA CARGO INEXISTENTE. O MERO FATO DE TER HAVIDO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NÃO

4 FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo, p. 578.

5 FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo, p. 584.

GERA DIREITO DO PRESTADOR A SER RECONHECIDO COMO OCUPANTE DE CARGO PÚBLICO. CONSTATADA A IRREGULARIDADE, É VÁLIDO O ATO DO ENTE PÚBLICO QUE TORNA NULA O ATO DE ADMISSÃO, EM HOMENAGEM AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE PÚBLICA.⁶

O mesmo tema já foi assunto de debate no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o qual, em Reexame Necessário, autuado sob o nº 65330-1, de relatoria do Desembargador Jesus Sarrão, decidido que:

Aqui, cuida-se, não de vício de concurso, mas de vício insanável de nomeação feita em razão de concurso para preenchimento de cargo inexistente, porque lei não existia criando o quadro do pessoal. O ato de investidura dos impetrantes está eivado de nulidade absoluta.⁷

Assim sendo, a nomeação de servidor acima do número de cargos existentes em lei está eivada de nulidade, não gerando efeitos jurídicos válidos quanto ao vínculo estatutário ou à efetivação no cargo.

Entretanto, devem ser resguardados os direitos dos servidores que atuaram de boa-fé, assegurando-lhes o recebimento dos vencimentos correspondentes ao período efetivamente trabalhado, assim como os devidos benefícios e vantagens.

Nesse sentido, o TJ/PR (Turma Recursal) decidiu, em 2022, em caso envolvendo o Município de Mandaguari (Proc. 0003935-30.2019.8.16.0109), que a nulidade da contratação sem concurso não gera vínculo, mas assegura salários e respectivas vantagens.

Por fim, a revogação do ato nulo deve ser precedida de processo administrativo regular, em respeito ao contraditório e à ampla defesa, em consonância com a jurisprudência consolidada no Tema 138 do STF, segundo o qual a Administração não pode invalidar ato administrativo que beneficie o particular sem prévia oitiva do interessado.

Sendo assim, proponho a seguinte resposta ao questionamento:

Resposta: A nomeação realizada acima do número de cargos criados e existentes em lei é nula, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e não gera efeitos jurídicos válidos em relação ao servidor nomeado.

Excepcionalmente, reconhece-se o direito à percepção dos salários e demais valores decorrentes do período efetivamente trabalhado, de modo a evitar o enriquecimento sem causa da Administração Pública.

A invalidação do ato de nomeação deve ocorrer mediante processo administrativo prévio, respeitado o contraditório e a ampla defesa, em razão de interferir na esfera individual dos interessados, conforme entendimento consolidado no Tema 138 do Supremo Tribunal Federal.

6 Disponível em: <https://www.trt19.jus.br/baseAcordaos/jsp/busca.jsp?juiz=JO%C3%83O+BATISTA&a-cao=O&ementa=Cargos+inexistentes&local=V2&theDate1=&theDate2=11%2F08%2F2025&avancada=>. Acesso em: 12 ago. 25

7 Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/1341909/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-#integra_1341909. Acesso em: 12 ago. 25

2 Na hipótese do concurso público estar dentro do seu prazo de validade, é possível recontratar o mesmo servidor que teve sua contratação invalidada ou deve ser convocado o próximo candidato da ordem classificatória?

Partindo do pressuposto de que a nomeação foi declarada nula, desfaz-se a relação jurídica pelo efeito *ex tunc* da invalidade, retornando o interessado à situação anterior à investidura irregular (seguindo-se a regra constante do art. 37, inciso II, da Constituição).

Nesse cenário, resta restabelecida a ordem de classificação do certame, de modo que o mesmo candidato cuja nomeação foi invalidada pode ser novamente convocado, desde que (i) ainda esteja vigente o prazo de validade do concurso (nos termos do art. 37, inciso IV, da Constituição⁸) e (ii) exista cargo efetivo criado por lei, dentro do limite quantitativo fixado pela legislação vigente.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 784 de Repercussão Geral (RE 837.311), assentou que o surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso durante a validade do anterior não gera automaticamente direito à nomeação dos aprovados fora do edital, salvo quando houver preterição arbitrária, desrespeito à ordem classificatória (Súmula 15/STF⁹) ou quando a própria Administração reconhecer a necessidade inequívoca de provimento. Vejamos:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. **TEMA 784 DO PLENÁRIO VIRTUAL. CONTROVÉRSIA SOBRE O DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO DE CANDIDATOS APROVADOS ALÉM DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL DE CONCURSO PÚBLICO NO CASO DE SURGIMENTO DE NOVAS VAGAS DURANTE O PRAZO DE VALIDADE DO CERTAME.** MERA EXPECTATIVA DE DIREITO À NOMEAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS. *IN CASU*, **A ABERTURA DE NOVO CONCURSO PÚBLICO FOI ACOMPANHADA DA DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCA DA NECESSIDADE PREMENTE E INADIÁVEL DE PROVIMENTO DOS CARGOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 37, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988.** ARBITRÁRIO. PRETERIÇÃO. CONVOLAÇÃO EXCEPCIONAL DA MERA EXPECTATIVA EM DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, BOAFÉ, MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. FORÇA NORMATIVA DO CONCURSO PÚBLICO. INTERESSE DA SOCIEDADE. RESPEITO À ORDEM DE APROVAÇÃO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A TESE ORA DELIMITADA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade a diversos princípios constitucionais, corolários do *merit system*, dentre eles o de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (CRFB/88, art. 5º, caput). 2. O edital do concurso com número específico de vagas, uma vez

8 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:

[...]

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

9 Súmula 15: Dentro do prazo de validade do concurso, o candidato aprovado tem direito à nomeação, quando o cargo for preenchido sem observância da classificação.

publicado, faz exsurgir um dever de nomeação para a própria Administração e um direito à nomeação titularizado pelo candidato aprovado dentro desse número de vagas. Precedente do Plenário: RE 598.099 - RG, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 03-10- 2011. 3. O Estado Democrático de Direito republicano impõe à Administração Pública que exerça sua discricionariedade entrincheirada não, apenas, pela sua avaliação unilateral a respeito da conveniência e oportunidade de um ato, mas, sobretudo, pelos direitos fundamentais e demais normas constitucionais em um ambiente de perene diálogo com a sociedade. 4. O Poder Judiciário não deve atuar como “Administrador Positivo”, de modo a aniquilar o espaço decisório de titularidade do administrador para decidir sobre o que é melhor para a Administração: se a convocação dos últimos colocados de concurso público na validade ou a dos primeiros aprovados em um novo concurso. Essa escolha é legítima e, ressalvadas as hipóteses de abuso, não encontra obstáculo em qualquer preceito constitucional. 5. Consecutariamente, é cediço que a Administração Pública possui discricionariedade para, observadas as normas constitucionais, prover as vagas da maneira que melhor convier para o interesse da coletividade, como verbi gratia, ocorre quando, em função de razões orçamentárias, os cargos vagos só possam ser providos em um futuro distante, ou, até mesmo, que sejam extintos, na hipótese de restar caracterizado que não mais serão necessários. 6. A publicação de novo edital de concurso público ou o surgimento de novas vagas durante a validade de outro anteriormente realizado não caracteriza, por si só, a necessidade de provimento imediato dos cargos. É que, a despeito da vacância dos cargos e da publicação do novo edital durante a validade do concurso, podem surgir circunstâncias e legítimas razões de interesse público que justifiquem a inocorrência da nomeação no curto prazo, de modo a obstaculizar eventual pretensão de reconhecimento do direito subjetivo à nomeação dos aprovados em colocação além do número de vagas. Nesse contexto, a Administração Pública detém a prerrogativa de realizar a escolha entre a prorrogação de um concurso público que esteja na validade ou a realização de novo certame. 7. A tese objetiva assentada em sede desta repercussão geral é a de que o surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizadas por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato. **Assim, a discricionariedade da Administração quanto à convocação de aprovados em concurso público fica reduzida ao patamar zero (*Ermessensreduzierung auf Null*), fazendo exsurgir o direito subjetivo à nomeação, verbi gratia, nas seguintes hipóteses excepcionais: i) Quando a aprovação ocorrer dentro do número de vagas dentro do edital (RE 598.099); ii) Quando houver preterição na nomeação por não observância da ordem de classificação (Súmula 15 do STF); iii) Quando surgirem novas vagas, ou for aberto novo concurso durante a validade do certame anterior, e ocorrer a preterição de candidatos aprovados fora das vagas de forma arbitrária e imotivada por parte da administração nos termos acima.** 8. *In casu*, reconhece-se, excepcionalmente, o direito subjetivo à nomeação aos candidatos devidamente aprovados no concurso público, pois houve, dentro da validade do processo seletivo e, também, logo após expirado o referido prazo, manifestações inequívocas da Administração piauiense acerca da existência de vagas e, sobretudo, da necessidade de chamamento de novos Defensores Públicos para o Estado. 9. Recurso

Extraordinário a que se nega provimento. (TEMA 784 Repercussão Geral - RE 837311, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09-12-2015, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-072 DIVULG 15-04-2016 PUBLIC 18-04-2016. Grifou-se)

Assim, a nulidade da primeira nomeação não implica preterição ou exclusão definitiva do candidato, mas apenas a restauração da lista de classificação. Portanto, é possível sua nova nomeação, desde que haja previsão legal do cargo e observada a validade do concurso.

Além disso, mostra-se pertinente o apontamento realizado pelo Ministério Público de Contas quanto à convalidação do ato de nomeação no caso de superveniência de lei que amplie ou crie os respectivos cargos.

Não sendo o caso de lesão ao interesse público, aplicando-se subsidiariamente a Lei nº 9.784/1999 ao caso, mostra-se cabível a convalidação do ato que apresente defeito, conforme previsão do art. 55¹⁰ – desde que, reitere-se, haja lei (supervenientemente publicada) que crie ou amplie o quantitativo de cargos.

Quanto ao tema, Marçal Justen Filho elucida a possibilidade de alternativas além da anulação do ato:

As inovações à LINDB, produzidas pela Lei 13.655/2018, consagraram de modo formal o poder-dever de a Administração adotar soluções diferenciadas em caso de atos administrativos defeituosos.

O parágrafo único do art. 20 determinou que:

“A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

O dispositivo impõe a avaliação dos efeitos previsíveis derivados da invalidação do ato defeituoso. Impõe à autoridade considerar a proporcionalidade da decisão de invalidação, especificamente tomando em vista outras alternativas para recompor os interesses e os valores afetados.

E o art. 21 da mesma LINDB fixa uma regra ainda mais precisa, ao estabelecer a seguinte disciplina:

“A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

Em decorrência, existe determinação imperativa no sentido da regularização da situação defeituosa, inclusive para evitar prejuízo aos interesses gerais e com a vedação de sacrifício anormal ou excessivo para os sujeitos afetados.

Essas regras tornam superado o entendimento contemplado na Súmula 473 do STF, inclusive porque reconhecem que o ato defeituoso produz

10 Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

efeitos jurídicos e gera direitos. Mais ainda, o **desfazimento do ato nulo é apenas uma dentre as diversas alternativas a serem consideradas pela autoridade competente para controlar a validade do ato administrativo.** (Grifo nosso.)¹¹

Logo, caso seja criada a respectiva lei, é possível, em vez da anulação do ato, a sua convalidação e respectiva manutenção dos servidores em seus cargos.

Assim sendo, proponho a seguinte resposta:

Resposta: Declarada a nulidade da nomeação, o candidato retorna à situação anterior, restabelecendo-se a ordem de classificação do certame. Assim, desde que ainda vigente o prazo de validade do concurso (art. 37, inciso IV, da Constituição) e havendo cargo efetivo criado por lei específica (art. 37, inciso II, da Constituição), é possível nomear novamente o mesmo candidato cuja investidura foi invalidada, sempre respeitado o limite do quantitativo de cargos existentes e a ordem classificatória. Além disso, admite-se a convalidação do ato de nomeação, na hipótese de superveniência de lei que crie ou amplie os cargos necessários.

3 Ante a necessidade do aumento do número de cargos para a continuidade do serviço público, no momento do encaminhamento do projeto de lei de ampliação de cargos, será levado em conta no índice de despesa com pessoal atual, inclusive com os irregularmente contratados ou excluídas as despesas com estes, diante da anulação das portarias?

O art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)¹² estabelece que a despesa total com pessoal corresponde ao somatório dos gastos do ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, abrangendo quaisquer espécies remuneratórias, bem como encargos sociais e contribuições previdenciárias, adotando-se o regime de competência.

A interpretação sistemática desse dispositivo conduz ao entendimento de que devem ser computados todos os valores que efetivamente geraram despesa para o erário, independentemente da validade do vínculo que lhes deu origem. Ou seja, mesmo as despesas provenientes de nomeações posteriormente declaradas nulas

¹¹ FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo, p. 213.

¹² Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. ([Redação dada pela Lei Complementar n.º 178, de 2021](#))

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no [art. 37, inciso XI, da Constituição Federal](#). ([Incluído pela Lei Complementar n.º 178, de 2021](#))

integram o cálculo da despesa total com pessoal, já que produziram efeitos financeiros concretos e impactaram a execução orçamentária e fiscal no período de referência.

Nesse sentido, a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas e de outros tribunais reitera que a aferição dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve refletir a realidade das despesas realizadas, não sendo possível desconsiderar pagamentos efetivados sob o argumento de nulidade posterior dos atos administrativos. Caso contrário, haveria distorção no controle fiscal, esvaziando a finalidade de referida lei de assegurar responsabilidade na gestão fiscal e impedir a expansão insustentável de gastos com pessoal.

Portanto, quando do encaminhamento de projeto de lei destinado à ampliação de cargos, ou quando da nomeação de pessoal, o Poder Executivo deve considerar no cálculo da despesa com pessoal todos os gastos realizados até então, inclusive aqueles oriundos de contratações irregulares já invalidadas, observando-se integralmente os limites e restrições estabelecidos nos arts. 21, 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹³.

13 Art. 21. É nulo de pleno direito: [\(Redação dada pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
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 [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
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; [\(Redação dada pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
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; [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
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: [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
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 [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
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. [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
§ 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. [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020\)](#)
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;

Em síntese, a invalidação de atos de nomeação não afasta o dever de contabilizar os valores pagos enquanto houve efetiva prestação do serviço e impacto orçamentário. Apenas para efeitos futuros, isto é, após a desconstituição do vínculo e a cessação da despesa, é que tais valores deixam de integrar o câmputo.

Assim sendo, proponho a seguinte resposta:

Resposta: Todos os valores efetivamente pagos a título de pessoal integram o índice de despesa com pessoal, nos termos do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive aqueles decorrentes de nomeações posteriormente invalidadas, uma vez que geraram impacto financeiro sob o regime de competência. A exclusão somente opera para efeitos futuros, após cessada a despesa. Para fins de criação ou ampliação do número de cargos, ou para nomeações, devem ser observadas as restrições dos arts. 21, 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

1 É válida a contratação de servidor público, mediante concurso público, acima do número de cargos existentes em lei? A nomeação nula gera direitos aos contratados?

Resposta: A nomeação realizada acima do número de cargos criados e existentes em lei é nula, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e não gera efeitos jurídicos válidos em relação ao servidor nomeado.

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. [\(Vide ADI 2238\)](#)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [\(Vide ADI 2238\)](#)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: [\(Redação dada pela Lei Complementar n.º 178, de 2021\)](#)

I - receber transferências voluntárias;

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

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

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. [\(Redação dada pela Lei Complementar n.º 178, de 2021\)](#)

§ 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: [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 164, de 2018\)](#) [Produção de efeitos](#)

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 164, de 2018\)](#) [Produção de efeitos](#)

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais. [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 164, de 2018\)](#) [Produção de efeitos](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei Complementar n.º 164, de 2018\)](#) [Produção de efeitos](#)

Excepcionalmente, reconhece-se o direito à percepção dos salários e demais valores decorrentes do período efetivamente trabalhado, de modo a evitar o enriquecimento sem causa da Administração Pública.

A invalidação do ato de nomeação deve ocorrer mediante processo administrativo prévio, respeitado o contraditório e a ampla defesa, em razão de interferir na esfera individual dos interessados, conforme entendimento consolidado no Tema 138 do Supremo Tribunal Federal.

2 Na hipótese do concurso público estar dentro do seu prazo de validade, é possível recontratar o mesmo servidor que teve sua contratação invalidada ou deve ser convocado o próximo candidato da ordem classificatória?

Resposta: Declarada a nulidade da nomeação, o candidato retorna à situação anterior, restabelecendo-se a ordem de classificação do certame. Assim, desde que ainda vigente o prazo de validade do concurso (art. 37, inciso IV, da Constituição) e havendo cargo efetivo criado por lei específica (art. 37, inciso II, da Constituição), é possível nomear novamente o mesmo candidato cuja investidura foi invalidada, sempre respeitado o limite do quantitativo de cargos existentes e a ordem classificatória. Além disso, admite-se a convalidação do ato de nomeação, na hipótese de superveniência de lei que crie ou amplie os cargos necessários.

3 Ante a necessidade do aumento do número de cargos para a continuidade do serviço público, no momento do encaminhamento do projeto de lei de ampliação de cargos, será levado em conta no índice de despesa com pessoal atual, inclusive com os irregularmente contratados ou exclui as despesas com estes, diante da anulação das portarias?

Resposta: Todos os valores efetivamente pagos a título de pessoal integram o índice de despesa com pessoal, nos termos do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive aqueles decorrentes de nomeações posteriormente invalidadas, uma vez que geraram impacto financeiro sob o regime de competência. A exclusão somente opera para efeitos futuros, após cessada a despesa. Para fins de criação ou ampliação do número de cargos, ou para nomeações, devem ser observadas as restrições dos arts. 21, 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes; na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 12; e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, inciso VII, do Regimento Interno¹⁴.

¹⁴ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

Ouso divergir do nobre relator conforme a seguir.

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Ibaiti, na pessoa de seu representante legal, Sr. André Zanineti de Matos, em que são apresentadas as seguintes questões:

1. É válida a contratação de servidor público, mediante concurso público, acima do número de cargos existentes em lei? A nomeação nula gera direitos aos contratados?
2. Na hipótese do concurso público estar dentro do seu prazo de validade, após a invalidação da contratação é possível recontratar o mesmo servidor que teve sua contratação invalidada ou deve ser convocado o próximo candidato da ordem classificatória?
3. Ante a necessidade do aumento do número de cargos para a continuidade do serviço público, no momento do encaminhamento do projeto de lei de ampliação de cargos, será levado em conta no índice de despesa com pessoal atual, inclusive com os irregularmente contratados ou exclui as despesas com estes, diante da anulação das portarias?

A meu ver, não houve atendimento aos incisos II e III do art. 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁵, uma vez que o consulente se limitou a indagar suas dúvidas, sem especificar os dispositivos legais e regulamentares que seriam objeto da consulta. Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a quem também compete responder a consultas em tese de matéria de sua jurisdição:

Não se conhece de consulta que não apresenta com exatidão o questionamento que pretende ver respondido (Res. nº 22.419, de 19/09/2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto.)

Consulta eleitoral - inadequação. A consulta eleitoral pressupõe dúvida plausível quanto ao alcance de preceito da legislação, não servindo ao endosso de certa prática, pois o órgão que a responde surge, ao mesmo tempo, como o derradeiro a pronunciar-se no campo de possível conflito de interesses. (Ac. de 12/06/2012 no Cta nº 91390, rel. Min. Marco Aurélio.)

Consulta. Formulada a consulta mediante teor que não permita a compreensão, forçoso é assentar o não conhecimento. (Ac. de 11/04/2012 no Cta nº 4226, rel. Min. Marco Aurélio.)

Consulta. Ausência. Especificidade. - Se o questionamento formulado pelo consulente não detém a especificidade necessária, de modo a permitir um preciso enfrentamento da questão, não há como responder a consulta, porquanto seriam exigidas suposições e interpretações casuísticas (Res. nº 23.135, de 15/09/2009, rel. Min. Arnaldo Versiani.).

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 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;

15 Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

(...)

II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;

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

Dessa forma, já há motivo suficiente para não conhecer da presente consulta. Quanto ao mérito, vale citar a jurisprudência do TSE que elucida as razões do rigor no conhecimento de consultas, já que a generalização do questionamento pode gerar múltiplas respostas e soluções distintas para o mesmo caso, o que tornaria juridicamente inútil a resposta:

Consulta.

Inelegibilidade de prefeito municipal. Peculiaridades. Não conhecimento.

1. A atribuição legal estabelecida no art. 23, XII, do Código Eleitoral deve ser exercida com cautela, de forma a não gerar dúvidas ou desigualdades no momento da aplicação da lei aos casos concretos.

2. Os parâmetros para o conhecimento das consultas devem ser extremamente rigorosos, sendo imprescindível que os questionamentos sejam formulados em tese e, ainda, de forma simples e objetiva, sem que haja a possibilidade de se dar múltiplas respostas. (Ac. De 07/02/2012 na Cta nº 172450, rel. Min. Gilson Dipp.)

Consulta. Eleições 2004. Não se conhece da consulta quando formulada em termos muito amplos, em virtude de ser possível uma diversidade de hipóteses que podem reclamar soluções distintas. (Res. Nº 21.776, de 27/05/2004, rel. Min. Ellen Gracie; no mesmo sentido a Res. Nº 22.247, de 08/06/2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto.).

Consulta. Eleição 2004. Elegibilidade. Parentesco. Município distinto. Ausência de formulação.

(...)

III – Impede o conhecimento da consulta a formulação de itens não claros, com termos tão amplos, que possam alcançar diversas hipóteses, os quais podem reclamar soluções distintas. (Res. Nº 21.662, de 16/03/2004, rel. Min. Peçanha Martins.).

Preliminar. Não conhecimento. Desatendidos os pressupostos do art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral. 1. A presente consulta não pode ser conhecida, quando a indagação a ser respondida admite a ressalva de que a situação seja examinada caso a caso. 2. Ademais, eventual resposta desta Corte Eleitoral a esta consulta poderia redundar, em última análise, em manifestação acerca de conjuntura concreta, o que desborda do escopo previsto para essa seara. 3. Consulta não conhecida. (Ac. de 20/05/2014 no Cta nº 98861, rel. Min. Laurita Vaz.).

CONSULTA. MATÉRIA ELEITORAL. FORMULAÇÃO AMPLA. NÃO CONHECIMENTO. 1. Não se conhece da consulta quando formulada em termos muito amplos, em virtude de ser possível uma diversidade de hipóteses que podem reclamar soluções distintas. 2. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. 3. Consulta não conhecida. (TRE-CE, Consulta em Matéria Eleitoral nº 11.144, de 13/06/2006, Rel. Juiz Celso Albuquerque Macedo).

Conforme consignado no Acórdão nº 4.190/2015 – Pleno, não é demais lembrar que a jurisprudência do TSE firma a posição em relação a consultas eleitorais sem que o art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral¹⁶ (Lei Federal nº 4.737/1965) estipule critérios tão específicos como os da Lei Orgânica do TCE/PR. Portanto, não há razão para não adotar o mesmo rigor na Corte de Contas em relação ao que se faz na justiça eleitoral.

Face ao exposto, voto pelo não conhecimento da presente consulta.

16 Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, (...)

XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;

4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em CONHECER a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, pela RESPOSTA aos questionamentos, nos seguintes termos:

I - É válida a contratação de servidor público, mediante concurso público, acima do número de cargos existentes em lei? A nomeação nula gera direitos aos contratados?

Resposta: A nomeação realizada acima do número de cargos criados e existentes em lei é nula, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e não gera efeitos jurídicos válidos em relação ao servidor nomeado;

Excepcionalmente, reconhece-se o direito à percepção dos salários e demais valores decorrentes do período efetivamente trabalhado, de modo a evitar o enriquecimento sem causa da Administração Pública;

A invalidação do ato de nomeação deve ocorrer mediante processo administrativo prévio, respeitado o contraditório e a ampla defesa, em razão de interferir na esfera individual dos interessados, conforme entendimento consolidado no Tema 138 do Supremo Tribunal Federal;

II - Na hipótese do concurso público estar dentro do seu prazo de validade, é possível recontratar o mesmo servidor que teve sua contratação invalidada ou deve ser convocado o próximo candidato da ordem classificatória?

Resposta: Declarada a nulidade da nomeação, o candidato retorna à situação anterior, restabelecendo-se a ordem de classificação do certame. Assim, desde que ainda vigente o prazo de validade do concurso (art. 37, inciso IV, da Constituição) e havendo cargo efetivo criado por lei específica (art. 37, inciso II, da Constituição), é possível nomear novamente o mesmo candidato cuja investidura foi invalidada, sempre respeitado o limite do quantitativo de cargos existentes e a ordem classificatória. Além disso, admite-se a convalidação do ato de nomeação, na hipótese de superveniência de lei que crie ou amplie os cargos necessários;

III - Ante a necessidade do aumento do número de cargos para a continuidade do serviço público, no momento do encaminhamento do projeto de lei de ampliação de cargos, será levado em conta no índice de despesa com pessoal atual, inclusive com os irregularmente contratados ou exclui as despesas com estes, diante da anulação das portarias?

Resposta: Todos os valores efetivamente pagos a título de pessoal integram o índice de despesa com pessoal, nos termos do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive aqueles decorrentes de nomeações posteriormente invalidadas,

uma vez que geraram impacto financeiro sob o regime de competência. A exclusão somente opera para efeitos futuros, após cessada a despesa. Para fins de criação ou ampliação do número de cargos, ou para nomeações, devem ser observadas as restrições dos arts. 21, 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

IV – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes; na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 12; e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, inciso VII, do Regimento Interno¹⁷.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO (voto vencedor), MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

O Conselheiro Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (vencido), apresentou voto pelo não conhecimento da consulta.

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

Plenário Virtual, 6 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência

¹⁷ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) § 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)

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;

PAGAMENTO CUMULATIVO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO – DIÁRIA – DESLOCAMENTO

PROCESSO Nº : 476696/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND
INTERESSADO : MARCEL HENRIQUE MICHELETTI, OSMAR APARECIDO RINKI
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3450/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Pagamento cumulativo de auxílio alimentação e diária. Impossibilidade. Duplicidade de benefício que redunde em desvio de finalidade quanto à parcela concomitante. Ofensa à legalidade, moralidade e economicidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND, por seu Prefeito Municipal, Sr. Omar Aparecido Rinki, em que questiona a possibilidade de pagamento cumulativo do auxílio-alimentação e das diárias a servidor municipal, nos seguintes termos:

a) É juridicamente possível o pagamento cumulativo de auxílio alimentação e diárias quando o servidor municipal se encontra em deslocamento fora da sede do Município, para o exercício de suas funções?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico (peça nº 04), do qual se extrai, em suma, opinativo no seguinte sentido:

O pagamento cumulativo de auxílio-alimentação com diárias nos dias de deslocamento implica indenização em duplicidade pelo mesmo fato gerador (alimentação), violando, notadamente, os princípios da moralidade, da razoabilidade e da economicidade. Nesse sentido, o auxílio-alimentação pressupõe a presença do servidor em sua unidade habitual, enquanto as diárias substituem essa verba, pois englobam o custo com alimentação durante o deslocamento. A cumulação configura *bis in idem* indenizatório. Diante de todo o exposto, esta Procuradoria opina-se que juridicamente não é admissível o pagamento cumulativo de auxílio-alimentação e diárias a servidor público municipal nos dias em que este estiver afastado da sede com percepção de diária, sob pena de afronta aos princípios da moralidade, legalidade e vedação ao enriquecimento sem causa.

Após manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 94/25, peça nº 08), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização identificou que a resposta à Consulta afetará a atividade fiscalizatória, requerendo a tramitação do feito após o julgamento (Informação 1104/25 – peça 09).

Por sua vez, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, por meio da Instrução nº 490/25 (peça nº 12), manifestou-se no seguinte sentido:

É juridicamente possível o pagamento cumulativo de auxílio-alimentação e diárias quando o servidor municipal se encontra em deslocamento fora da sede do Município, para o exercício de suas funções? Não. O auxílio alimentação é inacumulável com outros de espécie semelhante ou com vantagem pessoal originária de qualquer forma de auxílio ou benefício alimentação. Deverá ser descontado das diárias o valor já concedido a título de auxílio alimentação, de forma proporcional aos dias de deslocamento.

De igual modo se deu o posicionamento do Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer nº 313/25-PGC (peça nº 13), opinou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta negativa ao questionamento formulado, nos termos da instrução técnica, reconhecendo a impossibilidade jurídica de pagamento cumulativo de auxílio-alimentação e diárias ao servidor municipal em deslocamento fora da sede.

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, pontuo que extraídos as Leis Municipais mencionadas pelo consulente, as questões formuladas são objetivas e versam sobre matéria de competência desta Corte, possuindo nítido efeito multiplicador, restando demonstrado o relevante interesse público de forma a possibilitar a sua admissibilidade, consoante autorizado pelo § 1º do art. 311 do RITCE/PR.

Destarte, satisfeitas as exigências arroladas no art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005, conheço da presente consulta e passo à análise do seu mérito.

O Município de Assis Chateaubriand formulou a consulta em que questiona a possibilidade de pagamento cumulativo do auxílio-alimentação e das diárias a servidor público municipal que se encontra em deslocamento fora da sede do Município para o exercício de suas funções.

Convém esclarecer que a dúvida se apresenta pertinente na medida em que havendo previsão de pagamento dessas verbas, resguardada a autonomia federativa para se estabelecer a forma como os benefícios são pagos, diante da necessidade de se observar dos princípios da legalidade, da moralidade e da economicidade, coexistiriam verbas com a finalidade similar.

Afinal, ainda que na composição da diária sejam normalmente previstos outros custos, como estadia e locomoção, há também a parcela comum ao benefício de auxílio alimentação, cuja finalidade é de indenizar as despesas com a alimentação do servidor.

Desta feita, a coexistência de ambas para o período em que o servidor estiver deslocado de seu local de trabalho, a serviço, fazendo jus à diária, caracterizaria duplicidade de benefício e redundaria em desvio de finalidade quanto à parcela concomitante.

Consoante dispôs a unidade técnica na instrução desta Consulta:

Portanto, sendo a verba, denominada diária, destinada a cobrir gastos com alimentação e hospedagem quando o servidor se encontrar fora da sede da Prefeitura, é perceptível que nos períodos que o servidor receber as diárias não possa receber outra verba destinada a custear sua alimentação, no caso o auxílio alimentação.

Tanto a diária quanto o auxílio alimentação são verbas indenizatórias, possuindo o mesmo fim, como acertadamente considerado no parecer jurídico mencionado: “subsidiar as despesas com a alimentação realizadas pelo servidor no decorrer de sua jornada de trabalho, como forma de assegurar condições mínimas para o desempenho de suas atribuições funcionais.

Em precedente em que se discutiu a possibilidade de pagamento de auxílio alimentação concomitante ao fornecimento de alimentação, este Tribunal já externou entendimento semelhante ao supra desenvolvido, vejamos:

Ementa: Consulta. Município de Itaipulândia. Questionamentos acerca da possibilidade pagamento de auxílio alimentação e fornecimento de alimentação a servidores públicos efetivos e temporários e a empregados terceirizados. Instrução da unidade técnica e parecer do Ministério Público pela resposta parcialmente positiva aos questionamentos. Voto pela resposta parcialmente positiva, nos seguintes termos: 1. Pela possibilidade de fornecimento dos benefícios, de acordo com a autonomia federativa municipal, para servidores efetivos e temporários, desde que haja previsão legal, com impossibilidade de cumulação.[...]

FUNDAMENTAÇÃO.

[...] Relevante citar o apontado pelo *Parquet* no sentido de que cabe ao município, dentro de sua autonomia federativa, a escolha dentre o benefício de auxílio alimentação e o fornecimento da refeição, uma vez que a cumulação dos benefícios teria dispêndio duplo para a mesma finalidade ou, dito de outra forma, desvio de finalidade de uma das medidas, já que a alimentação atendida pelo fornecimento direto implicaria no caráter de aumento da remuneração de eventual auxílio fornecido. [...] – realcei.

(Consulta 298886/22, Rel. CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI, Acórdão nº 2761/23 – Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2023).

Interessante citar a sistemática adotada por esta Corte, mencionada alhures pela unidade técnica, e que impede que ambas as verbas sejam pagas de modo cumulativo aos seus servidores:

A exemplo nesta Corte, temos a Portaria nº 530/24 que trata da concessão de diárias aos servidores do TCE/PR1 e a Lei Estadual 17.947/14 que instituiu o auxílio-alimentação. Quando um servidor se afasta de sede a trabalho, ele recebe diária, e, é neste valor das diárias que é descontado o valor pago a título de alimentação, proporcional aos dias afastados da sede. Ou seja, o auxílio é pago mensalmente em sua totalidade e no pagamento do valor das diárias a alimentação é descontada.

Estabelecidas essas premissas, passo a responder aos questionamentos:

É juridicamente possível o pagamento cumulativo de auxílio-alimentação e diárias quando o servidor municipal se encontra em deslocamento fora da sede do Município, para o exercício de suas funções?

Resposta: Não. O pagamento cumulativo de auxílio alimentação e diária por

deslocamento, caracteriza duplicidade de benefício e redundante em desvio de finalidade quanto à parcela concomitante, ferindo a legalidade, moralidade e economicidade.

Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determina-se as seguintes medidas:

- a) remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;
- b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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 responder a presente Consulta nos seguintes termos:

I - É juridicamente possível o pagamento cumulativo de auxílio-alimentação e diárias quando o servidor municipal se encontra em deslocamento fora da sede do Município, para o exercício de suas funções?

Resposta: Não. O pagamento cumulativo de auxílio alimentação e diária por deslocamento, caracteriza duplicidade de benefício e redundante em desvio de finalidade quanto à parcela concomitante, ferindo a legalidade, moralidade e economicidade;

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

- a) remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;
- b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros 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 dezembro de 2025 – Sessão Virtual nº 23.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

VEÍCULO OFICIAL

MULTA – PAGAMENTO – RESPONSABILIZAÇÃO

PROCESSO Nº : 130773/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEJARA DO OESTE
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEJARA DO OESTE, JOSE VALDIR DOS SANTOS
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3003/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Multas de trânsito. Veículos oficiais. Necessidade de lei local e mecanismos internos para responsabilização e cobrança do condutor. Pagamento das multas pelo ente público com posterior cobrança do responsável. Ressarcimento ao erário.

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

Trata-se de consulta formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ITAPEJARA D'OESTE, por meio de seu presidente em exercício, onde se questiona o seguinte:

- a) A inadimplência e recusa de pagamento por parte de motorista ex-servidor, que praticou infração de trânsito na condução do veículo oficial da Câmara de Vereadores, possibilita que o Poder Público arque com o pagamento da multa para possibilitar que o veículo seja utilizado sem qualquer restrição de circulação?
- b) Existe a possibilidade da Câmara de Vereadores, pela Presidência, autorizar a quitação das multas já vencidas e, posteriormente, cobrar extrajudicialmente por meio de procedimento administrativo, o ex-servidor condutor do veículo oficial que praticou as infrações de trânsito?

Acompanha a consulta parecer firmado pelo Assessor Jurídico da Câmara, o qual esclarece que, conforme a Resolução n. 001/2013, o condutor é responsável pelas infrações cometidas com veículo oficial e deve ressarcir os cofres públicos. No entanto, defende que para garantir a regular circulação do veículo, a Administração pode quitar as multas e, depois, cobrar os valores do responsável por meio de processo administrativo, com garantia do contraditório e ampla defesa. Alega que esse entendimento é respaldado pelo Tribunal de Contas do Paraná, pelo Código de Trânsito Brasileiro (art. 257) e pelo princípio da responsabilidade objetiva da Administração.

Portanto, conclui que a Câmara pode pagar as multas, mas deve buscar o ressarcimento do ex-servidor infrator.

Pelo Despacho nº 405/25-GCMRMS (peça 07) recebi a consulta e determinei a remessa à Escola de Gestão Pública.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou decisões que tangenciam o tema ora em exame, conforme Informação nº 56/25 (peça 9).

Posteriormente os autos foram encaminhados à Coordenadoria Geral de Fiscalização, a qual declarou que o tema tratado nos autos pode impactar diretamente nas atividades de fiscalização realizadas pela Casa.

Na Instrução nº 97/25-CAIS (peça 13), a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, destaca que, embora exista normativa interna¹ sobre o uso de veículos oficiais e a responsabilidade por infrações, a análise da consulta exige considerar quatro aspectos: (1) responsabilidade pelo pagamento das multas; (2) mecanismos internos de identificação e cobrança do condutor; (3) ressarcimento ao erário; e (4) possibilidade de pagamento das multas pelo Poder Público.

Aponta que a responsabilização do condutor depende de lei local que regulamente a cobrança, assegurando o contraditório e a ampla defesa. Ressalta, ainda, a necessidade de mecanismos administrativos eficazes para identificar quem conduzia o veículo em cada situação, além de normas claras sobre o direito de defesa do condutor. Caso não seja possível identificar o condutor, ou a infração não seja de sua responsabilidade direta, a multa poderá recair sobre a Administração.

Por fim, justifica que o ente público deve arcar com o pagamento da multa para manter o veículo em situação regular, podendo, posteriormente, promover a cobrança do responsável por meio de processo administrativo.

O Parecer n. 188/2025 (peça 14) do Ministério Público de Contas, de lavra do Dr. GABRIEL GUY LÉGER, salienta que existem duas formas de responsabilização por infrações de trânsito: do condutor, por atos na direção, e do proprietário, por irregularidades no veículo. No caso de infração cometida por condutor de veículo oficial, aplica-se o art. 257, § 3º do CTB, sendo obrigação do proprietário indicar o responsável, sob pena de arcar com a multa.

Opina, ainda, que identificado o condutor infrator, a Administração deve notificá-lo para pagar ou contestar a multa. Se ele não o fizer no prazo legal, o órgão público pode quitar a infração para evitar restrições ao veículo, mas deve cobrar o valor do servidor por meio de processo administrativo ou judicial, garantindo contraditório e ampla defesa. É recomendável que norma local regulamente também essa forma de cobrança.

Ao final, alerta que quanto aos veículos do Poder Legislativo Municipal, este não possui legitimidade para inscrever valores em dívida ativa ou executar judicialmente. Assim, após encerrado o processo administrativo e persistindo a recusa de ressarcimento pelo servidor, o caso deve ser encaminhado ao Poder Executivo

¹ Resolução nº 001/2013: (...) Art. 5º - O condutor do veículo oficial será responsável por eventuais infrações de trânsito que venha cometer, obrigando-se a ressarcir aos cofres públicos os valores dela decorrentes.

Municipal, responsável pela inscrição em dívida ativa e execução, conforme o art. 39 da Lei nº 4.320/1964 e demais normas aplicáveis.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Satisfeitas as exigências arroladas no art. 311 do Regimento Interno, conheço da presente consulta e passo à análise do seu mérito.

O Presidente em exercício da Câmara Municipal de Itapejara do Oeste, José Valdir dos Santos, formulou a presente consulta visando respostas quanto a responsabilidade pelo pagamento de multas de trânsito aplicadas a condutores de veículos oficiais.

Corroborando o exposto na instrução de peça 13, convém destacar que o proprietário do veículo é responsável direto pelo pagamento da multa de trânsito, mesmo que a infração tenha sido cometida por outro condutor, conforme dispõe o art. 257 do CTB.

No caso de veículos oficiais, o Poder Público, como proprietário, deve pagar a multa para manter o veículo regular, mas possui o direito de regresso contra o servidor condutor para ressarcimento. Assim, o servidor que cometeu a infração deve arcar com o custo, sem eximir a Administração da obrigação de pagamento imediato, em razão da responsabilidade objetiva atribuída pela lei.

Para responsabilizar o condutor de veículo oficial pelo pagamento de multas de trânsito por ele cometidas, é imprescindível a existência de lei local que discipline expressamente a cobrança dos valores decorrentes dessas infrações, conforme o princípio da legalidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal. Essa norma deve estabelecer claramente os procedimentos para a cobrança, incluindo a possibilidade de desconto em folha de pagamento, desde que haja autorização prévia e expressa do servidor, respeitando-se o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa antes da imposição da penalidade.

Inicialmente, o servidor deve ser formalmente notificado por meio de comunicado e solicitação para apresentação, assegurando a correta identificação do condutor por meio de mecanismos internos eficazes e documentados. Ressalte-se que a existência desses controles é essencial para garantir a atribuição precisa da responsabilidade, evitando prejuízos ao erário e garantindo a transparência do processo administrativo.

Assim, a imputação da responsabilidade pelo pagamento das multas não depende apenas da existência de legislação local específica, mas também da implementação de procedimentos administrativos rigorosos que possibilitem a identificação inequívoca do condutor no momento da infração ou posteriormente.

O Poder Público deve, portanto, dispor de regulamentação clara e controles efetivos que assegurem a responsabilização adequada, prevenindo danos financeiros à administração pública decorrentes de infrações de trânsito cometidas por servidores.

Ressalte-se que, a instauração de procedimento administrativo para o pagamento ou regresso da multa deve sempre oportunizar o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV, Constituição).

Além da possibilidade da exigência de pagamento da multa pelo agente público, deve haver, sempre que necessário, apuração de falta funcional por desídia ou negligência do agente público na condução do veículo.

Por último, vale ressaltar o aviso do Ministério Público de que o Poder Legislativo Municipal não detém autoridade para registrar valores na dívida ativa nem para promover ações judiciais de cobrança. Portanto, uma vez finalizado o procedimento administrativo e permanecendo a negativa do servidor em efetuar o ressarcimento, o caso deve ser encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que é o órgão competente para proceder à inscrição na dívida ativa e à execução judicial, conforme estabelece o artigo 39 da Lei nº 4.320/1964 e as demais disposições legais aplicáveis.

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

a) A inadimplência e recusa de pagamento por parte de motorista ex-servidor, que praticou infração de trânsito na condução do veículo oficial da Câmara de Vereadores, possibilita que o Poder Público arque com o pagamento da multa para possibilitar que o veículo seja utilizado sem qualquer restrição de circulação?

Resposta: A responsabilidade direta pelo pagamento da multa de trânsito é sempre do proprietário do veículo, mesmo que a infração tenha sido cometida por outro condutor, conforme dispõe o art. 257 do CTB. Comprovada documentalmente a utilização do veículo oficial pelo servidor na data da infração, a inadimplência ou recusa do infrator autoriza o órgão público proprietário a pagar a multa, evitando a restrição do veículo e a infração do art. 230, inciso V, do CTB. Se o infrator não for identificado no auto, o órgão deve informar a autoridade de trânsito sobre o condutor responsável, conforme art. 257, §7º do CTB, para evitar a penalidade agravada do §8º (pagamento em dobro para pessoas jurídicas). A tanto, é essencial que a Administração Pública crie norma interna para controlar os servidores autorizados a dirigir os veículos oficiais, garantindo registros que comprovem quem conduziu o veículo em cada ocasião.

b) Existe a possibilidade da Câmara de Vereadores, pela Presidência, autorizar a quitação das multas já vencidas e, posteriormente, cobrar extrajudicialmente por meio de procedimento administrativo, o ex-servidor condutor do veículo oficial que praticou as infrações de trânsito?

Resposta: É dever da Administração Pública instaurar processo administrativo ou judicial contra o servidor infrator para cobrar, em regresso, os valores gastos no pagamento da multa, garantindo o direito ao contraditório e à ampla defesa. Além disso, recomenda-se que o ato normativo local, que regula o controle dos servidores autorizados a dirigir veículos oficiais, estabeleça também os procedimentos para cobrança dos condutores inadimplentes. Contudo, o Poder Legislativo Municipal não detém autoridade para registrar valores na dívida ativa nem para promover ações judiciais de cobrança. Portanto, uma vez finalizado o procedimento administrativo e permanecendo a negativa do servidor em efetuar o ressarcimento, o caso deve ser encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que é o órgão competente para proceder à inscrição na dívida ativa e à execução judicial, conforme estabelece o artigo 39 da Lei nº 4.320/1964 e as demais disposições legais aplicáveis.

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 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste, em que foram formuladas as seguintes questões:

- a) A inadimplência e recusa de pagamento por parte de motorista ex-servidor, que praticou infração de trânsito na condução do veículo oficial da Câmara de Vereadores, possibilita que o Poder Público arque com o pagamento da multa para possibilitar que o veículo seja utilizado sem qualquer restrição de circulação?
- b) Existe a possibilidade da Câmara de Vereadores, pela Presidência, autorizar a quitação das multas já vencidas e, posteriormente, cobrar extrajudicialmente por meio de procedimento administrativo, o ex-servidor condutor do veículo oficial que praticou as infrações de trânsito?

A meu ver, não houve atendimento aos incisos II e III do art. 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005², uma vez que o consulente se limitou a indagar suas dúvidas, sem especificar os dispositivos legais e regulamentares que seriam objeto da consulta. Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a quem também compete responder a consultas em tese de matéria de sua jurisdição:

2 Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

(...)

II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;

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

Não se conhece de consulta que não apresenta com exatidão o questionamento que pretende ver respondido (Res. nº 22.419, de 19/09/2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto.)

Consulta eleitoral - inadequação. A consulta eleitoral pressupõe dúvida plausível quanto ao alcance de preceito da legislação, não servindo ao endosso de certa prática, pois o órgão que a responde surge, ao mesmo tempo, como o derradeiro a pronunciar-se no campo de possível conflito de interesses. (Ac. de 12/06/2012 no Cta nº 91390, rel. Min. Marco Aurélio.)

Consulta. Formulada a consulta mediante teor que não permita a compreensão, forçoso é assentar o não conhecimento. (Ac. de 11/04/2012 no Cta nº 4226, rel. Min. Marco Aurélio.)

Consulta. Ausência. Especificidade. - Se o questionamento formulado pelo consulente não detém a especificidade necessária, de modo a permitir um preciso enfrentamento da questão, não há como responder à consulta, porquanto seriam exigidas suposições e interpretações casuísticas (Res. nº 23.135, de 15/09/2009, rel. Min. Arnaldo Versiani.).

Dessa forma, já há motivo suficiente para não conhecer da presente consulta. Quanto ao mérito, vale citar a jurisprudência do TSE que elucida as razões do rigor no conhecimento de consultas, já que a generalização do questionamento pode gerar múltiplas respostas e soluções distintas para o mesmo caso, o que tornaria juridicamente inútil a resposta:

Consulta.

Inelegibilidade de prefeito municipal. Peculiaridades. Não conhecimento.

1. A atribuição legal estabelecida no art. 23, XII, do Código Eleitoral deve ser exercida com cautela, de forma a não gerar dúvidas ou desigualdades no momento da aplicação da lei aos casos concretos.

2. Os parâmetros para o conhecimento das consultas devem ser extremamente rigorosos, sendo imprescindível que os questionamentos sejam formulados em tese e, ainda, de forma simples e objetiva, sem que haja a possibilidade de se dar múltiplas respostas. (Ac. De 07/02/2012 na Cta nº 172450, rel. Min. Gilson Dipp.)

Consulta. Eleições 2004. Não se conhece da consulta quando formulada em termos muito amplos, em virtude de ser possível uma diversidade de hipóteses que podem reclamar soluções distintas. (Res. Nº 21.776, de 27/05/2004, rel. Min. Ellen Gracie; no mesmo sentido a Res. Nº 22.247, de 08/06/2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto.).

Consulta. Eleição 2004. Elegibilidade. Parentesco. Município distinto. Ausência de formulação.

(...)

III – Impede o conhecimento da consulta a formulação de itens não claros, com termos tão amplos, que possam alcançar diversas hipóteses, os quais podem reclamar soluções distintas. (Res. Nº 21.662, de 16/03/2004, rel. Min. Peçanha Martins.).

Preliminar. Não conhecimento. Desatendidos os pressupostos do art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral. 1. A presente consulta não pode ser conhecida, quando a indagação a ser respondida admite a ressalva de que a situação seja examinada caso a caso. 2. Ademais, eventual resposta desta Corte Eleitoral a esta consulta poderia redundar, em última análise, em manifestação acerca de conjuntura concreta, o que desborda do escopo previsto para essa seara. 3. Consulta não conhecida. (Ac. de 20/05/2014 no Cta nº 98861, rel. Min. Laurita Vaz.).

CONSULTA. MATÉRIA ELEITORAL. FORMULAÇÃO AMPLA. NÃO CONHECIMENTO. 1. Não se conhece da consulta quando formulada em

termos muito amplos, em virtude de ser possível uma diversidade de hipóteses que podem reclamar soluções distintas. 2. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. 3. Consulta não conhecida. (TRE-CE, Consulta em Matéria Eleitoral nº 11.144, de 13/06/2006, Rel. Juiz Celso Albuquerque Macedo).

Conforme consignado no Acórdão nº 4.190/2015 – Pleno, não é demais lembrar que a jurisprudência do TSE firma a posição em relação a consultas eleitorais sem que o art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral³ (Lei Federal nº 4.737/1965) estipule critérios tão específicos como os da Lei Orgânica do TCE/PR. Portanto, não há razão para não adotar o mesmo rigor na Corte de Contas em relação ao que se faz na justiça eleitoral.

Face ao exposto, voto pelo não conhecimento da presente consulta.

4 DA DECISÃO

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

I - A inadimplência e recusa de pagamento por parte de motorista ex-servidor, que praticou infração de trânsito na condução do veículo oficial da Câmara de Vereadores, possibilita que o Poder Público arque com o pagamento da multa para possibilitar que o veículo seja utilizado sem qualquer restrição de circulação?

Resposta: A responsabilidade direta pelo pagamento da multa de trânsito é sempre do proprietário do veículo, mesmo que a infração tenha sido cometida por outro condutor, conforme dispõe o art. 257 do CTB. Comprovada documentalmente a utilização do veículo oficial pelo servidor na data da infração, a inadimplência ou recusa do infrator autoriza o órgão público proprietário a pagar a multa, evitando a restrição do veículo e a infração do art. 230, inciso V, do CTB. Se o infrator não for identificado no auto, o órgão deve informar a autoridade de trânsito sobre o condutor responsável, conforme art. 257, §7º do CTB, para evitar a penalidade agravada do §8º (pagamento em dobro para pessoas jurídicas). A tanto, é essencial que a Administração Pública crie norma interna para controlar os servidores autorizados a dirigir os veículos oficiais, garantindo registros que comprovem quem conduziu o veículo em cada ocasião;

II - Existe a possibilidade da Câmara de Vereadores, pela Presidência, autorizar a quitação das multas já vencidas e, posteriormente, cobrar extrajudicialmente por

3 Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, (...)

XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;

meio de procedimento administrativo, o ex-servidor condutor do veículo oficial que praticou as infrações de trânsito?

Resposta: É dever da Administração Pública instaurar processo administrativo ou judicial contra o servidor infrator para cobrar, em regresso, os valores gastos no pagamento da multa, garantindo o direito ao contraditório e à ampla defesa. Além disso, recomenda-se que o ato normativo local, que regula o controle dos servidores autorizados a dirigir veículos oficiais, estabeleça também os procedimentos para cobrança dos condutores inadimplentes. Contudo, o Poder Legislativo Municipal não detém autoridade para registrar valores na dívida ativa nem para promover ações judiciais de cobrança. Portanto, uma vez finalizado o procedimento administrativo e permanecendo a negativa do servidor em efetuar o ressarcimento, o caso deve ser encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que é o órgão competente para proceder à inscrição na dívida ativa e à execução judicial, conforme estabelece o artigo 39 da Lei nº 4.320/1964 e as demais disposições legais aplicáveis;

III - 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; 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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor) e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

O Conselheiro Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (vencido), apresentou voto pelo não conhecimento da Consulta.

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

Plenário Virtual, 23 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 15.281, de 5 de dezembro de 2025 Publicada no DOU de 8 dez. 2025	Altera a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para dispor sobre a criação de estratégia de saúde direcionada às mulheres alcoolistas.
Lei nº 15.280, de 5 de dezembro de 2025 Publicada no DOU de 8 dez. 2025	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para agravar a pena dos crimes contra a dignidade sexual de pessoa vulnerável; o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para prever medidas protetivas de urgência a vítimas de crimes contra a dignidade sexual e em situação de especial vulnerabilidade; a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a monitoração eletrônica dos condenados por crime contra a dignidade sexual; a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer mecanismos de proteção a crianças e a adolescentes vítimas de crimes contra a dignidade sexual; e a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para assegurar assistência psicológica e social especializada às pessoas com deficiência vítimas de crimes contra a dignidade sexual e a suas famílias.
Lei nº 15.279, de 2 de dezembro de 2025 Publicada no DOU de 3 dez. 2025	Estabelece a isenção de tributos federais para a doação de medicamentos aos órgãos da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e às entidades reconhecidas como de utilidade pública.
Lei nº 15.276, de 28 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 1 dez. 2025	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para garantir o acesso a água potável nas instituições de ensino.
Lei nº 15.272, de 26 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 27 nov. 2025	Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre as circunstâncias que recomendam a conversão da prisão em flagrante em preventiva, sobre a coleta de material biológico para obtenção e armazenamento do perfil genético do custodiado e sobre os critérios para aferição da periculosidade do agente para concessão de prisão preventiva, inclusive quando da audiência de custódia.
Lei nº 15.270, de 26 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 27 nov. 2025	Altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para instituir a redução do imposto sobre a renda devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas; e dá outras providências.

Lei nº 15.269, de 24 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 25 nov. 2025	Moderniza o marco regulatório do setor elétrico para promover a modicidade tarifária e a segurança energética, estabelece as diretrizes para a regulamentação da atividade de armazenamento de energia elétrica, prevê medidas para facilitar a comercialização do gás natural da União, cria incentivo para sistemas de armazenamento de energia em baterias, altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, a Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, a Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, a Lei nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015, a Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, a Lei nº 14.990, de 27 de setembro de 2024, a Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, e a Lei nº 15.235, de 8 de outubro de 2025, e dá outras providências.
Lei nº 15.267, de 21 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 24 nov. 2025	Altera a Lei nº 9.797, de 6 de maio de 1999, para incluir a garantia de assistência fisioterapêutica aos pacientes submetidos a cirurgia de mastectomia.
Lei nº 15.266, de 21 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 24 nov. 2025	Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para prever o uso do Sistema de Compras Expressas (Sicx) na contratação de bens e serviços comuns padronizados.
Lei nº 15.265, de 21 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 21 nov. 2025	Institui o Regime Especial de Atualização e Regularização Patrimonial (Rearp), dispõe sobre a tributação das operações de empréstimo de títulos ou valores mobiliários no País e a tributação das operações de cobertura de riscos (hedge) e altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.481, de 13 de agosto de 1997, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.779, de 25 de novembro de 2003, e 14.818, de 16 de janeiro de 2024.
Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 17 nov. 2025	Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Lei nº 15.260, de 12 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 13 nov. 2025	Altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.
Lei nº 15.256, de 12 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 13 nov. 2025	Altera a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, para incentivar a realização da investigação diagnóstica do transtorno do espectro autista em pessoas adultas e idosas.
Lei nº 15.255, de 10 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 11 nov. 2025	Altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para dispor sobre o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas escolas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e nas demais escolas federais.
Lei nº 15.249, de 3 de novembro de 2025 Publicada no DOU de 4 nov. 2025	Altera a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 (Lei da Acessibilidade), e a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para dispor sobre a instalação de sistemas de comunicação aumentativa e alternativa de baixa tecnologia em espaços públicos e abertos ao público, com vistas à promoção da acessibilidade da pessoa com necessidades complexas de comunicação.

Lei nº 15.247, de 31 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 3 nov. 2025	Dispõe sobre o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Compromisso).
Lei nº 15.246, de 31 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 31 out. 2025	Altera a Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025.
Lei nº 15.245, de 29 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 30 out. 2025	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para dispor sobre o crime de associação criminosa, a Lei nº 12.694, de 24 de julho de 2012, para ampliar a proteção pessoal dos agentes públicos ou processuais envolvidos no combate ao crime organizado, e a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, para tipificar as condutas de obstrução de ações contra o crime organizado e de conspiração para obstrução de ações contra o crime organizado.
Lei nº 15.243, de 28 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 29 out. 2025	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para garantir assistência integral e multiprofissional à criança e ao adolescente dependentes químicos e/ou com problemas decorrentes do uso de drogas.
Lei nº 15.240, de 28 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 29 out. 2025	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para caracterizar o abandono afetivo como ilícito civil.
Lei nº 15.236, de 16 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 17 out. 2025	Altera a Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, para modificar disposições relativas ao Fundo Garantia-Safra e ao Benefício Garantia-Safra.
Lei nº 15.234, de 7 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 8 out. 2025	Cria causa de aumento de pena para o crime de vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar, ainda que gratuitamente, de qualquer forma, a criança ou a adolescente, bebida alcoólica ou, sem justa causa, outros produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, no caso de a criança ou o adolescente utilizar ou consumir o produto.
Lei nº 15.233, de 7 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 8 out. 2025	Institui o Programa Agora Tem Especialistas; dispõe sobre o Grupo Hospitalar Conceição S.A.; altera as Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), 8.958, de 20 de dezembro de 1994, 9.656, de 3 de junho de 1998, 12.732, de 22 de novembro de 2012, 12.871, de 22 de outubro de 2013, e 13.958, de 18 de dezembro de 2019.
Lei nº 15.232, de 6 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 7 out. 2025	Altera a Lei nº 13.819, de 26 de abril de 2019, que institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, para prever ações direcionadas às pessoas psicossocialmente mais vulneráveis ou com maiores riscos de desenvolvimento de doenças ou transtornos mentais que aumentem o risco de violência autoprovocada, como automutilação e suicídio.
Lei nº 15.231, de 6 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 7 out. 2025	Altera as Leis nºs 13.819, de 26 de abril de 2019, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a notificação ao Conselho Tutelar, pelos estabelecimentos de ensino, dos casos de violência neles ocorridos, especialmente automutilação e suicídio.
Lei nº 15.230, de 2 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 3 out. 2025	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para disciplinar a aferição da idade de elegibilidade e para dispor sobre o uso de panfletos em sistema Braille nas campanhas eleitorais dos candidatos aos cargos majoritários.
Lei nº 15.229, de 2 de outubro de 2025 Publicada no DOU de 3 out. 2025	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever que o estelionato cometido contra pessoa com deficiência procede-se mediante ação penal pública incondicionada.

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar nº 222, de 26 de novembro de 2025 Publicado no DOU de 27 nov. 2025	Dispõe sobre condições e limites para a concessão, a ampliação ou a prorrogação de incentivos fiscais ao esporte pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios; altera a Lei nº 14.260, de 8 de dezembro de 2021; e revoga a Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006 (Lei de Incentivo ao Esporte).
Lei Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2025 Publicado no DOU de 18 nov. 2025	Dispõe sobre projetos estratégicos em defesa nacional.
Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 3 nov. 2025	Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração.

1.3 DECRETOS

Decreto nº 12.774, de 9 de dezembro de 2025 Publicado no DOU de 9 dez. 2025	Altera o Decreto nº 12.500, de 11 de junho de 2025, que regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes.
Decreto nº 12.772, de 5 de dezembro de 2025 Publicado no DOU de 8 dez. 2025	Institui a Política Nacional de Acesso ao Sistema de Transmissão.
Decreto nº 12.771, de 5 de dezembro de 2025 Publicado no DOU de 8 dez. 2025	Institui a Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável e altera o Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024, para dispor sobre a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável.
Decreto nº 12.768, de 5 de dezembro de 2025 Publicado no DOU de 8 dez. 2025	Dispõe sobre o Comitê Técnico Consultivo Permanente do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa.
Decreto nº 12.763, de 28 de novembro de 2025 Publicado no DOU de 28 nov. 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 12.762, de 26 de novembro de 2025 Publicado no DOU de 27 nov. 2025	Altera o Decreto nº 11.971, de 1º de abril de 2024, que dispõe sobre o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e sobre a base de cálculo de que tratam o § 1º e o § 4º do art. 16 da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.
Decreto nº 12.758, de 25 de novembro de 2025 Publicado no DOU de 26 nov. 2025	Dispõe sobre a qualificação do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
Decreto nº 12.757, de 24 de novembro de 2025 Publicado no DOU de 25 nov. 2025	Altera o Decreto nº 10.606, de 22 de janeiro de 2021, para dispor sobre o Sistema Integrado de Informações do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura e extinguir o Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura.
Decreto nº 12.724, de 18 de novembro de 2025 Publicado no DOU de 19 nov. 2025	Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 76 entre os Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) Signatários do Tratado de Assunção e a República do Panamá – ACE76, firmado pela República Federativa do Brasil, pela República Argentina, pela República do Paraguai, pela República Oriental do Uruguai e pela República do Panamá.

Decreto nº 12.716, de 12 de novembro de 2025 Publicado no DOU de 13 nov. 2025	Altera o Decreto nº 7.646, de 21 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde e sobre o processo administrativo para incorporação, exclusão e alteração de tecnologias em saúde pelo Sistema Único de Saúde.
Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025 Publicado no DOU de 12 nov. 2025	Altera o Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, para dispor sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador e estabelecer parâmetros e condições aplicáveis às modalidades de auxílio-refeição e auxílio-alimentação, nos termos do disposto na Lei nº 14.442, de 2 de setembro de 2022.
Decreto nº 12.710, de 5 de novembro de 2025 Publicado no DOU de 6 nov. 2025	Institui o Plano Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos.
Decreto nº 12.709, de 31 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 3 nov. 2025	Regulamenta a fiscalização de produtos de origem vegetal estabelecida pela Lei nº 7.678, de 8 de novembro de 1988, pelo art. 27-A, caput, inciso IV, e § 1º, inciso III, pelo art. 28-A e pelo art. 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, pela Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, pela Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, e pela Lei nº 14.515, de 29 de dezembro de 2022.
Decreto nº 12.697, de 28 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 29 out. 2025	Altera o Decreto nº 11.545, de 5 de junho de 2023, que dispõe sobre o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.
Decreto nº 12.695, de 22 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 23 out. 2025	Dispõe sobre o Comitê Gestor da Carreira do Seguro Social.
Decreto nº 12.689, de 21 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 21 out. 2025	Altera o Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, para regulamentar o disposto no art. 176, § 4º, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.
Decreto nº 12.688, de 21 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 21 out. 2025	Regulamenta o art. 32, § 1º, e o art. 33, § 1º, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e institui o sistema de logística reversa de embalagens de plástico.
Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 21 out. 2025	Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva.
Decreto nº 12.681, de 20 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 21 out. 2025	Regulamenta o art. 4º, § 5º, inciso III, da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, para dispor sobre a concessão de moradia e o pagamento de auxílio-moradia ao médico-residente.
Decreto nº 12.679, de 16 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 17 out. 2025	Altera o Decreto nº 12.046, de 5 de junho de 2024, que regulamenta, em âmbito federal, a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.
Decreto nº 12.675, de 15 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 16 out. 2025	Dispõe sobre a inclusão do Canal de Acesso Aquaviário do Complexo Portuário de Paranaguá e Antonina, no Estado do Paraná, no Programa Nacional de Desestatização.
Decreto nº 12.668, de 13 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 14 out. 2025	Dispõe sobre o Comitê para Integração das Administrações Tributárias e Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios.
Decreto nº 12.667, de 13 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 13 out. 2025	Promulga o Protocolo Alterando a Convenção Destinada a Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Índia, firmado em Brasília, em 24 de agosto de 2022.
Decreto nº 12.665, de 10 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 13 out. 2025	Altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022.

Decreto nº 12.657, de 7 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 8 out. 2025	Institui a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, de que trata o art. 120 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, e altera o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.
Decreto nº 12.652, de 7 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 8 out. 2025	Estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil.
Decreto nº 12.651, de 7 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 8 out. 2025	Regulamenta a Lei nº 14.874, de 28 de maio de 2024, que dispõe sobre a pesquisa com seres humanos e institui o Sistema Nacional de Ética em Pesquisa com Seres Humanos.
Decreto nº 12.650, de 7 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 7 out. 2025	Altera o Decreto nº 10.819, de 27 de setembro de 2021, que regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, e no art. 2º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e o Decreto nº 12.433, de 14 de abril de 2025, que regulamenta a Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025, que institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados – Propag.
Decreto nº 12.649, de 2 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 3 out. 2025	Regulamenta a modalidade de gratuidade do Auxílio Gás do Povo, de que trata o art. 1º-A, caput, inciso II, da Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021.
Decreto nº 12.644, de 1 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 2 out. 2025	Institui a Estratégia Nacional Oceano sem Plástico para o período de 2025 a 2030.
Decreto nº 12.643, de 1 de outubro de 2025 Publicado no DOU de 2 out. 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, e 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.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 22.903, de 10 de dezembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 10 dez. 2025	Altera a Lei nº 16.897, de 10 de agosto de 2011, que disciplina a obrigatoriedade de transparência, por meio de divulgação eletrônica, pelas entidades privadas de utilidade pública ou não, que recebam recursos públicos a título de subvenção e auxílio, ou parcerias com municípios ou Estado.
Lei nº 22.891, de 10 de dezembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 10 dez. 2025	Institui o Dia Estadual da Neurodiversidade e dá outras providências.
Lei nº 22.890, de 9 de dezembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 9 dez. 2025	Dispõe sobre os parâmetros para a gestão dos Hospitais Universitários das Instituições de Ensino Superior Estaduais, e dá outras providências.
Lei nº 22.885, de 9 de dezembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 9 dez. 2025	Institui o Programa Bons Olhos Paraná.
Lei nº 22.883, de 9 de dezembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 9 dez. 2025	Altera a Lei nº 21.352, de 1º de janeiro de 2023, que dispõe sobre a organização administrativa básica do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências.
Lei nº 22.840, de 4 de dezembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 4 dez. 2025	Altera a Lei nº 16.244, de 22 de outubro de 2009, que autoriza o Poder Executivo a realizar repasse de recursos públicos, mediante termos de colaboração ou termos de fomento, às organizações da sociedade civil que especifica.

Lei nº 22.838, de 4 de dezembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 4 dez. 2025	Estabelece os níveis de governança das Instituições Estaduais de Ensino Superior, estrutura os cargos de Direção Acadêmica e as Funções Acadêmicas, e dá outras providências.
Lei nº 22.830, de 27 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 27 nov. 2025	Dispõe sobre a promoção do direito a cidades limpas, saudáveis e sustentáveis, livres de poluição sonora, e institui o Dia Estadual do Silêncio a ser comemorado anualmente em 7 de maio.
Lei nº 22.788, de 12 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 12 nov. 2025	Institui o Programa de Melhorias do Sistema de Telecomunicação e Conectividade Rural do Paraná - Paraná Conectado.
Lei nº 22.787, de 12 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 12 nov. 2025	Institui o Programa Reconstrói Paraná, que permite a transferência de recursos do Estado do Paraná diretamente a famílias paranaenses atingidas por catástrofes naturais ou tecnológicas.
Lei nº 22.786, de 12 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 12 nov. 2025	Institui o Programa Auxílio Paraná, que dispõe sobre a concessão de auxílio emergencial financeiro às famílias paranaenses.
Lei nº 22.769, de 10 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 10 nov. 2025	Altera a Lei nº 5.515, de 15 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a aplicação do Fundo de Desenvolvimento Econômico, e a Lei nº 20.165, de 2 de abril de 2020, que autoriza concessão de subvenção econômica com recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico para a Fomento Paraná e para o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul.
Lei nº 22.766, de 9 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 9 nov. 2025	Altera a Lei nº 21.720, de 31 de outubro de 2023, que dispõe sobre as transferências obrigatórias de recursos do Estado do Paraná aos municípios paranaenses para custear ações de prevenção, mitigação e preparação em áreas de risco, e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres naturais e/ou tecnológicos, cria o Fundo Estadual para Calamidades Públicas, e dá outras providências.
Lei nº 22.765, de 5 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 5 nov. 2025	Proíbe, no Estado do Paraná, a reconstituição do leite em pó e outros derivados, quando de origem importada, e dá outras providências.
Lei nº 22.764, de 4 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 4 nov. 2025	Institui o Programa Regulariza Paraná, aplicável a créditos tributários relativos ao Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e às dívidas ativas, inscritas pela Secretaria de Estado da Fazenda, relativas aos créditos tributários e não tributários oriundos de outros órgãos e entidades da Administração Pública Direta ou Indireta.
Lei nº 22.763, de 4 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 4 nov. 2025	Institui o Programa Social de Formação, Qualificação e Habilitação Profissional de Condutores de Veículos Automotores - CNH Social.
Lei nº 22.755, de 3 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 3 nov. 2025	Altera a Lei nº 14.165, de 29 de outubro de 2003, que dispõe sobre o atendimento prioritário às pessoas com deficiência e às pessoas portadoras de Fibromialgia nas condições que especifica.
Lei nº 22.754, de 3 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 3 nov. 2025	Altera a Lei nº 20.936, de 17 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a criação da Taxa de Fiscalização e Serviços no âmbito da Polícia Civil do Estado do Paraná e seu tratamento tributário.
Lei nº 22.732, de 27 de outubro de 2025 Publicada no D.O.E. de 27 out. 2025	Altera o § 1º do art. 85 e acrescenta o art. 85A, ambos da Lei nº 14.277, de 30 de dezembro de 2003 - Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Paraná.

Lei nº 22.719, de 22 de outubro de 2025 Publicada no D.O.E. de 22 out. 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 22.705, de 21 de outubro de 2025 Publicada no D.O.E. de 21 out. 2025	Altera o §1º do art. 3º da Lei nº 18.419, de 7 de janeiro de 2015, que estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná.
Lei nº 22.693, de 13 de outubro de 2025 Publicada no D.O.E. de 13 out. 2025	Dispõe sobre a validade indeterminada do laudo médico que ateste a condição de Diabetes Mellitus tipo 1, no âmbito do Estado do Paraná.
Lei nº 22.690, de 10 de outubro de 2025 Publicada no D.O.E. de 10 out. 2025	Altera a Lei nº 19.252, de 5 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a Política Estadual da Pessoa Idosa.
Lei nº 22.659, de 2 de outubro de 2025 Publicada no D.O.E. de 2 out. 2025	Institui programa de remissão de dívidas de contratos de mútuários junto à Companhia de Habitação do Paraná.

2.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar nº 289, de 26 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 26 nov. 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 dá outras providências.
Lei Complementar nº 288, de 25 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 25 nov. 2025	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, que estabelece a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei Complementar nº 287, de 12 de novembro de 2025 Publicada no D.O.E. de 12 nov. 2025	Transfere recursos do Fundo da Defensoria Pública do Estado do Paraná, instituído pela Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, para o Fundo Estadual para Calamidades Públicas, a fim de viabilizar, de forma prioritária, o auxílio às famílias atingidas pelo tornado ocorrido no Município de Rio Bonito do Iguçu.

2.3 DECRETOS

Decreto nº 12.188, de 10 de dezembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 10 dez. 2025	Prorroga, por mais 180 dias, o prazo previsto no art. 3º do Decreto nº 2.893, de 25 de julho de 2023, que Decreta Emergência Zoonótica em razão da Influenza Aviária H5N1 de alta patogenicidade em aves silvestres migratórias no Estado do Paraná.
Decreto nº 12.187, de 10 de dezembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 10 dez. 2025	Regulamenta a Lei nº 22.765, de 5 de novembro de 2025, que proíbe, no Estado do Paraná a reconstituição do leite em pó e outros derivados, quando de origem importada, e adota outras providências.
Decreto nº 12.136, de 4 de dezembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 5 dez. 2025	Dispõe sobre as Unidades Técnicas de Engenharia e Arquitetura e dá outras providências.
Decreto nº 12.099, de 2 de dezembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 2 dez. 2025	Regulamenta a Lei nº 22.764, de 4 de novembro de 2025, que institui o Programa Regulariza Paraná, no tocante aos créditos tributários relativos ao ICMS e ao IPVA, e aos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa pela Secretaria de Estado da Fazenda, nas condições que especifica.
Decreto nº 12.098, de 2 de dezembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 2 dez. 2025	Institui o Prêmio Paranaense da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, e dá outras providências.

Decreto nº 12.097, de 2 de dezembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 2 dez. 2025	Regulamenta o art. 7º da Lei nº 22.189, de 13 de novembro de 2024, que institui a Bolsa Agente do Saber.
Decreto nº 12.091, de 28 de novembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 28 nov. 2025	Regulamenta a aplicação de recursos públicos em construção, ampliação, reforma ou conclusão de obra ou serviço de engenharia em imóveis de propriedade de organizações da sociedade civil pelos instrumentos da Lei Federal nº 13.019, 31 de julho de 2014, quando fundamentada na Lei nº 16.244, de 22 de outubro de 2009.
Decreto nº 12.022, de 24 de novembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 24 nov. 2025	Dispõe sobre a possibilidade de custeio de obras e serviços de engenharia no âmbito de termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil, e dá outras providências.
Decreto nº 11.999, de 19 de novembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 19 nov. 2025	Regulamenta o Programa Reconstrói Paraná, instituído pela Lei nº 22.787, de 12 de novembro 2025.
Decreto nº 11.998, de 19 de novembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 19 nov. 2025	Regulamenta o Programa Auxílio Paraná, instituído pela Lei nº 22.786, de 12 de novembro 2025.
Decreto nº 11.987, de 18 de novembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 18 nov. 2025	Institui o Grupo de Trabalho de Saneamento Rural com o objetivo de propor as diretrizes para a Política e o Plano Estadual de Saneamento Rural e apoiar o desenvolvimento e implantação de Planos e Programas visando atingir a universalização do abastecimento de água potável e da coleta e tratamento de esgoto.
Decreto nº 11.892, de 12 de novembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 12 nov. 2025	Dispõe sobre a disponibilidade funcional de servidores públicos estaduais, em caráter excepcional, para atuarem em apoio aos municípios paranaenses com situação de emergência ou estado de calamidade pública homologados, e dá outras providências.
Decreto nº 11.873, de 11 de novembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 11 nov. 2025	Dispõe sobre as situações de calamidade pública, estabelece a possibilidade de contratação direta, em caráter emergencial, de obras e serviços comuns de engenharia, e autoriza a adoção do Sistema de Registro de Preços voltado especificamente aos serviços de engenharia.
Decreto nº 11.712, de 3 de novembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 3 nov. 2025	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para excluir do rol de mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária as carnes de aves cozidas.
Decreto nº 11.711, de 3 de novembro de 2025 Publicado no D.O.E. de 3 nov. 2025	Estabelece procedimentos na aplicação dos arts. 3º e 13 da Lei nº 18.295, de 10 de novembro de 2014, para realização da análise dinamizada das informações declaradas nos Cadastros Ambiental Rural no âmbito do Estado do Paraná.
Decreto nº 11.700, de 31 de outubro de 2025 Publicado no D.O.E. de 31 out. 2025	Institui a política de economia de impacto no âmbito do Estado do Paraná e dá outras providências.
Decreto nº 11.604, de 27 de outubro de 2025 Publicado no D.O.E. de 27 out. 2025	Altera o Decreto nº 6.489, de 16 de março de 2010, que institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte.
Decreto nº 11.589, de 22 de outubro de 2025 Publicado no D.O.E. de 22 out. 2025	Regulamenta o Auxílio Social Mulher Paranaense, previsto na Lei nº 22.323, de 31 de março de 2025, e adota outras providências.
Decreto nº 11.588, de 22 de outubro de 2025 Publicado no D.O.E. de 22 out. 2025	Regulamenta o art. 8º da Lei nº 22.189, de 13 de novembro de 2024, que institui a Bolsa Cuidador Familiar.

Decreto nº 11.553, de 20 de outubro de 2025 Publicado no D.O.E. de 20 out. 2025	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para exigir a emissão de nota fiscal para documentar a entrada de mercadoria em estabelecimento de cooperativa, nas remessas por produtor rural cooperado, quando for utilizada a Nota Fiscal de Entrega em Cooperativa ou a Nota Fiscal Simplificada de Entrega em Cooperativa.
Decreto nº 11.552, de 20 de outubro de 2025 Publicado no D.O.E. de 20 out. 2025	Estabelece os Índices de Participação dos Municípios paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
Decreto nº 11.433, de 7 de outubro de 2025 Publicado no D.O.E. de 7 out. 2025	Altera o Decreto nº 7.855, de 6 de novembro de 2024, que regulamenta a Lei nº 21.860, de 15 de dezembro de 2023, para permitir a migração de débitos parcelados para a transação e dá outras providências.
Decreto nº 11.402, de 6 de outubro de 2025 Publicado no D.O.E. de 6 out. 2025	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar os Convênios ICMS nºs 84 e 90, de 4 de julho de 2025, que atualizam disposições sobre a isenção do ICMS nas operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública Direta Federal, Estadual e Municipal, e destinados ao tratamento de câncer.
Decreto nº 11.401, de 6 de outubro de 2025 Publicado no D.O.E. de 6 out. 2025	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para prever a isenção do imposto nas operações internas relacionadas ao fornecimento de energia elétrica a hospital integrante do Sistema Único de Saúde - SUS, na forma que especifica.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÃO

Resolução nº 133, de 4 de dezembro de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 9 dez. 2025	Dispõe sobre a instituição da Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
--	---

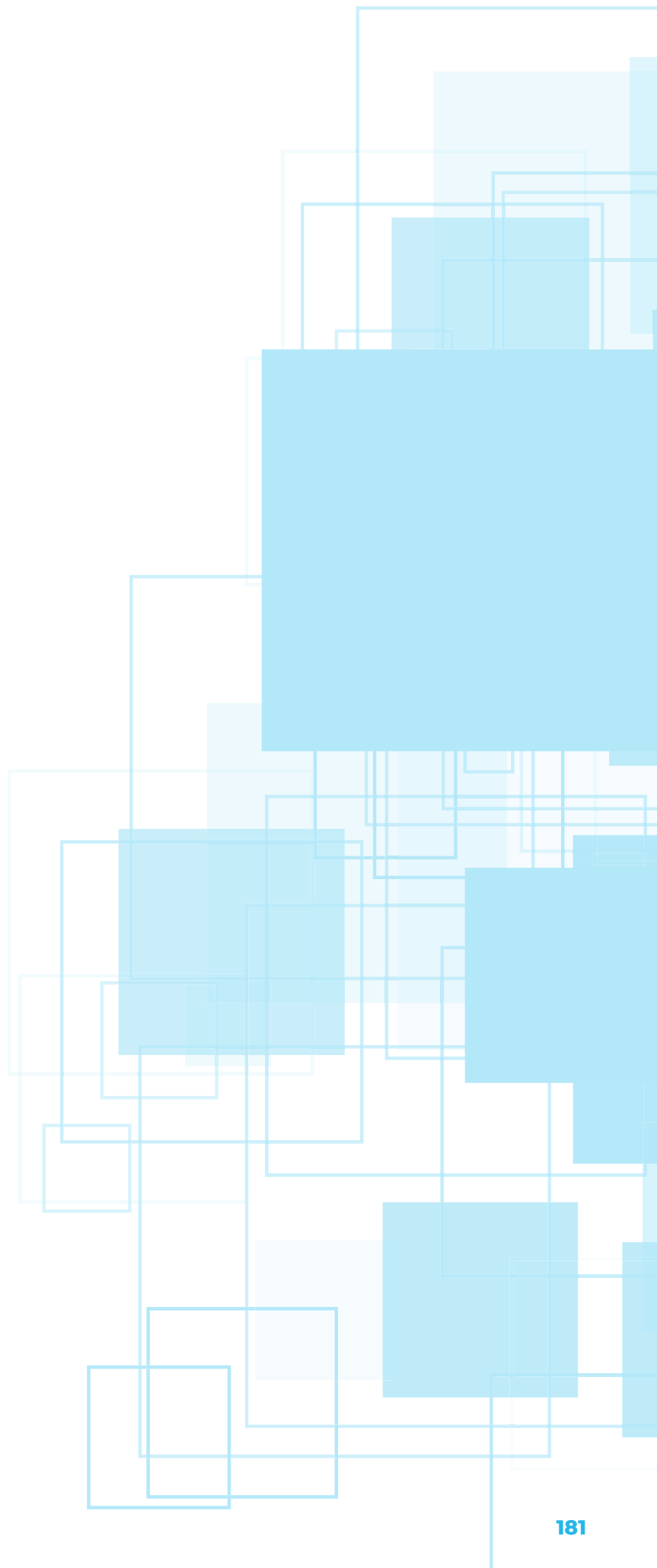
3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa nº 199, de 19 de novembro de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 25 nov. 2025	Altera a Instrução Normativa nº 194, de 16 de janeiro de 2025, que dispõe sobre a análise e acompanhamento da gestão fiscal estadual no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, na forma de análises realizadas de acordo com os períodos estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).
Instrução Normativa nº 198, de 18 de novembro de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 25 nov. 2025	Dispõe sobre a forma e a composição da Prestação de Contas de Prefeitos Municipais, nos termos do art. 216, § 2º, do Regimento Interno.
Instrução Normativa nº 197, de 18 de novembro de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 25 nov. 2025	Dispõe sobre a forma e a composição da Prestação de Contas do Poder Legislativo Municipal, nos termos do art. 226, § 2º, do Regimento Interno.

<u>Instrução Normativa nº 196, de 5 de novembro de 2025</u> Publicada no D.E.T.C. de 12 nov. 2025	Dispõe sobre a Agenda de Obrigações Municipais para o exercício financeiro de 2026, a ser observada pela Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná.
<u>Instrução Normativa nº 195, de 5 de novembro de 2025</u> Publicada no D.E.T.C. de 5 nov. 2025	Dispõe sobre a Agenda de Obrigações Estadual para o exercício financeiro de 2026, a ser observada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública.

3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

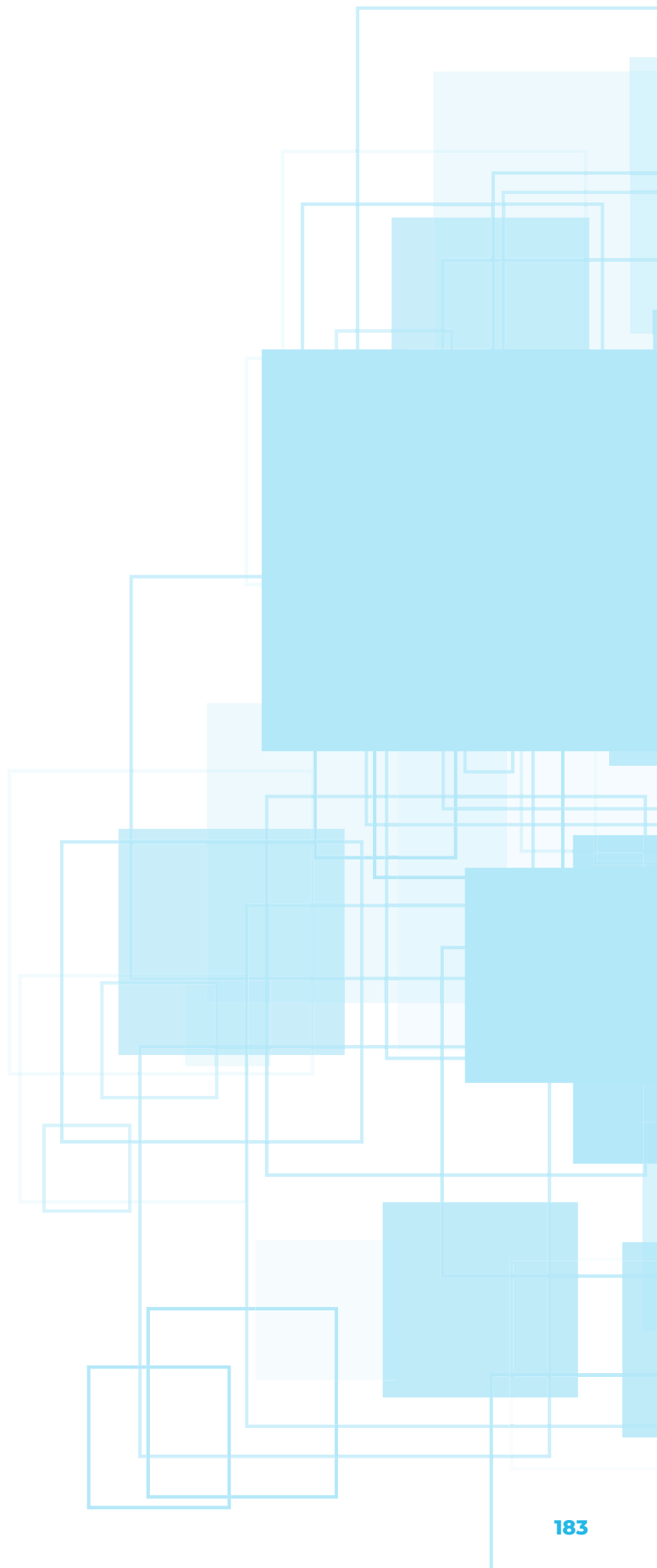
<u>Instrução de Serviço nº 192, de 10 de dezembro de 2025</u> Publicada no D.E.T.C. de 12 dez. 2025	Dispõe sobre os procedimentos de lotação e relotação dos servidores do Tribunal de Contas e revoga a Instrução de Serviço nº. 33, de 16 de maio de 2012, e a Instrução de Serviço nº. 72, de 25 de março de 2014.
<u>Instrução de Serviço nº 191, de 25 de novembro de 2025</u> Publicada no D.E.T.C. de 27 nov. 2025	Dispõe sobre a gestão dos conteúdos do portal institucional, subportais e hotspots do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), na internet e na intranet, do aplicativo móvel institucional, bem como sobre a gestão do respectivo ambiente tecnológico.
<u>Instrução de Serviço nº 190, de 19 de novembro de 2025</u> Publicada no D.E.T.C. de 25 nov. 2025	Altera o item 1 do fluxo 10 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.





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.

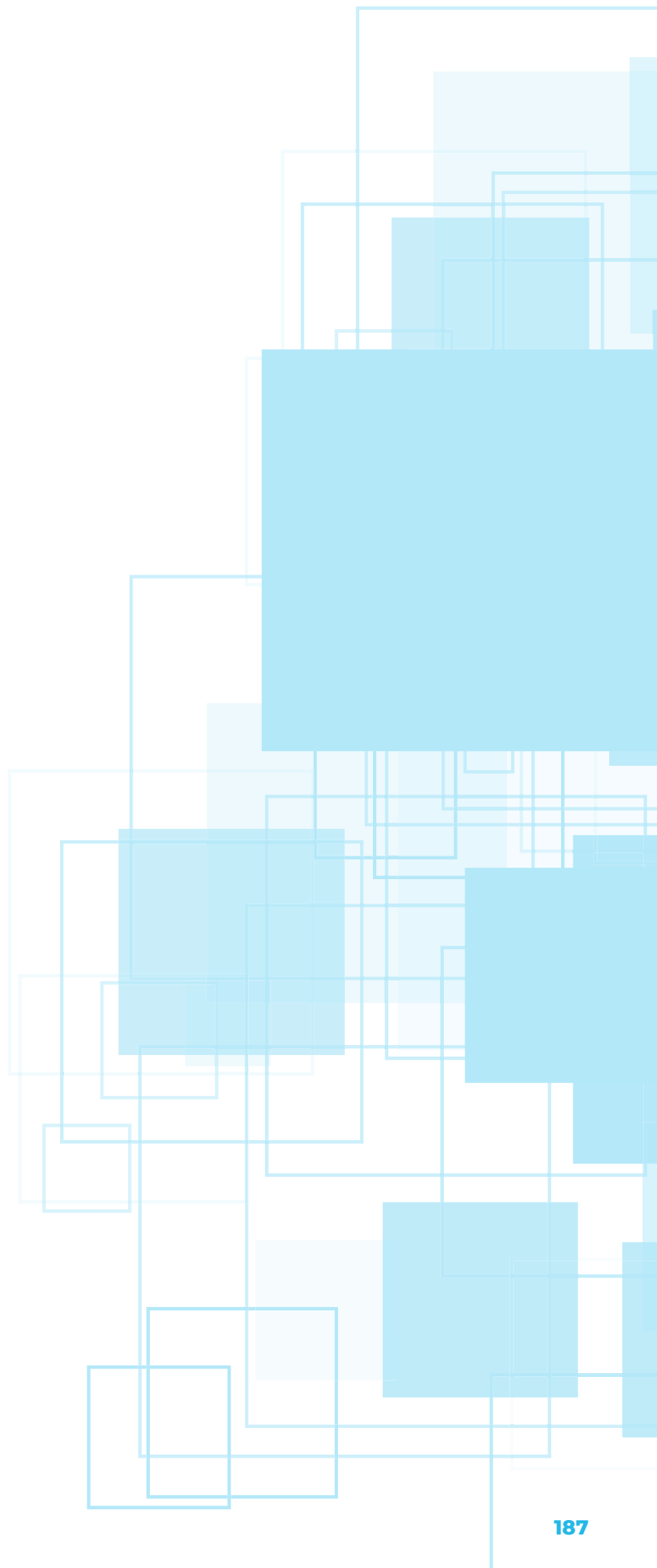
Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

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