



TCEPR | TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

www.tce.pr.gov.br

ARTIGOS

Lei nº 14.026/2020: breves contrastes do novo marco legal do saneamento básico

Apontamentos sobre a prestação de contas de transferências voluntárias na Universidade Estadual de Ponta Grossa

Os sistemas de controle interno segundo Tribunal de Contas do Estado Do Paraná

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 28

ABRIL/JUNHO 2020

REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português

Disponível em <http://www.tce.pr.gov.br/>

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.

CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

Conselho Editorial:

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

Presidente
Secretária

Organização: CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN
Normalização bibliográfica: YARUSYA ROHRICH DA FONSECA
Projeto gráfico: Núcleo de Imagem – TCE-PR
Diagramação: Núcleo de Imagem – TCE-PR
Capa: Núcleo de Imagem – TCE-PR

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
Tel: (41) 3054-7555

| | |
|--|----|
| EDITORIAL | 8 |
| ARTIGOS | 10 |
| Lei nº 14.026/2020: breves contrastes do novo marco legal do saneamento básico | 10 |
| Roberlei Aldo Queiroz; Ricardo Castilho; Stela Franco Wieczorkowski | |
| Apontamentos sobre a prestação de contas de transferências voluntárias na Universidade Estadual de Ponta Grossa | 27 |
| Milena Louise Colaço; Rodrigo Simionato | |
| Os sistemas de controle interno segundo Tribunal de Contas do Estado do Paraná | 46 |
| Félix Antônio Kasteller Savi; Edimar Zucon; Marildo Gequelin | |
| ACÓRDÃOS | 65 |
| Retificação do Prejulgado nº 13 | |
| Agente público – Ano eleitoral – Despesas – Publicidade..... | 65 |
| (TCE-PR, Proc. nº 60396/20, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/06/20, DETC 2325 - 25/06/20) | |
| Retificação da Uniformização de Jurisprudência nº 21 | |
| Magistério – Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE) – Incorporação – Proventos – Aposentadoria..... | 70 |
| (TCE-PR, Proc. nº 806898/15, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/05/20, DETC 2314 - 08/06/20) | |
| Artista consagrado | |
| Contratação – Requisitos – Inexigibilidade – Licitação | 79 |
| (TCE-PR, Proc. nº 548710/19, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/05/20, DETC 2303 - 22/05/20) | |
| Consórcios | |
| Dispensa de licitação – Limites..... | 85 |
| (TCE-PR, Proc. nº 153864/19, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 24/06/20, DETC 2332 - 06/07/20) | |

Contratação direta

Pequeno valor – Documentação – Dispensa – Regularidade fiscal e trabalhista ...91
(TCE-PR, Proc. nº 788932/19, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/05/20, DETC 2303 - 22/05/20)

Convênio administrativo

Atendimento hospitalar – Repasse financeiro – Inexistência..... 101
(TCE-PR, Proc. nº 584113/19, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 21/05/20, DETC 2313 - 05/06/20)

Fundo financeiro municipal

Criação – Regulamentação 106
(TCE-PR, Proc. nº 104010/18, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 04/06/20, DETC 2324 - 24/06/20)

IPTU

Valor venal – Alteração – Decreto municipal..... 116
(TCE-PR, Proc. nº 157347/19, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 04/06/20, DETC 2322 - 22/06/20)

Lei orçamentária anual

Despesas – Detalhamento 124
(TCE-PR, Proc. nº 448119/18, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA , TRIBUNAL PLENO, julgado em 04/06/20, DETC 2324 - 24/06/20)

Pesquisa de preços

Preço máximo – Formação – Fontes informativas..... 129
(TCE-PR, Proc. nº 464908/19, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/06/20, DETC 2327 - 29/06/20)

Repasse de recursos

Entidade sem fins lucrativos – Serviços de saúde..... 142
(TCE-PR, Proc. nº 594402/19, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/06/20, DETC 2317 - 15/06/20)

Resíduos sólidos

Serviços – Licitação – Lote único – Planilha de custos..... 160
(TCE-PR, Proc. nº 673167/19, Rel. Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 21/05/20, DETC 2317 - 15/06/20)

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE..... 166

LINKS DE INTERESSE 180

NORMAS EDITORIAIS 182

A 28ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em seus quase 50 anos de circulação, segue realizando a missão de discutir as melhores práticas de gestão pública e de controle externo, especialmente controle interno, contabilidade, transferências, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirizações e capacitação de servidores.

Nessa edição, discutiremos novos diplomas legislativos, como o novo marco do saneamento, especialmente os pontos controversos e a inserção do particular nas políticas de saneamento. Além disso, apontaremos questões práticas de prestação de contas públicas no sistema universitário estadual e, por fim, analisaremos questões referentes ao controle interno conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Assim, buscamos sempre novas perspectivas de análise na áreas de atuação do Tribunal em benefício de toda a população do Estado.

Dessa forma, a Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná continua como referência na capacitação de nosso público interno, jurisdicionados e de toda a população paranaense. Temas de relevante interesse científico, expressiva coletânea jurisprudencial e acurada seleção normativa fazem da presente publicação um importante instrumento de estudo, reforçando a missão pedagógica do TCE/PR e promovendo o contínuo aperfeiçoamento das nossas instituições.

Boa leitura a todos.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Presidente

LEI Nº 14.026/2020: BREVES CONTRASTES DO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

Roberlei Aldo Queiroz¹

Professor da Escola de Gestão Pública (EGP) – TCE/PR
Doutorando em Direito - FADISP/SP
Mestre em Direito – UNICURITIBA
Bacharel em Direito – PUCPR

Ricardo Castilho²

Pós-Doutor em Direito – UFSC
Doutor em Direito - PUC-SP
Professor de Direito nos Programas de Mestrado e Doutorado - FADISP/SP e EPD
Presidente da Comissão de Estudos da Cidadania – IASP
Presidente da Escola Paulista de Direito – EPD

Stela Franco Wieczorkowski³

Graduanda em Direito - FAE/CTBA.

RESUMO

O artigo é parte dos estudos direcionados aos temas dedicados ao novo marco legal do saneamento básico, denominação ofertada para a lei 14026/2020, a qual trouxe alterações no modo de se pensar na distribuição das atividades ligadas ao setor. O enfrentamento do assunto ainda é novidade para as fontes do direito, o que implica na necessidade de se aguardar o posicionamento do tribunais, principalmente em uma época em que a judicialização, em todos os alcances do termo, impera na opinião pública e da mídia em geral. Os novos parâmetros afirmam que seguem os modernos ensejos da legislação, os quais propiciariam soluções jurídico-normativas mais céleres e efetivas e trariam efeitos práticos que os cidadãos esperam das políticas públicas. Muitos elogios foram feitos ao apoio ao mercado privado e imposição das concessões via licitação. Contudo, existem críticas que devem ser sopesadas e talvez levadas também ao diálogo, pois não se afastam da razão parcial. Os princípios que norteiam o atual direito administrativo, sejam os já normatizados ou os implícitos, exigem o cumprimento da

1 Contato: roberleiqueiroz@gmail.com, (<http://lattes.cnpq.br/7913793568386917>)
2 Contato: rcjursp@gmail.com, (<http://lattes.cnpq.br/6275673344564572>)
3 Contato: stela@roberleiqueiroz.av.br

efetividade da representatividade do eleitor e do contribuinte, os quais desejam acima de qualquer coisa a contraprestação de um contrato social contemporâneo e com os olhos voltados a uma cidadania mínima nas políticas públicas, gerando um mundo com melhores resultados práticos de convivência. A sociedade passa por momentos onde o diálogo local é tão ou mais importante que o universal, o que parece não se encaixar na nova legislação. É certo que é chegada a hora da virada, da colheita de dados concretos para que o Brasil possa ultrapassar conceitos teóricos e realizar as mudanças necessárias, o que se concorda ser mais possível com a iniciativa privada, mas é imprescindível compreender e evitar alguns inimigos morais e técnicos, pois o ato de cuidar do que é de todos deve ser eleito como conduta primária, ensejando benefícios sociais efetivos para o coletivo com interesse público, onde o lucro deve sim ser perseguido como atividade mercantil, mas nunca como a principal chama.

PALAVRAS-CHAVE

Saneamento. Sustentabilidade. Princípio da Eficiência. Políticas Públicas. *Compliance* Público.

1 INTRODUÇÃO

No dia 16 de julho de 2020, o Presidente Jair Bolsonaro sancionou a Lei nº 14.026/2020, também conhecida com o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, alterando as leis já aplicáveis anteriormente ao tema e estabelecendo novas metas, bem como tendo a ousada proposta de universalizar o saneamento básico em todo o território nacional até 31 de dezembro de 2033.

Muito discutida, a proposta de lei foi aprovada na Câmara dos Deputados no final de 2019, votada no Senado em junho do corrente ano e encaminhada para sanção presidencial, a qual foi publicada após 12 vetos pelo Presidente da República.⁴

Cabe lembrar que a Lei nº 11.445/2007 já havia trazido uma série de inovações para o serviço público de saneamento básico, proporcionando importantes mudanças na atividade e empresas que prestavam o serviço desde então, podendo ser considerada um pontapé inicial para o atendimento aos objetivos de fornecer água tratada e coleta de esgoto em todo o Brasil.

Dentro dessa ideia, o Novo Marco Legal trouxe importantes modificações, conferindo para a Agência Nacional de Águas (ANA) a competência em instituir normas referenciais de regulação do serviço público de saneamento básico, podendo assim ser considerada como uma tentativa de uniformizar o serviço, atendendo ainda as diretrizes já determinadas na Lei 11.445/2007.⁵

4 <https://www.migalhas.com.br/quentes/330757/bolsonaro-sanciona-com-vetos-lei-do-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>

5 Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

As novas competências conferidas para a ANA, além de determinar o estabelecimento de normais gerais para a regulação dos serviços públicos de água e esgoto, tratam também de assegurar o seu cumprimento e o impacto de tais normas perante os agentes reguladores locais e a atividade fiscalizatória, cabendo a mesma avaliar tais impactos.

Ainda, resta observar que a determinação da competência sobre normas gerais de regulação pela Agência Nacional de Águas não significa a anulação das agências reguladoras locais, muito pelo contrário, pois caberá às reguladoras estaduais ou municipais acompanhar as normas referenciais elaborados pela ANA, para a aplicação em âmbito municipal ou regional.

É nítido que a o Governo Federal teve três principais intenções na análise dos vetos⁶ e aprovação da lei: a) modernizar o serviço; b) diminuir a estatização indireta e aumentar os serviços privados; c) propiciar maior competitividade entre o setor público e privado.

A breve análise trazida neste texto tem o escopo de manter o sopesamento entre os princípios do direito administrativos e a vedação ao retrocesso, mas não tem o condão de desmerecer a intenção de modernizar os serviços e a iniciativa privada.

2 PARTICIPAÇÃO ATIVA DA INICIATIVA PRIVADA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

É luzente que vivemos uma era em que os serviços privados apresentam números e resultados melhores, mais céleres e modernos. Contudo, ao se tratar da coletividade e do interesse público, outros nuances devem também ser levados em conta, como a segurança da entrega mínima, da universalidade do alcance dos serviços e da sustentabilidade local.

Em um país continental como o Brasil não é possível se falar em políticas públicas regradas de forma igualitária. São vários os brasis e uma política pública deixa de ser ética quando deixa de representar a vontade do outro local, do eleitor, do cidadão de sua comunidade e neste momento ha o rompimento dessa representatividade

6 “Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1o do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 4.162, de 2019, que “Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados”.” Mensagem de veto 396/2020.

em face da violação dessa vontade e necessidade. Por essa razão, a lei não deve nunca deixar de cultivar o vínculo com a sua localidade e se preciso for atualizar-se das necessidades de cada um ao ponto de se prevenir de eventual possibilidade de desvio. Esse diapasão não foi inventado nesse século, pois remonta as dualidades de muitos, como nas escritas de Hesse e Lassale. Perder esse eixo chamando de modernidade é abandonar conquistas sociais duramente conquistadas.

Os que entendem que ao se falar em assim se está indo contra o capitalismo ou contra a iniciativa privada está em claro desacerto com as teorias que envolveram as duas concepções de justiça, que carregam a equidade e o bem estar com freios e contrapesos.

Estamos a falar neste texto de *serviço público* de não de *serviço privado*, o que não impede de forma alguma que seja prestado por empresas públicas e/ou privadas, desde que ambas enfrentem absolutamente os mesmos ônus para tal função, sendo que aventura ao setor público não permite alguns bônus marcantes do mercado privado, como o fácil arrependimento e desistência, a não existência de atos de império de gestão e a flexibilização de princípios que na seara das contratações públicas estão enraizados pela Constituição Brasileira.

O Brasil é um país com gigantescas diferenças entre suas localidades, bem como em suas culturas e necessidades. Enquanto existem regiões onde o problema natural é a seca, em outras são as enchentes. As características brasileiras são únicas no cenário mundial, uma vez que sua população é gigantesca, seguida de sua geografia e diferenças sociais.

A afirmação de Pero Vaz de Caminha feita ao Rei de Portugal de que *“aqui nessa terra tudo que se planta nasce, cresce e floresce”* não retrata mais a verdade, pois existem locais onde a desertificação pode já ser uma realidade e outros onde os danos ao meio ambiente ocasionados pelo desenfreado crescimento das grandes cidades podem já ter impedido a agricultura sem altos investimentos, tanto do setor público quanto do privado.

O que se pretende afirmar com tais observações, é que o Brasil precisa urgentemente preparar seu campo normativo para se proteger das dificuldades enfrentadas pelos dias atuais e isso deve ser feito localmente e não sob orientação e visão do que ocorre lá fora, nos países desenvolvidos, pois suas soluções podem não servir para nossas realidades. O que se tem certeza é que os brasileiros não suportam mais tamanhas injustiças sociais vivenciadas cotidianamente e agora imbricadas na mídia de todas as formas, sequer permitindo que qualquer um deixe de ter conhecimento do que vem acontecendo. Quando isso continua a vontade geral se rompe!

Assim, é perfeitamente compreensível que governantes entendam mais simples abrir todos os mercados em todos os sentidos, e realmente parece ser uma escolha boa neste momento. Mas é preciso se orientar do que a população precisa

e focar as políticas públicas em tais áreas. Agir com despreparo neste caso será a manutenção do ócio, o caos do bem estar social. Em todos os momentos o representante deve *sopesar* as questões envolvidas em cada ato para que a finalidade principal seja alcançada, o interesse público.

Para se compreender como chegamos ao que se tem hoje e onde se deve chegar, devemos destacar o estado atual brasileiro. Mas não somente como estão suas normas, mas sim se são úteis ao que o *povo* precisa, para as melhorias que o *cidadão contribuinte* espera! Como já dito, a verdade é relativa, Então, devemos nos ater aos nossos problemas e encontrar as nossas soluções.

As liberdades democráticas podem basear-se na igualdade de todos os cidadãos perante a lei, mas só adquirem significado e funcionam organicamente quando os cidadãos pertencem a agremiações ou são representados por elas, ou formam uma hierarquia social e política. (ARENDR, 2012, p. 440)

Ate agora não se falou precisamente do quanto é importante a participação do cidadão, antes e depois das políticas públicas. Se o cidadão esperar que tudo ocorra sozinho, na inercia de seus atos e cobranças certamente estará eternizando a promessa, pois esta não ira se concretizar.

Portanto, vê-se como “extremamente positiva a alteração legislativa que busca aumentar a competitividade entre empresas públicas e privadas”, trazendo as empresas privadas para prestação de serviços tão essenciais como o de saneamento e efetivamente existem empresas privadas que prestam esse serviço de forma exemplar no Brasil, podendo comparar seus números aos serviços existentes em comunidades já desenvolvidas, mas não se vê sem sopesamento principiológico as vedações aplicadas aos contratos que podem ser firmados entre entes públicos, como os de programa. Diminuir sim, arrazoar muito a se decidir por eles sim, fiscalizar muito as metas sim, tentar licitar antes sim, mas vedar não, pois isso pode implicar em um retrocesso de alcance do poder público onde o interesse privado não alcança, sendo que incluir bolsões e lotes de áreas pode não ser suficientes e um hiato pode se firmar.

Ainda, a Lei nº 14.026/2020 estabeleceu novo prazo para a total eliminação dos conhecidos lixões, estendendo até 2021 (podendo chegar até 2024 ou dar outras soluções para casos especiais) o dever de eliminar as disposições de resíduos de forma inadequada, determinando ainda a articulação entre o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, o Plano Nacional de Saneamento Básico e o Plano Nacional de Recursos Hídricos, o que importa na cooperação entre os planos para atender ao ideal de utilização racional dos recursos naturais e disposição adequada dos resíduos, como forma de propiciar o desenvolvimento sustentável da atividade.

Mas a principal alteração, como dito, repousa mesmo no Novo Marco Legal do Saneamento Básico quanto às formas de contratação:

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.” (Lei 11.445/2007 alterada pela Lei 14.026/2020)

Considerando a previsão acima, este poderá ser um dos maiores impactos no sistema atual para os municípios que firmam, por exemplo, contratos de programa, como ocorre normalmente com grandes empresas do setor. Logo, os municípios precisarão se adaptar à nova normativa (caso a mesma seja mantida pelo filtro dos tribunais), com a consequente realização de veículos licitatórios para a prestação do serviço em questão, contudo, ainda, por força do seu § 3.⁷, os contratos existentes terão sua vigência até seu termo contratual.

Por outro vértice, a nova previsão legal traz em seu bojo a possibilidade de participação ativa da iniciativa privada na prestação do serviço público de saneamento básico, o que para os estudos e diálogos inaugurais da lei favorece a eficiência do serviço prestado, em razão da possibilidade de competição. Os debates travados no projeto alegam que em algumas localidades, inexistente atendimento a todos os padrões desejados pela exclusividade muitas vezes exercida.

Ainda, com a finalidade de favorecer esta posição, um dos vetos presidenciais foi justamente para criticar a renovação dos contratos já existentes por mais 30 (trinta) anos, por considerar que a possibilidade de renovação somente iria protelar a efetiva aplicação da nova lei.⁸

Neste ponto, faz-se mister uma pequena crítica à tentativa da lei desejar oferecer, em tese, maior segurança através do império da rigidez na contratação somente via licitação, pois vale destacar que o interesse público não encontra sua eficiência somente no menos oneroso ou no certame mais concorrido, quiçá nas licitações mais trabalhosas, burocráticas e rígidas, muito pelo contrário, pois o que se deve alcançar é a efetividade do que espera o cidadão.

7 § 3º Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual.

8 “A propositura legislativa, ao regularizar e reconhecer os contratos de programa, situações não formalizadas de prestação de serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como possibilitar a prorrogação por 30 anos das atuais avenças, prolonga de forma demasiada a situação atual, de forma a postergar soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico e da gestão inadequada da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ademais, a proposta, além de limitar a livre iniciativa e a livre concorrência, está em descompasso com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico que orienta a celebração de contratos de concessão, mediante prévia licitação, estimulando a competitividade da prestação desses serviços com eficiência e eficácia, o que por sua vez contribui para melhores resultados.” (Mensagem 396/2020. Razão de Veto do art. 16)

Inclusive, isso também não importa em afastar a iniciativa privada, pois diversas seriam as possibilidades de inserir as empresas privadas nesse contexto, embora se compreenda que via concessão ergue-se o preceito constitucional. O que se quer dizer é que se o intuito era modernizar a lei e junto trazer o interesse privado, deveria também ter sido flexibilizada ainda mais a forma de contratação.

Por essa razão, o direito administrativo vem sendo cada vez mais flexível em suas normas, focando mais nos princípios que garantam um maior compliance e uma maior qualidade do participante e dos serviços que meramente uma concorrência de preços entre aventureiros.

O Brasil precisa de serviços entregues, deixando a linha de frente dentre os países campeões de obras não finalizadas, muitas vezes ocasionadas justamente por se buscar somente rigidez na contratação e aumento da competitividade de preço e não de qualidade.

Empresas privadas sim, desde que com absoluta segurança no trato com o dinheiro público, evitando que nos serviços públicos passe a ocorrer o que se vê em demasia nas obras de edificação pública, onde se impera a licitação rígida e nem por isso tem-se a certeza de efetividade.

O que pode diferenciar é o aumento na rigidez da fiscalização e punição para os deixam de cumprir o que se esperava, papel inclusive primordial dos Tribunais de Contas. Assim, inclusive, estão norteadas as recentes alterações da LINDB a partir de seu artigo 20.

A história brasileira comprova que a rigidez da lei 8.666/93 não garantiu alteração impactante nos números de obras não entregues e serviços não cumpridos, tampouco evitou escândalos no eixo da transparência e honestidade, bem como toda a administração pública (e as fontes do direito em geral) tem caminhado para a desburocratização e flexibilização das contratações públicas e não para o contrário.

Licitação não é sinônimo de certeza de uma contratação perfeita, pois o que mais traz resultado é olhar para o participante e suas características e para os serviços prestados durante a contratação e não somente⁹ para a forma de certame. Res-

9 Veja que aqui não se quer dizer que a licitação não é a melhor forma de se contratar publicamente, longe disso. O que se quer dizer é o artigo 10 traz uma interpretação do art. 175 da CF que já foi enfrentado nos tribunais de forma diversa, bem como que as pretensas alterações da Lei 8.666/93, bem como as recentes Lei das Estatais, do Novo Pregão Eletrônico, dentre outras, mostram que a modernidade caminha para a diminuição de rigidez e não o contrário. As próprias empresas privadas sérias também preferem requisitos rígidos, mas com contratações céleres. Com abuso do paradigma utilizado, até no direito criminal já se provou que a maior rigidez não altera os resultados das curvas de criminalidade como se esperava. Assim, nos outros ramos do direito devem ser buscadas novas frentes de batalha que não passem pelo simples aumento de muros para a contratação pública. Melhores serviços e prestadores sim, mais burocracia não!

peitar a coletividade do interesse público certamente é primordial, mas sem que se precise dar uma conotação negativa para as contratações menos rígidas ou para formas diversas, que em verdade tendem a evitar a morosidade e o engessamento. O RDC foi uma prova disso, bem como diversos outros modelos existentes, como os contratos de gestão e os próprios contratos de programa, que tiveram sim sua necessidade, principalmente como já dito em localidades menos requisitadas.

Estados brasileiros maiores, com mais de 300, 400 municípios são provas da importância do chamado antigo subsídio cruzado, que propiciou a manutenção dos valores praticados de forma mais igualitária e justa.

Logicamente que ninguém mais seria sensato para ir contra os investimentos privados nos setores públicos, mas não há como simplesmente abandonar os bilhões em investimentos públicos realizados. Essa dicotomia entre “urgência de modernidade privada” x “respeitar os gastos públicos já realizados” deve ser um dos nortes da balança na interpretação da nova legislação.

Por essa razão, vê-se mais próximo da realidade brasileira a imediata necessidade da entrada de empresas privadas para competir com as públicas, mas devendo o administrador público encontrar formas de realizar essa migração sem prejuízo público onde comprovadamente já houve grande dispêndio público, aproveitando o que se puder. Foi por essa razão que os governadores de muitos estados brasileiros foram contra as alterações, temendo pelos investimentos já realizados e pelos municípios menos atrativos, que possuem tais serviços somente pelos programas já citados.

Ademais, não se pretende neste breve texto uma defesa das empresas públicas, longe disso! É urgente possibilitar maior competitividade, mas existem localidades em que somente o braço estatal chegará, principalmente por meio das empresas que este faz parte, pois não são todas as cidades que preenchem os percentuais de lucratividade que o mercado exclusivamente privado exige.

Portanto, não é o melhor caminho praticamente exigir dessas empresas que sempre enfrentem desafios financeiramente injustos em muitas comunidades, fruto dos seus princípios públicos estatutários e, noutros locais, onde se pode atuar com maior fôlego financeiro frente concorrência desleal qualitativa meramente por conta de menores preços e maior rigidez na contratação. Ao contrário, a empresa que se preocupa em oferecer seus serviços onde o exclusivamente privado não alcança deve ser vista com olhos de quem gera sustentabilidade local e melhorias para comunidades menos desenvolvidas.

O compliance deve ter olhos coletivos quando o interesse é público e não meramente focado no instrumento objeto do estudo momentâneo licitatório pontual. Portanto, se as novas concessões levarem em conta todos esses argumentos para suas licitações, certamente o Brasil terá serviços melhorados, mas não somente

porque introduziu investimentos privados, mas sim porque acertou nos requisitos das empresas privadas que poderão estar juntas nessa empreitada financeira e social ao mesmo tempo.

Veja a ousada meta de universalização dos serviços de saneamento básico até 31 de dezembro de 2033:

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento." (Lei 11.445/2007 alterada pela Lei 14.026/2020)

Sendo o Brasil um país com dimensões continentais e com uma grave desigualdade social entre as regiões do país, é necessário reconhecer que algumas localidades são mais desenvolvidas que outras em termos de estrutura, inclusive, sendo uma das intenções do legislador, o atendimento a locais onde a água tratada não é sequer fornecida e um sistema de coleta de esgoto é apenas um sonho. Nas palavras do Relator do projeto, o Senador Tasso Jereissati "Universalizar os serviços de água e esgoto até 2033 tem múltiplas dimensões. Saneamento tem efeito multiplicador na geração de empregos, saúde, educação e melhoria da qualidade de vida das pessoas."¹⁰

Diante disso, existe o entendimento de que a participação da iniciativa privada proporcionará maiores investimentos dos recursos necessários para a expansão do sistema de tratamento de água e esgoto, permitindo que o serviço chegue às mais longínquas localidades que hoje já chegam mesmo com os contratos de programa e seus subsídios cruzados.

Para tanto, é necessário o compromisso das empresas interessadas em prestar o serviço e o estabelecimento das metas de universalização diretamente no contrato de prestação de serviços, inclusive, uma exigência da própria lei.¹¹

Segundo o 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos¹², a média de atendimento à população quanto a rede de abastecimento de água era de 83,6%, enquanto a rede de esgoto representava 53,2% de atendimento. Assim, estima-se que o investimento necessário para universalizar o sistema de saneamento básico até 2033 será maior que R\$ 400 bilhões de reais.¹³

10 Fonte Agência Senado, disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>

11 Art. 10-A da Lei 11.445/2007 alterada pela Lei 14.026/2020.

12 http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf

13 <https://conteudos.xpi.com.br/acoes/relatorios/5-perguntas-e-respostas-sobre-o-novo-marco-do-saneamento/>

A despeito de todos os investimentos necessários, não se pode esquecer do compromisso com a modicidade tarifária, sendo trazido pelo Novo Marco Legal a cooperação entre os entes federativos para o atingimento de suas propostas, bem como o estabelecimento de subsídios à população de baixa renda, como meio de assegurar a universalização do serviço.

Por fim, tendo em vista toda a adaptação necessária de todo o sistema brasileiro frente às novas metas, sob a ótica do controle externo, este é o momento para identificar se os contratos atualmente existentes atendem aos requisitos da nova lei, bem como acompanhar a implementação dos novos contratos e novas concorrências, para que seja possível atingir a universalização do serviço público de saneamento básico.

Assim, pode-se concluir que a Lei nº 14.026/2020 que determinou o Novo Marco Legal do Saneamento Básico traz em seu bojo muito mais do que novas normativas para o sistema de saneamento e a determinação de competências para a Agência Nacional de Águas, mas sim um compromisso para com a população em geral em assegurar o fornecimento de água tratada e coleta de esgoto para mais de 90% da população, proporcionando melhor qualidade de vida ao povo brasileiro.

A vedação aos contratos de programa e outras formas de contratação não são vistas neste momento como totalmente possíveis e certamente irá gerar grandes discussões judiciais face ao volume de dinheiro público já investido, principalmente se a administração pública iniciar as concessões pelas localidades (mesmo que em bolsões ou lotes) mais lucrativas e eternizar as empresas de capital público nas menos vantajosas. Assim, até isso deve ser estudado para que possamos ver empresas públicas e privadas competindo para prestar serviços a um menor valor e maior qualidade.

Cabe agora aos órgãos de controle interno e externo e, também à população, acompanhar a efetiva aplicação da Lei nº 14.026/2020, avaliando os impactos da nova lei, pois a sociedade atual vive um momento de clamor pela transparência total em todos os atos e fatos que estejam ligados ao que é público, ao que é de todos, principalmente ao que se corresponde com a normal reciprocidade do custo pago pelos contribuintes, bem como ao que esperam os eleitores dentro de uma estrutura democrática constitucional normativa.

Como os vetos falam em princípio da eficiência, será minimamente abordada tal questão, buscando um pouco mais de completude no texto.

A falta de efetividade do retorno prático gerou uma ruptura com a abordagem meramente punitiva da judicialização dos problemas ligados ao mau uso, mesmo que ainda em tese, das finanças públicas, fazendo com que os órgãos de controle e fiscalização criassem possibilidades de soluções mais céleres e diretas.

Recepciona-se com maior disposição as empresas envolvidas nas melhorias das relações humanas e políticas públicas em comparação às que simplesmente buscam o lucro sem tais preocupações. A fuga da antiga cultura das análises puramente econômicas¹⁴ no momento da formação das missões empresariais é uma realidade sem volta, formatando um caminho a ser seguido por todos os empreendedores que desejam o respeito de seus consumidores, que no caso das contratações públicas representa toda a população.

Ter o desenvolvimento da cidadania como um de seus principais enfoques revela o filtro que transforma as instituições em verdadeiros mantenedores de índices sociais e não meros empregadores que dividem a sociedade em classes. Os dias atuais clamam pela inclusão e igualdade, estando fadados ao insucesso os empresários que ainda não compreenderam tais necessidades.

Há muito já se fala no conceito de empresa cidadã, a qual hoje é mais que uma simples denominação por já ter alcançado o status de norma através de diversas leis existentes que protegem seus empregados e beneficiam as que aderem aos programas sociais. O Brasil tem muitos exemplos, como o Programa Empresa Cidadã, instituído pela lei 11.770/2008.

Superando esse contexto da relação entre empregado e empregador, a cidadania na empresa ultrapassa as relações individuais e adere ao universo coletivo e público, mudando a forma como o empresário deve encarar as contratações públicas, pois os princípios que regem o direito administrativo alteram substancialmente a maneira de enxergar suas atividades comerciais. Trata-se do império do interesse público frente as demais prioridades, exigindo uma condução com extremada verdade e boa-fé, de olho no resultado coletivo.

É o atuar com parceria! Isso implica em mais que simplesmente dizer a verdade, mas sim em agir com a verdade, em manter-se na verdade, em ser a verdade. O empreendedor deve se politizar com a boa ética política, visando conviver em bem estar com seus semelhantes e todo o meio ambiente em sua volta, evitando que sua empresa se torne mais uma vítima de sua própria atitude negativa. As atividades devem evitar a invisibilidade e coisificação do ser humano e, acima de tudo, estreitar as relações comerciais dentro da mais clara transparência.

Até pouco tempo atrás a maioria dos empresários estavam livres da desconfiança da Nação, pois as empresas eram tidas como a parte positiva da estrutura econômica e a política carregava todo o histórico ruim, mas os escândalos de corrupção estampados nas recentes operações policiais ligadas ao cenário privado-público fizeram com que toda a estrutura de confiança se rompesse e hoje a população não consegue mais acreditar em nada precipuamente, pois confia

14 Não se pretende criticar a análise econômica do direito, mas sim a que deixa de lado o filtro das externalidades.

desconfiando, seja empresa ou administrador público. O erro pode vir de qualquer lado, normalmente de ambos.

A Lei 12.846/2013, denominada de lei anticorrupção, nasceu pelo clamor popular de investigar e punir não somente os administradores públicos, mas também os empresários e suas empresas, pois não há mais como deixar de lado as condutas no mundo privado como se este fosse vítima de tudo que ocorre em uma política moralmente equivocada.

Políticos, administradores públicos, empresários e todas as outras secções que se desejar fazer na população são frutos decorrentes dela mesma, ou seja, não se separam. O que a parte faz é fruto do todo que está machucado, é fruto do ser humano perdido nas ilusões de uma conduta moral que se grita e se ensina, mas não se pratica.

Dentro desse contexto em se exigir o cumprimento dos princípios constitucionais e administrativos dos administradores públicos e das empresas públicas e/ou privadas que tenham relações comerciais públicas, sopesados pela urgência de que os processos tragam resultados efetivos, nasceram os termos de ajustes.

No caso concreto, essa é a análise que deve se ter nas alterações legais que tratam do dinheiro público, tratar empresas públicas e privadas da mesma forma, com todos os ônus e bônus das normas de direito público. Isso certamente é o que de melhor hoje se apresenta para a colheita de sementes plantadas em um contrato social moderno e constitucionalmente democrático, sendo a sustentabilidade local um de seus melhores combustíveis.

Seguindo as teorias de Dworkin, o direito é fruto da interpretação que deve ser realizada para se alcançar o maior valor que ela representa a exemplo de uma obra artística, retirando dela não somente seu valor histórico, mas também sua tradição e seu propósito. Deve haver um percurso jurídico e evolutivo que permita o avanço da sociedade e não a incorreta permanência na ociosidade. A interpretação da norma não deve se voltar ao passado ou ao futuro, mas sim realizar a prática jurídica contemporânea dentro de um contexto de um direito como integridade. (DWORKIN, 2007)

A busca de uma melhor compreensão sobre as necessidades locais de desenvolvimento e sustentabilidade, evitando o enquadramento incorreto das questões pelo poder judiciário, ministério público, administradores, políticos e demais operadores das políticas públicas, direta ou indiretamente é essencial para evitarmos a invasão das competências.

Em um exercício de dialética entre o direito, a sociologia e a economia, surgem outros recursos, como a possibilidade de compreender melhor os ensinamentos de Alexy (2008) e sua teoria do sopesamento dos princípios, pois não há como haver efetividade jurídica sem a orientação principiológica correta, já que muitas vezes vários princípios constitucionais estarão se colidindo.

Por fim e não menos importante (em verdade é o que existe de mais importante), para que se alcance a efetividade das normas de inclusão social, a mesma deve trazer a tônica do humanismo do outro. O humanismo da alteridade traz o máximo da representatividade do homem, levando este ao outro de forma umbilical e inseparável. O simples ato de se colocar no lugar do outro impede todas as mazelas da sociedade e permite a prática de soluções possíveis para o bem-estar comum. (LÉVINAS, 2012, p. 63)

Para isso, ao se interpretar uma norma de política pública, como a que trata de serviços tão essenciais como o saneamento básico, onde se busca o interesse público, devem, os interesses de todos estarem observados.

Quando se fala em análise econômica do direito nas políticas públicas, balançar a melhoria de Pareto com a de Kaldor-Hicks deve ser algo que o poder judiciário deve compreender, sob pena da decisão jurídica não ter qualquer efetividade! Isso ocorre, por exemplo, nas determinações judiciais de construção de cadeias, de compra de remédios e contratações de profissionais para tratamentos individuais, nos custos de prevenção de danos psíquicos, no custeio de apoio às famílias externas, dentre outros casos onde podem haver externalidades positivas para uns em detrimento de outros, mas que podem compensar ou não caso analisados os preceitos do desenvolvimento.

Um exemplo simples de ser compreendido é a necessidade de se promover a sustentabilidade local, a qual nem sempre são soluções mais baratas que as enraizadas na mundialização do capital (CHESNAIS, 1996). Atitudes regionais são louváveis para a administração pública local, mas que podem ser rechaçadas por um judiciário que não esteja ambientado com tais princípios. (FERREIRA, 2012)

O que se busca em uma verdadeira democracia é ter um Estado onde o desenvolvimento possa ser visto e estampado nas políticas públicas e nos direitos sociais tão qualitativamente dispostos na Constituição da República de 1988, certamente uma das melhores da sua Era, embora não aplicada ainda concretamente.

Darcy Ribeiro (2006, p. 404) ao escrever sobre o povo brasileiro fala do passado como se estivesse falando do presente:

Essa primazia do lucro sobre a necessidade gera um sistema econômico acionado por um ritmo acelerado de produção do que o mercado externo dela exigia, com base numa força de trabalho afundada no atraso, familiar, porque nenhuma atenção se dava à produção e reprodução das suas condições de existência. Em consequência, coexistiram sempre uma prosperidade empresarial, que às vezes chegava a ser a maior do mundo, e uma penúria generalizada da população local.

O administrador deve buscar o máximo de eficiência nos atos de implementação das políticas públicas. É unânime na doutrina nacional que agir com eficiência

é agir com presteza e perfeição, buscando o máximo possível de resultados positivos. Assim, qualquer ato que leve a resultados mais positivos, dentre eles a velocidade e a economia, está amparado pelo princípio da eficiência. É o conhecido mais com menos.

Bandeira de Mello (2009, p. 110) trata do assunto com objetividade e clareza ao afirmar, já em edição de 2006 (há quase 10 anos) de sua obra mais consagrada:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fruído e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca da eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração.”

É simples compreender o que o professor disse em sua obra. Ele não está contra o princípio da eficiência (está muito a favor) e lembra que na verdade já era obrigação do Estado agir com eficiência, pois se agir em conformidade com a lei já estaria sendo eficiente. Assim, o princípio veio somente para ratificar uma obrigação da Administração que já deveria estar sendo cumprida, que deve ser excelente e boa por natureza, tanto que ele cita o princípio da boa administração, já de larga expressão na Itália.

Está na hora dos representantes brasileiros serem eficientes e pararem de aprovar leis e mais leis para falarem das mesmas coisas, como se isso fosse necessário para a aplicação de uma norma. Se a lei é fruto da vontade popular, deve o Estado aplicar de pronto, oferecer mecanismos para isso e não permanecer em um ato eterno de novas votações, de novas leis, tudo sobre a mesma coisa.

Medauar (2006, p. 129) lembra que o princípio da eficiência já constava na Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 1990, com mote nos serviços públicos. Trata o seu artigo 123: “Ao usuário fica garantido serviço público compatível com sua dignidade humana, prestando com eficiência, regularidade, pontualidade, uniformidade, conforto e segurança, sem distinção de qualquer espécie.”

Caso os serviços públicos fossem prestados com eficiência, sequer seria necessário se falar nas outras características que a lei paulistana trouxe, pois *regularidade, pontualidade, uniformidade, conforto e segurança* já são adjetivos que se espera de um serviço público. Assim, agir dessa forma é nada mais que agir de forma eficiente!

A sustentabilidade deve ser a principal atuação do Estado hoje. Não existe economia no mundo que suporte financiar as necessidades da sociedade eternamente. Elas devem ser sustentáveis. Não se está falando somente das soluções que protejam o meio ambiente, mas sim de sustentabilidade em todos os sentidos possíveis em uma comunidade. Neste momento, vê-se importante a entrada da iniciativa privada, diminuindo um pouco o braço estatal ao menos onde é menos necessário.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando esse estudo em verdade interminável, tem-se que quando a humanidade passou do mero escambo para a compra e venda de produtos e serviços, surgiram também os primeiros traços de um ente despersonalizado que tinha por escopo cuidar de vontades já pacificadas e que todos deveriam cumprir, como se já fossem assuntos costumeiramente superados. Nascia, então, o Estado.

Após muitos Séculos já vividos de tal relacionamento se chega ao mundo atual, chamado de pós moderno, onde dificuldades vistas lá nos primórdios de sua criação já não deveriam mais existir. Contudo, é triste ver que muito do que se combate hoje é exatamente o que já se buscava extinguir há séculos e séculos.

Vantagens desleais em detrimento do bom convívio social já se via, em apertado resumo, nas condutas escravagistas da Idade Antiga, substituídas pelas feudais e hoje pelas capitalistas e até mesmo nas, em tese, socialistas.

Vive-se a era das desigualdades como nunca se viu antes! Enquanto os mercados tentam demonstrar a necessidade de uma globalização, os humanos nunca estiveram tão separados em todos os sentidos. A invisibilidade reina nas mais simples condutas da sociedade atual, como se fosse melhor não ver o que acontece com nossos semelhantes, como se não fosse importante o foco no humanismo do outro.

Esse individualismo trouxe consigo outros defeitos na engrenagem da máquina que sustenta o velho sonho francês de um contrato social que pudesse solucionar os impasses básicos e essenciais do relacionamento entre as pessoas e o Estado, qual seja, a busca desenfreada pela acumulação de posses e de poder.

A vantagem da transparência do mundo atual, consequência da tecnologia, trouxe consigo as mazelas de um contrato social movido para a busca incessante do lucro financeiro a qualquer custo, gerando a revolta popular do cidadão que também é contratante e que nada recebe por tal acordo de vontades. Assim, cada vez mais são positivados princípios para que a administração pública não se esqueça de observá-los quando usa o que não pertence somente aos contratantes diretos, mas sim também aos indiretos, ou seja, toda a coletividade.

É imprescindível compreender que ao se falar em efetividade se está falando do que realmente a população espera, sem desprezar os não menos importantes conceitos de eficiência e eficácia.

Em se tratando da atualidade, poucas vezes se viu contratações públicas com tantas transgressões de valores éticos. Apesar de tal fator se destacar mais em países menos desenvolvidos, a verdade é que a ética (ou a ausência dela) não é assunto peculiar somente onde se falta tudo, pois até mesmo nas Nações onde o problema não é financeiro, o vulcão do descontentamento com o individualismo em detrimento do coletivo tem alcançado graus nunca antes vistos.

Por essa razão é que o estudo de instrumentos que propiciem melhorias no campo do que se espera da administração pública é tão importante, pois tem por finalidade a ratificação da ética e a ênfase do interesse público como seu melhor caminho. Não se pode perder as esperanças de que as melhorias virão com o tempo, desde que haja insistência na perseguição do interesse público, aumentando cada vez mais o leque de opções básicas de desenvolvimento a ser oferecido aos cidadãos de bem.

O amanhã deve ter mais sociedade e menos individualidade, pilares estes que os seres humanos não podem deixar de ter em suas estruturas sociais, possibilitando que cada vez menos as pessoas sejam atacadas por sentimentos ruins que acabam por desviar suas atenções para o mal caminho. O direito tem sido cada vez mais reflexivo quando se trata de defender o bem público, o interesse de todos, gerando uma noção mais correta de coletividade, ou seja, que o individual não existe sem o coletivo, uma vez ser parte indissociável.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. **A cultura líquida no mundo moderno**. 1. ed. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- BARROSO FILHO, Angerico Alves. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2014, vol. 6, n. 11, Jul.-Dez. p. 391-415. 397
- BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**. 2. ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: 34, 2013.
- BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes; Correa, Felipe Abu-Jamra. **Responsabilidade social da empresa e as ações afirmativas**: implicações do estatuto da igualdade racial. Curitiba: JM, 2012.
- CASTRO, Claudio Henrique de. **Guia prático sobre o Termo de Ajustamento de Gestão - TAG junto ao TCEPR**. Curitiba: Edição sob demanda, 2017.

DERRIDA, Jacques. **Adeus a Emmanuel Lévinas**. Tradução de Fábio Landa. São Paulo: Perspectiva, 2013.

DESCARTES, René. **Discurso do Método**. Regras para a direção do Espírito. São Paulo: Martin Claret, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2005.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. **Contratação direta de entidades do Terceiro Setor: possibilidades, parâmetros e limites no contexto da Lei nº 12.349/10**. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 126, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=79684>>. Acesso em: 2 ago. 2013.

FOLLONI, Andre. **Objetividade e subjetividade nas ciências sociais: introdução às relações interdisciplinares entre direito e desenvolvimento**. Revista do Direito Público, 2014

FOUCAULT, Michel. **A hermenêutica do sujeito**. Aula de 3 de fevereiro de 1982, segunda hora.

HACHEM, Wunder Daniel. **TUTELA ADMINISTRATIVA EFETIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS**. Curitiba: UFPR, 2014

HEIDEGGER, Martin. **Sobre o humanismo**. 3. ed. Trad. Emmanuel Carneiro Leão. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 2009.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Prática**. São Paulo: S.A., 1959.

LÉVINAS, Emmanuel. **Humanismo do Outro Homem**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MORIN, Edgar. **Cultura de Massas no Século XX**. O espírito do tempo – 1 – Neurose. Tradução de maura Ribeiro Sardinha. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1712-1778). **A origem da desigualdade entre os homens**, tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2012.

_____. **Do Contrato Social**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2004.

APONTAMENTOS SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA

Milena Louise Colaço¹

Especialista em Gestão Pública – UEPG
Bacharel em Direito - UEPG
Graduada em Administração Pública - UEPG

Rodrigo Simionato²

Professor - UEPG
Doutorando em Ciências Sociais Aplicadas - UEPG
Mestre em Ciência Jurídica - UNIVALI
Especialização em Novas Tendências do Direito Contemporâneo - UEPG

RESUMO

O presente artigo decorre da experiência prática vivenciada na residência técnica, como administradora, na Diretoria de Projetos e Convênios – DIPROC, da Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG, decorrente da participação no programa de pós-graduação *lato sensu* em Gestão Pública com ênfase em Planejamento e Avaliação de Políticas Sociais, oferecido pela mesma instituição de ensino. Assim sendo, visou-se abordar sobre o fenômeno da prestação de contas na Administração Pública. Como marco teórico partiu-se da reforma da gestão pública, com destaque para o atual modelo, da administração gerencial, pautada em resultados, responsável por grandes inovações no setor público. Conjuntamente, abordou-se sobre o dever de prestação de contas de toda e qualquer gestão pública, bem como sobre o sistema de controle dos atos governamentais. Para por fim, apresentar uma das ferramentas operacionais utilizadas na prestação de contas de transferências voluntárias recebidas pela Universidade, junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Para tanto, adotou-se o método relato de experiência, com auxílio das referências bibliográfica e documental. Sendo possível concluir que a

1 Contato: milenalcolaco@hotmail.com

2 Contato: rodrigolimionato@hotmail.com (<http://lattes.cnpq.br/3911286593248601>)

ferramenta em estudo é uma facilitadora das atividades de fiscalização, no entanto, observou-se que seu acesso é restrito somente a usuários habilitados, sendo possível suscitar sobre a publicização do seu acesso a todos os cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE:

Gestão Pública. Prestação de Contas. SIT.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo decorre da experiência prática vivenciada na residência técnica, como administradora, na Diretoria de Projetos e Convênios – DIPROC, da Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG, decorrente da participação no programa de pós-graduação *lato sensu* em Gestão Pública com ênfase em Planejamento e Avaliação de Políticas Sociais, oferecido pela mesma instituição de ensino, no período de 2017-2019.

No desenvolvimento da referida residência foi possível tomar conhecimento da rotina administrativa de um órgão público, das suas atribuições e resultados. Assim sendo, preliminarmente considerou-se relevante abordar sobre o novo modelo de gestão vigente na Administração Pública, haja vista as novas posturas que a reforma lhe impôs.

A gestão gerencial, pautada em resultados, fomentou o controle dos atos governamentais, pois a aferição dos resultados depende do acompanhamento e análise dos fatos para sua concretização. Portanto, simultaneamente abordou-se sobre o dever de prestação de contas e o sistema de controle existente na Administração.

Por derradeiro, apresentaram-se os resultados da referida residência, com a exposição das atividades realizadas na DIPROC, em especial da ferramenta SIT - Sistema Integrado de Transferências Voluntárias, iniciativa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, como facilitador da prestação de contas dos recursos públicos recebidos pela instituição, via convênios estaduais.

Para tanto, utilizou-se o método relato de experiência, com auxílio das fontes bibliográfica e documental, sem esgotar o assunto haja vista sua amplitude.

2 METODOLOGIA

Esse estudo consiste num relato de experiência, obtida por meio do exercício das atividades como administradora, no programa de residência técnica, junto a DIPROC – órgão responsável pelo acompanhamento e gestão dos convênios celebrados pela Universidade com outras entidades, internacionais, federais, estaduais ou municipais, do setor público ou privado.

Em suma, a residência técnica configura-se na aprendizagem prático-profissional em determinada área de ensino, atrelada aos conhecimentos teóricos adquiridos durante o curso. No caso em tela, o curso visou a formação especializada de ges-

tores públicos com ênfase em Planejamento e Avaliação de Políticas Sociais. Para conclusão do presente trabalho utilizou-se de fonte bibliográfica e documental.

3 O NOVO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA

Nos primórdios do Estado Moderno pode-se afirmar que o modelo de gestão existente era o patrimonialista, cuja característica principal se dava pela permeabilidade entre o público e o privado. Segundo Bresser-Pereira (1996, p.4) nesse modelo “o Estado era entendido como propriedade do rei”, não havia separação entre as duas esferas, o governante utilizava-se do bem público como parte de sua propriedade particular.

Em oposição à cultura patrimonialista, na segunda metade do século XIX, no cerne do Estado Liberal, concebeu-se o modelo de administração burocrática, originando a primeira reforma na Administração Pública. Essa mudança era inevitável, pois o antigo regime era incompatível com os anseios do Liberalismo. O principal intuito da reforma era combater a corrupção e o nepotismo, inerentes ao Estado patrimonialista (DI PIETRO, 2009, p. 31).

Em suma, o modelo burocrático era marcado pela rigidez e ineficiência, voltado para si próprio e para o controle interno, baseado numa exacerbada desconfiança sobre a conduta dos agentes na gestão pública (DI PIETRO, 2009, p. 31). Dessa forma, os atos governamentais eram sujeitos a procedimentos muito rigorosos e, muitas vezes, contraproducentes, na tentativa de evitar fraudes ou desvios da sua finalidade principal. O controle era limitado ao aspecto legal, sem se preocupar com a sua eficiência e qualidade.

Embora se tenha avançado ao adotar procedimentos mais objetivos e formais na gestão pública, o modelo burocrático não prosperou, devido à sua ineficiência e às constantes crises do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 3). Destarte e em atendimento às inovações sociais decorrentes da globalização e do desenvolvimento tecnológico deu-se origem à reforma gerencial da Administração Pública (DI PIETRO, 2009, p. 31).

No Brasil, o modelo gerencial foi adotado em meados de 1995, com a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE, no mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Sua efetivação se deu por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Para Bresser-Pereira essa iniciativa foi uma conquista obtida em razão do avanço do Estado Social de Direito e da democracia no país (2017, p. 152).

Pautada nos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, a gestão gerencial é inspirada nas estratégias das empresas da iniciativa privada, sem deixar de observar as características próprias do setor público (PDRAE, 1995).

Assim sendo, a gestão gerencial inseriu novas práticas na Administração Pública como, por exemplo, a descentralização; a delegação de autoridade; maior controle

sobre o desempenho dos atos estatais; e o novo olhar sobre os cidadãos, os quais, por sua vez, tornaram-se o centro dos interesses públicos (GIACOMO, 2005, p. 160).

Ou seja, por meio desse novo modelo de gestão, a Administração Pública tem o dever de otimizar a aplicação dos recursos disponíveis no oferecimento dos serviços públicos, aos cidadãos, seus principais destinatários. Observando a eficiência dos gastos públicos, visando atender o interesse público da melhor forma possível. Bem como, deve intensificar o controle sobre os atos governamentais, visando corrigir ou suprimir vícios ou obstáculos que possam comprometer a eficiência dos mesmos, sem prejuízo da devida responsabilização dos agentes responsáveis.

4 O DEVER DE PRESTAR CONTAS E O SISTEMA DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como é cediço, no cerne do Estado Democrático de Direito, o exercício das prerrogativas da Administração Pública está limitado pela Constituição e demais normas do ordenamento jurídico, cuja função principal é a promoção e defesa dos direitos fundamentais dos seus administrados (OLIVEIRA, 2016, p. 767).

Nesse diapasão, no setor público, todo e qualquer agente que administre recursos públicos tem o dever de prestar contas de suas operações, como condição obrigatória de regularidade legal das mesmas. Essa obrigatoriedade advém dos princípios da Administração Pública, esculpidos no art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em específico, em observância ao princípio da publicidade, *in verbis*:

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 [...] (BRASIL, CF 1998).

O princípio da publicidade ou também chamado de princípio da transparência, estabelece que a regra na Administração Pública seja a publicidade de todos os seus atos. O sigilo é a exceção, admitido somente em situações específicas, por meio de atos motivados.

Por sua vez, o texto constitucional no art. 70, parágrafo único, estabelece o dever de prestação de contas de toda atividade envolvendo recursos públicos, ao dispor:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, CF 1998).

Ou seja, toda atividade realizada com recursos públicos, independente da natureza jurídica do seu gestor e do fim destinado, deve ser comprovada a sua ade-

quada utilização, conforme os critérios legais. Tal obrigatoriedade de prestação de contas é otimizada pelas ações de controle da Administração Pública.

Oportunamente, cabe afirmar que, através da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fomentou-se a ampliação do controle das atividades governamentais com o intuito de impedir ilegalidades/irregularidades. Para tanto, foram concebidos mecanismos de controle das atividades de toda a Administração Pública, que extrapolam o aspecto meramente formal ou legal, alcançando os aspectos de conveniência, oportunidade e legitimidade (MELLO, 2016, p. 965).

Ou seja, a fiscalização dos atos governamentais deixou de ser limitada somente à literalidade da lei, alcançando outros aspectos relevantes na concretização dos atos públicos. Como por exemplo, o atendimento de uma demanda social em detrimento de outra demanda menos urgente. Nessa hipótese fiscaliza-se a conveniência de tal iniciativa.

Assim sendo, nesse novo cenário jurídico “[...] qualquer ente estatal ineficiente e desnecessário ou qualquer atividade inoportuna ou inconveniente ao interesse público deve ser modificada ou suprimida, ainda que legítima” sob a ótica legal (GASPARINI, 2010, p. 1.017). Atualmente, com base no ordenamento jurídico em vigor, já conta-se com mecanismos de controle bem sedimentados na Administração Pública.

No que tange ao agente controlador responsável pela efetivação do controle, temos o controle interno – quando realizado pelo próprio ente controlado. Ou ainda o controle externo, quando exercido por entidades diversas, por exemplo, o controle legislativo e o judicial. E o controle social, quando a sociedade civil organizada participa das deliberações governamentais.

O controle administrativo ou interno refere-se à fiscalização pelo Executivo e por órgãos de administração dos demais Poderes da federação sobre suas próprias atividades administrativas, no afã de conferir a legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência das mesmas (GASPARINI, 2010, 1.019).

Ou seja, é o controle das atividades administrativas do Poder Executivo, pelos seus próprios integrantes, geralmente, pelo controlador interno do respectivo órgão. Ou ainda, o controle das atividades realizadas pelo Poder Legislativo, pelos próprios parlamentares. Ou ainda, a fiscalização pelo Poder Judiciário das suas próprias atividades administrativas ou judiciais.

Ainda pode-se afirmar que o controle interno é um dever-poder, o qual deve ser realizado de ofício, e sujeito ao devido processo legal, sem arbitrariedades, de forma procedimental, permanente e contínua. Seu principal objetivo é a prevenção ou eliminação de defeitos, bem como, o aperfeiçoamento da atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto (JUSTEN FILHO, 2011, p. 1.104-1.107).

A competência do exercício do controle interno decorre do dever de regularidade dos atos administrativos, que por sua vez, geram o dever genérico de controle interno à própria Administração. Portanto, cabe a todo e qualquer agente

público, verificada a suposta irregularidade do ato, tomar as providências necessárias para impedir seus efeitos (JUSTEN FILHO, 2011, p. 1.108).

Nessa altura, cabe ressaltar que além de um dever, essa conduta pode ser considerada um exercício de direito, ao zelar pela boa administração pública. Na prática, o exercício do controle interno já é sedimentado, inclusive reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, conforme corroborado na súmula 473, *in verbis*:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Já a submissão da Administração Pública à fiscalização exercida por outros entes, configura o chamado controle externo, prerrogativa conferida pela Constituição Federal e instituído por lei, com competências específicas para determinados Poderes e órgãos, com o mesmo objetivo - identificar e prevenir defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa (JUSTEN FILHO, 2011, p. 1.111).

Assim sendo, o controle externo é realizado pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário, pelo Tribunal de Contas dos estados-membros ou municipais, onde houver, pelo Ministério Público Estadual ou Federal, pelas entidades não governamentais, inclusive, pelos órgãos internacionais e pela sociedade civil organizada, de forma integrada.

O controle exercido pelo Poder Legislativo em relação a determinados atos da Administração Pública se dá por meio das casas parlamentares de cada esfera de governo, ou seja, pelo Congresso Nacional no âmbito da União; pela Assembleia Legislativa no nível estadual e pelas Câmaras de Vereadores nos municípios (GASPARINI, 2010, p. 1033).

Seus representantes têm o dever-poder para exercer a fiscalização direta dos atos do Poder Executivo; julgar as contas do Poder Executivo; convocar autoridades para prestarem informações; aplicar sanções em caso de irregularidades ou ilegalidades; sustação de atos, e representação ao Poder competente, conforme dispõe o art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

No que tange ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, preliminarmente, adverte-se que o Tribunal de Contas é uma instituição *sui generis*, com autonomia conferida pelo texto constitucional, ou seja, não está sujeita a nenhum dos Poderes federativos (JUSTEN FILHO, 2011, p. 1.120). Dessa maneira, pode exercer sua função de fiscal da Administração Pública com imparcialidade.

Cabe destacar que apesar de ser considerado “tribunal”, não exerce atividade jurisdicional. Trata-se de órgão técnico, cujas atividades são de natureza meramente administrativa (OLIVEIRA, 2016, p. 772).

Segundo o texto constitucional, a fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas versa sobre o aspecto contábil, financeiro e orçamentário da Administração, que

por sua vez, pode ser de ordem consultiva, fiscalizadora, julgadora, de registro, sancionadora, corretiva e de ouvidoria (OLIVEIRA, 2016, p. 774). O que não suprime a sujeição de eventuais demandas ao crivo do Poder Judiciário.

Assim sendo, o Tribunal de Contas tem poder discricionário sobre a gestão pública, influenciando-a através de atos normativos e iniciativas operacionais, como por exemplo, o SIT – Sistema Integrado de Transferências Voluntárias – tema melhor abordado a seguir.

Em consonância com os controles supracitados, a Administração Pública está sujeita ao controle jurisdicional, realizado pelo Poder Judiciário. A apreciação judicial envolve os atos da Administração como um todo, incluindo o Poder Legislativo e o próprio Poder Judiciário (OLIVEIRA, 2006, p. 776).

Isso porque o Poder Judiciário é considerado o pacificador social por excelência, devido à adoção do sistema de jurisdição única, o qual lhe atribui a exclusividade de julgamento com força definitiva, para toda e qualquer demanda sobre a adequada aplicação do Direito ao caso concreto (MELLO, 2016, p. 978).

Dessa forma, para todo conflito que chega ao seu conhecimento, exige-se uma decisão. Mesmo nos casos mais complexos, que *a priori*, demonstrem não haver solução, o julgador não pode eximir-se de solucioná-los (CAMBI, 2009, p. 212).

Por derradeiro, não menos importante, tem-se o controle social sobre a Administração, exercido pela sociedade civil organizada e comprometida com a gestão pública, visando verificar a regularidade, conveniência e qualidade dos atos públicos, como puro e autêntico exercício de cidadania.

Seu exercício se dá por meio do direito de acesso à informação; do direito de petição; pela participação em audiências públicas; via mandado de segurança; habeas data, dentre outros mecanismos processuais e principalmente através da ação civil pública, instrumento jurídico conferido pelo art. 5º, LXXIII da Carta Magna, ao dispor:

qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Cabendo ressaltar que a participação popular é de extrema importância no controle dos atos estatais, nesse sentido, Marçal Justen Filho corrobora ao afirmar que “[...] nenhum instituto jurídico formal será satisfatório sem a participação popular”. E acrescenta:

A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder. [...] Os institutos que preveem a participação popular na atividade administrativa representam, por isso, a solução mais satisfatória e eficiente para promoção dos direitos fundamentais (2011, p. 1100-1101).

Em suma, tem-se que os instrumentos de controle têm contribuído para o fortalecimento da fiscalização na Administração Pública, juntamente com outros mecanismos legais, como a Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, a Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, ou ainda, a Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção, dentre outras.

5 RESULTADOS E ANÁLISES

5.1 A UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA

Como já dito, a referida residência técnica foi desenvolvida na Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG, órgão da Administração Pública Indireta, uma autarquia do Estado do Paraná, com personalidade jurídica de direito público, criada pelo Decreto nº 18.111, de 28 de janeiro de 1970. Sendo considerada uma das principais instituições públicas de ensino superior da região centro-sul do estado (UEPG, 2019).

A Universidade tem sede no município de Ponta Grossa, mas abrange outros 22 municípios em sua área de influência, além de possuir um campus no município de Telêmaco Borba, ao oferecer os cursos de Direito e Administração com ênfase em Comércio Exterior (UEPG, 2019). Sua administração é formada por cinco pró-reitorias, cada uma com atribuições e responsabilidade específicas. A instituição conta com a colaboração de mais de dois mil colaboradores dentre servidores públicos efetivos e colaboradores temporários (UEPG, 2019).

A instituição oferece cursos, nas diversas áreas de conhecimento, de graduação³, na modalidade presencial e à distância, e de pós-graduação, dentre especialização⁴, mestrado⁵ e doutorado⁶, com diversas atividades de fomento à pesquisa e atividades de extensão junto à sociedade local.

Além da ampla estrutura acadêmica e administrativa, em 2010, a Universidade inaugurou o Hospital Universitário Regional dos Campos Gerais, como órgão da

3 Dentre os 49 cursos de graduação oferecidos estão os de: Matemática, Geografia, Física, Química, Medicina, Farmácia, Odontologia, Ciências Biológicas, Educação Física, Enfermagem, Engenharia Civil, Agronomia, Engenharia de Software, Engenharia de Materiais, Engenharia de Alimentos, Engenharia de Computação, Licenciatura em Computação, Zootecnia, Administração, Administração com Comércio Exterior, Ciências Econômicas, Serviço Social, Ciências Contábeis, Jornalismo, Turismo, Administração Pública, Tecnologia em Gestão Pública, Pedagogia, Letras, Música, Artes Visuais, e Direito.

4 No que tange às Especializações a UEPG oferece 36 cursos, nas áreas de Educação, Saúde, Gestão Pública e Direito.

5 Já os 25 cursos de Mestrado, se dividem em Mestrado Acadêmico em 22 áreas: Agronomia, Bioenergia, Ciência e Tecnologia de Alimentos, Ciência, Ciências Biológicas, Ciências Biomédicas, Ciências da Saúde, Ciências Farmacêuticas, Ciências Sociais Aplicadas, Computação Aplicada, Economia, Educação, Engenharia e Ciência de Materiais, Engenharia Sanitária e Ambiental, Geografia, História, Jornalismo, Odontologia, Química Aplicada, e Zootecnia. E ainda, na oferta de Mestrado Profissional em 3 áreas, Física, História e Matemática.

6 A UEPG oferece 10 cursos de Doutorado, nas áreas de Agronomia, Ciências Farmacêuticas, Ciência e Tecnologia de Alimentos, Ciências, Ciências Sociais Aplicadas, Educação, Geografia, Engenharia e Ciências de Materiais, Odontologia e Química.

instituição de ensino, integrando e complementando a rede pública de assistência à saúde do município e região dos Campos Gerais, além de contribuir para o desenvolvimento do ensino na área (UEPG, 2019).

No que tange ao custeio da Universidade, apesar da autonomia conferida às universidades de ensino pelo texto constitucional (art. 207 da CF/88), a UEPG depende dos recursos públicos oriundos do governo do estado do Paraná, conforme a disponibilidade orçamentária. Outra parcela das suas atividades é custeada pelas receitas próprias auferidas por meio de taxas e tarifas de produtos ou serviços realizados pela própria instituição, como por exemplo, as taxas de inscrição no processo seletivo de vestibular, dentre outras.

Outra fonte de receitas advém de transferências voluntárias, ou seja, o repasse de recursos públicos – correntes ou de capital – por entidades internacionais, da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal ou de entidades da iniciativa privada às outras entidades da Administração Pública Direta ou Indireta ou ainda, às entidades de direito privado sem fins lucrativos, como por exemplo; as organizações sociais de interesse público - OSCIP'S, nos termos do art. 2º da Resolução nº 3/2006 do TCE/PR.

As transferências são voluntárias, porque sua deliberação não é obrigatória, não há previsão em lei com caráter compulsório. O órgão concedente não tem o dever legal de repassar recursos públicos aos demais, diferentemente do que ocorre nas transferências obrigatórias, cujo repasse é constitucionalmente obrigatório (art. 198 e 212 § 1º, CF/88).

Em termos operacionais, as transferências voluntárias são realizadas via convênio, auxílio, acordo, cooperação, subvenção social, ajustes ou outros instrumentos congêneres, os quais estão sujeitos à Lei nº 8.666/1993, no que couber (art. 3º, Resolução nº 3/2016 TCE/PR). Na prática, verificou-se que sua realização depende da discricionariedade do órgão concedente e da conveniência do projeto a ser desenvolvido.

Na referida residência destaca-se a Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos; responsável pela gestão administrativa da entidade, especificamente o setor de Projetos e Convênios, órgão facilitador no desenvolvimento, acompanhamento e controle de projetos realizados pela Universidade com outras entidades internacionais, federais, estaduais, municipais do setor público ou privado (UEPG, 2019).

Oportunamente, na referida residência técnica, foi possível observar o trâmite dos convênios estaduais realizados pela instituição com demais órgãos públicos, na figura de tomador de recursos, ou seja, como executor do convênio.

Para melhor compreensão, convênio é o instrumento jurídico formal que disciplina as transferências voluntárias entre entidades com interesses recíprocos, em regime de mútua cooperação no alcance de um interesse em comum (art. 2º, II, Resolução 3/2006 TCE/PR).

Em suma, a entidade concedente publica edital com objetivo de captar programas/projetos para atender determinada demanda em determinado setor social, em contrapartida oferece recursos financeiros para seu desenvolvimento. Os interessados devem se candidatar apresentando um Plano de Trabalho adequado com os critérios mínimos, como: justificativa, descrição completa do objeto, metas, cronograma de execução, plano de aplicação dos recursos, cronograma de desembolso, dentre outros, conforme especificidades do edital.

O Plano de Trabalho selecionado resulta em um convênio, cuja execução deverá observar as regras previamente fixadas no instrumento e demais leis pertinentes (art. 15, Resolução nº 3/2006 e 6º da Res. 28/2011, ambas do TCE/PR).

A execução é fiscalizada pela entidade concedente e pelo Tribunal de Contas, o qual exige prestação de contas bimestrais (art. 18, Resolução nº 3/2006). Qualquer mudança no Plano de Trabalho deve ser autorizada pela entidade concedente, mediante comprovação da necessidade.

O acompanhamento e gestão do convênio são realizados pela UEPG; como entidade tomadora, em específico pela Divisão de Projetos e Convênios, a qual é responsável pelas rotinas de execução dos projetos, dando suporte administrativo aos seus integrantes. Também é responsável pela realização da prestação de contas; durante e após a vigência dos convênios.

Para fins de conhecimento, antes de adentrar nos destaques da ferramenta SIT, apresenta-se relatórios das receitas auferidas pela UEPG, durante o exercício de 2018, disponíveis no SIAFI – Sistema Integrado de Finanças Públicas do Estado do Paraná – sistema oficial de registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo estadual, como amostragem do impacto orçamentário-financeiro dos convênios no desenvolvimento da Universidade, bem como, a relevância da sua fiscalização junto à sociedade.

Visando maior elucidação, em suma, as receitas correntes são recursos financeiros provenientes de tributos, contribuições, da exploração de atividades econômicas e de transferências recebidas de outras pessoas de direito público ou privado. São valores destinados ao atendimento de despesas correntes, aquelas que não contribuem diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, nos termos do §1º do art. 11 da Lei nº 4.320/1964.

Já as receitas de capital também aumentam a disponibilidade financeira do Estado, são os valores oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, ou de transferências recebidas de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas de capital, aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, nos termos do §2º do art. 11 da Lei nº 4.320/1964.

Avançando para os dados, tem-se:

Demonstrativo da Execução da Receita - Exercício 2018 (Receitas Correntes)



Governo do Estado do Paraná
Secretaria de Estado da Fazenda



DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DA RECEITA

Referência: 12/1

| Receita | Descrição | Orçado | Arrecadado até o Mês | Arrecadado No Mês | Diferença |
|----------|--|---------------|----------------------|-------------------|---------------|
| 10000000 | RECEITAS CORRENTES | 53.744.000,00 | 36.633.426,88 | 2.991.165,10 | 17.110.573,12 |
| 13000000 | RECEITA PATRIMONIAL | 3.925.000,00 | 944.429,67 | 113.265,26 | 2.980.570,33 |
| 13100000 | Receitas Imobiliárias | 175.000,00 | 229.871,37 | 18.613,19 | 54.871,37 |
| 13110000 | Aluguéis | 175.000,00 | 229.871,37 | 18.613,19 | 54.871,37 |
| 13110100 | Aluguéis | 175.000,00 | 229.871,37 | 18.613,19 | 54.871,37 |
| 13110101 | Aluguéis | 175.000,00 | 229.871,37 | 18.613,19 | 54.871,37 |
| 13200000 | Receitas de Valores Mobiliários | 3.750.000,00 | 714.558,30 | 94.652,07 | 3.035.441,70 |
| 13250000 | Remuneração de Depósitos Bancários | 3.750.000,00 | 714.558,30 | 94.652,07 | 3.035.441,70 |
| 13255000 | Remuneração sobre Recursos Diretamente Arrecadados | 1.400.000,00 | 258.540,07 | 26.364,93 | 1.141.459,93 |
| 13256100 | Remuneração sobre Recursos de Transferências e Convênios com Órgãos Federais | 1.500.000,00 | 426.909,43 | 66.218,91 | 1.073.090,57 |
| 13258400 | Remuneração sobre Recursos de Transferências e Outros Convênios | 500.000,00 | 29.108,80 | 2.068,23 | 470.891,20 |
| 13259900 | Remuneração sobre Recursos Diversos | 350.000,00 | ,00 | ,00 | 350.000,00 |
| 14000000 | RECEITA AGROPECUÁRIA | 2.590.000,00 | 628.546,22 | 24.855,78 | 1.961.453,78 |
| 14100000 | Receita da Produção Vegetal | 1.190.000,00 | 612.011,22 | 10.840,78 | 577.988,78 |
| 14200000 | Receita da Produção Animal e Derivados | 1.400.000,00 | 16.535,00 | 14.015,00 | 1.383.465,00 |
| 16000000 | RECEITA DE SERVIÇOS | 22.540.000,00 | 22.511.401,55 | 2.298.154,31 | 28.596,45 |
| 16000500 | Serviços de Saúde | 21.000.000,00 | 22.138.649,38 | 2.281.982,61 | 1.138.649,38 |
| 16000800 | Serviços de Processamento de Dados | 70.000,00 | 57,20 | ,00 | 69.942,80 |
| 16001700 | Serviços Agropecuários | 70.000,00 | ,00 | ,00 | 70.000,00 |
| 16009900 | Outros Serviços Prestados a Outras Entidades | 1.400.000,00 | 372.694,97 | 16.171,70 | 1.027.305,03 |
| 19000000 | OUTRAS RECEITAS CORRENTES | 8.939.000,00 | 8.040.303,82 | 541.689,75 | 898.696,18 |
| 19100000 | Multas e Juros de Mora | 364.000,00 | ,00 | ,00 | 364.000,00 |
| 19190000 | Multas de Outras Origens | 364.000,00 | ,00 | ,00 | 364.000,00 |
| 19199900 | Outras Multas | 364.000,00 | ,00 | ,00 | 364.000,00 |
| 19200000 | Indenizações e Restituições | 175.000,00 | ,00 | ,00 | 175.000,00 |
| 19210000 | Indenizações | 140.000,00 | ,00 | ,00 | 140.000,00 |
| 19219900 | Outras Indenizações | 140.000,00 | ,00 | ,00 | 140.000,00 |
| 19219950 | Outras indenizações de Recursos Diretamente Arrecadados | 140.000,00 | ,00 | ,00 | 140.000,00 |
| 19220000 | Restituições | 35.000,00 | ,00 | ,00 | 35.000,00 |
| 19229900 | Outras Restituições | 35.000,00 | ,00 | ,00 | 35.000,00 |
| 19229950 | Outras Restituições - Diretamente Arrecadados | 35.000,00 | ,00 | ,00 | 35.000,00 |
| 19900000 | Receitas Diversas | 8.400.000,00 | 8.040.303,82 | 541.689,75 | 359.696,18 |
| 19909900 | Outras Receitas | 8.400.000,00 | 8.040.303,82 | 541.689,75 | 359.696,18 |
| 19909950 | Outras Receitas de Recursos Diretamente Arrecadados | 8.400.000,00 | 8.040.303,82 | 541.689,75 | 359.696,18 |

Fonte: SIAFI/PR 2018, adaptado pelos autores.

Demonstrativo da Execução da Receita - Exercício 2018 (Transferências Voluntárias Correntes)

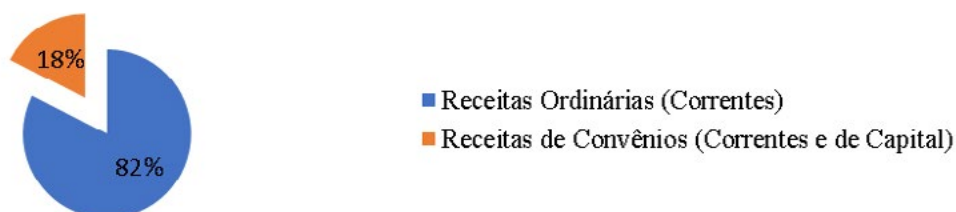
| 17000000 | TRANSFERÊNCIAS CORRENTES | 15.750.000,00 | 4.508.745,62 | 13.200,00 | 11.241.254,38 |
|----------|---|---------------|--------------|------------|----------------|
| 17300000 | Transferências de Instituições Privadas | 100.000,00 | ,00 | ,00 | 100.000,00- |
| 17400000 | Transferências do Exterior | 300.000,00 | ,00 | ,00 | 300.000,00- |
| 17600000 | Transferências de Convênios | 15.350.000,00 | 4.508.745,62 | 13.200,00 | 10.841.254,38- |
| 17610000 | Transferências de Convênios da União e de suas Entidades | 10.000.000,00 | 1.705.164,50 | ,00 | 8.294.835,50- |
| 17610200 | Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Educação | 10.000.000,00 | 1.705.164,50 | ,00 | 8.294.835,50- |
| 17620000 | Transferências de Convênios dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades | 5.100.000,00 | 2.780.358,38 | 13.200,00 | 2.319.641,62- |
| 17620200 | Transferências de Convênios dos Estados destinados a Programas de Educação | 5.000.000,00 | 2.780.358,38 | 13.200,00 | 2.219.641,62- |
| 17629900 | Outras Transferências de Convênios dos Estados | 100.000,00 | ,00 | ,00 | 100.000,00- |
| 17630000 | Transferências de Convênios dos Municípios e de suas Entidades | 150.000,00 | ,00 | ,00 | 150.000,00- |
| 17630200 | Transferências de Convênios dos Municípios Destinadas a Programas de Educação | 100.000,00 | ,00 | ,00 | 100.000,00- |
| 17639900 | Outras Transferências de Convênios dos Municípios | 50.000,00 | ,00 | ,00 | 50.000,00- |
| 17640000 | Transferências de Convênios de Instituições Privadas | 50.000,00 | ,00 | ,00 | 50.000,00- |
| 17650000 | Transferências de Convênios do Exterior | 50.000,00 | 23.222,74 | ,00 | 26.777,26- |
| 19000000 | OUTRAS RECEITAS CORRENTES | 8.939.000,00 | 8.040.303,82 | 541.689,75 | 898.696,19- |
| 19100000 | Multas e Juros de Mora | 364.000,00 | ,00 | ,00 | 364.000,00- |

Fonte: SIAFI/PR 2018.

Demonstrativo da Execução da Receita - Exercício 2018 (Transferências de Capital Voluntárias)

| 24000000 | TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL | 17.400.000,00 | 2.332.362,59 | ,00 | 15.067.637,41- |
|----------|---|---------------|--------------|-----|----------------|
| 24300000 | Transferências de Instituições Privadas | 500.000,00 | ,00 | ,00 | 500.000,00- |
| 24400000 | Transferências do Exterior | 100.000,00 | ,00 | ,00 | 100.000,00- |
| 24700000 | Transferências de Convênios | 16.800.000,00 | 2.332.362,59 | ,00 | 14.467.637,41- |
| 24710000 | Transferências de Convênios da União e de suas Entidades | 12.000.000,00 | 2.269.112,00 | ,00 | 9.730.888,00- |
| 24710200 | Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Educação | 12.000.000,00 | 2.269.112,00 | ,00 | 9.730.888,00- |
| 24720000 | Transferências de Convênios dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades | 4.100.000,00 | 63.250,59 | ,00 | 4.036.749,41- |
| 24720200 | Transferências de Convênios dos Estados Destinadas a Programas de Educação | 4.000.000,00 | 63.250,59 | ,00 | 3.936.749,41- |
| 24729900 | Outras Transferências de Convênios dos Estados | 100.000,00 | ,00 | ,00 | 100.000,00- |
| 24730000 | Transferências de Convênios dos Municípios e de suas Entidades | 100.000,00 | ,00 | ,00 | 100.000,00- |
| 24730200 | Transferências de Convênios dos Municípios Destinadas a Programas de Educação | 100.000,00 | ,00 | ,00 | 100.000,00- |
| 24740000 | Transferências de Convênios de Instituições Privadas | 400.000,00 | ,00 | ,00 | 400.000,00- |
| 24750000 | Transferências de Convênios do Exterior | 200.000,00 | ,00 | ,00 | 200.000,00- |

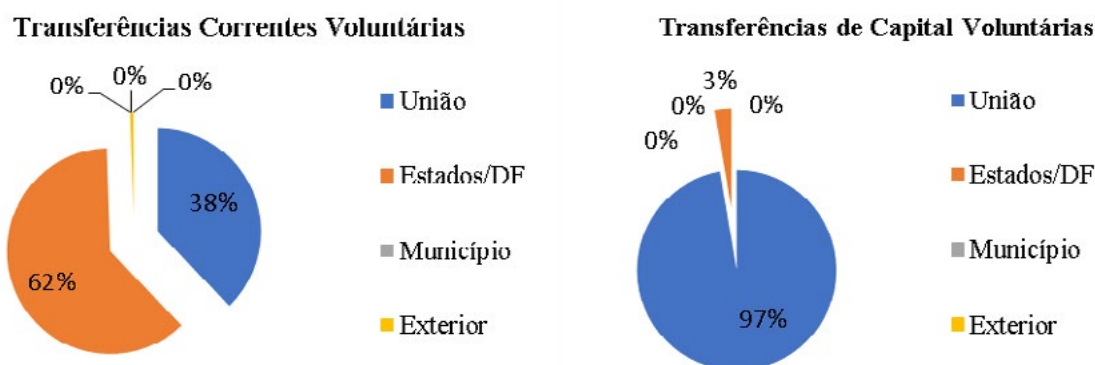
Fonte: SIAFI/PR 2018.

Comparativo - Receitas Ordinárias x Receitas de Convênios

Fonte: elaborado pela autora.

Assim sendo, por meio dos relatórios oficiais pode-se observar detalhadamente os valores auferidos pela Universidade, por espécie de cada receita, podendo-se concluir que dentre as receitas ordinárias (correntes somente, pois não há previsão de receitas de capital no relatório) em comparação com as receitas provenientes de convênios (corrente e de capital), o montante de recursos públicos arrecadados por convênios, no exercício de 2018, representou 18% (dezoito por cento) do montante total de receitas da instituição.

Já ao analisar o orçamento dos recursos oriundos de convênios, obteve-se a seguinte conclusão:



Fonte: elaborado pela autora.

Ou seja, das receitas correntes recebidas pela UEPG, provenientes de convênios, no exercício de 2018, a maior parcela derivou dos convênios estaduais, representando aproximadamente 62% do orçamento das Transferências Correntes Voluntárias.

Já no que tange às receitas de capital voluntárias notou-se o contrário, a maior parcela dos recursos públicos recebidos pela Universidade era originada pelos convênios federais, representando 97% do orçamento das Transferências de Capital Voluntárias.

Nesse cenário, cabe ressaltar que apesar da possibilidade legal de celebração de convênios com os Municípios e instituições da iniciativa privada, verificou-se que não houve participação dessas entidades no orçamento da Universidade, no período de análise.

Oportunamente, adverte-se não haver análises mais técnicas e aprofundadas sobre o orçamento da instituição, haja vista, esse não ser o objeto principal da presente pesquisa.

5.2 O SISTEMA INTEGRADO DE TRANSFERÊNCIAS - SIT

Durante o desenvolvimento da referida residência técnica observou-se que a prestação de contas dos convênios estaduais junto ao TCE/PR pela UEPG, como entidade tomadora dos recursos públicos, é facilitada pelo Sistema Integrado de Transferências – SIT.

O SIT é uma ferramenta digital, *online*, instituída em 2011, pela Resolução nº 28/2011 e regulamentado pela Instrução Normativa nº 61/2011, ambas de iniciativa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com a finalidade de padronizar e dar agilidade aos procedimentos de fiscalização das transferências voluntárias.

Desde 2012 a utilização do SIT se tornou obrigatória para os entes públicos ou entidades privadas que administrem recursos públicos via convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos similares. O SIT é operacionalizado por ambos os

agentes integrantes do convênio, ou seja, pelo órgão concedente e pelo tomador dos recursos públicos, cada qual tem sua interface para inserção de dados e execução de atividades, de forma interdependente.

No ramo da educação, no nível estadual, pode-se citar a Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná (FA), como entidade concedente, cuja finalidade é o desenvolvimento social, econômico e ambiental do Estado do Paraná, por meio de investimentos em ciência, tecnologia e inovação.

Na prática observou-se que os convênios são lançados na plataforma do SIT pelo ente concedente, com todos os seus termos identificadores, por exemplo, número do convênio, data de celebração, vigência, publicação nos diários oficiais, atividade principal do convênio, valores do repasse, dados da conta bancária do convênio, informações sobre o procedimento licitatório que lhe deu origem, geralmente via chamamento/credenciamento público, e o órgão responsável.

Doravante, a DIPROC tem a responsabilidade de inserir os dados atinentes à execução de cada convênio, uma delas é o lançamento das informações e documentos sobre a licitação, os extratos bancários periódicos da conta bancária do referido convênio e das suas despesas, nos termos do art. 8º da IN-TCE/PR nº 61/2011.

Oportunamente, cabe informar que o prazo de duração dos convênios, regra geral é de no máximo 48 (quarenta e oito) meses, ficando restrita a vigência do Plano Plurianual que previu a possibilidade de transferência de recursos, nos termos do art. 6º da IN-TCE/PR nº 61/2011.

Já a prestação de contas, junto ao SIT, deve ser realizada bimestralmente, ou seja, a cada dois meses a UEPG deve lançar os dados das despesas realizadas, juntamente anexar documentos que as comprovem, conforme dispõe a Resolução 28/2011, e o art. 15 da IN-TCE/PR nº 61/2011.

A comprovação deve ser nos termos do art. 19 da Res. 28/2011 TCE/PR, *in verbis*:

A comprovação das despesas efetuadas se dará por notas fiscais e demais documentos comprobatórios, revestidos das formalidades legais, os quais deverão conter, além da descrição do bem ou do serviço adquirido, expressa menção ao número do convênio, seguido do ano e do nome ou da sigla do órgão concedente.

O prazo limite para o envio da prestação de contas é de 30 (trinta) dias para o tomador e 60 (sessenta) dias para o concedente, a partir do encerramento do respectivo bimestre (§4º, art. 15, IN-TCE/PR nº 61/2011).

Durante a execução do convênio a instituição concedente realiza as transferências de recursos financeiros à entidade tomadora, via conta corrente específica em instituição financeira oficial (art. 13, Res. 28/2011 TCE/PR).

As transferências são realizadas com base no cronograma de desembolso do referido projeto. Oportunamente, cabe ressaltar que enquanto os valores transferidos não são empregados na execução das atividades programadas, eles devem ser aplicados no sistema financeiro, assim otimizando sua utilização e ganhos, nos termos do art. § 2º, art. 13, Res. 28/2011 TCE/PR).

As receitas auferidas com a referida aplicação financeira devem ser computado no saldo financeiro do mesmo convênio para custear as despesas do seu objeto. Não obstante, tais rendimentos devem ser comprovados junto ao SIT, conforme exigência do art. 13, § 3º da Res. 28/2011 TCE/PR, por meio do lançamento dos extratos bancários das respectivas aplicações financeiras.

Assim sendo, conforme se avança na execução do convênio, e consequentemente na inserção de dados no SIT, é possível obter relatórios sobre a situação atual do projeto, como por exemplo, o saldo bancário, conforme figura a seguir:

Relatório do saldo bancário – Convênio 101/2017

TCEPR
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SIT - Sistema Integrado de Transferências

Início Nova Transferência Importação Relatórios Sair

Número SIT 32839 - TERMO DE CONVÊNIO 101/2017 Concedente FA Tomador UEPG Situação Finalizada pelo Tomador

Concedente

- ▶ Ato de Transferência
- ▶ Dados Concedente
- ▶ Dados Tomador
- ▶ Participes
- ▶ Plano de Trabalho
- ▶ Aditivos
- ▶ Rescisão
- ▶ Repasses
- ▶ Avaliação
- ▶ Circunstanciado
- ▶ Termo Fiscalização
- ▶ Inconsistências
- ▶ Fechar Bimestres
- ▶ Tomada de Contas
- ▶ Resumo Financeiro
- ▶ Documentos Anexos
- ▶ Finalização
- ▶ Prestação de Contas

Saldo Bancário

Banco CAIXA ECONOMICA FEDERAL
Agência 3186
Número da Conta 71.012-1
Data do Saldo

Saldo Conta Corrente (R\$)

Saldo Conta Aplicação (R\$)

Relação de Saldos

| Data | Saldo Conta Aplicação | Saldo Conta Corrente | Saldo Total | Excluir |
|------------|-----------------------|----------------------|----------------|---------|
| 31/08/2017 | R\$ 105.647,00 | R\$ 0,00 | R\$ 105.647,00 | |
| 31/10/2017 | R\$ 174.517,22 | R\$ 0,00 | R\$ 174.517,22 | |
| 31/12/2017 | R\$ 175.474,51 | R\$ 0,00 | R\$ 175.474,51 | |
| 28/02/2018 | R\$ 160.596,18 | R\$ 0,00 | R\$ 160.596,18 | |
| 30/04/2018 | R\$ 176.091,35 | R\$ 0,00 | R\$ 176.091,35 | |
| 30/06/2018 | R\$ 123.978,93 | R\$ 0,00 | R\$ 123.978,93 | |
| 31/08/2018 | R\$ 18.501,02 | R\$ 0,00 | R\$ 18.501,02 | |
| 31/10/2018 | R\$ 3.308,11 | R\$ 0,00 | R\$ 3.308,11 | |
| 14/11/2018 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 | |

Salvar

Fonte: SIT/TCE/PR 2019.

No caso em tela, o convênio nº 101/2017, já se encontra encerrado, todas as atividades já foram executadas, realizada a devida prestação de contas das suas atividades, bem como, finalizado pelo órgão concedente.

Além das atribuições supracitadas, no final da execução do convênio, a DI-PROC tem a atribuição de realizar a conciliação bancária do convênio, ou seja, verificar se todas as despesas programadas foram realizadas, pagas e prestadas contas junto ao SIT. Senão, deve providenciar sua realização. Pois ao final o saldo orçamentário remanescente, se houver, deve ser devolvido ao órgão concedente, nos termos do art. 15 da Res. 28/2011 TCE/PR.

No convênio utilizado como exemplo, houve a devolução de valores, como mostra o relatório a seguir:

Relatório de Devolução de Saldo – Convênio 101/2017

The screenshot displays the SIT - Sistema Integrado de Transferências interface. At the top, there is a navigation bar with options: Início, Nova Transferência, Importação, Relatórios, and Sair. Below this, a status bar shows: Número SIT 32839 • TERMO DE CONVÊNIO 101/2017 Concedente FA Tomador UEPG Situação Finalizada pelo Tomador.

The main content area is titled 'Registrar Devolução de Saldo'. It contains a form with the following fields:

- Para Crédito do: - Selecione -
- Tipo de Documento: - Selecione -
- Número do Documento: [input field]
- Data da Devolução: [calendar icon]
- Valor Devolução: [input field]

Below the form is a table titled 'Relação de Devoluções de Saldo' with the following data:

| Data | Tipo Devolução | Tipo Pagamento | Número Documento | Valor (R\$) | Excluir |
|------------|----------------|----------------|------------------|--------------|--------------------------|
| 06/11/2018 | Concedente | DOC | 00203147 | R\$ 3.308,41 | <input type="checkbox"/> |

Fonte: SIT/TCE/PR 2019.

Por fim, o órgão concedente analisa todas as informações fornecidas pela entidade conveniada, as quais se aprovadas, realizar-se-á a finalização do convênio, dando- por concluído e arquivado junto ao SIT.

Em caso de apontamentos ou eventuais irregularidades, o Tribunal de Contas pode realizar a abertura do procedimento chamado Tomada de Contas, oportunidade em que o TCE analisará e o julgará todos os dados. Podendo resultar na responsabilização solidária dos autores da irregularidade e da autoridade gestora responsável pelo convênio. Não obstante, o convênio pode ser suspenso, inclusive liminarmente, antes do julgamento definitivo da Tomada de Contas (art. 26-A, parágrafo único, Res. 28/2011 TCE/PR), sem prejuízo das demais penalidades cabíveis.

6 CONCLUSÃO

Por meio do acompanhamento das atividades de gestão dos convênios estaduais celebrados pela UEPG, na DIPROC, foi possível identificar a importância da cooperação entre as entidades públicas, ao observar o alto aporte de recursos públicos que sustentam diversas, senão a grande maioria, das atividades da Universidade, principalmente na área de pesquisa e investimentos.

Em suma, foi possível observar o ciclo dos convênios públicos, meio pelo qual se dá as transferências voluntárias de recursos públicos na Administração Pública. Podendo resumi-lo da seguinte forma: o órgão concedente dos créditos capta propostas para desenvolvimento de determinada demanda social, oferecendo seu financiamento financeiro. As instituições interessadas apresentam propostas de execução dessa demanda. Com a aprovação da proposta celebra-se o convênio. Ocorre a transferência dos recursos. O tomador dos valores recebe os valores, executa o projeto de trabalho, e presta contas de todas as suas atividades ao órgão concedente, visando a aprovação da mesma.

Ou seja, pode-se resumir que o ciclo dos convênios é composto das seguintes fases: 1ª proposição; 2ª celebração, 3ª execução, 4ª prestação de contas, 5ª finalização. Essa sistemática é acompanhada de outras atividades administrativas e técnicas cotidianas, responsáveis pela concretização dos objetivos do convênio.

E ainda, simultaneamente, por meio do auxílio nas atividades de prestação de contas dos referidos convênios foi possível tomar conhecimento da ferramenta operacional SIT, sendo possível concluir que sua operacionalização é de fácil manuseio, pois o lançamento de dados se dá de forma organizada, clara e principalmente, ágil, em meio digital, via *internet*. Diferentemente da gestão dos convênios anteriores à implementação do SIT, em que, segundo relatos de alguns servidores da Universidade, todo o processo era manual e em meio físico.

Portanto, pode-se concluir que o SIT contribuiu para a otimização dos resultados na gestão pública, ao reduzir o dispêndio de recursos humanos, tempo, material físico, deslocamento e demais encargos na gestão e prestação de contas dos convênios.

Não obstante, a probabilidade de erros é diminuída, pois pode ser identificada e corrigida de maneira mais fácil e rápida. Bem como, os dados são de alcance universal, qualquer agente interessado e com acesso à plataforma pode acessá-los de qualquer local e horário.

Outra vantagem observada na ferramenta em estudo, senão a principal, é a facilitação da fiscalização que ela oferece, em razão da prestação de contas ser feita bimestralmente, quase em tempo real, se comparada a outros meios de transparência mais morosos. Ressalta-se que apesar das transferências serem de caráter

voluntário, trata-se de recursos públicos, os quais devem observância aos princípios da Administração Pública.

Oportunamente destaca-se a obrigatoriedade de aplicação financeira dos valores dos convênios enquanto não consumidos na sua execução. Essa prática otimiza os resultados da gestão, pois os recursos estão rendendo no sistema bancário, assim o dinheiro não fica inerte, sem lucratividade. Assim sendo, pode-se afirmar que tal prática está em consonância com as lições da Administração Pública Gerencial.

No entanto, verificou-se que apesar das vantagens que o SIT proporcionou na prestação de contas dos recursos oriundos de convênios estaduais, a mesma não é de acesso público, somente usuários autorizados e previamente cadastrados junto ao TCEPR tem acesso às informações. Os demais cidadãos não têm acesso às informações compiladas na plataforma, o que prejudica sua maior transparência. Levando a suscitar sobre sua possível publicização de acesso a todos os cidadãos, de modo geral.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

_____. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>. Acesso em: 27 fev. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução nº. 3/2006**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2012/3/pdf/00001062.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

_____. _____. **Resolução nº. 28/2011**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/4/pdf/00276414.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

_____. _____. **Instrução Normativa nº. 61/2011**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2012/12/pdf/00240313.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 476**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500>. Acesso em 2 fev. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2017, vol.51, n.1, pp.147-156. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000100147-8&lng=pt&lng-pt>. Acesso em: 22 fev. 2019.

_____. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. 1996. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.bresser-pereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

CAMBI, E. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7ª ed. - São Paulo: Atlas, 2009.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 15. ed., atual. por Fabricio Motta – São Paulo: Saraiva, 2010.

GIACOMO, W. A. D. O new public management no Canadá e a gestão pública contemporânea. **Interfaces Brasil/Canadá**, n. 5, 2005.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed. rev. e atual. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12.7.2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

_____. R. F. de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SITE. Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. 1995, Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/1DUvTgJnvtQWV-goZD6fHrmJrnLY6OcOh1>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Sistema Integrado de Transferências**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/sit-sistema-integrado-de-transferencias/53/area/251>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

_____. Universidade Estadual de Ponta Grossa. **Histórico**. Disponível em: <<https://portal.uepg.br/institucional/universidade/historico.php>> Acesso em: 07 fev. 2019.

OS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO SEGUNDO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Félix Antônio Kasteller Savi¹

Especialização em Gestão Pública – IFPR
Especialização em Gestão Pública Municipal - Universidade Aberta do Brasil
Graduação em História – UNICENTRO
Graduando em Tecnologia em Gestão – UNICENTRO
Coordenador de Controle Interno – Câmara Municipal de Campo Largo

Edimar Zucon²

Graduando em Tecnologia em Gestão – UNICENTRO
Assessor Parlamentar da Câmara Municipal de Campo Largo

Marildo Gequelin³

Graduando em Tecnologia em Gestão – UNICENTRO
Assessor Parlamentar da Câmara Municipal de Campo Largo

RESUMO

Os mecanismos de controles internos possuem a função de auxiliar e atuar preventivamente, concomitantemente e posteriormente a fim de evitar e corrigir problemas na gestão, sendo uma ferramenta que auxilia o controle externo a apurar irregularidades nos órgãos públicos. O objetivo deste estudo é analisar os entendimentos principais sobre o controle interno relacionados ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Os Sistemas de Controle Interno fazem parte da gestão do setor público, estão previstos na Constituição Federal Art. 70 e 74, Constituições Estaduais e legislações estaduais e municipais. Como muitos aspectos dos Sistemas de Controle ainda necessitam de regulamentação, cabe aos Estados e Municípios a prerrogativa de definir instrumentos legislativos específicos e, por vezes, se valer de orientações dos Órgãos de Controle. A pesquisa foi bibliográfica e descritiva, utilizando como fonte secundária os acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Para tanto se fez necessário a análise das consultas encaminhadas que

1 Contato: felix.savi@cmccampolargo.pr.gov.br

2 Contato: zuconedimar@gmail.com

3 Contato: marildogeq@gmail.com

geraram os acórdãos e conhecer os entendimentos dos mesmos. Os resultados demonstram que o Tribunal de Contas do Estado definiu pontos sobre o Sistema de Controle Interno por meio de acórdãos do Tribunal Pleno, porém ainda ocorrem irregularidades que afrontam estes acórdãos. Conclui-se que ter um Sistema de Controle Interno instituído, com autonomia, e com pessoas qualificadas, é uma ótima ferramenta ao gestor, pois um controle interno efetivo atua em sua temporalidade de forma prévia, concomitante e posterior, com a finalidade da fiscalização e do bom desempenho da administração e gestão pública.

PALAVRAS-CHAVE

Controle Interno. Tribunal de Contas do Paraná. Gestão Pública.

ABSTRACT

Internal control mechanisms have the function of assisting and acting preventively, concurrently and subsequently in order to prevent and correct management problems, being a tool that helps external control to investigate irregularities in public agencies. The aim of this study is to analyze the main understandings about internal control related to the Paraná State Court of Auditors. Internal Control Systems are part of public sector management and are provided for in the Federal Constitution Art. 70 and 74, State Constitutions and state and municipal laws. As many aspects of Control Systems still require regulation, it is up to States and Municipalities to have the prerogative to define specific legislative instruments and sometimes to draw on guidance from the Control Bodies. The research was bibliographic and descriptive, using as secondary source the judgments of the Court of Auditors of the State of Paraná. Therefore, it was necessary to analyze the consultations that generated the judgments and to understand their understandings. The results show that the State Court of Auditors has defined points about the Internal Control System through judgments of the Full Court, but there are still irregularities that affront these judgments. Thus, the current social control, the collection of the general population on public spending and qualified people is a great tool for the manager, because internal control acts in its temporality in advance, concomitantly and later, with the purpose of inspection and good performance of public administration and management.

KEY-WORDS

Internal control. Paraná Court of Auditors. Public administration.

1 INTRODUÇÃO

É relevante e importante a existência de gestores, que visualizam a necessidade da implantação do controle interno na sua administração, pois no mundo moderno tanto o investidor da área privada como o gestor da área pública devem se valer de ferramentas para a tomada de decisões corretas. Nos últimos anos a

sociedade tem cobrado da Administração Pública resultados e transparências nos gastos e nas destinações dos recursos públicos, bem como uma eficiente aplicação desses recursos. Neste contexto, a Administração Pública deve criar e promover sistemas de controle eficientes e assertivos dos atos administrativos

A atual Constituição Federal nos artigos 31, 70 e 74 e Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 59, juntamente com as exigências do Tribunal de Contas do Estado, estabelece que a fiscalização dos atos da administração deva ser exercida com base no Sistema de Controle Interno, ou seja, o Controle Interno é um cumprimento de uma exigência constitucional (BRASIL¹, 1988).

Conforme descrito na Constituição, os controles internos são responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, das entidades da administração direta e indireta. A Constituição Federal de 1988, frisa a necessidades dos Sistemas de Controle Interno, porém existem outras legislações que norteiam as formas de sua atuação, passando por regulamentações nos estados, e regulamentações nos municípios, bem como os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário podem regulamentar sua própria legislação, mas sem ferir legislações superiores (BRASIL¹, 1988).

Desta forma é evidente a obrigatoriedade para implementação de Sistemas de Controle Interno nos Órgãos Públicos. Percebe-se também, que não existe apenas uma lei que descreve a finalidade dos Sistemas de Controle Interno, a forma como deve atuar, suas responsabilidades e limites dentro da Administração Pública.

Diante deste contexto este artigo buscou demonstrar o entendimento geral sobre os Sistemas de Controle Interno, especificamente relacionado à visão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, analisando quais as dúvidas e demandas encaminhadas pelos gestores (Poderes Executivo e Legislativo) municipal e estadual ao TCE-PR, bem como os acórdãos resultantes, no período de 2007 a 2018.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONCEITOS DE CONTROLE INTERNO

Segundo Mattos e Mariano (1997, p.34), o significado do termo controle interno é muito amplo. Existem várias definições, porém a que sintetizou as ideias dos autores é que o controle interno é um conjunto de ações adotadas pela Empresa com intenção de assegurar o patrimônio, fornecendo registros contábeis fidedignos, possibilitando uma correta tomada de decisão.

De acordo com Azevedo et al. (2010, p.34) “o controle interno tem por função planejar, organizar e supervisionar informações por meios que buscam proteger o patrimônio, incrementar a eficiência operacional e promover obediência às normas administrativas”. Por gerenciar recursos públicos, o Controle Interno torna-se um importante órgão que atua como supervisor dos procedimentos internos.

Na área pública o controle é utilizado na verificação dos atos administrativos que devem estar aderentes às normas previstas na legislação. Neste contexto, Castro (2011 apud GONÇALVES e MENDES, 2015, p.4) define o controle na área pública “como o conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para salvaguardar os atos praticados pelo gestor e o patrimônio sob sua responsabilidade”.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em sua cartilha “Diretrizes e orientações sobre o controle interno para jurisdicionados” (TCE-PR, 2017, p. 12) define controle interno como:

(...) aquele realizado pela própria organização, por meio de uma unidade que integra a sua estrutura administrativa, com a atribuição de vigilância, orientação e correção da atuação das demais unidades administrativas. No entanto, é preciso compreender o controle interno em uma concepção mais ampla, como uma atividade que envolve toda a administração. Controle Interno compreende um conjunto de atividades e procedimentos de controle incidentes sobre o processo de trabalho da organização com o objetivo de salvaguardar seu patrimônio, conferir exatidão e fidelidade nas demonstrações financeiras, promover a eficiência operacional e encorajar a obediência às diretrizes traçadas pela administração.

O controle Interno de maneira geral é o controle exercido pela própria organização, por uma unidade interna, responsável pela fiscalização. Tem como uma de suas finalidades a orientação e correção dos setores internos para o bom desempenho, com objetivo de salvaguardar o patrimônio, conferir exatidão e fidelidade as demonstrações financeiras. Composto por um conjunto de normas, regras, métodos com a intenção de efetivar a avaliação da gestão pública. Sendo assim, quando bem utilizado, uma ferramenta de apoio para o gestor.

2.2 FINALIDADES DO CONTROLE INTERNO

O Sistema de Controle possui cinco instrumentos principais, expressos no artigo 70 da Constituição Federal, explicado por Frasson (2011), sendo: controle contábil: são os atos de registro, controle e análise das diferentes operações de caráter orçamentário, financeiro e patrimonial; controle financeiro: versa sobre movimentação financeira, envolvendo receitas e despesas orçamentárias e extra orçamentárias; controle orçamentário: diz respeito a execução da lei orçamentária e ao cumprimento do princípio da legalidade (receitas previstas e autorizadas); controle patrimonial: se refere ao controle dos bens permanentes, sua guarda e administração; e, por fim, o controle operacional que busca identificar as atividades e o consumo dos recursos.

Para um bom desempenho do Sistema de controle interno, Guy e Pereira (2018, p.90) reforçam a sua importância:

A adoção de um sistema de controle interno qualificado ressoa diretamente na capacidade do gestor municipal adotar boas práticas de governança, em benefício da sociedade e do regime democrático, na exata medida em que os atos de gestão serão melhores direcionados para a execução dos programas e políticas públicas previstos constitucionalmente e no cumprimento do plano de governo proposto na plataforma eleitoral.

Os Sistemas de Controle Interno podem ser considerados, desta forma, como uma ferramenta de apoio ao Gestor, principalmente fiscalizando aos atos administrativos, podendo atuar em sua temporalidade de forma prévia, concomitante e posterior, dependendo assim, do planejamento feito pelo Controlador Interno (GUY e PEREIRA, 2018, p.90).

2.3 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É previsto nos artigos 71 e 75 da Constituição Federal de 1988, competência dos Tribunais de Contas em auxiliar o Legislativo na apreciação das prestações de contas anuais do chefe do Executivo. Tal fiscalização, de acordo com o previsto na Constituição, será de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, atentando para aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Segundo Lino e Aquino (2017, p. 27), o Brasil possui no total, 33 Tribunais, sendo 27 Tribunais de Contas estaduais, 2 Tribunais de Contas municipais, 3 Tribunais de Contas dos Municípios e o Tribunal de Contas da União e o do Distrito Federal (Tabela 1). O Tribunal de Contas da União (TCU) trabalha em nível federal, fiscalizando a utilização dos recursos do governo federal. Os Tribunais de Contas dos Estados (TCE) estão presentes em todos os 26 estados, fiscalizando os gastos feitos pelos governos estaduais e municipais. Apenas dois municípios possuem Tribunais próprios: Rio de Janeiro e São Paulo. Assim, esses são os únicos Tribunais de Contas do Município (TCM) do país, pois após promulgação da Constituição Federal de 1988, foi proibido a criação de novos TCM no seu artigo 31, §4º. Diferentemente dos TCM carioca e paulistano, os Tribunais dos Municípios (TCEM) são órgãos estaduais, que fiscalizam apenas os municípios de um estado. Existiam até meados de 2017 quatro estados com Tribunais dos Municípios: Bahia, Goiás, Pará e Ceará (este último extinto em 2017).

Tabela 1 - Tribunais de Contas do Brasil/2019

| Tribunal de Contas | Quant. | Sigla |
|--------------------------|-----------|-------|
| Federal | 1 | TCU |
| do Distrito Federal | 1 | TC-DF |
| Estadual | 26 | TCE |
| dos Municípios do Estado | 3 | TCEM |
| dos Municípios | 2 | TCM |
| Total | 33 | |

Fonte: Lino e Aquino (2017).

Diretamente relacionado ao Estado do Paraná, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná é um dos órgãos fiscalizadores, juntamente ao Ministério Público de Contas do Paraná, Poder Legislativo estadual e municipal e Ministério Público do Paraná. Segundo página oficial do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR, 2019, não p.), no campo “Institucional” o TCE-PR:

[...] é o órgão responsável pela fiscalização do uso do dinheiro público, do Estado e dos 399 Municípios paranaenses, em complemento à atividade fiscalizadora do Poder Legislativo (Assembleia Legislativa e Câmaras de Vereadores). Além de controlar todo volume de dinheiro público investido pelo governo do Paraná e prefeituras, o TCE também informa à comunidade o resultado destas contas públicas, isto é, se o dinheiro público foi aplicado corretamente e se os serviços oferecidos à população têm qualidade.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná possui demais funções como controlar a receita e a despesa do Estado e dos Municípios, acompanhar a legalidade das contratações de pessoal, das aposentadorias, reformas e pensões estaduais e municipais. Analisar e julgar a legalidade das prestações de contas dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e de todos os órgãos públicos, emitir parecer prévio nas contas do governador do Estado e dos prefeitos, para posterior julgamento pelo Poder Legislativo, quer estadual, quer municipal. Julgar as contas de todas as associações e entidades que tenham recebido recursos do Estado ou dos municípios, para atividades sociais. Apreçar e julgar as denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas por administradores públicos.

Segundo Lei Orgânica do TCE-PR (TCE-PR, 2005, p. 228), (Lei Complementar nº 113/2005) a consulta está prevista no artigo 331 e devem ser formuladas por autoridade legítima. De acordo com o artigo 312:

Estão legitimados para formular consulta: I - no âmbito estadual, Governador do Estado, Presidente de Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais; 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) III - Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional; IV - O Presidente e os Conselheiros do Tribunal de Contas. (Incluído pela Resolução nº 24/2010).

Desta forma o TCE-PR também atua como órgão consultivo tanto para o estado como para os municípios, sendo uma das demais funções do mesmo, prestar orientação nas ações administrativas, respondendo as consultas formuladas. Estas consultas, que após análise dos Conselheiros, se tornam acórdãos, sendo estes o foco da pesquisa.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa é classificada, quanto ao seu delineamento, como pesquisa bibliográfica baseado em material já publicado, com o propósito de fornecer fundamentação teórica ao trabalho, bem como a identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema. Também é classificada como pesquisa documental, tendo em vista que se baseia em documentos de órgãos oficiais (GIL, 2002).

As fontes para coleta de dados foram: Normas legais, livros, e principalmente, o site eletrônico dos Tribunais de Contas do Estado do Paraná. Inicialmente, verificou-se, pela homepage do TCE-PR, a disponibilidade dos acórdãos dentre os anos de 2007 a 2018. De posse dos documentos, foram filtrados os acórdãos relacionados aos Sistemas de Controle Interno julgados pelo Tribunal Pleno, e mapeados os municípios que encaminharam a demanda e teor das consultas.

A forma de coleta dos dados foi exclusivamente por pesquisa no site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, levantando e coletando os acórdãos direcionados aos Sistemas de Controle Interno, no período de 2007 a 2018. A partir deste levantamento, foram analisados os acórdãos, qual o resultado da consulta. A consulta foi mantida na íntegra e acórdão resumido.

A decisão por essa abordagem se dá pelo fato de que muitos aspectos dos Sistemas de Controle ainda necessitam de regulamentação, cabendo aos Estados e Municípios a prerrogativa de definir instrumentos legislativos específicos e, por vezes, se valer de orientações dos Órgãos de Controle. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná externa suas orientações por meio de consultas que geram acórdãos que acabam tendo força normatiza aos Estado e aos Municípios.

4 RESULTADOS

De fato, o Sistema de Controle Interno ganhou notoriedade a partir da Constituição de 1988, porém segundo Frasson (2011) o sistema de controle existe desde o período Vargas, quando a Constituição de 1937 previa a criação de um departamento encarregado de organizar os órgãos do Estado, no entanto só efetivou com a criação do Departamento Administrativo do Serviços Público (DASP), em 1938, pelo Decreto Lei nº 579/38 (BRASIL², 1938). Em 1964, foi sancionada a Lei nº 4.320/64 (BRASIL³, 1964), que conhecida como a “lei da contabilidade pública”, a previsão do controle interno está no art. 74 e seus incisos e parágrafos.

Apesar dessa obrigatoriedade estar prevista na Constituição desde 1988, foi a partir de 2007 que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná começou a orientar e penalizar o gestor dos municípios pela falta de Sistemas de Controles Internos instituído nos municípios (BRASIL¹, 1988).

A partir dessa cobrança, dúvidas começaram a surgir e assim criadas demandas em forma de consulta ao Tribunal de Contas. Ou seja, como muitos aspectos

dos Sistemas de Controle ainda necessitam de regulamentação, coube aos Estados e Municípios a prerrogativa de definir instrumentos legislativos específicos e, por vezes, se valer de orientações dos Órgãos de Controle. Neste sentido o TCE-PR externa suas orientações por meio de consultas, que muitas vezes se tornam acórdãos. Segundo glossário do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande de Sul, “acórdão” significa “Decisão proveniente de órgão colegiado, ou seja, composto por mais de um julgador”. A palavra remonta ao vocábulo em português “acordo”, ou “acordam”, representando a decisão final tomada coletivamente.

A Consulta tem sua previsão dos artigos 38 a 41 nos termos do artigo 311, todos do Regimento Interno do TCE-PR e de conformidade com a súmula nº. 03. Importante ressaltar, a obrigatoriedade da manifestação do Ministério Público em todas as consultas submetidas ao Tribunal Pleno. A decisão do Tribunal Pleno, tomada pelo quórum qualificado, tem força normativa, porém para ter efeito é necessário a publicação.

Devido a este fato, foi realizado um levantamento de consultas ao TCE-PR entre os anos de 2007 a 2018, com o tema “Sistema de Controle Interno” que tornaram acórdãos. A partir deste levantamento, foram analisados os acórdãos, qual o resultado da consulta. A consulta foi mantida na íntegra e acórdão resumido (TCE-PR, 2019, não p.).

Como o devido trabalho busca o entendimento do TCE-PR as consultas relacionadas ao Sistema de Controle Interno (Tabela 2), a análise ocorreu especificamente ao final “voto e fundamentação”. Este filtro foi utilizado para evitar pré-julgamentos em relação as divergências de entendimentos entre os integrantes do Tribunal Pleno.

O rito das consultas é descrito nos artigos 311 ao 316 do Regimento Interno do Tribunal de Contas. A consulta é encaminhada ao TCE-PR, é analisado pelo relator o fundamento da consulta e se a mesma possui os requisitos: autoridade legítima, apresentação objetiva e indicação precisa da dúvida, que a matéria seja de competência do Tribunal, deve ser encaminhado parecer jurídico do órgão relacionado ao assunto, ser formulada em tese (TCE-PR, 2005).

Importante ressaltar o parágrafo terceiro do artigo 311, “o pedido de consulta e a respectiva resposta deverão ser publicados no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas”, tanto para dar efeito/legitimidade como demonstrar transparência nas decisões. Admitida a consulta, os autos serão encaminhados à Escola de Gestão Pública. Esta juntará informações sobre a existência de prejulgados ou decisões do mesmo tema. Caso a consulta seja aceita, os autos são encaminhados ao controle externo e inspetoria, ou se o Tribunal já tenha um posicionamento com efeito normativo, o relator apenas da ciência ao interessado extinguindo o processo. As consultas são respondidas pela unidade técnica competente para se pronunciar sobre a matéria, recebem parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Con-

tas, cuja manifestação é obrigatória em todas as consultas submetidas ao Tribunal Pleno. Ao final, a decisão do Tribunal Pleno, tomada por *quórum* qualificado, obtendo força normativa e constitui prejulgamento de tese a partir de sua publicação (TCE-PR, 2005, p.230).

Apurado os acórdãos relacionados ao tema, chegou-se aos seguintes dados:

Tabela 2 - Referente aos Acórdãos relacionados a consultas sobre os Sistemas de Controle Interno

| Ano julgamento | Nº do processo | Nº do acórdão | Município da consulta | Poder Consulente |
|----------------|----------------|------------------|--------------------------|------------------|
| 2007 | 107966/07 | 921/07 – 1367/07 | Porecatu | Legislativo |
| 2008 | 449824/07 | 97/08 | Londrina | Legislativo |
| 2008 | 522556/07 | 265/08 | Santo Antônio do Paraíso | Legislativo |
| 2010 | 402949/09 | 867/10 | Pinhais | Legislativo |
| 2010 | 161607/09 | 1604/10 | Ângulo | Executivo |
| 2011 | 508875/08 | 356/11 | Anulado | * |
| 2015 | 568635/12 | 1024/15 | Vitorino | Legislativo |
| 2016 | 508875/08 | 4806/16 | Pérola do Oeste | Executivo |
| 2017 | 694275/17 | 4433/17 | Missal e Telêmaco Borba | Legislativo |
| 2018 | 281270/17 | 2811/18 | Campo Mourão | Legislativo |

Fonte: Acórdãos TCE-PR (anos de 2007 a 2018)

Entre os anos de 2007 e 2018 foram realizadas 9 consultas, sendo todas em nível municipal, em sua maioria como consulente o Poder Legislativo com 7 e o Executivo com 2.

A primeira consulta foi encaminhada pelo Município de Porecatu com o seguinte teor: a) Pode a Câmara Municipal implementar em sua estrutura órgão de Controle Interno separado do Controle Interno do Poder Executivo municipal? e b) Se possível a existência do órgão controlador privativo da Câmara de Vereadores, qual procedimento legal deve ser adotado para sua implantação (instalação por meio de lei ou por ato próprio do Poder legislativo)? c) Função de controle interno seja desempenhada por um servidor ou comissão de servidores nomeados para provimento de cargo(s) de em comissão? d) É possível o aproveitamento de algum(ns) servidor(es) integrantes do quadro de pessoal desta Casa para o desempenho daquela função? Se afirmativa a resposta, é permitida a cumulação das atribuições relativas ao emprego com as necessárias ao desempenho da função de controlador? Poderia a Câmara proceder à nomeação de um novo servidor para ocupar a vaga a ser criada pela designação de um outro servidor já efetivo para o desempenho da função controladora? Esta consulta gerou o ACÓRDÃO Nº. 921/07 (PARANÁ¹, 2007) – Tribunal Pleno – Retificado pelo Acórdão 1369/07 (PROCESSO

Nº. 107966/07) onde definiu que a Câmara pode possuir Sistema de Controle Interno próprio conforme Lei Complementar nº 101/2000 que prevê expressamente a necessidade de existir controle interno atuante junto ao Poder Legislativo, porém ambos, controle interno da Prefeitura e da Câmara, devem manter integração. Também não há necessidade de implantação do controle interno por meio de lei, isso se trata de questão administrativa, exceto se implicar em outros aspectos como criação de cargos. A escolha de um funcionário, comissão ou unidade para desenvolver o controle interno depende apenas de escolha da própria administração. A acumulação de funções e a necessidade de nomeação de funcionários também tão somente dependem de escolha administrativa.

Processo nº. 449824/07, consulta formulado pelo Poder Legislativo do município de Londrina com a seguinte questão: criação de cargo em comissão para o exercício da função de chefe do setor de controle interno cuja equipe é composta por servidores efetivos. Esta consulta gerou o acórdão ACÓRDÃO Nº. 97/08 (PARANÁ², 2008) – Tribunal Pleno, definindo três possibilidades aos responsáveis pelo controle interno, sendo: acrescentar as atribuições regulares de servidor a função de confiança de controlador, desde que período previamente definido, criar cargo em comissão de controlador geral a ser ocupado preferencialmente por servidores efetivos e/ou instituir sistema de mandato entre os servidores ocupantes de cargo.

Processo nº. 522556/07, consulta formulada pelo Poder Legislativo do município de Santo Antônio do Paraíso, acerca da possibilidade de nomeação de servidor para o exercício de cargo em comissão para o exercício do cargo de Controle Interno, uma vez que não conta com servidor efetivo para tal função, agora obrigatória sob pena de rejeição das contas do exercício de 2007. Esta consulta gerou o ACÓRDÃO Nº. 265/08 (PARANÁ³, 2008) – Tribunal Pleno com as seguintes conclusões: pode o administrador acrescer as atribuições regulares do servidor a função de confiança de controlador interno, desde que por período previamente definido. Pode, da mesma forma, criar cargo em comissão de controlador para ser ocupado exclusivamente por servidores efetivos, ainda instituir sistema de mandato entre os servidores ocupantes de cargo efetivo, para que haja continuidade e alternância. Dentre o acórdão também estão previstas prerrogativas como, nenhum documento, processo ou informação poderá ser sonogado, o controlador não pode ser afastado de suas funções antes do encerramento do mandato ou período designado, exceto na hipótese de consentimento de ato irregular, mediante processo administrativo. E por fim, o controlador não pode estar em estágio probatório, realizar atividade político-partidária, exercer outra atividade profissional e ter sofrido penalização administrativa, cível ou pena, por decisão definitiva.

Processo nº 402949/09, consulta formulada pelo Poder Legislativo do município de Pinhais nos seguintes aspectos: 1) Há um tempo máximo pré-determinado

para o mandato no cargo de Controlador Geral? 2) O mandato do Controlador Geral deve estar, obrigatoriamente, vinculado a vigência do Plano Plurianual – PPA? 3) É vedada a recondução para o mandato no cargo de Controlador Geral? Esta consulta gerou o ACÓRDÃO N.º. 867/10 (PARANÁ⁴, 2010) – Tribunal Pleno com as seguintes conclusões: a legislação pátria não faz menção sobre a periodicidade para o exercício da função, cabendo ao Município deliberar a respeito com lei própria, bem como não existe regulamentação a vincular o mandato do controlador ao Plano Plurianual. E não há vedação quanto a recondução, ficando a critério da administração a forma de regulamentar.

Processo n.º 161607/09, consulta formulada pelo Poder Executivo do município de Ângulo relacionado a à possibilidade de acumulação do cargo de Vereador com o cargo efetivo de controlador interno no município. Esta consulta gerou o ACÓRDÃO N.º. 1604/10 (PARANÁ⁵, 2010) – Tribunal Pleno com a conclusão de impossibilidade, pois a autorização constitucional de acumulação prevista pelo inciso III do artigo 38 da CF/88 de cargo, emprego ou função pública, com o exercício simultâneo da vereança, constitui uma norma excepcional, e como tal deve ser interpretada restritivamente. A ser observado a independência dos poderes, que tem por corolário a segregação das funções, o que impediria o exercício concomitante dos dois cargos, mesmo se compatíveis os horários.

Processo n.º 568635/12 – consulta formulada pelo Poder Legislativo do Município de Vitorino. Importante ressaltar que o devido processo foi aberto junto ao TCE-PR em 2012, porém somente julgado em 2015. Na consulta consta 11 tópicos, sendo 6 itens relacionados ao Controle Interno conforme segue: 1) a possibilidade dos servidores da Câmara que estão em estágio probatório, exercerem o cargo de Controlador Interno do Legislativo; (2) a existência de alguma vantagem técnica entre as áreas de direito e contabilidade para exercer o cargo de controlador; (3) a exigência de carga horária mínima para o Cargo de Controlador; (4) Se um dos servidores puder exercer o cargo de Controlador Interno, pode o cargo ser criado e o servidor nomeado pelo mesmo ato administrativo, por exemplo, por Decreto Legislativo; (5) Criado o cargo de Controlador Interno do Legislativo até final de 2012, quanto à remuneração, é possível atribuímos, de imediato, remuneração ao servidor, deixando previsto no ato administrativo que o início do exercício do cargo se dará a partir do ano de 2013, sem que infringesse a proibição contida na Lei n.º 9.504/1997, art. 73, VIII; (6) para a remuneração do cargo de controlador pode ser atribuída gratificação criada e concedida por meio de Decreto Legislativo ou de Lei. Esta consulta gerou o ACÓRDÃO N.º. 1024/15 (PARANÁ⁶, 2015) – Tribunal Pleno, com as seguintes respostas, o Controlador Interno não pode estar em estágio probatório, nos termos do Acórdão n.º 265/08 – Pleno (Consulta n.º 522556/07 e Acórdão n.º 97/2008 – Pleno referente ao protocolado n.º 449824/07.); (2) que o Controlador deve ter conheci-

mento das atividades a serem desenvolvidos e reunir qualidades técnicas necessárias ao desempenho da função, ficando a critério da entidade a escolha pelo servidor que melhor atenda aos requisitos exigidos (Acórdão n.º 1148/2011 do Tribunal Pleno); (3) a fixação da jornada de trabalho do controlador foge à competência consultiva deste Tribunal de Contas; (4) a criação de cargos da estrutura administrativa da Câmara prescinde de lei, podendo operar-se por decreto legislativo, de forma que o provimento de servidor em determinado cargo depende da anterior criação deste; (5) a criação de cargo e a atribuição de vantagens devem estar de acordo com as disposições do art. 169, §1º, da CF; (6) o Servidor efetivo que, passe a desempenhar as atividades de controle interno, faz jus a uma gratificação, que deve ser criada por Lei, nos termos do artigo 37, inciso X, da CF;

Processo n.º 508875/08, consulta formulada pelo Poder Executivo do município de Pérola relacionado a três questões sobre o tema controle interno: a) Pode o sistema de controle interno abranger o Poder Executivo, Poder Legislativo e Instituto de Previdência Próprio? Se possível, a unidade pode conter um ou mais controladores sob supervisão de um coordenador de controle interno? b) Como existem controvérsias acerca da forma de contratação pessoal para a implementação do sistema de controle interno, questiona-se: conforme o melhor entendimento deste Tribunal de Contas, como deve ser ocupado o cargo de controlador ou controladores integrantes da unidade de controle interno? Que grau de instrução mínima devem possuir? Quanto ao cargo de coordenador (chefe) do controle interno, qual a melhor opção de escolha para a ocupação desta função? Qual o grau de instrução exigido? Que perfil deve ter o coordenador de controle interno? c) Pode o controlador interno ou coordenador de controle interno, ocupar outro cargo concomitante à função a ser desempenhada, seja na iniciativa privada ou pública? Neste acórdão, o mesmo necessitou ser refeito devido ao acórdão n.º 356/2011 acabou não sendo publicado e desta forma, sendo anulado posteriormente.

Contudo, conforme noticiado verbalmente no ano de 2016 pela Secretária do Tribunal Pleno desta Corte, Mariana Amaral Porto, a consulta foi relatada e decidida na Sessão Ordinária n.º 10 do Tribunal Pleno, ocorrida no dia 17/03/2011, nos termos da Proposta de Voto apresentada (peça 23), aprovada como Acórdão n.º 356/11- Tribunal Pleno, não tendo este, porém, sido publicado.

Após novos trâmites do processo, este mesmo, foi encaminhado a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca. A mesma então informou as seguintes decisões: consulta n.º 402949/09 - Acórdão n.º 867/10 - Tribunal Pleno; consulta n.º 449824/07 - Acórdão n.º 97/08 - Tribunal Pleno; consulta n.º 10796-6/07 - Acórdão n.º 921/07 - Tribunal Pleno, retificado pelo Acórdão n.º 1369/07-Pleno; Prestação de Contas Municipal n.º 164688/08 - Acórdão n.º 580/09 - Segunda Câmara; consulta n.º 161607/09 - Acórdão n.º 1604/10 - Tribunal Pleno; Admissão de Pessoal n.º

139087/11 - Acórdão n.º 1536/13 - Segunda Câmara; Prestação de Contas Municipal n.º 158762/10 - Acórdão n.º 361/13 - Primeira Câmara; e consulta n.º 522556/07 - Acórdão n.º 265/08 - Tribunal Pleno. Devido a estes equívocos no trâmite do processo, bem como decisões proferidas antes e após o protocolo, ficou evidenciado que a matéria já havia sido debatida pelo Tribunal, de forma que o mérito da consulta não deveria ser novamente apreciado, sem prejuízo de que o consulente seja cientificado das decisões sobre o tema decisão proferida no ACÓRDÃO N.º. 4806/16 (PARANÁ⁷, 2016) – Tribunal Pleno.

Processo n.º 694275/15 consulta formulada pelo Poder Legislativo do Município de Missal, com as seguintes questões: Possibilidade que estes Entes Públicos com quadro reduzido de servidores, e na absoluta ausência de outro servidor efetivo capacitado, designem servidor efetivo ocupante do cargo de Advogado para exercer cumulativamente as atribuições de Controlador Interno? 2 – Na total ausência de servidores que preencham os requisitos da Lei, pode, excepcionalmente, a atribuição ser feita a Servidor em Estágio Probatório? 3 – Caso negativo, pode esta atribuição ser afeita ao Controlador Interno do Poder Executivo? Esta consulta gerou o ACÓRDÃO N.º. 4433/2017 (PARANÁ⁸, 2017) – Tribunal Pleno, com o devido entendimento não sendo possível que o único advogado que ocupa o cargo efetivo da Câmara Municipal exerça cumulativamente as atribuições de seu cargo com as de controlador interno, mesmo com quadro reduzido de servidores e na ausência de outro servidor. Neste mesmo, vedado que um ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico da Câmara elabore pareceres para que o único advogado efetivo atue como controlador interno. Servidor em estágio probatório e de cargo de nível médio possa exercer as funções de controlador interno, desde que detenha conhecimento/formação para tanto. Também pela possibilidade do controle interno do Poder Legislativo esteja a cargo do Poder Executivo.

Processo n.º 281270/17, consulta formulada pelo Poder Legislativo do Município de Campo Mourão, com a seguinte questão: “possibilidade que servidores públicos, componentes do Controle Interno de determinado ente público, participem, como membros, de comissão instituída para avaliação especial de desempenho de servidor em estágio probatório, bem como de processos administrativos que envolvam eventual penalidade administrativa, ou em processos administrativos disciplinares instaurados em face de outros servidores públicos. Esta consulta gerou o ACÓRDÃO N.º. 2811/18 (PARANÁ⁹, 2018) – Tribunal Pleno, sobre a impossibilidade de participação de membros do controle interno em comissão instituída para a avaliação de desempenho de servidor em estágio probatório, ou de processos administrativos que envolvam a aplicação de penalidade administrativa; ou em processos administrativos disciplinares instaurados em face de outros servidores públicos, sob pena de comprometer-se a necessária autonomia e independência

em verificar a conformidade dos atos praticados por tais comissões às normas e princípios aplicáveis. Ou seja, distorceria a finalidade do controle que deve ser a fiscalização dos procedimentos.

Este último encerra os nove acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná com temas específicos sobre os “Sistemas de Controles Interno”, (2007/2018) sendo sete de demandas do Legislativo municipal e duas do executivo municipal. A grande maioria das dúvidas foram relacionadas ao perfil, a forma de investidura no cargo ou função, necessidade de equipe e se a Câmara poderia possuir Controle Interno próprio e/ou vinculado a Prefeitura.

Conforme os votos dos Conselheiros, percebe-se que em alguns casos houve divergências no entendimento, sendo o voto vencedor ser por maioria, porém com já citado, estas divergências não fizeram parte da análise.

Com isso foi elaborado este resumo das orientações definidas nos acórdãos:

1. Câmara pode possuir Sistema de Controle Interno próprio conforme Lei Complementar nº 101/2000 que prevê expressamente a necessidade de existir controle interno atuante junto ao Poder Legislativo, porém ambos, controle interno da Prefeitura e da Câmara, devem manter integração;

2. Não há necessidade de implantação do controle interno por meio de lei, isso se trata de questão administrativa, exceto se implicar em outros aspectos como criação de cargos;

3. A escolha de um funcionário, comissão ou unidade para desenvolver o controle interno depende apenas de escolha da própria administração. A acumulação de funções e a necessidade de nomeação de funcionários também tão somente dependem de escolha administrativa;

4. No caso de escolha do responsável pelo controle interno, definindo três possibilidades sendo:

- acrescentar as atribuições regulares de servidor a função de confiança de controlador, desde que período previamente definido,
- criar cargo em comissão de controlador geral a ser ocupado preferencialmente por servidores efetivos,
- e/ou instituir sistema de mandato entre os servidores ocupantes de cargo efetivo, para que haja continuidade e alternância;

5. A natureza do cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, pode comprometer a necessidade de absoluta imparcialidade nas análises e processos decisórios. Aponta que o Controlador deve ser servidor público, com conhecimento técnico e formação específica na área, de forma que não fique sujeito a pressões políticas e possa realizar seus trabalhos da maneira imparcial. Neste sentido o acórdão 265/08 (PARANÁ³, 2008) também externa que o controlador não poderá ser

cargo público efetivo, cuja atribuição seja específica para este fim, considerando que em ambos os casos, tanto a instabilidade daquele, quanto a perenidade deste, haverão de comprometer a obrigatória imparcialidade a que devem estar adstritos;

6. O controlador interno não pode ser afastado de suas funções antes do encerramento do mandato ou do período para o qual foi designado, exceto na hipótese de cometimento de ato irregular que, mediante apuração em processo administrativo, assim justifique.

7. O controlador interno não pode realizar atividade político-partidária;

8. A periodicidade do mandato deve ser regulamentada por lei própria do órgão;

9. Não existe vedação quanto a recondução para a função/cargo;

10. O valor da remuneração, gratificação ou vencimento, fica a critério da Administração;

11. Fixação de jornada deve ser por própria lei;

12. Pode servidor em estágio probatório ser responsável pelo controle interno (neste caso foi demonstrado que todos os servidores estavam em estágio probatório);

13. O Controle Interno do Legislativo pode ficar a cargo do Controle Interno do Poder Executivo (Acórdão nº 4433/17 (PARANÁ⁸, 2017) argumento utilizado, maioria dos municípios do Paraná, 217 deles dos 399, possuem integração entre os Controles Internos dos Poderes);

14. Impossibilidade de acumular cargo/função de controlador Interno do Município com a vereança;

15. Servidor em cargo/função de Controlador Interno não pode participar com membro de comissões.

Porém, apesar das consultas que viram acórdãos com força normativa, ainda ocorrem irregularidades relacionadas aos Sistemas de Controles Internos. Um dos assuntos comentados nos acórdãos é sobre respeitar o princípio da segregação de função, porém no Diário Oficial do TCE-PR, nº 2089/19 (PARANÁ¹⁰, 2019) processo 113229/17, relacionado a entidade fundação centro universitário de Mandaguari, foi descumprido este princípio e também, o princípio da moralidade administrativa, inviabilizando a verificação do efetivo cumprimento das atribuições do sistema de controle interno, uma vez que o Controlador Interno, também ocupava o cargo de contador da Entidade. Também casos que houve ausência de designados para o Controle Interno, presente no Diário Oficial do TCE-PR, nº 1951/2018 processo nº 740839/18 (PARANÁ¹¹, 2018), Município de Uraí, “(i) Ausência de designação de servidor para exercer o controle interno durante o período compreendido entre 06/06/18 e 16/09/18”.

Geralmente são em processos de prestação de contas a cobrança maior a figura do Controlador, principalmente por ser obrigatório o relatório do controle in-

terno como parte da prestação de contas. Dependendo da situação, “cada caso um caso”, podem ocorrer apenas ressalvas as contas, mas também aplicação de multa ao gestor e irregularidade das contas. Sobre este fato, é evidenciado no Diário Oficial nº 1952/2018 (PARANÁ¹², 2018), processo nº 305640/17, Município de Luiziana: “a) 1 (uma) multa, com base no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005, em face da ausência de encaminhamento do Relatório do Controle Interno, em inobservância disposto na Constituição Federal (arts. 31, 70 e 74)”.

Outra forma que ocorre relacionado a irregularidades, são por meio de denúncia. Caso previsto no Diário Oficial nº 1955/2018 (PARANÁ¹³, 2018), processo nº 365623/2016, Município de Capanema: “h) o cargo de chefe do Controle Interno é de provimento em comissão, ocupado pela sobrinha da gestora à época”. No entanto, não foi acolhida a denúncia, pois o processo já estava sob investigação do Ministério Público e sob apreciação do Poder Judiciário Estadual, sendo desnecessária a atuação de duas instancias atuarem paralelamente sobre o mesmo tema, pois tanto a representação quanto a ação civil pública nesse caso teriam o mesmo objetivo: punir a conduta ilegal dos gestores e compeli-los a corrigi-la.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os controles internos estão previstos na Lei nº 4.320/64 arts. 76 a 80 (Lei da Contabilidade Pública), na Constituição Federal (1988) art. 31, 70 e 74, na Lei Complementar nº 101/00 (LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal) parágrafo único do art. 54 e art. 59, bem como nas Constituições Estaduais e demais legislações estaduais e municipais; sendo destinados a todos os poderes constitucionais: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Apesar dessas legislações vigentes, muitos aspectos dos Sistemas de Controle e peculiaridades do município, órgão, que necessitam de regulamentação, cabe aos Estados e Municípios a prerrogativa de definir instrumentos legislativos específicos e, por vezes, se valer de orientações dos Órgãos de Controle.

Na busca dessa regulamentação, algumas dúvidas acabam surgindo e para saná-las, o Tribunal de Contas do Estado possui atribuições para orientar os Municípios e o Estado por meio de demandas/consultas previstas no art. 311 do Regimento Interno do TCE-PR.

Conclui-se que ter um Sistema de Controle Interno instituído, com autonomia, e com pessoas qualificadas, é uma ótima ferramenta ao gestor, pois um controle interno efetivo atua em sua temporalidade de forma prévia, concomitante e posterior, com a finalidade da fiscalização e do bom desempenho da administração e gestão pública.

Este trabalho usou dos acórdãos resultantes de consultas encaminhadas ao TCE-PR, deixando aberto a possibilidade de continuidade do tema abordando demais acórdãos e outras fontes de pesquisa relacionadas aos Sistemas de Controle Interno.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, N. K.; ENSSLIN, S. R.; REINA, D. R. M. Controle Interno e as Fundações de apoio à pesquisa universitária: uma análise do funcionamento do Controle Interno nas Fundações da Universidade Federal de Santa Catarina no ano de 2010. **Enfoque: Reflexão Contábil**, [s.l.], v. 29, n. 3, p.34-45, 31 jan. 2011. Universidade Estadual de Maringa. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4025/enfoque.v29i3.11386>>. Acesso em: 26 jun 2019.

BRASIL¹. **Constituição (1988)**. Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL². Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1938.

BRASIL³. Decreto-Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1938.

FRASSON, D. A. **A importância da escolha do profissional do controle interno**: um estudo de caso na prefeitura municipal de rancho alegre d´ oeste/Pr. 44 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1146/1/CT_GPM_I_2011_21.PDF>. Acesso em: 15 out. 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: <http://www.urca.br/itec/images/pdfs/modulo%20v%20-%20como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 03 out. 2019.

GONÇALVES, S. R.; MENDES, L. R. S. O controle na administração pública: o papel da auditoria interna em uma instituição federal de ensino superior de minas gerais. **Cadernos ZygmuntBauman**, v. 5, n. 9, 2015. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/bauman/article/view/3808>> Acesso em: 01 jul. 2019.

GUY, G. L.; PEREIRA, A. T. M. O ativismo de contas em prol do sistema de controle interno: uma projeção concretizadora da eficiência dos órgãos municipais como essenciais à boa governança. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná** - Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. n. 9, p. 80-99, 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1rR5SI0B_HvKzg9MFcHg00Orzpq3XKC44/view>. Acesso em: 04 jul. 2019.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. A diversidade dos tribunais de contas regionais na auditoria de governos. **Revista Contabilidade & Finanças**, [s.l.], v. 29, n. 76, p.26-40, 2017. DOI: <dx.doi.org/10.1590/1808-057x201803640>. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/141335>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

MATTOS, C. C.; MARIANO, R. P. Controle interno: uma abordagem teórica. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 10, n. 1, p. 34-39, 1999. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/25107/controle-interno--uma-abordagem-teorica/i/pt-b>>. Acesso em: 05 out. 2019.

PARANÁ¹. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 921. Relator: CONS. Fernando Augusto Mello Guimarães. Curitiba, 12 jul. 2007. Ementário de Jurisprudência, Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2007/7/pdf/00037153.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ². Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 97. Relator: CONS. Heinz Georg Herwig, Curitiba, 31 jan. 2008. Ementário de Jurisprudência, Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2008/2/pdf/00024772.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ³. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 265. Relator: CONS. Hermas Eurides Brandão. Curitiba, 28 fev. 2008. Ementário de Jurisprudência, Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2008/3/pdf/00025369.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ⁴. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 867. Relator: CONS. Artagão de Mattos Leão. Curitiba, 18 març. 2010. Ementário de Jurisprudência, Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2010/4/pdf/00014443.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ⁵. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 1604. Curitiba, 27 maio 2010. Ementário de Jurisprudência, Curitiba. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2011/5/pdf/00010080.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ⁶. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 1024. Relator: Jose Durval Mattos do Amaral. Curitiba, 12 março 2015. Ementário de Jurisprudência, Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/3/pdf/00275640.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ⁷. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 4806. Relator: Thiago Barbosa Cordeiro. Curitiba, 06 out. 2016. Ementário de Jurisprudência, Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2016/11/pdf/00304656.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ⁸. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 4433 Relator: Thiago Barbosa Cordeiro. Curitiba, 19 out. 2017. Ementário de Jurisprudência, Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/11/pdf/00321898.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ⁹. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 2811. Relator: Nestor Baptista. Curitiba, 03 out. 2018. Ementário de Jurisprudência, Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2018/10/pdf/00332163.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ¹⁰. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado nº 2089. 01 jul, 2019. Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2019/7/pdf/00337676.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ¹¹. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado nº 1951. 20 nov. 2018. Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2018/11/pdf/00332898.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ¹². Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado nº 1952. 21 nov. 2018. Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2018/11/pdf/00332928.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PARANÁ¹³. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado nº 1955. 26 nov. 2018. Curitiba. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2018/11/pdf/00333064.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

TCE-PR. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2005/12/pdf/00084392.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

TCE-PR. Institucional: Quem é o tribunal de contas do paraná? – Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/quem-somos/4/area/45>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

TCE-RS. GLOSSÁRIO. - Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/imprensa/glossario>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 13

AGENTE PÚBLICO – ANO ELEITORAL - DESPESAS - PUBLICIDADE

PROCESSO Nº : 60396/20
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1128/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado. Pedido de Revisão do inciso III do Prejulgado nº 13 desta Corte de Contas. Nova redação dada ao art. 73, VII, da Lei Federal nº 9.504/1997 pela Lei Federal nº 13.165/2015. Art. 414-C do Regimento Interno do TCE/PR. Modificação do parâmetro temporal utilizado para a análise dos gastos com publicidade da administração pública em ano de eleição. Média anual alterada para a média dos gastos no primeiro semestre dos últimos três anos anteriores à eleição. Pela revisão, atualização e republicação do Prejulgado nº 13 com nova redação do inciso III.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Revisão do Prejulgado nº 13 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, instaurado mediante solicitação da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 02), com a ciência da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça nº 3), com o objetivo de adequação de seu conteúdo ao art. 73, VII da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, quanto à parâmetro temporal a ser utilizado para a análise dos gastos públicos com publicidade em ano eleitoral.

Encaminhados os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal ratificou seu entendimento (Instrução nº 413/20, peça nº 8) quanto à necessidade de alteração

* Nota: A divulgação dos acórdãos selecionados para esta edição da Revista Digital do TCE-PR não substitui o conteúdo publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

da tese fixada em prejulgado, de modo a adequá-la às prescrições legais vigentes. Nesse sentido, considerou

oportuna a sua atualização, tendo em vista a modificação do texto da lei que fundou a edição desse entendimento, diante da nova redação do art. 73, VII, da Lei Federal nº 9.504/1997, dada pela Lei Federal nº 13.165/2015. No caso, a edição da redação do art. 73, VII, da Lei Federal nº 9.504/1997, que embasou a premissa do referido Prejulgado, estabelece que as despesas com publicidade no primeiro semestre do ano eleitoral não devem exceder a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito, modificando o seu marco temporal.

De igual maneira, o Ministério Público de Contas opinou (Parecer nº 65/20, peça 10) pela revisão do Prejulgado nº 13, de modo a adequar-se a orientação fixada pelo Tribunal de Contas à vigente redação do art. 73, inciso VII da Lei nº 9.504/1997 e à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em conformidade com os pareceres técnicos, entendo oportuna a revisão do Prejulgado nº 13, com fundamento nos artigos 410, 412 e 414-C¹ do Regimento Interno deste Tribunal, objetivando sua convergência à nova redação do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997, dada pela Lei nº 13.165/2015.

A redação original do art. 73, VII da Lei nº 9.504/1997 estabelecia que:

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

(...)

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição. (destacou-se)

Em conformidade com a redação original do art. 73, VII da Lei nº 9.504/1997, o Prejulgado nº 13, publicado em 17 de junho de 2011, estabeleceu que as despesas com publicidade no primeiro semestre do ano eleitoral não devem exceder a média anual dos gastos dos três últimos anos que antecedem o pleito, vedada a adoção de qualquer outra proporcionalidade mensal ou semestral. *Verbis*:

1 Art. 414-C. Revogada ou modificada a lei ou entendimento em que se fundou a edição da súmula, o Tribunal Pleno procederá a sua revisão ou cancelamento, conforme o caso, mediante proposta dos seus membros. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

Parágrafo único. A proposta de revisão ou cancelamento será encaminhada ao Relator originário para o seu processamento, sobrestando os processos que versarem sobre a matéria. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

- I – Nos termos do art. 70, da Constituição Federal e 75, da Constituição Estadual, esta Corte deverá analisar as despesas com publicidade em ano eleitoral, tal como previsto na lei federal nº 9.504/97. Tal análise estará encartada no exame das contas encaminhadas anualmente a este Tribunal;
- II – Para o período de três meses que antecedem as eleições, ou seja, basicamente, nos meses de julho, agosto e setembro, a lei eleitoral, em seu art. 73, VI, “b”, permite apenas os gastos com publicidade em situações de grave e urgente necessidade pública, cabendo apenas à Justiça Eleitoral
- III – Para o período que se encerra três meses antes do pleito, ou seja, o primeiro semestre do ano eleitoral, a análise deverá levar em conta a média anual dos três anos anteriores ou do ano anterior, qual for a menor. Conforme decisão do TSE, esse exame levará em conta a média anual ficando vedada a adoção de qualquer outra proporcionalidade seja mensal ou semestral;**
- IV – As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade previstos na lei eleitoral serão ditadas pela análise contextual de cada caso. O reconhecimento dessas exceções em sede de consulta;

Entretanto, a Lei Federal nº 13.165/2015 alterou a redação do art. 73, VII, da Lei Federal nº 9.504/1997, e definiu que as despesas com publicidade no primeiro semestre do ano eleitoral não devem exceder a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito, modificando o seu marco temporal. *Verbis:*

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

(...)

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito; (destacou-se)

Portanto, a nova redação dada ao art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997, pela Lei nº 13.165/2015, modificou o parâmetro temporal utilizado para a análise dos gastos com publicidade da administração pública em ano de eleição, que antes se referia à média anual dos gastos dos três últimos anos, e passou a ser a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

Tem-se, assim, que a diretriz para a análise dos gastos com publicidade da administração pública em ano de eleição prevista no inciso III, do Prejulgado nº 13, encontra-se desatualizada desde a entrada em vigor da Lei Federal nº 13.165/2015, ocorrido em 29 de setembro de 2015, sendo justificada, portanto, a revisão desta diretriz, nos termos do art. 414-C do Regimento deste Tribunal.

Destaque-se, outrossim, que o Tribunal Superior Eleitoral adequou sua jurisprudência ao novo marco normativo desde as Eleições de 2016, conforme se depreende do seguinte julgado:

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DO PODER POLÍTICO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VII, DA LEI 9.504/97. GASTO EXCESSIVO COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO. (...)

6. O Tribunal de origem assentou a premissa fática, indiscutível em sede extraordinária, de que a chefe do Poder Executivo era a responsável pela definição dos limites globais de despesa com publicidade institucional, de modo que não cabe considerar os secretários municipais como autores da conduta vedada.

7. Na hipótese da conduta vedada de que trata o art. 73, VII, da Lei 9.504/97, a condição de responsável do chefe do Poder Executivo é automática, inerente ao próprio exercício do cargo, porquanto a ele cabe a definição, no plano estratégico, do volume de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano da eleição.

8. A **aplicabilidade imediata**, ao primeiro semestre de 2016, **do disposto no art. 73, VII, da Lei 9.504/97, com a redação conferida pela Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015**, não ofende o preceito constitucional da irretroatividade das leis (art. 5º, XXXVI, da Constituição da República), porquanto os parâmetros para a aferição do limite de gastos a ser observado já eram conhecidos desde o ano anterior às eleições.

9. No caso, todos os atos que importaram para a caracterização da conduta vedada ocorreram no primeiro semestre do ano de 2016, momento muito posterior à entrada em vigor do novel quadro legislativo, de modo que não há falar em mácula ao ato jurídico perfeito ou mesmo em direito adquirido a regime jurídico pretérito.

(...)

11. O Tribunal *a quo*, soberano na análise de fatos e provas, assentou a caracterização da conduta vedada de que trata o art. 73, VII, da Lei 9.504/97, visto que a recorrente, então candidata à reeleição, efetuou gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016, em montante maior do que a **média dos primeiros semestres dos anos anteriores à eleição**, configurando excesso da ordem de R\$ 119.573,79.

(...)

Recurso especial a que se nega provimento. (Grifamos)

(TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 70948, rel. Min. Admar Gonzaga, DJE 16/10/2018) (destacou-se)

Isto posto, conclui-se devida a revisão do inciso III do Prejulgado nº 13, a fim de adequá-lo à redação vigente do art. 73, inciso VII da Lei nº 9.504/1997 e à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno aprove a revisão do Prejulgado nº 13, em razão dos fundamentos expostos, para alterar e atualizar o parâmetro temporal previsto na diretriz fixada no inciso III, que passa a ter a seguinte redação:

PREJULGADO Nº 13

(...)

III – Para o período que se encerra três meses antes do pleito, ou seja, o primeiro semestre do ano eleitoral, a análise deverá levar em conta a média dos primeiros semestres dos três anos anteriores à eleição, em conformidade com a nova redação dada ao art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997 pela Lei nº 13.165/2015, e com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para revisão atualização e republicação do Prejulgado nº 13 e demais registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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

I - aprovar a revisão do Prejulgado nº 13, em razão dos fundamentos expostos, para alterar e atualizar o parâmetro temporal previsto na diretriz fixada no inciso III, que passa a ter a seguinte redação:

PREJULGADO Nº 13

(...)

III – Para o período que se encerra três meses antes do pleito, ou seja, o primeiro semestre do ano eleitoral, a análise deverá levar em conta a média dos primeiros semestres dos três anos anteriores à eleição, em conformidade com a nova redação dada ao art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997 pela Lei nº 13.165/2015, e com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para revisão, atualização e republicação do Prejulgado nº 13 e demais registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Tribunal Pleno, 10 de junho de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 14.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

RETIFICAÇÃO DA UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 21 MAGISTÉRIO – TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (TIDE) – INCORPORAÇÃO - PROVENTOS – APOSENTADORIA

PROCESSO Nº : 806898/15
 ASSUNTO : UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA
 ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
 INTERESSADO : ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICO - APIESP, PARANAPREVIDÊNCIA, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, SECAO SINDICAL DO SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR, SECAO SINDICAL DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGA - SESDUEM, SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO ESTADUAL DE LONDRINA E REGIAO, SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 949/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Uniformização de Jurisprudência. Revisão. Lei nº 19.594/18. Carreira do Magistério Público do Ensino Superior do Estado do Paraná. Tempo Integral e Dedicção Exclusiva. Regime de Trabalho. Incorporação integral aos proventos de inatividade, atendidos os requisitos legais. Revisão da tese fixada pelo Plenário.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de proposta de reabertura de incidente de Uniformização de Jurisprudência, aprovada pelo Tribunal Pleno¹, visando a rediscussão acerca da natureza jurídica e forma de incorporação do padrão remuneratório TIDE (Tempo Integral e Dedicção Exclusiva) nos proventos de aposentadoria dos professores do ensino superior do Estado do Paraná, em razão do advento da Lei nº 19.594/2018.

Em atenção à tramitação determinada pelo Despacho nº 478/19 (peça 139), seguiram os autos à Coordenadoria de Gestão Estadual, que, no Parecer nº 347/19, reconheceu a criação de três regimes semanais distintos de trabalho para os professores universitários, asseverando, contudo, que a legislação manteve a natureza provisória, transitória e precária da verba correspondente ao TIDE.

Em razão dessa natureza, pontuou a unidade técnica que a parcela referente ao TIDE deveria ser paga em separado do vencimento básico, sendo incorporada aos

¹ Certidão de peça 133.

proventos de inatividade de forma proporcional ao tempo de contribuição, razão pela qual opinou pela manutenção da tese fixada por esta Corte de Contas.

Por sua vez, a 7ª Inspeção de Controle Externo, na Instrução nº 25/19, concluiu que

a Lei nº 19.594/18, de 12/07/2018, alterou a natureza da parcela remuneratória percebida a título de Regime Integral e Dedicção Exclusiva, na medida em que passa a ser considerada como contraprestação pecuniária pelo exercício das atribuições do cargo, de acordo com as condições determinadas para a sua prestação (regime de trabalho), com a consequente integralização ao vencimento básico do servidor integrante da carreira docente do Magistério do Ensino Superior submetido ao Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva.

Assim, manifestou-se pela alteração do entendimento fixado na uniformização de jurisprudência.

Preliminarmente à análise de mérito, o Ministério Público de Contas requereu a realização de diligência ao Poder Executivo, ao Parana Previdência e às unidades técnicas deste Tribunal para que informassem o total de aposentadorias que suportariam as consequências da deliberação neste incidente. Ainda, pugnou pela oitiva da Procuradoria-Geral do Estado e pelo retorno às unidades instrutivas, para que se pronunciassem especificamente sobre o art. 5º da Lei nº 19.594/2018.

Após o deferimento de parte das diligências requeridas, (Despacho nº 1000/19) foi intimada a Procuradoria-Geral do Estado que, por meio da petição de peça 153, contextualizou que a Lei nº 19.594/2018 originou-se de projeto apresentado pelo Poder Executivo, o qual, entretanto, foi objeto de emendas substitutivas na Assembleia Legislativa e que, em razão disso, o art. 5º tem redação obscura, dele podendo-se extrair duas interpretações: a de que o dispositivo estabeleceu tempo mínimo para a aposentadoria, ou a de que previu lapso correspondente à incorporação dos vencimentos aos proventos.

Quanto à primeira hipótese, ponderou que a lei não se amoldaria aos requisitos constitucionais para a aposentadoria. Relativamente à segunda, apontou os seguintes vícios de constitucionalidade: a possível deturpação do sistema de médias aritméticas introduzido pela Lei nº 10.887/2004 e endossado pela Constituição; a instituição de possível tempo de contribuição fictício; a violação à irretroatividade das leis; e o aumento de despesa previdenciária sem a correspondente fonte de custeio. Outrossim, sustentou a ocorrência de possível violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela suposta criação de despesa sem a observância de seus preceitos.

Ao final, requereu a manutenção do entendimento fixado por esta Corte de Contas e juntou documentos (peças 160 a 163).

Na sequência, retornaram os autos à Coordenadoria de Gestão Estadual que, no Parecer nº 616/19, ratificou sua manifestação anterior, afirmando que havia considerado os efeitos do art. 5º da legislação em suas conclusões. Para tanto, reafirmou que “a TIDE se trata de uma verba transitória, a ser incorporada nos proventos

de aposentadoria (...) de forma proporcional ao tempo de contribuição, consoante v. Acórdão nº 3155/14-STP”.

De outro giro, a 7ª Inspeção de Controle Externo, por meio da Informação nº 4/20, retificou, em parte, seu entendimento esposado em manifestação anterior, para distinguir que o art. 5º da Lei 19.594/2018 aplica-se de maneira diversa para dois grupos distintos de servidores, de acordo com a data de ingresso na carreira.

De acordo com essa interpretação, para os servidores que ingressarem na carreira após a edição da citada lei, o requisito laboral de 15 anos para incorporação aos proventos de aposentadoria seria pressuposto para a aposentadoria e, dessa forma, o dispositivo seria inconstitucional. Já para os servidores que à data da promulgação da lei já compunham a carreira, sustentou que não houve alteração da natureza jurídica da verba, mantendo-se transitória, contingente e divisível.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 33/20, manifestou-se pela reforma do entendimento fixado na uniformização de jurisprudência, para definir que

a parcela remuneratória percebida pelos docentes do Magistério Público do Ensino Superior do Estado do Paraná em razão do regime de trabalho Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE) configura contraprestação pecuniária pelo exercício das atribuições do cargo, de acordo com as condições determinadas para a sua prestação, integralizando o vencimento básico do servidor e, portanto, devendo ser incorporada integralmente aos proventos de inatividade nas situações em que preenchidos os requisitos constitucionais autorizadores.

Na peça 168 foram juntados memoriais pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 DO TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA COMO REGIME DE TRABALHO

Conforme consta do relatado, no presente expediente tenciona-se a revisão de entendimento fixado em uniformização de jurisprudência, em razão da superveniência de fatos jurídicos (Lei nº 19.591/2018), nos moldes autorizados pelo art. 416-A do Regimento Interno².

2 Art. 416-A. Sobrevindo fatos jurídicos ou interpretação superveniente que impliquem na necessidade de reforma do entendimento fixado em prejudgado e uniformização de jurisprudência, por provocação do colegiado ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas devidamente aprovada pelo Tribunal Pleno, poderá ser revista a decisão pelo Relator de origem.

Parágrafo único. Firmada nova interpretação, o acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejudgado ou da uniformização de jurisprudência.

No Acórdão nº 2847/16³, o Tribunal Pleno firmou o seguinte entendimento:

A gratificação pelo regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE percebida pelos professores de Ensino Superior do Estado, prevista no artigo 17 da Lei Estadual nº 11.713/1997, possui natureza jurídica de verba transitória e contingente, e deverá ser incorporada aos proventos de inatividade proporcionalmente ao tempo em que sobre ela houve efetiva contribuição, resguardados eventuais direitos adquiridos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998.

Nesse diapasão, extrai-se que, na forma prevista pela Lei Estadual nº 11.713/1997, o TIDE possuía natureza de gratificação transitória, e, de tal forma, deveria ser incorporada aos proventos de aposentadoria de forma proporcional ao tempo de contribuição.

Em face desse entendimento, a Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público protocolou pedido de revisão, sob o fundamento de que, diversamente do assentado, o TIDE deveria ser considerado como regime de trabalho, e, portanto, incorporado integralmente aos proventos de inatividade.

A fim de ratificar a conclusão colegiada anterior (Acórdão nº 2847/16 – Tribunal Pleno), foram analisados os dispositivos legais regentes da matéria, à época, os quais conduziam à conclusão da transitoriedade da gratificação, pelos seguintes fundamentos, em brevíssima síntese: (i) possibilidade de alteração do regime de trabalho, conforme a conveniência da instituição, e; b) vedação, de modo expresso, de ingresso na carreira no referido regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva.

Em reforço à argumentação, foi traçado um paralelo em relação à legislação federal (Lei nº 12.772/2012), que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal, cuja conclusão foi a seguinte:

Dessa forma, pode-se concluir que a situação trazida como paradigma pela defesa refere-se a regime jurídico de professores em condição diversa, quando o ingresso na carreira se dá direta e obrigatoriamente, no regime de tempo integral e dedicação exclusiva, situação essa da qual decorre a caracterização dessa dedicação especial como circunstância vinculada, inerente ao exercício do cargo, diversamente do caso paranaense, em que o ingresso nesse mesmo regime é expressamente vedado e sua concessão decorre da atividade discricionária da administração da entidade, passível de alteração a qualquer tempo (...)

Entretanto, o advento da Lei Estadual nº 19.594, em 12 de julho de 2018, alterou o panorama fático e jurídico que embasou os Acórdãos nº 2847/16 e nº 3419/17, devendo o Tempo Integral e Dedicção Exclusiva ser considerado como regime de trabalho.

Inicialmente, a fim de conceituar, entende-se por regime de trabalho a definição da forma com que a prestação dos serviços é realizada, notadamente, quanto à carga horária a ser observada, o plexo de atribuições, a remuneração correspon-

3 Mantido pelo Acórdão nº 3419/17.

dente e outras condições que a lei vier a prever, como obrigações do servidor e do Poder Público e eventuais vedações.

A partir disso, a primeira modificação trazida pela mencionada legislação, conforme bem apontado pelo Ministério Público de Contas (f. 4, peça 166) refere-se ao

alinhamento conceitual da dedicação exclusiva com a prestação de serviço em tempo integral. Assim, a nova redação do art. 3º, §3º caracteriza a existência de dois regimes de trabalho: (i) o de TIDE prestado sob o regime horário de quarenta horas semanais de atividade, em que é obrigatória a consecução de atividades de ensino e pesquisa e/ou extensão; e (ii) o de tempo parcial.

Nessa linha, diferentemente do que ocorria na legislação anterior e que embasou a tese fixada na uniformização de jurisprudência, o servidor poderá ingressar na carreira já no regime de tempo integral e dedicação exclusiva (ou tempo parcial), conforme art. 1º, da Lei nº 19594/18, que deu nova redação ao §3º do art. 3º da Lei nº 11.713/97, nos seguintes termos:

Art. 1º O §3º do art. 3º da Lei nº 11.713, de 7 de maio de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

§3º Para fins de ingresso, o servidor integrante da carreira docente do Magistério do Ensino Superior será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:
I – quarenta horas semanais de trabalho, em tempo integral e dedicação exclusiva para a obrigatória consecução de atividades de ensino conjugada com pelo menos, a atividade de pesquisa ou extensão universitária, sendo vedada a acumulação com outro cargo público ou com o desenvolvimento de outra atividade regular remunerada; ou
II – em tempo parcial.

Assim, a possibilidade de o docente laborar sob a carga horária de tempo integral (quarenta hora semanais), mas sem dedicação exclusiva, passou a ser exceção, mediante aprovação de órgão colegiado superior competente, para áreas com características específicas, na dicção do inciso II do art. 2º, da novel legislação⁴.

A segunda alteração promovida pela Lei nº 19.594/18 que merece referência por impactar diretamente os fundamentos do entendimento jurisprudencial anterior é o fato de a alteração de regime de trabalho ser solicitada pelo docente, e não mais conforme a conveniência da instituição (§3ºA, inciso V⁵).

4 Art. 2º. Inclui o §3ºA no art. 3º da Lei nº 11.713, de 1997, com a seguinte redação:
§3ºA No Regime de Trabalho em Tempo Integral e Dedicação Exclusiva – Tide será observado:
(...)

II – a IEES poderá, mediante aprovação de órgão colegiado superior competente, em caráter excepcional, autorizar o regime de trabalho de quarenta horas semanais, em tempo integral, sem dedicação exclusiva, para áreas com características específicas.

5 §3ºA No Regime de Trabalho em Tempo Integral e Dedicação Exclusiva – Tide será observado:
(...)

V – o docente poderá, excepcionalmente, solicitar a alteração de seu regime de trabalho, mediante proposta que será submetida à deliberação do órgão colegiado superior competente da IEES, observando-se a existência de recursos orçamentários e financeiros para as respectivas despesas e prevalecendo sempre o interesse institucional;

Sobre essas modificações produzidas pela multicitada lei, o ilustre Procurador-Geral do Ministério Público de Contas concluiu, de forma irretocável:

Em virtude desses matizes legislativos, denota-se que o processo legislativo tencionou a resolução das questões sensíveis antes opostas pelo Tribunal de Contas para dissociar o regime horário do regime de trabalho exercido pelos docentes do Magistério Superior – cuja compreensão importava na caracterização do acréscimo pecuniário referente ao TIDE como gratificação de serviço, e, assim, imporia sua incorporação proporcional ao tempo de contribuição.

Com efeito, o novo ambiente normativo não só permite como impõe a interpretação de que há apenas dois regimes de trabalho ao qual se submetem os docentes – o de TIDE e o de tempo parcial. Como se referiu, a distinção entre a carga horária e dedicação exclusiva é excepcional, devendo ser adotada por deliberação colegiada da Instituição de Ensino Superior em situações particulares.

Admitindo-se conformar-se o TIDE como regime de trabalho, verifica-se que inexistem quaisquer situações mais gravosas ou provisórias a ensejar a contraprestação mediante gratificação, dado que o traço de transitoriedade – essencial à qualificação anteriormente expendida – não mais subsiste. Ao revés, no novo contexto legal, o ingresso do docente já se fará no regime de TIDE (ou de tempo parcial), cuidando-se a alteração de regime de trabalho de hipótese extraordinária, a ser decidida no âmbito discricionário da Administração (art. 3º, §3ºA, inciso V).

Ao lado disso, como bem observou a Inspeção desta Corte em sua primeira intervenção neste expediente,

O percentual acrescido ao vencimento do servidor integrante da carreira de docente do Magistério do Ensino Superior, previsto no inciso VI, do §4º do art. 3º da Lei nº 11.713/97, incluído pela Lei nº 19.594/18, integra o vencimento básico, na medida em que é contraprestação pecuniária pelo exercício das atribuições do cargo, de acordo com as condições determinadas para a sua prestação (regime de trabalho).

Nesse aspecto, entende-se que a fixação do Regime de TIDE em percentual não afronta o disposto no art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, pois se trata de uma estruturação entre cargos da mesma carreira, mas com jornadas de trabalho diversas (...) (Instrução nº 25/19, peça nº 146, fl. 6) E essa previsão, ao nosso sentir, tem razão de ser no fato de que a dedicação exclusiva à docência obsta ao servidor *“a acumulação com outro cargo público ou com o desenvolvimento de outra atividade regular remunerada”*, nos termos da própria legislação (grifos nossos).

Nessa ordem de ideias, resta imperiosa a conclusão de que a Lei nº 19.594/18 conferiu ao Tempo Integral e Dedicção Exclusiva a natureza de regime de trabalho, e, em razão disso o acréscimo à remuneração no percentual de 55% deve ser compreendido como contraprestação pelas condições estabelecidas ao docente que a esse regime se submete – conjugação do ensino com pelo menos a atividade de pesquisa ou extensão universitária e vedação da acumulação com outro cargo ou atividade regular remunerada.

A propósito, entendo que não deve ser adotada a interpretação pela dicotomia de regimes, proposta pela 7ª ICE, levando-se em consideração, além do texto da Lei nº 19.594/2018, que não faz qualquer menção à quebra da unificação da carreira,

bem como, a própria finalidade da lei (interpretação teleológica), de buscar uma solução para a incorporação do TIDE para os professores do quadro que estão se aposentando, sendo esses, justamente, os destinatários precípuos dessa modificação de regime, conforme deixou expresso o §2º do art. 5º, a seguir analisado⁶.

Em acréscimo, vale salientar que o novo texto legal se assemelhou ao modelo federal, cujas diferenças anteriormente existentes também embasaram o entendimento jurisprudencial deste Tribunal, no qual, de forma extreme de dúvida, o TIDE é tratado como regime de trabalho.

2.2 DA FORMA DE INCORPORAÇÃO DO TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA AOS PROVENTOS DE INATIVIDADE

Em razão do entendimento de que o Tempo Integral e Dedicção Exclusiva tratava-se de verba transitória e contingente, fixou-se que a incorporação aos proventos deveria se dar de forma proporcional ao tempo de contribuição sobre a referida gratificação.

Todavia, em razão do novo modelo desenhado pela Lei 19.594/18 que impôs o reconhecimento do TIDE como regime de trabalho, conforme tratado no item anterior, há que se perquirir sobre a sua forma de incorporação aos proventos de inatividade.

O art. 5º da citada lei assim previu:

Art. 5º. Os docentes terão direito a aposentadoria, sendo que seus proventos de inatividade serão calculados segundo a legislação constitucional vigente, observado o período mínimo de contribuição para a previdência de quinze anos, sobre os vencimentos de seus respectivos regimes de trabalho, sendo TIDE, T-40 ou Parcial.

§1º Para fins de contagem do período mínimo de quinze anos, de que trata o caput deste artigo, será computado o período de enquadramento anterior à publicação desta Lei no Regime de Tide, T-40 ou Parcial.

§2º As regras previstas no caput e §1º deste artigo aplicam-se igualmente aos docentes que, na data da publicação desta Lei, encontram-se com seus processos de aposentadoria em trâmite ou em processo de homologação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

De início, cumpre pontuar as controvérsias que permeiam o dispositivo transcrito que, tanto sob o entendimento da Procuradoria Geral do Estado, quanto da Inspeção deste Tribunal e do Ministério Público de Contas, padece de inconstitucionalidade.

A par dos apontados vícios, não se pode olvidar que não há notícias sobre o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, razão pela qual, dada a pre-

6 As regras previstas no caput e §1º deste artigo aplicam-se igualmente aos docentes que, na data da publicação desta Lei, encontram-se com seus processos de aposentadoria em trâmite ou em processo de homologação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná

sunção de constitucionalidade de que é dotada a lei, o dispositivo deve abordado neste expediente, a fim de dar-lhe interpretação conforme a Constituição, em razão, inclusive, dos reflexos diretos nos atos sujeitos a registro nesta Corte.

Aliás, essa mesma premissa foi adotada pelo Ministério Público de Contas, por ocasião da emissão de seu opinativo (f. 7, peça 166):

De qualquer sorte, a despeito da linha argumentativa deduzida pela PGE e da interpretação restritiva proposta pela ICE em sua última intervenção, parece-nos que a controvérsia não há de ser tratada, por ora, no âmbito deste incidente de uniformização de jurisprudência – seja porque, ao que se tem notícia, inexistente divergência de interpretação entre os órgãos colegiados do Tribunal a esse respeito (pressuposto deste processo incidental), seja porque não se insere na competência material do Tribunal de Contas a apreciação de constitucionalidade de atos normativos em tese. Na esteira do art. 21 da LINDB⁷, reputa-se temerário que esta Corte decrete a nulidade da norma legal independentemente da verificação de suas consequências jurídicas e administrativas. Em princípio, a despeito dos defeitos de redação pontuados na instrução (e reforçadas neste opinativo), é possível extrair normatividade conforme à Constituição do comando do mencionado art. 5º, haja vista a disposição de que “os proventos de inatividade serão calculados segundo a legislação constitucional vigente (grifamos).

Seguindo essa linha, é possível extrair do dispositivo em questão que os docentes terão direito à incorporação do TIDE aos proventos, desde que tenham laborado sob esse regime de trabalho, e sobre ele contribuído, por 15 (quinze) anos.

Nada obstante se possa questionar possível violação ao princípio contributivo, em verdade se buscou com essa exigência minorar impactos de eventuais inativações de docentes recém ingressos nesse regime, com os proventos correspondentes ao TIDE.

Nesse sentido, há que se ressaltar que o compromisso precípua desta Corte de Contas, no exercício de sua competência constitucional de órgão do controle externo da Administração, é o de zelar pela legalidade e economicidade da despesa pública, no caso em tela, daquela referente aos proventos de aposentadoria dos professores de ensino superior beneficiário do TIDE.

Sob esse viés, neste momento, a discussão acerca de interesses particulares de servidores que eventualmente não tenham satisfeito a condição dos 15 anos de submissão à regra deve ser remetida a outras instâncias que tutelam direitos e pretensões individuais, ou, se necessário, a outra fase de debate nesta Corte, em que

7 Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse 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.

a matéria esteja melhor assentada quanto a seus efeitos, nos exatos termos do art. 21 da LINDB, a fim de que se dê prioridade à segurança jurídica e à continuidade dos serviços pela Administração, inclusive, quando à edição dos respectivos atos de aposentadoria, pelo ParanaPrevidência.

Ademais, a título de esclarecimento, não há que se falar em ofensa ao Acórdão nº 3155/14 – Tribunal Pleno, por não se tratar de vantagem de natureza transitória, mas, contraprestação pecuniária pelo exercício das atribuições do cargo (regime de trabalho).

2.3 VOTO

Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno reforme o entendimento fixado nesta uniformização de jurisprudência para definir que o Tempo Integral e Dedicção Exclusiva configura regime de trabalho dos docentes do Magistério Superior do Estado, sendo contraprestação pecuniária pelo exercício das atribuições do cargo, e, por essa razão, deve ser incorporado integralmente aos proventos de inatividade, atendidos dos requisitos da Lei nº 19.594/18.

3 DA DECISÃO

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

I - aprovar a reforma no entendimento fixado nesta uniformização de jurisprudência para definir que o Tempo Integral e Dedicção Exclusiva configura regime de trabalho dos docentes do Magistério Superior do Estado, sendo contraprestação pecuniária pelo exercício das atribuições do cargo, e, por essa razão, deve ser incorporado integralmente aos proventos de inatividade, atendidos dos requisitos da Lei nº 19.594/18.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Tribunal Pleno, 27 de maio de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 12.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

ARTISTA CONSAGRADO

CONTRATAÇÃO – REQUISITOS – INEXIGIBILIDADE – LICITAÇÃO

PROCESSO Nº : 548710/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LEÓPOLIS
INTERESSADO : ALESSANDRO RIBEIRO, HENRIQUE CEZAR ROCHA DE LIMA
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 761/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contratação de profissional do setor artístico. Inexigibilidade de licitação. Art. 25, III, da Lei de Licitações. Decisões não vinculantes desta Corte. Necessidade de demonstração da consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública, mediante justificativa escrita, baseada em informações documentadas. Verificação da viabilidade fiscal do gasto. Justificativa do valor e comprovação da regularidade fiscal do contratado.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Leopólis, subscrita por se Prefeito Municipal, Sr. Alessandro Ribeiro, na qual questiona:

- 1 – É possível a contratação por inexigibilidade de licitação de Dupla Sertaneja local para animação de Festa de Rodeio Municipal, levando em consideração o gosto local e o interesse no incentivo a artistas locais?
- 2 – O que esse E. Tribunal entende por profissional artístico consagrado pela crítica especializada ou opinião pública? Existem critérios objetivos a serem seguidos?

Ao expediente foi anexado parecer jurídico, juntado na peça 4, no seguinte sentido:

Assim, quanto à possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação de Dupla Sertaneja local para animação de Festa de Rodeio Municipal entendemos que é possível, com a finalidade de incentivo a artistas locais, desde que seja demonstrada a consagração pela crítica especializada ou opinião pública mediante documentos, ampla pesquisa com a população de modo que fique comprovado o cumprimento dos critérios legais.

(...)

No que tange ao entendimento do que seria “profissional artístico consagrado pela crítica especializada ou opinião pública” e os critérios objetivos a serem seguidos, entendemos ser consagrado pela crítica especializada ou opinião pública o profissional artista que seja reconhecido por exemplo em recortes de jornal, fotos, mídia, comprovando sua atuação no mercado, bem como na rede mundial de computadores e entre outros elementos, requisito que possui certa margem de subjetividade.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 1124/19, a consulta foi recebida apenas quanto ao segundo questionamento, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar estadual nº 113/2005.

O primeiro quesito deixou de ser conhecido, na medida em que versa sobre caso concreto, uma vez que a resposta necessariamente deveria levar em consideração peculiaridades locais.

Seguindo o trâmite regimental, os autos foram remetidos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que, na Informação nº 99/19, atestou a inexistência de decisões com efeito normativo sobre o tema. Inobstante, colacionou diversos julgados deste Tribunal que abordam alguns aspectos da questão posta.

Em atenção ao disposto no art. 252-C, do Regimento Interno, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização que, no Despacho nº 1104/19, informou que a decisão a ser proferida não gera impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias.

Em instrução do feito, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu o Parecer nº 138/20, pela resposta ao questionamento nos seguintes termos:

Profissional artístico consagrado é aquele artista, que vive de sua arte, não necessitando de outra fonte de renda, e que, além de meramente conhecido, tem sucesso, ou seja, é aclamado e aprovado, quer pela crítica especializada, que pela opinião pública.

Há critérios objetivos que devem ser seguidos para a identificação de um artista consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

A consagração pela crítica especializada – assim considerada, o conjunto de pessoas que estão presentes no meio cultural e artístico, nele exercendo influência na produção e divulgação de bens culturais expondo suas análises e opiniões abalizadas – pode ser identificada, através da publicação por qualquer meio de tais análises e opiniões, nas quais haja aprovação do artista.

A consagração pela opinião pública pode ser identificada pelo número de vendas – ou downloads ou qualquer outra forma identificável de consumo – de músicas, álbuns, peças e demais produtos de arte, número de shows, de ingressos vendidos e pagos, pelo valor de ingressos e de shows, número de seguidores e fãs identificados nas redes sociais e mídias alternativas e convencionais, existências de fã-clubes e outras evidências de aprovação e sucesso do artista.

Importante destacar que a comprovação da consagração do artista não se dá apenas pela existência de um desses elementos, de forma isolada, mas pela análise do conjunto probatório exigido pelo gestor. Parece-nos razoável concluir que a presença de ao menos cinco desses elementos autoriza a conclusão pela consagração do artista.

Ausentes tais elementos, não restaria justificada a contratação do artista, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/93, nada impedindo a concorrência, por exemplo, por meio de concurso previsto na mesma lei.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 40/20, balizado nas decisões proferidas por esta Corte atinentes à matéria ora tratada, manifestou-se pela resposta à consulta nos seguintes termos:

a contratação de artista pelo Poder Público por meio de inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, III, da Lei nº 8.666/93, demanda a satisfação dos seguintes requisitos: (i) formalização do acordo diretamente com o artista ou com representante/empresa que detenha poderes exclusivos de agenciamento; (ii) demonstração objetiva da consagração

do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública, o que deve ser promovido por meio de justificação escrita, contendo, exemplificativamente, o número de shows já realizados, existência de perfil profissional em redes sociais, quantidades de seguidores etc., a depender das peculiaridades e do porte do evento; (iii) justificação do valor do contrato; (iv) demonstração da regularidade fiscal do contratado.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em conformidade com o entendimento esposado no parecer ministerial, as decisões desta Corte afetas à matéria¹, em que pese não sejam dotadas de força normativa, balizam e oferecem parâmetros para a resposta ao questionamento objeto da presente consulta.

O quesito formulado versa sobre dúvida na aplicação do art. 25, III, da Lei nº 8.666/93, que dispõe ser inexigível a licitação “para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada”.

Sobre essa questão, tive oportunidade de me manifestar por ocasião do julgamento da Tomada de Contas Extraordinária nº 581616/15 (Acórdão nº 1526/16-S1C), em que, além de tratar de aspectos relativos ao “*empresário exclusivo*”, a que se refere o citado dispositivo legal, abordaram-se critérios para a escolha dos artistas – consagração pela crítica ou pela opinião pública – e a necessidade de justificação do preço pago.

Relativamente ao primeiro aspecto – critérios para escolha da banda – consignou-se na mencionada decisão que

a consagração dos artistas tem estreita vinculação com as peculiaridades do interesse que se busca satisfazer, em especial, quando se trata de festa popular de pequena comunidade do interior, hipótese em que, mesmo sem renome nacional, seria perfeitamente razoável considerar as bandas que tenham aceitação na região como apropriadas para a escolha.

De acordo com a doutrina do professor Marçal Justen Filho², citada naquela decisão, o requisito legal busca evitar contratações arbitrárias, “*em que uma autoridade pública pretenda impor preferências totalmente pessoais na contratação de pessoa destituída de qualquer virtude*”.

Nesse contexto, imperioso concluir que a exigência legal para contratação de profissional de setor artístico de que este possua consagração perante a crítica especializada ou pela opinião pública tem o intuito de afastar as escolhas arbitrárias e pessoais do gestor, devendo ser demonstrado, mediante justificativa escrita e documentos comprobatórios, que a escolha do artista se coaduna com o porte e o tipo de evento em que ocorrerá a apresentação.

1 Indicadas na Informação nº 99/19 da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 8).

2 Comentários à lei e licitações e contratos administrativos. Dialética: São Paulo, 2009, p. 367.

No que tange aos critérios para aferição de consagração perante a crítica especializada ou opinião popular, corroboro com o opinativo ministerial que diverge, em parte, da manifestação da unidade técnica, nos seguintes termos:

Assim, embora de fato exista certa margem de discricionariedade, a contratação deverá ser justificada, com a demonstração de que os artistas contratados possuem alguma forma de respaldo, seja perante a crítica especializada ou perante a opinião popular. Para tanto, poderão ser adotados os critérios ventilados pela CGM, como número de shows já realizados, existência de perfil profissional em redes sociais e quantidade de seguidores etc.

No entanto, não há fundamento legal para a exigência de demonstração de um número mínimo de elementos, como proposto pela unidade técnica, cabendo ao gestor, diante das peculiaridades concretas, exercitar adequadamente sua competência discricionária, de acordo com seu juízo de razoabilidade, frisando-se, no entanto, que a justificação é passível de controle pelas esferas cabíveis, inclusive por este Tribunal de Contas.

Da mesma forma, inexistente fundamento legal a exigir que o artista contratado seja profissional que não dependa de outra fonte de renda. Ora, como já delineado acima, eventos locais, de pequena abrangência, podem demandar a contratação de artistas de expressão meramente regional, que ainda não ostentem situação profissional consolidada que lhes permita sobreviver exclusivamente da arte. Portanto, esta sugestão da CGM não pode ser adotada como premissa abstrata a orientar a resposta à consulta.

Previamente à análise dos demais requisitos indicados pelo douto Ministério Público de Contas, importante acrescentar que todas as contratações dessa natureza, por não se relacionarem, via de regra, às áreas de atuação prioritária do Poder Público, como saúde, educação e assistência social, devem ser sempre precedidas de uma criteriosa análise fiscal quanto à viabilidade da realização das respectivas despesas, sob o crivo da razoabilidade e da ponderação de valores, evitando-se, a todo custo, o dispêndio de recursos públicos quando insuficientes para os gastos de natureza obrigatória e em programas e ações nas referidas áreas prioritárias.

Superada essa análise, não se pode olvidar, que o procedimento de inexigibilidade de licitação deve estar instruído, de acordo com o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei de Licitações³, com a justificativa do preço, de modo a demonstrar que o valor pago guarda consonância com os valores de mercado, a fim de evitar possível superfaturamento.

³ Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Sobre a necessidade de justificação do preço contratado, ensina Marçal Justen Filho⁴:

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais.

Por derradeiro, conforme bem pontuado pelo Ministério Público de Contas, no Acórdão nº 3348/19 – Tribunal Pleno, proferido na Tomada de Contas Extraordinária nº 518706/19, relatado pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão, consignou-se que as contratações de artistas por inexigibilidade exigem a comprovação da regularidade fiscal dos contratados, nos termos do art. 27, IV, e art. 29, ambos da Lei nº 8.666/93⁵.

Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça parcialmente a presente consulta e responda-a nos seguintes termos:

A contratação de profissional do setor artístico, com base no art. 25, III, da Lei nº 8.666/93, por inexigibilidade de licitação, exige a demonstração da consagração perante a crítica especializada ou pela opinião pública por meio de justificativa escrita e documentos comprobatórios, com o intuito de afastar as escolhas arbitrárias e pessoais do gestor, devendo, depois de verificada, de forma criteriosa, sua viabilidade sob o ponto de vista fiscal, coadunar-se com o porte e o tipo do evento em que ocorrerá a apresentação, inclusive, com a justificativa de preço, de que trata o art. 26, parágrafo único, inciso III, da mesma lei e a comprovação da regularidade fiscal dos contratados, nos termos do art. 27, IV, e art. 29, também da Lei de Licitações.

4 Comentários à lei e licitações e contratos administrativos. Dialética: São Paulo, 2009, p. 377

5 Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV - regularidade fiscal e trabalhista;

V - cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#).

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do [Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#)

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer parcialmente a presente consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, responde-la nos seguintes termos:

I - a contratação de profissional do setor artístico, com base no art. 25, III, da Lei nº 8.666/93, por inexigibilidade de licitação, exige a demonstração da consagração perante a crítica especializada ou pela opinião pública por meio de justificativa escrita e documentos comprobatórios, com o intuito de afastar as escolhas arbitrárias e pessoais do gestor, devendo, depois de verificada, de forma criteriosa, sua viabilidade sob o ponto de vista fiscal, coadunar-se com o porte e o tipo do evento em que ocorrerá a apresentação, inclusive, com a justificativa de preço, de que trata o art. 26, parágrafo único, inciso III, da mesma lei e a comprovação da regularidade fiscal dos contratados, nos termos do art. 27, IV, e art. 29, também da Lei de Licitações;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Tribunal Pleno, 13 de maio de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 10.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

CONSÓRCIOS DISPENSA DE LICITAÇÃO – LIMITES

PROCESSO Nº : 153864/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO LITORAL DO PARANA
INTERESSADO : MARCELO ELIAS ROQUE
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1283/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA; Consulta. Dispensa de licitação em razão do valor. Limite aplicável aos consórcios. Interpretação restritiva. Impossibilidade de aplicação conjugada dos artigos 24, §1º e 23, §8º da Lei nº 8.666/93 para fixação da base de cálculo.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná – CISLIPA, Sr. Marcelo Elias Roque, na qual formula o seguinte questionamento:

Nos casos de Dispensa de Licitação nos termos do art. 24, II da Lei 8.666/93, qual o limite deve ser imposto aos consórcios:

- a) Aplicação do art. 24, II (alíquota de 10%), sobre o art. 23 §8º (parâmetros diferenciados para fins de licitação);
- b) Aplicação do art. 24 §1º, ou seja, alíquota de 20% sobre os parâmetros estabelecidos no art. 23, II, alínea a (sem a aplicação do §8º do art. 23);
- c) Aplicação de ambos dispositivos, ou seja, art. 24 §1º e o previsto no art. 23 §8º, ou seja 20% sobre o valor constante no art. 23, II, alínea a, multiplicado por 03, visto que o CISLIPA é formado por sete municípios.

O requerimento encontra-se instruído com parecer jurídico sobre o tema, cujo opinativo foi pela aplicação da hipótese indicada na alínea “c” acima.

De início, especificamente quanto à hipótese de dispensa prevista no artigo 24, II¹, da Lei nº 8.666/93, a procuradoria asseverou que a base de cálculo para a aplicação do percentual de 10% nele prevista depende dos limites impostos às modalidades licitatórias, considerando que há menção expressa ao dispositivo legal

1 Art. 24. É dispensável a licitação:
[...]

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

que trata da limitação aplicável à modalidade CONVITE (art. 23, II, “a”, cujo valor, a propósito, foi atualizado pelo Decreto nº 9.412/18).

Consignou, porém, que a legislação estabeleceu um limite diferenciado aos consórcios (e a outras entidades específicas), uma vez que o §1º² do mesmo artigo 24 lhes confere um percentual majorado de 20%, ao invés daquele de 10% previsto para a Administração Pública em geral.

Além disso, entendeu que a base de cálculo para fins de aplicação do referido percentual também é diferenciada, considerando que o artigo 23, §8º³ da Lei Geral de Licitações estabelece que, no caso de consórcios públicos, os valores utilizados para determinação das modalidades licitatórias serão dobrados ou triplicados, a depender do número de entidades que o integrem.

Diante de tal raciocínio, concluiu que “o limite de valor para dispensa de licitação, nos termos do art. 24, II, da Lei n.º 8.666/1993 (serviços que não de engenharia e compras), para os Consórcios Públicos é de R\$ 105.600,00 (cento e cinco mil e seiscentos reais)”, que corresponde à aplicação do percentual de 20% previsto no §1º do artigo 24, sobre o valor estabelecido no inciso II do artigo 23 (atualizado pelo Decreto nº 9.412/18) triplicado, considerando o seu § 8º.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 20/19-SJB (peça 8), comunicou que não foram localizadas decisões sobre o tema.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em Despacho nº 411/19-CGF (peça 10), informa que “não se vislumbram impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão do presente expediente”, sendo possível a sua regular tramitação.

Submetido o feito à análise técnica, concluiu-se pela impossibilidade de aplicação conjugada dos artigos 23, §8º e 24, §1º da Lei nº 8.666/93 para fins de enquadramento na hipótese de dispensa de licitação em razão do valor (Instrução nº 214/20-CGM, peça 11).

Destacou que a Administração em geral está dispensada do dever de licitar quando se tratar de contratação cujo valor não ultrapasse 10% do limite estabelecido para a modalidade convite. Já em relação aos consórcios, como o próprio artigo 24, em seu §1º, estabelece que será aplicado o percentual de 20% para fins de dispensa em razão do valor, não haveria dúvida sobre a sua aplicabilidade a tais entidades.

2 § 1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

3 Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: [...]

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número.

Restringiu a controvérsia, portanto, à base de cálculo do referido percentual: o valor previsto no inciso II do artigo 23 ou o valor majorado decorrente da aplicação do artigo 23, §8º.

Para a Coordenadoria instrutiva, deve ser realizada a “interpretação que confere menor amplitude à norma já que as hipóteses de dispensa de licitação deveriam ser analisadas restritivamente, justamente por se tratar de um procedimento de exceção”.

Apresentou entendimento doutrinário e jurisprudencial para corroborar seu posicionamento, concluindo, ao final, que “o limite que deve ser imposto aos consórcios públicos, considerando os limites de valores para a dispensa de licitação de compras e serviços, estabelecidos no art. 24, II da Lei nº 8.666/1993, corresponde a 20% dos limites dispostos no art. 23, inciso II, alínea ‘a’, já que o art. 24, §1º da mesma lei, destina-se exclusivamente àqueles entes públicos”.

No mesmo sentido foi o opinativo ministerial (Parecer nº 38/20-PGC, peça 12). É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, ratifico o juízo de admissibilidade feito por meio do Despacho nº 261/19-GCDA (peça 6), uma vez que presentes os requisitos estabelecidos nos artigos 38 e 39 da Lei Complementar Estadual nº 113/05.

Quanto ao mérito, tendo a acompanhar os opinativos exarados pelas unidades desta Casa.

De início, vale mencionar que a matéria deve ser examinada à luz dos princípios que norteiam a Administração Pública, dentre os quais cito especialmente o da legalidade.

Valho-me, aqui, da reflexão apresentada por Celso Antônio Bandeira de Mello⁴:

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.

Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que, além de não poder atuar *contra legem* ou *praeter legem*, a Administração só pode agir *secundum legem*. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza. Afonso Rodrigues Queiró afirma que a Administração “é a *longa manus* do legislador” e que “a atividade administrativa é atividade de subsunção dos fatos da vida real às categorias legais”.

4 Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros Editores, 2019, p. 104.

A função administrativa está adstrita, portanto, ao que está previsto em lei, e não é à toa que pode ser entendida como função executiva, responsável precipuamente por dar concretude aos comandos legais – e não por inovar no mundo jurídico.

Partindo-se de tais pressupostos é que deve ser interpretado o regramento legislativo afeto ao tema, ou seja, as hipóteses de dispensa em razão do valor, as quais estão previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, em seus incisos I e II.

Esclareço, por oportuno, que embora o questionamento apresentado pelo consulente se refira apenas à interpretação do inciso II, atinente a contratações em geral, a análise será feita também em relação ao inciso I, relacionado a obras e serviços de engenharia, visto que ambos tratam de dispensa em razão do valor, diferenciando-se apenas quanto ao objeto contratado, fazendo-se necessário dar entendimento similar às duas hipóteses, as quais seguem abaixo transcritas:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

Mais adiante, em seu §1º, o mesmo artigo confere um tratamento diferenciado a determinados entes, assim dispondo:

§ 1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

Este último dispositivo, aplicável aos consórcios independentemente de qualquer qualificação – vez que tal condição é exigível apenas em relação às autarquias e fundações – estabelece que para as entidades nele referenciadas o percentual para fins de dispensa de licitação em razão do valor será de 20%, em substituição aos percentuais de 10% referidos nos incisos I e II.

Os consórcios foram beneficiados, então, através da majoração do referido percentual, inexistindo qualquer referência às respectivas bases de cálculo para fins de dispensa de licitação, aplicando-se, portanto, aquelas estabelecidas nos já mencionados incisos I e II do artigo 24, que determinam que a dispensa em razão do valor será calculada com base no artigo 23, inciso I, alínea "a", para obras e serviços de engenharia, e inciso II, alínea "a", para outros serviços e compras.

Ora, se fosse da vontade do legislador a utilização de base de cálculo majorada, assim o teria feito, mas, de forma diversa, optou por ampliar o percentual incidente sobre a base fixada para os entes em geral.

Veja-se que não se está diante de omissão legislativa hábil a justificar qualquer ingerência ou desvirtuamento do comando legal aplicável à espécie, vez que este é claro ao estabelecer sobre qual montante deve ser aplicado o percentual de 20% para fins de dispensa em razão do valor.

A mera irresignação com o texto legal não autoriza a alteração do seu conteúdo por quem não detém competência para tanto, ainda que sob pretexto de conferir-lhe melhor “interpretação”. A modificação de um comando estabelecido em lei (que, por óbvio, não esteja eivado de vícios que maculem o seu conteúdo e que possam despi-lo de legalidade) é atribuição afeta à função legislativa, cabendo àquele que está no exercício da função administrativa apenas a sua execução.

Some-se a isso o acertado raciocínio empregado pela Coordenadoria de Gestão Municipal no sentido de que as hipóteses de inexigibilidade e dispensa devem ser interpretadas de maneira restritiva, uma vez que configuram *exceção* à regra geral do dever de licitar.

Também é digno de nota o bem lançado Parecer Ministerial nº 38/20-PGC (peça 12):

Veja-se que os incisos I e II acima colacionados fazem referência expressa ao art. 23, I, “a” e art. 23, II, “a”, respectivamente, ambos da Lei nº 8.666/93. Portanto, são os valores fixados expressamente em tais dispositivos, atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018, que deverão ser adotados como base de cálculo para a fixação dos limites de valores para a dispensa de licitação promovida por consórcio público.

Se o legislador pretendesse estabelecer base de cálculo especial para os consórcios públicos, o teria feito expressamente. Para tanto, bastaria ter feito referência ao art. 23, §8º, da Lei nº 8.666/93. No entanto, considerando a remissão direta feita pelo art. 24, incisos I e II, bem como a necessária interpretação restritiva a ser conferida ao dispositivo, a conclusão mais adequada ao sistema jurídico-normativo é a de que a base de cálculo a ser adotada deve ser aquela fixada pelo art. 23, II, “a”.

Arremate-se, nessa esteira, que o art. 23, §8º, da Lei nº 8.666/93 tem incidência restrita à definição dos parâmetros de valores que norteiam a escolha da modalidade de licitação em razão do valor do objeto, inexistindo autorização legislativa à sua utilização extensiva para a identificação da base de cálculo das hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 24, I e II, da mesma Lei.

Com base nas razões acima é que a presente consulta deve ser respondida no sentido de que o limite imposto aos consórcios para fins de dispensa de licitação em razão do valor é aquele obtido a partir da aplicação do percentual de 20%, previsto no §1º do artigo 24 da Lei de Licitações, sobre as bases de cálculo indicadas nos incisos I e II, ou seja, sobre os valores estabelecidos no artigo 23, incisos I e II, ambos em suas alíneas “a” (valores esses que foram atualizados por ocasião do

Decreto nº 9.412/18), não sendo possível a aplicação do §8º do mesmo artigo 23 para fins de majorar tais bases de cálculo, dada a ausência de previsão legal.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal Pleno conheça da consulta e responda-a na forma indicada na fundamentação da presente decisão.

Certificado o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, 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 conhecer da consulta e responder na forma indicada na fundamentação da presente decisão.

Certificado o trânsito em julgado, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Tribunal Pleno, 24 de junho de 2020 – Sessão por Videoconferência nº 16.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

CONTRATAÇÃO DIRETA PEQUENO VALOR – DOCUMENTAÇÃO – DISPENSA – REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA

PROCESSO Nº : 788932/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADALBERTO JORGE XISTO PEREIRA, MARIA ALICE DE
CARVALHO PANIZZI
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 762/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Nas contratações diretas, por dispensa com base no valor, de que tratam os incisos I e II, do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, não é possível deixar de exigir a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, prevista no art. 29 da Lei nº 8.666/1993, ressalvada a possibilidade, devidamente motivada, de dispensa da certidão estadual para Municípios e da municipal para órgãos do Estado, em conformidade com o precedente contido no Acórdão nº 1356/08, deste Tribunal Pleno, bem como, de outras exigências de natureza formal que não prejudiquem a adequada e necessária verificação do risco da contratação.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Exmo. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, nos seguintes termos:

Considerando a documentação relacionada nos arts. 28 a 31 da Lei 8.666/93 com a alteração promovida pela Lei nº 12.440/2011 e no art. 35 da Lei Estadual nº 15.608/2007, que exigem comprovação de regularidade fiscal a fim de, segundo alguns doutrinadores, não beneficiar sonegadores em dispensa de licitação, bem como, os entendimentos apresentados no Acórdão- TCEPR nº 2616/2008 e Acórdão-TCU nº 1356/2008 de que seria possível não exigí-la nos procedimentos de dispensa em razão do valor, indago: “Na dispensa em razão do valor, é possível não se exigir a documentação de que trata o artigo 29, incisos III e V ?

Pelo Despacho nº 1564/19, foi determinado o envio dos autos à Escola de Gestão Pública, que, por meio da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, prestou a Informação nº 147/19, indicando decisões que, no seu entender, tangenciam o tema objeto da consulta.

A 3ª Inspeção de Controle Externo manifestou-se, pela Instrução nº 03/20, concluindo que:

Na dispensa em razão do valor (art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993) não é possível deixar de exigir a comprovação da regularidade fiscal prevista no art. 29, III e V, da Lei nº 8.666/1993, considerando os princípios da isonomia, da moralidade e da legalidade (fl. 7 da peça nº 8).

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 57/20, converge com a manifestação da Inspetoria, no sentido de que

inexiste fundamento legal ou excepcionalidade fática que autorize a dispensa da documentação prevista no artigo 29, incisos III e V, da Lei nº 8.666/93 para as contratações diretas de pequeno valor (art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93), motivo pelo qual deverá ser exigida pela Administração Pública para certificar a habilitação fiscal e trabalhista do contratado (fl. 5 da peça nº 9).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme relatado, o objeto da consulta refere-se à possibilidade de, no caso de dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 24, I e II da Lei nº 8.666/93¹, não se exigir a documentação de que trata o artigo 29, incisos III e V, da mesma lei:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

(...)

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

(...)

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.

O parecer jurídico, juntado na peça nº 3, menciona a manifestação da Chefe da Divisão de Compras, que considera os elevados custos e o tempo dispendido pelo Tribunal de Justiça em contratações abaixo de R\$ 17.600,00 e a “necessidade de se mitigar a burocracia nesses processos”.

1 Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

O mesmo parecer cita o §1º do art. 32 da Lei de Licitações², indicando haver posicionamento doutrinário pela interpretação exemplificativa, não exaustiva, do rol de situações que permitem a dispensa da documentação, a fim de incluir, dentre esses casos (convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão), a dispensa em razão do valor, o que seria corroborado pelo “posicionamento da Corte de Contas da União externado no acórdão 2616/2008 (doc. 4124419)” (fl. 5 da peça nº 3).

Assinala, contudo, em contraponto, o posicionamento desta Corte, no Acórdão nº 1356/08, com a seguinte ementa:

CONSULTA – NO CASO DE CONTRATAÇÕES REALIZADAS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO, INEXISTINDO “DIFICULDADES ESPECIAIS” (V.G. CUSTO ELEVADO), DEVERÃO SER EXIGIDAS CERTIDÕES DE REGULARIDADE FISCAL REFERENTES ÀS FAZENDAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL – HAVENDO “DIFICULDADES ESPECIAIS” DEVERÃO SER EXIGIDAS A CERTIDÃO FEDERAL E TAMBÉM A CERTIDÃO RELATIVA À FAZENDA DA ESFERA POLÍTICA CONTRATANTE, RESTANDO DISPENSADA A CERTIDÃO ESTADUAL PARA MUNICÍPIOS E A MUNICIPAL PARA ÓRGÃOS DO ESTADO – OS COMPROVANTES DE REGULARIDADE FISCAL, A PRINCÍPIO, DEVEM SER EXIGIDOS APENAS QUANDO DA CONTRATAÇÃO. NOVAS APRESENTAÇÕES PODEM SER EFETUADAS, MAS DEVE HAVER MOTIVO LÓGICO PARA A EXIGÊNCIA – É POSSÍVEL QUE SEJA RESCINDIDO CONTRATO EM VIRTUDE DA NÃO MANUTENÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL DURANTE A EXECUÇÃO DO CONTRATO. PORÉM, A ADMINISTRAÇÃO DEVE BUSCAR ADOTAR SEMPRE A PROVIDÊNCIA MENOS ONEROSA PARA SI. NUNCA PODE SER RETIDO PAGAMENTO EM VIRTUDE DESSE TIPO DE OCORRÊNCIA. (Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, julgado em 25/09/2008).

A 3ª Inspeção de Controle Externo ao analisar as decisões desta Corte de Contas sobre o tema, trazidas pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, concluiu que:

O entendimento extraído das decisões acima é que a Administração Pública que deseja contratar, seja mediante licitação ou contratação direta, deve sempre solicitar os documentos comprobatórios da regularidade fiscal. Contudo, pelo Acórdão nº 1356/2008 – TP, foi admitida uma exceção nos casos em que comprovadamente haja dificuldade para a extração de alguma certidão, admitindo-se assim que sejam requeridas apenas a certidão federal e também a certidão relativa à Fazenda da esfera política contratante, restando dispensada a certidão estadual para Municípios e a municipal para Órgãos do Estado (fl. 4 da peça nº 8).

Ao discorrer sobre a decisão do Tribunal de Contas da União contida no Acórdão nº 2616/2008 que, fazendo uma interpretação extensiva ao art. 32, § 1º, da Lei

2 Art. 32. (...)

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

nº 8.666/1993, afasta a exigência de documentos de habilitação, a mesma Inspeção aduz o seguinte:

O argumento síntese inserto na referida decisão é que a dispensa de documentação nesses casos visa priorizar a busca da relação custo-benefício da contratação e também evitar a criação de entraves burocráticos desnecessários para garantir a execução adequada do objeto do contrato, uma vez que a Lei de Licitações e Contratos instituiu formalidades prévias proporcionais à complexidade e materialidade do objeto licitado em homenagem aos princípios da economicidade, da eficiência, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Em que pese o posicionamento do Tribunal de Contas da União, esta Unidade Técnica entende que deve ser mantido o posicionamento atual desta Corte de Contas Estadual.

Isso porque, pendências perante o fisco, a princípio, demonstram inexistência de condições para a consecução do objeto a ser contratado, além de privilegiar aqueles que não cumprem com as obrigações fiscais.

Além disso, ofende a isonomia visto que aquele que deixa de cumprir as obrigações fiscais resulta menos onerado, podendo oferecer um valor inferior ao que possui o tributo como uma despesa fixa e cumpre suas obrigações fiscais, interferindo no custo do oferecimento do produto ou serviço.

(...)

A regularidade fiscal protege o Erário, a isonomia e a moralidade, não sendo razoável prescindir de uma regra que promove maior igualdade competitiva no mercado e, considerando sua função social, proporciona a distribuição de riqueza e o atendimento aos interesses sociais.. (fls. 4/5 da peça nº 8, grifamos).

Nesse sentido, também a manifestação do Ministério Público de Contas, que afasta a interpretação extensiva do mesmo artigo, por não contemplar as hipóteses de dispensa de licitação em razão do valor:

Nota-se que as hipóteses de dispensa de licitação em razão do valor (art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93) não estão contempladas no dispositivo. Não é demais lembrar que se está a tratar de situações que excepcionam a regra geral, tanto em relação à exigência de processo licitatório, como em relação ao rol de documentos exigido para a demonstração da habilitação dos licitantes. Nesse panorama, portanto, parece inexistir fundamento legal que autorize a dispensa da documentação questionada, devendo imperar, na hipótese, uma interpretação restritiva do dispositivo.

(...)

Isso porque, conforme bem pontuado pela instrução técnica, ao exigir a comprovação de sua situação fiscal, assegura-se não apenas a contratação de empresa hígida, capaz de honrar suas obrigações com o Estado, mas sobretudo garante isonomia entre os participantes da licitação, impedindo que eventual interessado venha a alcançar posição concorrencial privilegiada, embutindo em seu preço a vantagem que decorre de sua inadimplência com o fisco e perante a justiça trabalhista (fl.3 e 4 da peça nº 9).

Vale mencionar, em corroboração, o disposto no art. 43 da Lei Complementar nº 156/06, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, mencionado pela própria Divisão de Compras do órgão consulente (fl. 3 da peça nº 3), que, inobstante tenha garantido diversas vantagens e benefícios a essas empresas, reforça a exigência da comprovação da situação fiscal:

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

Em pesquisa jurisprudencial junto ao próprio Tribunal de Contas da União, pôde-se verificar posicionamento dissonante do paradigma citado no parecer da consulta (Acórdão 2616/2008), contido na decisão de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, da Segunda Câmara, do ano de 2010, em que é reforçada a necessidade de verificação da situação de regularidade fiscal para contratação de empresas:

(...) 9. Ademais, **a contratação, pelo Poder Público, de empresa em situação de irregularidade fiscal representa violação ao princípio da moralidade administrativa**, pois haverá a concessão de benefício àquele que descumpre preceitos legais. Em última instância, haverá também o estímulo ao descumprimento das obrigações fiscais.

10. Observa-se, ainda, que a condição de regularidade fiscal deverá ser mantida durante toda a execução do contrato e comprovada a cada pagamento efetuado. Nota-se, assim, que a exigência em questão alcança não só o procedimento licitatório, mas a contratação em si. **Caso a Administração exigisse a regularidade fiscal somente dos contratados mediante procedimento licitatório, estaria conferindo tratamento mais favorável àqueles que foram contratados sem licitação.** Por conseguinte, haveria flagrante violação do princípio constitucional da igualdade (Acórdão 2.097/2010, 2.ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler). (sem destaques no original)

No mesmo sentido:

A fase procedimental própria para o exame da regularidade fiscal é a da habilitação e não se pode conhecer a proposta de preço sem que se haja esgotado a fase de habilitação. Outrossim, permitir ao inadimplente participar de licitação pública significaria, em uma análise abrangente, conceder certo tipo de benefício aos devedores, o que, neste caso, é expressamente vedado pelo § 3.º do art. 195 da CF/1988. Ademais, possibilitaria que os faltosos com o sistema de seguridade social competissem, na fase de habilitação, em condições de igualdade com aqueles em situação de adimplência, dispensando-se, assim, tratamento igual aos desiguais (Acórdão 98/2013, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

Da mesma forma, em relação ao entendimento do Professor Marçal Justen Filho, referido no parecer da peça nº 3, fls.5/6, verifica-se que, na edição de 2019, da obra *“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”*³, seu posicionamento é pela exigência da documentação:

Ressalte-se que o dispositivo silenciou sobre as hipóteses de contratação direta, o que permite induzir que a dispensa ou inexigibilidade não eliminará o dever de verificação dos requisitos de habilitação, ressalvadas as hipóteses enquadradas nos incs. I e II do art. 24.

A configuração de contratação direta, sem licitação, não autoriza o afastamento dos requisitos de habilitação e contratação (ressalvadas hipóteses excepcionais, tais como aquelas referidas no art. 32, § 2.º). O sujeito que não satisfizer os requisitos de habilitação deve ser excluído não apenas nas hipóteses de contratação precedida de licitação. Também será vedada a sua contratação direta. Os mesmos fundamentos que impõem a verificação da idoneidade daquele que participa de uma licitação também se aplicam no caso de contratação direta.

Mas poderá deixar-se de proceder a esse exame na medida em que tal se faça desnecessário. Assim, não teria sentido exigir que um profissional do setor artístico comprovasse sua boa situação econômico-financeira como requisito para contratação pela Administração Pública. A questão não reside, portanto, na existência ou não de licitação, mas na natureza e nas características da futura contratação. (grifo nosso)

Sobre o assunto o renomado autor, ao tratar da regularidade fiscal do art. 29, da Lei de Licitações, pondera que:

Mais precisamente, a existência de débitos para com o Fisco relacionada com o objeto do contrato a ser firmado. Não se trata de comprovar que o sujeito não tem dívidas em face da “Fazenda” (em qualquer nível) ou quanto a qualquer débito possível e imaginável. O que se demanda é que o particular, no ramo de atividade pertinente ao objeto licitado, encontre-se em situação fiscal regular. Trata-se de evitar contratação de sujeito que descumpra obrigações fiscais relacionadas com o âmbito da atividade a ser executada.

Assim o é porque não cabe ao Estado recorrer a particular que não desempenhe regularmente a atividade ou profissão relacionada com o objeto do contrato.

Justamente por isso, o próprio inc. II do mesmo art. 29 exige que o sujeito comprove sua inscrição no cadastro municipal ou estadual pertinente ao ramo da atividade e compatível com o objeto licitado. Ou seja, não teria sentido dispor nesses termos no inc. II e exigir, no inc. III, que o sujeito comprovasse regularidade fiscal em outros ramos, desvinculados do objeto licitado. Se o sujeito não necessita comprovar inscrição cadastral fiscal em todos os ramos possíveis de sua atividade, não há sentido em submetê-lo a demonstrar regularidade fiscal inclusive quanto a esses outros ramos. A interpretação adotada usualmente para o inc. III infringe o espírito do art. 29, claramente evidenciado na regra inquestionável do inc. II.

Portanto, não há cabimento em exigir que o sujeito – em licitação de obras, serviços ou compras – comprove regularidade fiscal atinente a im-

3 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos*, 2019, E-Book. ISBN 978-85-5321-413-6. Thomson Reuters Brasil. Disponível em Biblioteca Digital Revista dos Tribunais. Acesso em: 07.04.2020

postos municipais sobre propriedade imobiliária ou impostos estaduais sobre propriedade de veículos. Nem há fundamento jurídico-constitucional para investigar se o sujeito pagou a taxa de polícia para a CVM e assim por diante. Todos esses tributos não se relacionam com o exercício regular, para fins tributários, da atividade objeto do contrato licitado.

Em reforço a essa tese e no intuito de refutar os argumentos referentes ao excesso de burocracia e de custos envolvendo a exigência das certidões, valendo-se de argumentos trazidos na decisão de Consulta do Tribunal de Contas de Minas Gerais nº 836.952⁴, concluiu a 3ª Inspeção de Controle Externo que

O suposto entrave burocrático que fundamenta a decisão do Tribunal de Contas da União atualmente não se mostra uma real dificuldade, considerando que em sua grande maioria (ou até totalidade) das certidões podem ser extraídas eletronicamente, via internet” (fl. 5 da peça nº8).

Novamente manifestou-se o *Parquet* nesse mesmo sentido:

Assim, a difusão da internet e dos serviços eletrônicos disponibilizados pelo Poder Público, entre eles a disponibilização de certidões, acaba por facilitar sobremaneira a obtenção dos documentos necessários à demonstração da qualificação fiscal do licitante, bem como a inexistência de débitos perante a Justiça do Trabalho.

Superada essa questão, ou seja, estando plenamente disponível aos interessados a obtenção de certidões que atestem sua regularidade fiscal e perante a Justiça do Trabalho, parece inexistir motivo capaz de autorizar a sua dispensa (fl. 4 da peça nº 5).

Outrossim, ao comentar, especialmente, o § 1º do art. 32, da Lei 8.666/93, o Professor Marçal Justen Filho aduziu, ainda, que:

Até a 11.ª edição desta obra, adotava-se a interpretação de que a regra examinada autorizava a dispensa dos requisitos de habilitação, sendo a não apresentação de documentação uma simples decorrência. É necessário tornar essa explicação mais precisa.

Deve-se reconhecer que existem requisitos de habilitação cuja exigência é facultativa e que poderão ser dispensados em alguns casos. Assim se passa, por exemplo, com a qualificação econômico-financeira e com a qualificação técnica, que não necessita ser examinada em algumas hipóteses. Em tais hipóteses, a dispensa da exigência da documentação é uma decorrência da ausência de exigência de requisitos de habilitação.

Mas há alguns requisitos de habilitação cuja exigência é necessária em

4 “EMENTA: Consulta — Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais — Dispensa de licitação fundada nos incisos I e II do art. 24 da Lei n. 8.666/93 — Comprovação da regularidade fiscal dos fornecedores — Obrigatoriedade — Garantia de isonomia e moralidade aos procedimentos licitatórios — Observância ao princípio da legalidade.” A Inspeção destaca o seguinte trecho do acórdão: “diante dos modernos avanços revolucionários em tecnologia da informação, notadamente a facilidade de obtenção de certidões negativas de débitos fiscais pela internet, não vislumbro tantos ganhos de tempo ou de recursos públicos na adoção dessa perspectiva, capazes de superar as necessidades de garantia de isonomia e moralidade aos procedimentos de licitação”.

todos os casos. Assim se passa com a habilitação jurídica, com a comprovação da ausência de falência e com a regularidade para com a seguridade social. Esses requisitos devem ser exigidos ainda nas hipóteses referidas no art. 32, § 1.º. No entanto, as circunstâncias podem conduzir a uma presunção relativa, cuja adoção pela Administração é autorizada pelo dispositivo em questão. Em determinadas hipóteses, basta a “aparência” de regularidade para a Administração. Se o agente administrativo comparece à padaria mais próxima, encontra-a em pleno funcionamento, a aquisição de valor reduzido não exige a apresentação da documentação em virtude de uma presunção. A situação fática induz a presunção de que o comerciante se encontra em situação regular. Se não existisse tal regularidade, alguma autoridade estatal teria promovido a interdição do funcionamento.

Mas essa presunção somente é autorizada em face de contratações de pequeno porte, que não envolvam riscos para a Administração ou que se traduzam em riscos de pequena dimensão. Também não poderá ser adotada quando o valor da contratação for mais significativo. (grifos nossos)

Dentro dessa linha de abordagem, importante citar que o Acórdão nº 1356/08, deste Tribunal Pleno, embora não tenha tratado, especificamente, da natureza exemplificativa ou exaustiva do §1º do art. 32, já levou em consideração as dificuldades de se obter a documentação de habilitação exigida, nos seguintes termos:

Conforme bem apontado pelos órgãos instrutivos, a exigência das certidões de regularidade fiscal tem por finalidade a própria proteção do Erário. Entretanto, não se deve esquecer que os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos não devem ser utilizados como meios de se cobrar tributos.

Não existe disposição legal expressa que determine que antes de qualquer contratação que não se dê por licitação devam ser solicitados os documentos comprobatórios da regularidade fiscal. Considerando-se que as peças em comento têm um escopo que deve ser buscado pela Administração Pública (defesa do Erário), entendo que a formalidade deve ser aplicada ao menos com critérios fixados dentro da razoabilidade e de um padrão lógico. A princípio, caso seja de fácil obtenção e não gere custos, deverão ser requeridos todos os certificados de regularidade fiscal possíveis. Quando houver dificuldades que não se mostrem razoáveis à contratação (v.g. por urgência ou valor), devidamente motivadas, poderão ser dispensadas algumas certidões (saliente-se que, consoante informação do Consulente, alguns Municípios cobram quase R\$ 30,00 pelo documento em análise), mostrando-se razoável que seja exigido apenas documento tocante à Fazenda Federal e também à da esfera política contratante. No caso da SETP, Órgão Consulente, deve ser solicitada obrigatoriamente a certidão negativa de débitos para com a Fazenda Estadual.

Essa orientação, além de não privilegiar os sonegadores (que podem oferecer contratos a menores custos por não recolherem tributos), não impede que a Administração realize contratações vantajosas e encontra respaldo, inclusive, na interpretação dominante acerca da habilitação para licitações previstas na Lei do Pregão (Lei 10.520/2.002) (grifamos).

Ainda à guisa de contextualização, vale observar que a responsável pelo setor de compras, na manifestação trazida no parecer da peça nº 3, fls. 4, não chega a questionar, propriamente, a exigência das certidões de regularidade do FGTS e de

“Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (INSS)”, que ela própria excepciona do pedido de dispensa, dirigindo-se o questionamento da possibilidade de dispensa, pelo que consta expressamente dessa manifestação, aos demais documentos elencados nos arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/93.

Tal circunstância corrobora a necessidade de permanência dos itens relativos à regularidade fiscal da contratada, podendo-se, contudo, excepcionar outras exigências de natureza formal, desde que de forma devidamente motivada, levando-se em consideração as circunstâncias específicas do caso concreto, na linha do precedente desta Corte.

Recomenda-se que dessa motivação escrita deva constar, além do esgotamento dos meios tecnológicos que possibilitam a busca das informações, a análise do risco representado pela falta da documentação que seria normalmente exigida, em cotejo com a necessidade ou o benefício da contratação a ser efetuada por meio dessa dispensa, dentro de um critério de razoabilidade e proporcionalidade.

Dessa forma, pode-se concluir, seguindo, em termos gerais, a linha de raciocínio das manifestações da 3ª Inspeção de Controle Externo e do Ministério Público de Contas que, nas contratações diretas, por dispensa com base no valor, de que tratam os incisos I e II, do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, não é possível deixar de exigir a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, prevista no art. 29 da Lei nº 8.666/1993, ressalvada a possibilidade, devidamente motivada, de dispensa da certidão estadual para Municípios e da municipal para órgãos do Estado, em conformidade com o precedente contido no Acórdão nº 1356/08, deste Tribunal Pleno, bem como, de outras exigências de natureza formal que não prejudiquem a adequada e necessária verificação do risco da contratação.

Em face do exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

Nas contratações diretas, por dispensa com base no valor, de que tratam os incisos I e II, do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, não é possível deixar de exigir a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, prevista no art. 29 da Lei nº 8.666/1993, ressalvada a possibilidade, devidamente motivada, de dispensa da certidão estadual para Municípios e da municipal para órgãos do Estado, em conformidade com o precedente contido no Acórdão nº 1356/08, deste Tribunal Pleno, bem como, de outras exigências de natureza formal que não prejudiquem a adequada e necessária verificação do risco da contratação.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a presente consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - nas contratações diretas, por dispensa com base no valor, de que tratam os incisos I e II, do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, não é possível deixar de exigir a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, prevista no art. 29 da Lei nº 8.666/1993, ressalvada a possibilidade, devidamente motivada, de dispensa da certidão estadual para Municípios e da municipal para órgãos do Estado, em conformidade com o precedente contido no Acórdão nº 1356/08, deste Tribunal Pleno, bem como, de outras exigências de natureza formal que não prejudiquem a adequada e necessária verificação do risco da contratação;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Tribunal Pleno, 13 de maio de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 10.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

CONVÊNIO ADMINISTRATIVO

ATENDIMENTO HOSPITALAR – REPASSE FINANCEIRO – INEXISTÊNCIA

PROCESSO Nº : 584113/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL DO IVAÍ
INTERESSADO : FREONIZIO VALENTE
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 904/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Formalização de convênio administrativo entre municípios sem repasse financeiro para utilização de hospital, com contratação de profissionais e reposição de medicamentos. Possibilidade.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre consulta formulada pelo senhor Prefeito do Município de Santa Isabel do Ivaí, por meio da qual indaga acerca da possibilidade de formalização de convênio administrativo entre os entes públicos sem repasse financeiro, no qual o hospital cooperado de município vizinho efetuará o atendimento dos pacientes isabelenses e, em contraprestação aos serviços, o Município de Santa Isabel do Ivaí faria a contratação de profissionais, especificamente para atendimento dos pacientes naquele estabelecimento hospitalar. Questiona também se no acordo de cooperação seria permitido aos entes envolvidos ajustar a reposição de medicamentos, considerando a inexistência de repasse financeiro.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica do município, no qual opina favoravelmente à realização do convênio.

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa¹, conheci da consulta conforme Despacho n.º 1184/19-GCDA.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que não foram encontradas decisões com efeito normativo a respeito do tema específico submetido à apreciação. Desse modo, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para instrução.

1 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 consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese.

A unidade técnica manifestou-se preliminarmente pelo não conhecimento do feito, entendendo tratar-se de questão relacionada a caso concreto experimentado pelo Município de Santa Isabel do Ivaí.

Alternativamente, no mérito discorreu acerca da conformidade jurídica do convênio em que se visa, de um lado, fornecimento de mão de obra e medicamentos e, de outro, cessão da infraestrutura de hospital. Destacou que os profissionais contratados pelo consulente não poderão negar serviço aos cidadãos da cidade onde está o “hospital conveniado”, não podendo, portanto, escusar-se da obrigação profissional sob argumento de que o paciente não tem domicílio em Santa Isabel do Ivaí. Sobre a reposição de medicamentos, disse ser essencial a realização de profundo estudo de impacto, compulsando-se as perspectivas de gastos, a expectativa de pacientes atendidos, a origem dos pacientes beneficiados, dentre outros. Sugeriu, ainda, a alternativa de formação de consórcio intermunicipal na área de saúde para atendimento das necessidades da população local (peça n.º 13).

O Ministério Público posicionou-se favoravelmente à formalização do convênio, acompanhando as observações da CGM (peça n.º 14).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar que embora a consulta tenha surgido em razão de situação com a qual se depara o município consulente, o assunto transborda os limites locais e reveste-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e servir de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná.

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e no parecer jurídico da Procuradoria do município, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada a possibilidade de formalização do convênio administrativo suscitado.

De relevo anotar, assim, os pontos a serem guardados pelas entidades interessadas:

- 1 - premente necessidade de autorização legislativa, contendo os requisitos, direitos e obrigações dos conveniados;
- 2 - elaboração de minucioso termo de convênio;
- 3 - imperatividade de plano de trabalho detalhado, na forma como determina o art. 116, § 1º, da Lei de Licitações;
- 4 - os profissionais contratados pelo consulente não poderão negar serviço aos cidadãos da cidade vizinha onde está o hospital cooperado, não podendo, portanto, escusar-se da obrigação profissional sob argumento de que o paciente não tem domicílio em Santa Isabel do Ivaí;

5 - realização de estudo de impacto referente à reposição de medicamentos, compulsando-se as perspectivas de gastos, a expectativa de pacientes a serem atendidos, a origem dos pacientes beneficiados, dentre outros fatores relacionados;

6 - o termo “medicamentos” poderá ser estendido a fim de compreender também os insumos hospitalares utilizados no atendimento dos pacientes, desde que haja expressa previsão no plano de trabalho;

7 - proporcionalidade das obrigações estabelecidas para cada uma das municipalidades, preservando-se o interesse mútuo.

2.1 VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e resposta afirmativa à presente consulta no sentido de ser possível a formalização de convênio administrativo entre municípios sem repasse financeiro para utilização de hospital, com contratação de profissionais e reposição de medicamentos, objetivando fomentar o atendimento de pacientes, observadas as seguintes condicionantes:

1 - premente necessidade de autorização legislativa, contendo os requisitos, direitos e obrigações dos conveniados;

2 - elaboração de minucioso termo de convênio;

3 - imperatividade de plano de trabalho detalhado, na forma como determina o art. 116, § 1º, da Lei de Licitações;

4 - os profissionais contratados pelo consulente não poderão negar serviço aos cidadãos da cidade vizinha onde está o hospital cooperado, não podendo, portanto, escusar-se da obrigação profissional sob argumento de que o paciente não tem domicílio em Santa Isabel do Ivaí;

5 - realização de estudo de impacto referente à reposição de medicamentos, compulsando-se as perspectivas de gastos, a expectativa de pacientes a serem atendidos, a origem dos pacientes beneficiados, dentre outros fatores relacionados;

6 - o termo “medicamentos” poderá ser estendido a fim de compreender também os insumos hospitalares utilizados no atendimento dos pacientes, desde que haja expressa previsão no plano de trabalho;

7 - proporcionalidade das obrigações estabelecidas para cada uma das municipalidades, preservando-se o interesse mútuo.

Sugere-se ao município interessado, como alternativa para o atendimento hospitalar de seus cidadãos e na área da saúde em geral, a celebração de consórcio intermunicipal, na medida em que nessa modalidade colaborativa o gerenciamento e os empenhos são intermediados por uma pessoa jurídica criada especificamente para tal finalidade, de modo a não onerar a folha de pagamento da municipalidade e trazendo maior eficiência na prestação dos serviços.

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, encerrem-se os autos, nos termos do art. 398 do RI.

3 DA DECISÃO

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

I - julgar pelo conhecimento e resposta afirmativa à presente consulta, no sentido de ser possível a formalização de convênio administrativo entre municípios sem repasse financeiro para utilização de hospital, com contratação de profissionais e reposição de medicamentos, objetivando fomentar o atendimento de pacientes, observadas as seguintes condicionantes:

1 - premente necessidade de autorização legislativa, contendo os requisitos, direitos e obrigações dos conveniados;

2 - elaboração de minucioso termo de convênio;

3 - imperatividade de plano de trabalho detalhado, na forma como determina o art. 116, § 1º, da Lei de Licitações;

4 - os profissionais contratados pelo consulente não poderão negar serviço aos cidadãos da cidade vizinha onde está o hospital cooperado, não podendo, portanto, escusar-se da obrigação profissional sob argumento de que o paciente não tem domicílio em Santa Isabel do Ivaí;

5 - realização de estudo de impacto referente à reposição de medicamentos, compulsando-se as perspectivas de gastos, a expectativa de pacientes a serem atendidos, a origem dos pacientes beneficiados, dentre outros fatores relacionados;

6 - o termo “medicamentos” poderá ser estendido a fim de compreender também os insumos hospitalares utilizados no atendimento dos pacientes, desde que haja expressa previsão no plano de trabalho;

7 - proporcionalidade das obrigações estabelecidas para cada uma das municipalidades, preservando-se o interesse mútuo;

II - sugerir ao município interessado, como alternativa para o atendimento hospitalar de seus cidadãos e na área da saúde em geral, a celebração de consórcio intermunicipal, na medida em que nessa modalidade colaborativa o gerenciamento e os empenhos são intermediados por uma pessoa jurídica criada especificamente para tal finalidade, de modo a não onerar a folha de pagamento da municipalidade e trazendo maior eficiência na prestação dos serviços;

III - após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, encerrem-se os autos, nos termos do art. 398 do RI.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 21 de maio de 2020 – Sessão Virtual nº 2.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

FUNDO FINANCEIRO MUNICIPAL CRIAÇÃO – REGULAMENTAÇÃO

PROCESSO N° : 104010/18
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTO INÁCIO
 INTERESSADO : JÚNIOR MARCELINO DOS SANTOS
 RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1054/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Criação de fundo financeiro. Fundo de previdência em extinção.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por JÚNIOR MARCELINO DOS SANTOS, Prefeito MUNICÍPIO DE SANTO INÁCIO, que formula os seguintes questionamentos:

- 1) O município pode constituir fundo financeiro destinado ao pagamento de aposentados e pensionistas oriundos de extinto fundo de previdência?
- 2) O município pode repassar ao fundo financeiro receitas provenientes do produto da alienação de bens, direitos e ativos? Essas transferências entregarão o índice da despesa com pessoal da prefeitura?
- 3) O município pode repassar ao fundo financeiro recursos livres provenientes de excesso arrecadatório o, ou seja, sobras de receitas, não com o objetivo de cobrir déficits, mas com o intuito de constituir uma pequena reserva de capital destinada a custear gastos previdenciários futuros? Essas transferências integrarão o índice de despesa com pessoal da prefeitura?
- 4) As despesas com os aposentados e pensionistas, pagas pelo fundo financeiro, integrarão o índice de despesa com pessoal da prefeitura?
- 5) Eventuais transferências futuras feitas pelo município, destinadas à cobertura de déficits do fundo financeiro, integrarão o índice de despesa com pessoal da prefeitura?
- 6) O fundo financeiro será uma unidade orçamentária da administração direta do município? Poderá utilizar o mesmo CNPJ do ente federativo?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico n.º 3782773 (peça n.º 03), tratando do tema e resumindo as respostas com o seguinte quadro:

Admitida a consulta (peças n.º 05), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa que (peça n.º 07) o acórdão n.º 4473/14, do Tribunal Pleno, proferido na Consulta n.º 727958/13, tangencia o tema, destacando sua ementa:

Consulta. Extinção de Regime Próprio de Previdência. Impossibilidade de transferência dos recursos do Fundo Previdenciário em extinção ao Tesouro Municipal. Impossibilidade de amortização de dívida confessada

junto ao INSS com recursos oriundos do Fundo de Previdência” (Acórdão nº 4473/14-TP, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, j. 07.08.14, Processo nº 727958/13).

Por meio da Petição Intermediária n.º 855443/19 (peças n.º 10/11), JÚNIOR MARCELINO DOS SANTOS, Prefeito MUNICÍPIO DE SANTO INÁCIO formula pedido de desistência do feito.

A Coordenadoria de Gestão Municipal juntou aos autos Instrução n.º 11/20 (peça n.º 12), manifestando-se sobre o tema consultado, no sentido da impossibilidade de constituição do fundo financeiro destinado ao pagamento de aposentados e pensionistas oriundos de fundo de previdência em extinção, destacando, por consequência, restarem prejudicadas as respostas dos demais questionamentos.

Determinado o prosseguimento do feito, ante o INDEFERIMENTO do pedido de desistência supra, derivado do reconhecimento do relevante interesse público que reveste a indagação (peça n.º 13), sobreveio a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n.º 44/20 (peça n.º 15), destacando que:

- a) Inexistindo a previsão de formulação de consulta de ofício, sendo que, uma vez requerida a desistência do feito, deve esta ser acolhida ante a ausência de razão jurídica válida;
- b) O relevante interesse público não autoriza o processamento da Consulta que não seja dotada dos respectivos pressupostos, tal como o interesse processual;
- c) A manutenção de fundo de natureza previdenciária, com recursos vinculados ao pagamento de benefícios de extinto Regime Próprio da Previdência Social, é legal, nos moldes do art. 249 da Constituição Federal e Orientação Normativa SPS/MPS n.º 02/90;
- d) A Municipalidade pode repassar à fundo de natureza previdenciária o produto de alienação de bens, direitos e ativos, nos termos do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo ser computado o gasto como despesa com pessoal;
- e) Havendo autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual, é admissível o repasse de recursos livres, derivados do excesso arrecadatório, para ao fundo financeiro de natureza previdenciária;
- f) Não integram o índice da despesa com pessoal a despendidas pelo fundo financeiro com aposentados e pensionistas;
- g) Nos moldes do art. 18, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, futuras transferências visando a cobertura de déficits do fundo financeiro devem integrar o índice da despesa com pessoal;
- h) Conforme a disciplina do art. 14 da Lei nº 4.320/1964, dos art. 15, 17 e 19 da Orientação Normativa SPS/MS nº 02/2009 e da Instrução Normativa nº 1.863/2018, entende-se que os recursos com finalidade previdenciária deverão constituir unidade orçamentária, ser segregados contábil e financeiramente das disponibilidades do município. Caso haja alocação desses recursos em fundo específico, deve-se proceder à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 PRELIMINARES

Inicialmente, deve ser destacado que estão presentes os pressupostos do artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, mesmo tendo o Consulente requerido a desistência do prosseguimento do feito.

Isso porque, nos termos do Despacho n.º 147/20, foi reconhecido que a matéria consultada esta revestida de relevante interesse público, uma vez que trata de questionamentos referentes à constituição de fundo financeiro que visa o pagamento de benefícios de aposentadoria e de pensão, relativos à fundo de previdência em extinção, ou seja, “tema de expressiva importância, ao envolver o equacionamento do déficit atuarial e exame de diversas normas, conforme se extrair da Instrução n.º 11/20 da Coordenadoria de Gestão Municipal.”

Em que pese os argumentos do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em sentido contrário, deve se destacar que o Regimento Interno desta Corte de Contas admite, inclusive, a propositura de Consulta pelos próprios Conselheiros, razão pela qual a desistência do feito pelo Consulente originário, por si só, não é razão suficiente para a negativa de seguimento.

2.2 MÉRITO

Ultrapassada a preliminar, passa-se ao exame dos questionamentos formulados.

Como bem ponderado de forma uniforme pelas manifestações constantes dos presentes autos, não há que se falar, tecnicamente, em “fundo previdenciário extinto” enquanto remanescentes os respectivos aposentados e pensionistas.

Isso porque, nos termos dos arts. 4º, §§ 2º e 3º, 10, 17, I, e 19, I, da Orientação Normativa 02/19 da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS/Ministério da Previdência Social - MPS¹, a extinção do Regime Próprio da Previdência Social – RPPS não se efetiva apenas pela edição de determinada lei que assim o preveja, mas, apenas quando cessado o último benefício de sua responsabilidade, independentemente da efetiva extinção da correlata unidade gestora, mantendo-se os depósitos em contas bancárias separadas das demais disponibilidades do ente correspondente, assim como a escrituração apartada, ou seja, da mesma forma de como se não estivesse em extinção, devendo o ente federativo responsável garantir o equilíbrio financeiro e atuarial:

Art. 4º Considera-se em extinção o RPPS do ente federativo que deixou de assegurar em lei os benefícios de aposentadoria e pensão por morte a todos os servidores titulares de cargo efetivo por ter:

(...)

§ 2º A extinção do RPPS dar-se-á com a cessação do último benefício de

1 Estabelece orientações gerais a serem observadas pelos RPPS.

sua responsabilidade, ainda que custeado com recursos do Tesouro.
§ 3º A simples extinção da unidade gestora não afeta a existência do RPPS.”
“Art. 17. As disponibilidades financeiras vinculadas ao RPPS, **ainda que em extinção**, serão:
I - depositadas e mantidas em contas bancárias separadas das demais disponibilidades do ente federativo; (...)” (grifamos)
“Art. 19. Para a organização do RPPS devem ser observadas as seguintes normas de contabilidade:
I - a escrituração contábil do RPPS, **ainda que em extinção**, deverá ser distinta da mantida pelo ente federativo;
(...)” (grifamos)
“Art. 10. O RPPS, **ainda que em extinção**, observará, em sua organização e funcionamento, o disposto na Constituição Federal, na Lei nº 9.717, de 1998, na Lei nº 10.887, de 2004, e nos atos normativos regulamentares. (grifamos)

Neste mesmo sentido, o Acórdão n.º 4473/14 do Tribunal Pleno, proferido na Consulta n.º 727958/13, destacou:

De acordo com o ordenamento jurídico pátrio, o RPPS não pode ser considerado extinto simplesmente em razão de previsão expressa de lei. Enquanto houver servidores aposentados, bem como pensionistas, cujos pagamentos de proventos sejam de responsabilidade do Regime Próprio de Previdência, este regime estará em processo de extinção, ainda que os proventos de inativos e pensionistas venham a ser custeados com recursos do tesouro municipal.
De acordo com as regras previdenciárias, somente após o falecimento do último dos inativos ou pensionistas do RPPS se dará a extinção definitiva do RPPS.
E, mesmo que se encontre em extinção, o RPPS observará, em sua organização e funcionamento, o disposto na Constituição Federal, na Lei 9.717/98, na Lei 10.887/2004, e nos Atos Normativos emanados do Ministério da Previdência Social.
Portanto, diversamente do constante do questionamento do consulente, o regime de Previdência local não pode ser considerado extinto, uma vez que, de acordo com as informações contidas na própria consulta, ainda há obrigações previdenciárias de responsabilidade do RPPS a serem cumpridas.²

Partindo-se desta ponderação, para a resposta do primeiro questionamento, diante de seus termos, deve ser considerado o respetivo ajuste terminológico: “O município pode constituir fundo financeiro destinado ao pagamento de aposentados e pensionistas oriundos de fundo previdenciário em extinção”.

Destacam-se as autorizadas palavras do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

(...) a simples revogação do plano de benefícios correspondente ao RPPS municipal **não desobriga o ente ao pagamento dos direitos adquiridos** até aquele momento, **não tem o condão de extinguir os fundos de natureza previdenciária** supostamente instituídos para honrar tais compromissos, **nem**

2 Ac. un. n.º 4473/14, do Tribunal Pleno, na Consulta n.º 727958/13. Rel. Cons. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, in DETC de 15/08/14.

desobriga o Município de proceder às avaliações atuariais rotineiras e de se submeter à fiscalização da Secretaria da Previdência do Ministério da Economia. Ao revés, nos termos da ON nº 02/2009 enquanto subsistir a obrigação de pagamento dos benefícios antes estipulados na lei, **qualifica-se o RPPS pelo processo de extinção**³ (grifo no original)

Ainda dentro deste mesmo contexto de raciocínio, acrescido da análise sistêmica do teor da legislação previdenciária, especificamente do disposto no art. 249 da Constituição Federal, art. 6º da Lei n.º 9.717/98, art. 40 da Orientação Normativa n.º 02/19-SPS/MPS e art. 78 da Portaria n.º 464/18 do Ministério da Fazenda⁴, depreende-se que há compatibilidade legal para a constituição, **mediante lei local**, de fundo financeiro visando o pagamento de aposentados e pensionistas de fundo previdenciário em extinção:

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.**” (grifamos)

“Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, **a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária**, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

(...)

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;

(...)

IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;

VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

VII - avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subsequentes;

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.

(...). (grifamos)

Art. 40. Os recursos previdenciários do RPPS em extinção somente poderão ser utilizados para:

(...)

III - **constituição ou manutenção do fundo previdenciário previsto no**

3 Peça n.º 15, fls. 05 e 06.

4 Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial.

art. 6º da Lei n.º 9.717, de 1998; (...) (grifamos)

“Art. 78. Independentemente da forma de estruturação do RPPS, as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são, nos termos das normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, de responsabilidade orçamentária do respectivo ente federativo.

Ainda, o art. 44 da Lei Complementar n.º 101/00 prevê exceção à vedação da aplicação de receitas derivadas da alienação de bens e direitos para os casos de destinação aos regimes de previdência social, inexistindo, igualmente, óbice para tanto:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Da mesma forma, não há quaisquer impedimentos para que os recursos livres, derivados do excesso arrecadatário, sejam repassados a tais fundos, observadas, entretanto, a previsão na Lei de Diretrizes Orçamentária, assim como a permissão na Lei do Orçamento Anual, nos termos dos arts. 4º, I, “f”, da Lei Complementar n.º 101/00⁵ e art. 43, §1º, II, da Lei n.º 4.320/64⁶.

Todavia, estes valores devem compor o índice da despesa com pessoal, nos termos do art. 18 da Lei Complementar n.º 101/00⁷, considerando, ainda, como já tratado, ser do respectivo ente federado a responsabilidade orçamentária, nos termos do art. 78 da Portaria MF n.º 464/18. Vale dizer que os aportes realizados tanto para cobrir déficit financeiro, quanto para constituição de reserva financeira não devem ser deduzidas do cálculo da despesa com pessoal, consoante bem enfatiza o Manual de Demonstrativos Fiscais:

5 “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2o do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

(...)

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

(...)”

6 “Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

(...)

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

(...)”

7 “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.”

Para os RPPSs que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentem déficits financeiros em todos os exercícios, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo tesouro do ente para fazer face ao déficit do exercício (déficit financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal líquida. Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal.⁸

Excepciona-se do computo do índice da despesa com pessoal apenas os gastos com inativos custeados com os recursos do próprio RPPS em extinção, ou seja, aqueles derivados das contribuições previdenciárias, do montante relativo à compensação financeira e os rendimentos financeiros, nos exatos termos do art. 19, §1º, VI, “c”, da Lei Complementar n.º 101/00:

Art. 19. Para os fins do disposto no , a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
 (...)

 § 1o Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:
 (...)

 VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
 (...)

Por fim, considerando os dispositivos já destacados da Orientação Normativa n.º 02/09-SPS/MS cumulados com o regramento do art. 14 da Lei n.º 4.320/64⁹, bem como da Instrução Normativa n.º 1.863/18 da Receita Federal¹⁰, o fundo financeiro em questão deverá se tratar de uma unidade orçamentária com segregação contábil e financeira das disponibilidades do ente federado, devendo possuir a sua respectiva inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ.

Nesta toada, responde-se os questionamentos formulados na inicial nos exatos termos do Parecer emitido pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que passa a compor os fundamentos do presente acórdão.

2.3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, nos termos do Parecer n.º 44/20

8 Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/930823/MDF+10+%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+-+Vers%C3%A3o+3+-+26.02.2020/16e2c4db-b3b0-4c85-a9ea-ca864f411b84>. Acessado em 14/04/2020.

9 “Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.”

10 Dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

emitido pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que passa a compor os fundamentos do presente acórdão no sentido de que:

a) Nos termos do art. 249 da Constituição Federal, havendo extinção do Regime Próprio de Previdência Social, conforme a disciplina da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009, é lícita a manutenção de fundo de natureza previdenciária, cujos recursos sejam vinculados ao pagamento de benefícios originários daquele Regime;

b) Nos exatos moldes do art. 44 da Lei Complementar n.º 101/00, “é possível o repasse de valores provenientes do produto da alienação de bens, direitos e ativos a fundos de natureza previdenciária. Em se tratando de transferência destinada à constituição de reserva financeira que suportará obrigação imposta ao Município (conforme o art. 10 da Lei nº 9.717/1999), deve-se computar o gasto como despesa com pessoal, segundo orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais;

c) É possível verter recursos livres do orçamento municipal ao fundo de natureza previdenciária, provenientes de eventual excesso de arrecadação, desde que a transferência seja contemplada na Lei de Diretrizes Orçamentárias e haja autorização na Lei do Orçamento Anual. Tal qual exposto no quesito anterior, essa operação deve ser computada como despesa com pessoal;

d) As despesas com aposentados e pensionistas, pagas pelo fundo financeiro não integrarão o índice da despesa com pessoal do ente federado, uma vez que, “nos termos do art. 19, § 1º, inciso VI, alínea ‘c da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com inativos custeados com recursos provenientes de receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro’ não integrarão o índice de despesas com pessoal;

e) À medida que a insuficiência financeira corresponde ao esgotamento do fundo de natureza previdenciária, quaisquer recursos aportados pelo Tesouro com a finalidade de cobrir despesas com inativos e pensionistas devem ser contabilizados como despesa com pessoal, a teor do art. 18, caput da Lei de Responsabilidade Fiscal;

f) Conforme a disciplina do art. 14 da Lei nº 4.320/1964, dos art. 15, 17 e 19 da Orientação Normativa SPS/MS nº 02/2009 e da Instrução Normativa nº 1.863/2018, entende-se que os recursos com finalidade previdenciária deverão constituir unidade orçamentária, ser segregados contábil e financeiramente das disponibilidades do município. Caso haja alocação desses recursos em fundo específico, deve-se proceder à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em co-

nhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder os questionamentos, nos termos do Parecer n.º 44/20 emitido pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que passa a compor os fundamentos do presente acórdão no sentido de que:

I - Nos termos do art. 249 da Constituição Federal, havendo extinção do Regime Próprio de Previdência Social, conforme a disciplina da Orientação Normativa SPS/MPS n.º 02/2009, é lícita a manutenção de fundo de natureza previdenciária, cujos recursos sejam vinculados ao pagamento de benefícios originários daquele Regime;

II - Nos exatos moldes do art. 44 da Lei Complementar n.º 101/00, “é possível o repasse de valores provenientes do produto da alienação de bens, direitos e ativos a fundos de natureza previdenciária. Em se tratando de transferência destinada à constituição de reserva financeira que suportará obrigação imposta ao Município (conforme o art. 10 da Lei n.º 9.717/1999), deve-se computar o gasto como despesa com pessoal, segundo orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais;

III - É possível verter recursos livres do orçamento municipal ao fundo de natureza previdenciária, provenientes de eventual excesso de arrecadação, desde que a transferência seja contemplada na Lei de Diretrizes Orçamentárias e haja autorização na Lei do Orçamento Anual. Tal qual exposto no quesito anterior, essa operação deve ser computada como despesa com pessoal;

IV - As despesas com aposentados e pensionistas, pagas pelo fundo financeiro não integrarão o índice da despesa com pessoal do ente federado, uma vez que, “nos termos do art. 19, § 1º, inciso VI, alínea ‘c da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com inativos custeados com recursos provenientes de receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro’ não integrarão o índice de despesas com pessoal;

V - À medida que a insuficiência financeira corresponde ao esgotamento do fundo de natureza previdenciária, quaisquer recursos aportados pelo Tesouro com a finalidade de cobrir despesas com inativos e pensionistas devem ser contabilizados como despesa com pessoal, a teor do art. 18, caput da Lei de Responsabilidade Fiscal;

VI - Conforme a disciplina do art. 14 da Lei n.º 4.320/1964, dos art. 15, 17 e 19 da Orientação Normativa SPS/MS n.º 02/2009 e da Instrução Normativa n.º 1.863/2018, entende-se que os recursos com finalidade previdenciária deverão constituir unidade orçamentária, ser segregados contábil e financeiramente das disponibilidades do município. Caso haja alocação desses recursos em fundo específico, deve-se proceder à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 4 de junho de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

IPTU VALOR VENAL – ALTERAÇÃO – DECRETO MUNICIPAL

PROCESSO Nº : 157347/19
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CIANORTE
 INTERESSADO : CLAUDEMIR ROMERO BONGIORNO
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1069/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Majoração ou minoração de base de cálculo do IPTU por meio de Decreto Executivo. Exigência de lei em sentido formal. Pela impossibilidade de alteração da base de cálculo por meio de ato executivo. Averiguação de possível existência de renúncia de receita por meio de ato executivo. Questionamento prejudicado em razão da resposta negativa à primeira questão.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta¹ encaminhada pelo Município Cianorte, por meio de seu Prefeito, Sr. Claudemir Romero Bongiorno, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente tece as seguintes indagações a este Tribunal de Contas:

- a) Considerando que a Constituição Federal, em seu artigo 156, inciso I, atribui aos Municípios a competência para instituição do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), cabendo ao ente municipal estabelecer as regras locais para apuração do mesmo, inclusive quanto a fixação do valor venal base em caso de aprovação de loteamentos novos, é possível que, passados alguns anos da aprovação de determinado loteamento, em razão de diversos fatores, como desenvolvimento econômico municipal além ou aquém do esperado, seja o valor inicialmente fixado como base de cálculo/valor venal do IPTU dos imóveis pertencentes àquele, majorado ou minorado por ato do Chefe do Executivo Municipal?
- b) Em sendo afirmativa a resposta anterior quanto à possibilidade de redução do valor venal/base de cálculo referentes a imóveis situados em determinado loteamento para fins de IPTU, por ato do chefe do Poder Executivo Municipal após a fixação inicial quando da aprovação de mencionado empreendimento, tal fato configuraria renúncia de receita, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000?

O Parecer Jurídico² apresentado pelo Consulente concluiu que, quanto à primeira indagação,

1 Peça 03 destes autos.

2 Peça 04 destes autos.

sim, é possível, em razão do princípio da autotutela, que permite à Administração Pública revogar seus atos inoportunos e/ou inconvenientes para adequá-los à realidade econômico e financeira vivenciada³; e, quanto à segunda indagação, “não configuraria renúncia de receita passível de sancionamento do Chefe do Poder Executivo Municipal, desde que fossem observadas as exigências previstas no artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2.000⁴”.

Através do Despacho nº 281/19⁵, foi recebida a presente Consulta, tendo em vista que foi apresentada em tese, de forma objetiva, com indicação precisa das dúvidas, guardando relação com as atribuições deste Tribunal, além de ter sido apresentado parecer jurídico elaborado pela assessoria local.

A SJB – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 21/19⁶, afirmou que não encontrou decisões com efeito normativo sobre o tema na jurisprudência deste Tribunal de Contas.

Através da Instrução nº 334/20⁷, a CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal concluiu que, quanto à primeira questão,

não é possível a alteração do valor venal dos imóveis por meio de decreto do chefe do Poder Executivo porque o valor venal é a base de cálculo do IPTU, que somente pode ser alterado por meio de lei, cabendo a utilização de decreto tão somente para os casos de atualização monetária do valor venal e somente até o limite dos índices oficiais, nos termos da súmula nº 160 do STJ⁸; e, quanto à segunda indagação, “a resposta a esta pergunta resta prejudicada em face da primeira questão, uma vez que não é possível, por meio de decreto, a alteração do valor venal dos imóveis⁹”.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 80/20 – PGC¹⁰, acompanhou as conclusões do opinativo técnico.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise dos presentes autos, verifico que a Consulta deve ser respondida no sentido dos opinativos apresentados pela CGM e pelo Ministério Público de Contas.

O IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, nos termos do art. 156, I, da Constituição Federal, é de competência dos municípios, tendo como base de cálculo o valor venal do imóvel, conforme determina a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional, nos seguintes termos:

3 Pg. 04 da peça 04 destes autos.

4 Idem.

5 Peça 07 destes autos.

6 Peça 08 destes autos.

7 Peça 11 destes autos.

8 Pg. 06 da peça 11 destes autos.

9 Idem.

10 Peça 12 destes autos.

C.F.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

[...]

C.T.N.

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

[...]

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

O valor venal do imóvel é definido pela doutrina como “aquele preço que seria alcançado em uma operação de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário, admitindo-se a diferença de 10% para mais ou para menos”¹¹.

A definição do valor venal dos imóveis situados nos municípios, ou seja, a instituição da base de cálculo do IPTU, deve ser realizada por meio de lei, uma vez que o Código Tributário Nacional determina que a instituição de tributos e a sua majoração ou redução devem ser realizadas mediante lei, equiparando-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, quando o torne mais oneroso, não caracterizando majoração a simples atualização monetária da base de cálculo, nos seguintes termos:

Art. 97 Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65; [...]

§ 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.

§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.

Desse modo, quando se trata da instituição de impostos, ou mesmo a sua redução ou majoração, vige no Sistema Tributário Nacional o princípio da legalidade, não sendo possível imputar obrigação tributária a qualquer contribuinte sem antes ser instituída tal obrigação por meio de lei formal, tanto para a criação quanto para a cobrança de tributos.

Os limites impostos ao poder de tributar previstos na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional devem ser observados, sob pena, inclusive, de sua declaração de inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

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

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

[...]

Se isso não bastasse, tendo em vista o princípio da simetria das formas, também chamado de princípio de paralelismo das formas, que determina que quando a Constituição ou a Lei previr determinada forma para determinado ato normativo ou ato jurídico, a sua alteração ou desconstituição deve seguir a mesma forma.

Desse modo, além da previsão expressa do texto Constitucional e do Código Tributário Nacional, que exige lei formal para a majoração ou redução de tributos, o princípio da simetria das formas exige que quaisquer alterações a serem promovidas em lei devem ser realizadas também por lei, não se admitindo quaisquer outras espécies normativas como veículo de alterações.

No caso do IPTU, os municípios instituem a sua base de cálculo, ou seja, definem o valor venal dos imóveis, através da PGV – Planta Genérica de Valores, uma lei em sentido formal que estabelece mapa que subdivide as áreas urbanizadas do município em zonas de valor, onde são atribuídos valores únicos por metro quadrado dos imóveis de acordo com as regiões onde estão localizados.

Conforme acima exposto, a PGV deve ser instituída por meio de lei formal, procedendo-se a suas alterações também por lei formal, devendo-se observar todos os princípios tributários a ela incidentes, inclusive o princípio da legalidade e da anterioridade.

A única exceção para este caso é o caso de atualização monetária da base de cálculo, que pode ser realizada por meio de Decreto do Poder Executivo, uma vez que, materialmente, não se trata de majoração, mas simples atualização de seu valor monetário, representando, via de regra, o mesmo valor material instituído pela lei.

O §2º do art. 97 do Código Tributário Nacional, acima citado, prevê expressamente que “não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo”.

A Jurisprudência dos Tribunais Superiores também acompanha esse entendimento, conforme Acórdão emitido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, nos autos RE nº 648.245, onde restou assentado que é inconstitucional a majoração da base de cálculo do IPTU sem a edição de lei em sentido formal, sendo possível, somente, a atualização monetária em percentual de acordo com os índices oficiais por ato do Poder Executivo, nos seguintes termos:

EMENTA: Recurso extraordinário. 2. Tributário. 3. Legalidade. 4. IPTU. Majoração da base de cálculo. Necessidade de lei em sentido formal. 5. Atualização monetária. Possibilidade. 6. É inconstitucional a majoração do IPTU sem edição de lei em sentido formal, vedada a atualização, por ato do Executivo, em percentual superior aos índices oficiais. 7. Recurso extraordinário não provido.

[...]

O princípio constitucional da reserva legal, previsto no inciso I do art. 150 da Constituição Federal, é claro ao vedar a exigência e o aumento de

tributo sem lei que o estabeleça. Trata-se de prescrição fundamental do sistema tributário, que se coliga à própria ideia de democracia, aplicada aos tributos (“no taxation without representation”).

Afora as exceções expressamente previstas no texto constitucional, a definição dos critérios que compõem a regra tributária – e, entre eles, a base de cálculo – é matéria restrita à atuação do legislador. Não pode o Poder Executivo imiscuir-se nessa seara, seja para definir, seja para modificar qualquer dos elementos da relação tributária.

Nesse mesmo diapasão, é cediço que os Municípios não podem alterar ou majorar, por decreto, a base de cálculo do imposto predial. Podem tão somente atualizar, anualmente, o valor dos imóveis, com base nos índices oficiais de correção monetária, visto que a atualização não constitui aumento de tributo (art. 97, § 1º, do Código Tributário Nacional) e, portanto, não se submete à reserva legal imposta pelo art. 150, inciso I, da Constituição Federal.

O mesmo entendimento é compartilhado pelo Superior Tribunal de Justiça, nos seguintes termos:

Essas questões controvertidas, fincadas na oposição à progressividade, onde quer que se deparem, têm sido solucionadas de modo a impedir a roupagem do disfarce no fato gerador, via desmesurado aumento do valor venal, sem apoio legal. No pertencente, porém, já à época do Imposto Predial, prevaleceu na Excelsa Corte a compreensão de que “o § 2º, do art. 97 do Código Tributário Nacional diz respeito, somente, à correção monetária do valor venal do imóvel (base de cálculo do imposto predial), não alcançando a reavaliação mesma (reavaliação econômica) desse valor venal. Para se atribuir outro valor venal ao imóvel, que não o decorrente do anterior mais a correção monetária, é mister lei, não bastando, para isso, simples decreto”. (RE n. 87.763 - Rel. Min. Moreira Alves - in DJU de 23.11.1979; RE n. 85.732 - Rel. Min. Leitão de Abreu – ac de 19.10.1979 -; RE n. 92.355, ac. de 1980).¹²

Nos termos do artigo 97 do CTN, somente a lei pode instituir, extinguir e majorar tributos, ou fixar sua base de cálculo, não constituindo majoração a simples atualização do valor monetário da sua base de cálculo (art. 94, § 2º do CTN). Não pode o Município, por simples decreto, aumentar o IPTU em valor superior à sua simples atualização monetária. Assim já entendeu esta Egrégia Corte nos Recursos Especiais n. 2.387-PR, DJ de 30.04.1990; n. 4.758-SP, DJ de 26.11.1990 e n. 5.211-SP, DJ de 05.11.1990. Nossa Corte Maior, nos Recursos Extraordinários n. 92.804-RS, RTJ 96/908; n. 101.053-SP, RTJ 113/1.288; n. 108.100-MG, RTJ 118/388; n. 96.825-MG, RTJ 113/701; n. 104.619-SP, DJ de 23.05.1986; n. 108.543-SP, DJ de 09.05.1986; n. 109.713-SP, DJ de 26.09.1986, e n. 114.078-AL, DJ de 1º.07.1988, em todos estes precedentes, entendeu a Egrégia 2ª Turma e a Excelsa Corte ser ilegal a majoração do IPTU, em montante superior à sua simples atualização decorrente da incidência da correção Monetária. É evidente que o ato impugnado majorou o IPTU, fixando-o em valor bem superior àquele que decorreria da simples correção de seu valor monetário, não encontrando ele qualquer suporte no citado artigo 97, § 2º do CTN que só autoriza “a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo” e não a majoração de seu valor real.¹³

12 Recurso Especial nº 3.188-PR.

13 Recurso Especial nº 5.395-PA

Nesse sentido, conforme bem observou a CGM, *“a autotutela, que permite a revogação dos atos inoportunos e a anulação dos atos ilegais pela administração pública sem a interferência do Poder Judiciário, não se aplica a esse caso já que não se trata de revogar o ato que fixou inicialmente o valor venal dos imóveis porque aquele não era um ato administrativo, mas sim uma lei”*¹⁴.

O Ministério Público de Contas apresentou opinativo no mesmo sentido, nos seguintes termos:

Conforme destacado pela unidade técnica, a Planta Genérica de Valores (PGV) é um mapa que subdivide as áreas urbanizadas em zonas de valor, para as quais é atribuído um único valor venal por metro quadrado para todos os terrenos que pertencem àquela região.

E no que tange ao entendimento da assessoria jurídica local, a invocação da autotutela, que permite a revogação dos atos inoportunos e a anulação dos atos ilegais pela administração pública sem a interferência do Poder Judiciário, não se aplica ao caso em tela, na medida em que a fixação do valor venal dos imóveis deve se dar por meio de lei.

Logo, não há que se falar em minoração e majoração da base de cálculo do IPTU através de ato do Chefe do Poder Executivo por ser matéria exclusiva de lei, de acordo com o inciso II e o § 1º do art. 97 do CTN, acima transcrito. Entretanto, o teor do § 2º do mesmo dispositivo legal permite ser possível o Executivo se utilizar de ato para atualização do valor venal dos imóveis no que diz respeito à aplicação da correção monetária. Este é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que sumulou a matéria, limitando-a à atualização monetária aos índices oficiais:

SÚMULA nº 160 - STJ: É defeso, ao município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”¹⁵

Frente ao exposto, a resposta à primeira indagação apresentada pelo Consultante deve ser realizada no sentido apresentado pela CGM e pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Não é possível a alteração do valor venal dos imóveis por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, pois o valor venal se caracteriza como base de cálculo do IPTU, podendo ser alterado somente por lei em sentido formal, com exceção para a atualização monetária que não exceda os índices oficiais, ocasião que poderá ser utilizado decreto executivo, conforme previsão expressa do Código Tributário Nacional, da Constituição Federal, do princípio da simetria das formas, e dos entendimentos dos Tribunais Superiores, inclusive a Súmula nº 160 editada pelo Superior Tribunal de Justiça.

Quanto ao segundo questionamento, resta prejudicado, pois estava condicionado à resposta afirmativa da primeira questão, o que não ocorreu, conforme bem ressaltou a CGM, nos seguintes termos:

14 Pg. 03 da peça 11 destes autos.

15 Pg. 04 da peça 12 destes autos.

Na segunda pergunta, o consulente questiona se, na hipótese de ocorrer redução do valor venal dos imóveis por meio de decreto, se estaria configurada a renúncia de receita.

A resposta a esta pergunta resta prejudicada em face da resposta à primeira questão, uma vez que não é possível, por meio de decreto, a alteração do valor venal dos imóveis”¹⁶

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná responder à presente Consulta nos seguintes termos:

1 - Não é possível a alteração do valor venal de imóveis por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, pois o valor venal é a base de cálculo do IPTU, podendo ser alterado somente por lei em sentido formal, com exceção de atualização monetária que não exceda os índices oficiais, ocasião que poderá ser utilizado decreto executivo, conforme previsão expressa do Código Tributário Nacional, da Constituição Federal, do princípio da simetria das formas, e dos entendimentos dos Tribunais Superiores, inclusive a Súmula nº 160 editada pelo Superior Tribunal de Justiça.

2 - Resposta prejudicada.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

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 responder à presente Consulta nos seguintes termos:

I - Não é possível a alteração do valor venal de imóveis por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, pois o valor venal é a base de cálculo do IPTU, podendo ser alterado somente por lei em sentido formal, com exceção de atualização monetária que não exceda os índices oficiais, ocasião que poderá ser utilizado decreto executivo, conforme previsão expressa do Código Tributário Nacional, da Constituição Federal, do princípio da simetria das formas, e dos entendimentos dos Tribunais Superiores, inclusive a Súmula nº 160 editada pelo Superior Tribunal de Justiça.;

II - Resposta prejudicada;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 4 de junho de 2020 – Sessão Virtual nº 3.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DESPESAS – DETALHAMENTO

PROCESSO Nº : 448119/18
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MARINGÁ
 INTERESSADO : MUNICÍPIO DE MARINGÁ, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS
 RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1078/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA. Classificação quanto à natureza da despesa pública. Discriminação da despesa. Necessidade de detalhamento até o nível elemento de despesa.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Prefeito Municipal de Maringá, senhor Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, por meio da qual questiona sobre a possibilidade de elaboração da Lei Orçamentária Anual com detalhamento da despesa quanto à sua natureza até a modalidade de aplicação.

Pelo Despacho 988/17-GCILB (peça 9), determinei a intimação do consulente para que apresentasse parecer técnico e jurídico sobre a dúvida suscitada, o que restou atendido às peças 13-15.

Assim, pelo Despacho 1065/18-GCILB (peça 16), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a informação 77/18 (peça 17), na qual revelou a ausência de prejudgado ou consulta com força normativa especificamente sobre o tema abordado no presente feito. Indicou, contudo, o Acórdão de Parecer Prévio 88/14-Primeira Câmara¹ e o Acórdão de Parecer Prévio 264/12-Segunda Câmara².

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno³. Pelo Despacho 905/18-CGF (peça 22), a CGF tomou ciência da consulta, e requereu que, em caso de resposta positiva à Consulta, “sejam revisados os requisitos do Sistema”.

1 Prestação de Contas de Prefeito Municipal nº 148689/07. Unanimidade: Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães e Durval Amaral e o Auditor Cláudio Augusto Canha (relator).

2 Prestação de Contas de Prefeito Municipal nº 166288/07. Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Hermas Eurides Brandão e Durval Amaral. Relator Auditor Jaime Tadeu Lechinski.

3 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 2968/19 (peça 23), sugeriu, a seguinte resposta para o quesito:

Não. O Município jurisdicionado deve elaborar a Lei Orçamentária Anual detalhando a despesa quanto à sua natureza, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa em observância ao contido no 15 e parágrafos da lei nº 4.320/64.

O Ministério Público de Contas (Parecer 248/19, peça 24) corroborou o entendimento da unidade técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

O Prefeito Municipal de Maringá formulou questionamento visando a obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de elaboração da Lei Orçamentária Anual com detalhamento da despesa quanto à sua natureza somente até a modalidade de aplicação.

A dúvida originou-se de interpretação do art. 6º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, o qual autoriza o detalhamento apenas até a modalidade de aplicação, conforme se observa:

Art. 6º. Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

Vejamos.

A classificação por natureza da despesa é composta por um código de 8 dígitos, sendo 6 obrigatórios e 2 facultativos. As informações são divididas em 6 níveis: categoria econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação, elementos de despesa, e subelemento de despesa, conforme ilustrou a CGM:

CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA DE ACORDO COM SUA NATUREZA

| DÍGITO | 1º | 2º | 3º e 4º | 5º e 6º | 7º e 8º |
|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|----------------------------|-----------------------------|------------------------|
| NÍVEL | Categoria Econômica | Grupo de Natureza de Despesa | Modalidade de Aplicação | Elemento de Despesa | Subelemento de despesa |
| EXEMPLO (Código 3.3.90.30.00) | (3) Despesas Correntes | (3) Outras despesas correntes | (90) Aplicações Diretas | (30) Material de Consumo | (00) Facultativo |

As funções de cada dígito foram bem descritas pela CGM:

Assim, o campo que se refere à natureza da despesa contém um código composto por oito algarismos, sendo que o 1º dígito representa a categoria econômica, o 2º o grupo de natureza da despesa, o 3º e o 4º dígitos representam a modalidade de aplicação, o 5º e o 6º o elemento de despesa e o 7º e o 8º dígitos representam o desdobramento facultativo do elemento de despesa (subelemento).

O nível “categoria econômica” tem basicamente a função de distinguir as despesas entre correntes e de capital, nos termos do artigo 12 da lei nº 4.320/64.

O nível “grupo de natureza da despesa” trata da agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto do gasto.

O nível “modalidade de aplicação” constitui em verdade uma informação gerencial que tem por finalidade indicar se os recursos serão aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação e suas respectivas entidades, ou seja, versa sobre a forma de realização da despesa que pode ser direta, pela unidade orçamentária de cuja programação faz parte a despesa, ou indireta, mediante a transferência a outro órgão integrante ou não do orçamento. Visa eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Já o nível “elemento de despesa” tem por finalidade identificar os objetos de gasto tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração se serve para a consecução de seus fins.

Por fim o nível de “subelemento” tem a finalidade de pormenorizar ainda mais o objeto da despesa a fim de tornar mais clara a sua aplicação.

O consulente indaga se seria possível a elaboração da sua Lei Orçamentária Anual com detalhamento da despesa pública somente até a modalidade de aplicação (3º e 4º dígitos), deixando, portanto, de detalhar o nível elemento, que representa os 5º e 6º dígitos.

Conforme já relatado, a dúvida originou-se da interpretação do supramencionado art. 6º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001.

Em contrapartida, a Lei 4.320/64, que “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, no seu artigo 15, dispõe que a discriminação da despesa na Lei de Orçamento deve ser feita no mínimo por elementos, conforme segue:

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á *no mínimo* por elementos.

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.

§ 2º Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos.

Neste sentido, deve prevalecer o que impõe a Lei 4.320/64. A Portaria não tem o condão de modificar uma lei com status de lei complementar.

Prevalece, portanto, a exigência de se aprovar a lei orçamentária com a despesa discriminada até o nível elemento.

Desta forma se atende ao princípio da especificação, o qual desaprova a inclusão de valores globais na Lei de Orçamento Anual, de forma genérica e sem discriminação. Este princípio orçamentário encontra amparo legal nos arts. 5º e 15 da 4.320/64.

Ademais, assim garante-se a transparência fiscal, evitando violação ao sistema de freios e contrapesos garantido pela Constituição Federal, pois, como explanou a CGM:

Na hipótese de constar da Lei Orçamentária Anual a descrição da despesa pública tão somente até o nível “modalidade de aplicação”, eventuais inclusões de novos “elementos de despesa” durante a execução do orçamento não necessitariam do aval do Poder Legislativo.

Denota-se, portanto que a regra constante do artigo 15 da lei nº 4.320/64 inclusive se coaduna com o sistema de freios e contrapesos (do inglês checks and balances) o qual preconiza que, não obstante a independência que deve haver entre os 3 Poderes da República (princípio da separação dos poderes), impõe-se o estabelecimento de mecanismos de responsabilização, fiscalização e controle recíprocos de modo a garantir a harmonia, o equilíbrio político e mitigação dos riscos relacionados ao abuso de poder.

Em outras palavras, a adoção do entendimento de que a despesa pode ser discriminada apenas até a modalidade aplicação, excluindo o nível elemento de despesa (5º e 6º dígitos), implica que o Poder Executivo poderá incluir na execução do orçamento novos elementos de despesas, sem a autorização do Poder Legislativo.

Portanto, conclui-se que o jurisdicionado deve elaborar a Lei Orçamentária Anual detalhando a despesa até, no mínimo, o elemento de despesa, em obediência ao que estabelece o art. 15 da Lei 4.320/64.

Desse modo, privilegia-se a transparência do gasto público, facilitando o acompanhamento e controle.

2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Segundo o atual entendimento desta Corte, é possível um município jurisdicionado elaborar a Lei Orçamentária Anual detalhando a despesa quanto à sua natureza, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação?”

Não. O Município deve elaborar a Lei Orçamentária Anual detalhando a despesa quanto a sua natureza, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa, em observância ao contido no art. 15 e parágrafos da Lei 4.320/64.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca⁴ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁵, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para no mérito, com base nas razões supra, respondê-la nestes termos:

I - “Segundo o atual entendimento desta Corte, é possível um município jurisdicionado elaborar a Lei Orçamentária Anual detalhando a despesa quanto à sua natureza, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação?”

Não. O Município deve elaborar a Lei Orçamentária Anual detalhando a despesa quanto a sua natureza, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa, em observância ao contido no art. 15 e parágrafos da Lei 4.320/64;

II - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações;

III - determinar, na sequência, o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 4 de junho de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

4 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;”

5 “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.”

PESQUISA DE PREÇOS

PREÇO MÁXIMO – FORMAÇÃO – FONTES INFORMATIVAS

PROCESSO Nº : 464908/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO : JADIR SOARES, OLIVINO CUSTÓDIO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1108/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta acerca da adequada interpretação do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno. Caráter exemplificativo das fontes de consulta indicadas para a formação de preço máximo a ser utilizado em licitação ou contratação direta. Ao gestor compete, motivadamente, escolher as fontes disponíveis que melhor captem a realidade do mercado. Possibilidade de utilização de editais de licitação, contratos e atas de registros de preços de outros entes da federação (Municípios e/ou Estados e/ou União), desde que similares em relação ao objeto e à quantidade licitada, devendo-se observar ainda a inexistência de condições diferenciadas na contratação que possam interferir nos valores ofertados. Inexistência de conceito legal de publicações e sites especializados, cabendo ao gestor justificar a escolha das fontes.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO, Sr. Olivino Custódio, acerca da interpretação a ser dada às orientações emanadas do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, quanto ao dever da Administração de ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas para fins de formação do preço máximo a ser utilizado em licitações ou em contratações diretas, com a formulação das seguintes perguntas:

- 1) Há a obrigatoriedade de utilização de todas as fontes plúrimas para pesquisas de preços descritas no Acórdão nº 4.624/2017, ou não há tal obrigatoriedade quando, no caso concreto, tornar-se evidente que a pesquisa de preços em todas as fontes plúrimas será inútil e improdutiva, mediante justificativa a ser exarada pelo servidor público por escrito no respectivo processo administrativo?
- 2) O Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, processo nº 933475/16, menciona que a pesquisa de preços deve ser realizada em “editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública” e “atas de registro de preços da Administração Pública”. Nesse respeito, quais entes públicos (federais, estaduais ou municipais) devem ser consultados? Ainda, como se configura a “similaridade” entre os objetos, em especial quando a quantidade de itens for diversa?
- 3) Qual entendimento a ser adotado para as expressões “publicações especializadas” e “sites especializados” citados no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, no processo nº 933475/16, ao referenciar fontes para a pesquisa de preços?

A consulta foi acompanhada por Parecer Jurídico (peça 04), o qual embora explicitamente, inclusive com exemplos concretos, o objeto de dúvida do consultante, não apresenta resposta objetiva e conclusiva acerca dos questionamentos formulados.

O Despacho nº 793/19 – GCFAMG (peça 06) recebeu a consulta, remetendo os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB a qual, consoante Informação nº 84/19 – SJB (peça 07), apontou a existência de decisões que tangenciam o tema e podem auxiliar a análise aprofundada do tema, proferidas no Acórdão nº 1393/19 - Tribunal Pleno¹ e no Acórdão nº 984/11².

Submetido à apreciação técnica, recebeu a Instrução nº 472/20-CGM (peça 10), na qual a unidade técnica opinou por resposta à Consulta formulada, no sentido de que a Administração deve se valer de todas as fontes de informação viáveis para a formação de um preço máximo condizente com a realidade do mercado, não sendo necessário que sejam consultadas todas as fontes citadas no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno. Ademais, a instrução destacou a necessidade de exclusão criteriosa de valores que possam distorcer o valor de mercado em razão da diferença nas quantidades a serem contratadas. Concluiu esclarecendo o que deve ser entendido por publicações e sites especializados.

São as seguintes as respostas à consulta propostas pela instrução técnica:

1) Não é necessário que sejam consultadas todas as fontes citadas no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, desde que a Administração se valha de todas as fontes de informação viáveis para a formação de um preço máximo condizente com a realidade do mercado.

2) Podem ser consultados procedimentos de quaisquer entes federativos, desde que haja similaridade entre os objetos. A similaridade em relação à quantidade deve ser aferida pela Administração em cada caso concreto. O objeto dos procedimentos usados como referência deve ser analisado criteriosamente, sendo excluídos os que, na avaliação da Administração, possam resultar em valores distorcidos em razão da diferença na quantidade a ser contratada.

3) Publicações especializadas são veículos com notório reconhecimento no âmbito em que atuam, podendo ser veiculados em jornais, revistas ou portais na internet. Já os sites especializados estão necessariamente vinculados a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório reconhecimento no seu âmbito de atuação.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 64/20-PGC (peça 11), em sede de preliminar, opinou pelo não conhecimento da Consulta, vez que o Parecer Jurídico

1 EMENTA: Consulta. Banco de Preços em Saúde - BPS. Referência para definição do preço de referência para aquisição de medicamentos. Obrigatoriedade da consulta, mas não como fonte única. Dever de se estabelecer uma cesta de preços aceitáveis, que deve ser analisada de forma crítica. Uso do código BR do catálogo de materiais do COMPRASNET. Obrigatoriedade.

2 Consulta. Licitação. Adesão a atas de registro de preços - "carona". Questionamento quanto à possibilidade de a Câmara Municipal aderir a licitações.

dico juntado aos autos, desprovido de opinativo acerca da matéria objeto da consulta, não atende a exigência do art. 311, IV, do Regimento Interno deste Tribunal. No mérito, corroborou as conclusões técnicas quanto ao caráter exemplificativo das fontes indicadas, destacando a necessidade de justificativa, pelos gestores, das escolhas de fontes de consulta dos preços praticados, de acordo com a extensão e complexidade do objeto, bem como que as fontes consultadas devem apresentar similaridade quanto ao objeto e quantitativos licitados.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, regulamentado pelo art. 311 a 316 do Regimento Interno deste Tribunal, encontram-se satisfeitos os requisitos legais de admissibilidade para que se conheça da consulta formulada.

Em que pesem as deficiências do Parecer Jurídico acostado pelo consulente, apropriadamente destacadas pelo órgão ministerial no Parecer nº 64/20-PGC no sentido de que o opinativo jurídico colacionado (peça 4) limitou-se a endossar as dúvidas suscitadas, sem apresentar sua opinião jurídica sobre as questões formuladas, entendo que a Consulta pode ser respondida, a fim de complementar a manifestação desta Corte assim proferida no Acórdão nº 4624/17 – STP:

1. O método de formação de preço máximo por meio de banco de dados contempla adequadamente o princípio da economicidade nas contratações públicas?

2. Considerando o contido nos artigos 7º, §2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II da Lei 8666/93, bem como dos arts. 49. III, e 69, III, “b” da Lei Estadual 15.608/2007 é lícito a Administração Pública utilização na formação do valor máximo a ser empregado em seus procedimentos de licitação e contratação direta a consulta a banco de preços disponibilizado por empresas especializadas no referido ramo?

Responde-se às duas primeiras indagações afirmando-se que: sim, a consulta a banco de dados atende ao princípio da economicidade, uma vez que através dele a administração buscará a realização do negócio que lhe será mais proveitoso.

Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e deve se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta.

Acrescente-se que o alerta deixado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos para que a consulta a banco de dados não seja a única fonte de pesquisa merece prosperar.

Lembrando ainda que no Estado do Paraná todas as licitações devem ter o preço máximo fixado, conforme dispõe a Constituição Estadual.

3. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a implementação da referida metodologia depende de autorização por meio de Lei Municipal?

4. Em sendo positiva a resposta ao primeiro questionamento, a implementação da referida metodologia depende de regulamentação por meio de Decreto Municipal?

A edição de lei para tratar do assunto é desnecessária, mas, para fins de facilitar e dar efetividade aos comandos, possível e mais interessante é a edição de um manual de orientação municipal com o fito de esmiuçar o assunto.

E, ao falar em lei, com mais razão, afasta-se a necessidade da edição de Decreto Municipal para tratar do tema.

5. Em sendo negativa a resposta ao primeiro questionamento, qual o método indicado pelo E. Tribunal de Contas do Paraná para formação do valor máximo, que possa ilidir as distorções apresentadas pela composição por meio de orçamentos apresentados pelos fornecedores?

Questão prejudicada, uma vez que a resposta ao primeiro questionamento foi positiva. Ao impor, neste momento, um método como sendo o indicado por esta Corte de Contas, penso que estaríamos fazendo um pré-julgamento da matéria em processo que não é destinado a este fim.

O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas.

Nesse sentido são cabíveis as fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

6. Insere-se no poder discricionário do Administrador optar pela publicação do orçamento estimativo, juntamente com o edital, com disponibilização aos interessados, mediante provocação?

A lei de licitações não deixou margem para a discricionariedade com relação à publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, sendo obrigatória a sua publicação nas modalidades de licitação contempladas na Lei 8.666/93.

Assiste razão à intervenção feita pelo Ministério Público de Contas, com relação à lei local, já que a Lei de Licitações e Contratos Estadual não ressalvou a

modalidade Pregão e, em seu art. 69, III, 'b', dispôs que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos de preços unitários, compatíveis com os de mercado deve contar como anexo do edital.

Assim sendo, no Estado do Paraná, há obrigatoriedade de publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, independentemente da modalidade licitatória escolhida.

7. Considerando a distinção entre “preço máximo de aceitabilidade da proposta” e “valor estimado da contratação” é lícito ao Administrador fixar o preço máximo em patamar inferior ao valor estimado, sempre que atendendo para a exequibilidade da proposta?

Considerando que no Estado do Paraná todas as licitações devem ter o preço máximo fixado, conforme dispõe a Constituição Estadual, recomenda-se que ele não seja inferior ao valor estimado da contratação, sob pena de possível inexecutabilidade do pactuado

O tema, embora aparentemente simples, tem a dinamicidade própria das questões de mercado, e de fato exigiria todo um compêndio apenas tratando de suas peculiaridades³.

Com base nesses pressupostos, já deliberados e decididos pelo plenário deste Tribunal, com força normativa e caráter vinculante, passo ao exame dos questionamentos formulados.

a) Há a obrigatoriedade de utilização de todas as fontes plúrimas para pesquisas de preços descritas no Acórdão nº 4.624/2017, ou não há tal obrigatoriedade quando, no caso concreto, tornar-se evidente que a pesquisa de preços em todas as fontes plúrimas será inútil e improdutiva, mediante justificativa a ser exarada pelo servidor público por escrito no respectivo processo administrativo?

O Acórdão nº 4624/2017 não determinou a utilização de todas as fontes de consulta disponíveis para a elaboração de pesquisas de preços, sendo que as fontes indicadas por ele possuem caráter meramente exemplificativo, consoante bem pontuado pelo Parquet:

3 Veja-se, nesse sentido, que a Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, editou normativa própria acerca dos “*procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral*” contida na Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que pode servir de orientação aos gestores das demais esferas públicas. In: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/775-in052014>. Consulta em 22.05.2020. Também é pertinente a indicação da Apostila de Franklin Brasil, auditor da CGU, denominada “Preço de Referência em Compras Públicas” elaborada no projeto MELHORIA DOS CONTROLES INTERNOS MUNICIPAIS FOCO EM LOGÍSTICA DE MEDICAMENTOS. Acesso em 22/05/2020. [file://tcprofiles/usersprofiles\\$/tc514640/Downloads/APOSTILA_PESQUISA_DE_PRECOS.pdf](file://tcprofiles/usersprofiles$/tc514640/Downloads/APOSTILA_PESQUISA_DE_PRECOS.pdf)

(...) mencionado Acórdão não demandaria esclarecimento, eis que a orientação interpretativa nele veiculada é objetiva quanto ao estabelecimento do dever de o administrador público promover adequada pesquisa de mercado para a formação de preços de objetos a serem licitados. Para tanto, a diversificação das fontes de pesquisa é a regra, que deverá ser proporcional à extensão e complexidade do objeto da licitação. Inclusive a resposta ao item 5, acima colacionada, consigna expressamente que o Tribunal de Contas não impôs método único e geral para formação de preços. As fontes indicadas possuem caráter exemplificativo, cabendo ao gestor, em cada caso, adotar aquelas, ou outras, pertinentes à aquisição que será realizada, registrando por escrito no processo administrativo as razões de sua escolha.” (peça 11, p. 04)

A ampliação das fontes informativas a serem consultadas pela Administração Pública para a formação do preço máximo de bens ou serviços a serem contratados com recursos públicos não é um fim em si mesma. Ela objetiva garantir que os valores utilizados como baliza para a formação do preço máximo encontrem-se adequados em relação à realidade de mercado.

Não há que se tornar a pesquisa de preços e a elaboração dos processos de compras mais custosos e mais burocráticos do que já o são, especialmente tendo em vista o incremento significativo de dados atualizados que a internet hodiernamente permite acessar, permitindo qualificar, quantificar e precificar os objetos pretendidos.

Deve-se levar em consideração que, em sua maioria, os bens e serviços licitados costumam ser necessidades comuns entre os diversos entes públicos, ainda que demandados em momentos e quantidades diversas. Assim, tendo em conta os 399 municípios do Estado do Paraná, ou os 5 570 municípios brasileiros, com obrigações constitucionais e legais similares, todos obrigados ao dever de transparência quanto aos gastos públicos, não é difícil que se identifique contratos públicos com características similares que possam servir de parâmetro ao licitante na elaboração de sua pesquisa de preços.

De fato, a quantidade de dados disponíveis em rede permite tornar mais confiável, mais rápida e econômica a adequada valoração dos bens e serviços pretendidos pela administração, permitindo melhor atendimento aos princípios da eficiência e da economicidade.

Apesar disso, devem ser ponderadas as diferenças havidas nas compras pretendidas decorrentes de fatores como 1) quantitativos previstos; 2) forma e prazos de pagamento; 3) forma e prazos de entrega do objeto licitado, dentre outros fatores específicos que possam apresentar as compras e contratações, como por exemplo a exigência de garantias diferenciadas, que podem impactar no real valor praticado pelo mercado para a contratação pretendida.

Nas situações em que houver sensível variação de valores, ou especial dificuldade quanto à identificação dos valores praticados no mercado, ou notória es-

pecificidade do objeto pretendido, o gestor deve motivar as razões da escolha das fontes utilizadas para a formação do preço máximo⁴, inclusive em atendimento ao que prescreve o art. 50 da Lei estadual 15.608/2007⁵.

As fontes de informação a serem utilizadas pela Administração Pública deverão ser aquelas disponíveis e viáveis para a formação de um preço máximo condizente com a realidade do mercado, de modo a proporcionar o acesso à proposta mais vantajosa. Obedecidos os critérios de qualidade estatuídos no edital, a busca de informações não deve objetivar o barateamento do produto final a qualquer custo, mas sim a adequação do preço máximo à realidade mercadológica.

E, conforme destacado pela unidade técnica, quanto maior o número de fontes contempladas, mais consistente será a pesquisa e o mapa de preços obtido, sendo que “a amplitude da pesquisa deve ser proporcional a complexidade e ao vulto do objeto” (peça 10, p. 03).

Tendo em conta esse conjunto de premissas, em linha similar à da resposta sugerida na instrução conclusiva, proponho que o questionamento seja respondido nos seguintes termos:

Não é necessário que sejam consultadas todas as fontes citadas no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno.

A definição de quais e de quantas fontes serão consultadas para a formação do preço máximo deve ter em conta as peculiaridades do objeto a ser contratado, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, bem como, quando relevantes, as condições gerais do negócio a ser firmado, como forma e prazo de pagamento, local e condições de entrega dos bens ou

4 Em atenção ao princípio da motivação, inscrito no art. 37, caput, da Constituição Federal, e também tendo em vista o que prescrevem os art. 2º c/c art. 50 da Lei Federal nº 9784/99, que trata do processo administrativo federal.

5 “Art. 49. Na fase interna ou preparatória do pregão, o servidor responsável pela formalização do processo licitatório deverá adotar, sem prejuízo de outras, as seguintes providências:

I – justificar a necessidade da contratação;

II – definir o objeto a ser contratado, de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do contrato;

III – informar o valor estimado do objeto da licitação, de modo a propiciar a avaliação da composição dos custos, através de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado;

IV – definir os métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

V – estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento às cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para a contratação;

VI – indicar a dotação orçamentária e o cronograma físico-financeiro de desembolso, quando for o caso;

VII – definir os critérios de julgamento de menor preço, observando os prazos máximos para fornecimento do bem ou prestação do serviço, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições que devam constar obrigatoriamente no edital;

VIII – instruir o processo com a motivação dos atos especificados nos incisos anteriores e os elementos técnicos indispensáveis sobre os quais estiverem apoiados.”

da prestação dos serviços, e outros fatores que possam interferir no valor da contratação.

Sempre que houver sensíveis diferenças entre as fontes pesquisadas, a exclusão daquelas que possam desvirtuar a realidade do mercado deverá ser motivada pelo gestor público.

Em situações específicas, como a aquisição de medicamentos, cumpre lembrar a observância às orientações específicas definidas em sede de Consulta, v.g. Acórdão nº 1393/19 – STP”

b) O Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, processo nº 933475/16, menciona que a pesquisa de preços deve ser realizada em “editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública” e “atas de registro de preços da Administração Pública”. Nesse respeito, quais entes públicos (federais, estaduais ou municipais) devem ser consultados? Ainda, como se configura a “similaridade” entre os objetos, em especial quando a quantidade de itens for diversa?

Quanto ao segundo questionamento, a lógica a ser seguida pela Administração é a mesma apresentada para o item anterior.

Independentemente da origem dos editais de licitação e/ou contratos similares consultados – seja federal, estadual ou de outros municípios pátrios – deve-se ter em conta a similaridade qualitativa e quantitativa do objeto pretendido. Mas não apenas. Quando impactarem no valor final da contratação, devem ser levadas em consideração as questões negociais relevantes e que podem aproximar ou afastar as realidades de mercado, como o local, a forma e as condições de entrega do objeto, de pagamento, e outras exigências que possam influenciar na formação do preço.

Consoante destacado pelo órgão ministerial, a resposta contida no Acórdão nº 4624/17 “não especificou quais níveis federativos devem ser consultados pois isso dependerá da peculiaridade da compra a ser realizada, seja em relação às características do objeto, seja em relação à quantidade” (peça 11, p. 04). Essa é uma atividade a ser realizada pelo gestor no esforço de precificar o objeto pretendido de acordo com os valores praticados pelo mercado.

Portanto, cabe ao gestor público a análise da similaridade dos objetos caso a caso, buscando elaborar um mapa de preços aceitável e condizente com a realidade do mercado, levando em consideração o conjunto de fatores que possam influenciar na formação dos custos do objeto pretendido.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que “não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado”⁶.

6 Posicionamento contido no Acórdão nº 1.108/2007 – Plenário e reiterado pelo Tribunal de Contas da União repetidamente, como se vê em julgados como o Acórdão 3178/2016 – Plenário, Acórdão 1030/2018 – Plenário, Acórdão 2090/2018 - Plenário.

Face a tais considerações, o questionamento pode ser assim respondido:

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

c) Qual entendimento a ser adotado para as expressões “publicações especializadas” e “sites especializados” citados no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, no processo nº 933475/16, ao referenciar fontes para a pesquisa de preços?

O esclarecimento apresentado na Instrução técnica acerca do que são as publicações e os sites especializados, responde adequadamente a questão.

Assim, para a adequada compreensão do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, entenda-se como “publicações especializadas” os “veículos com notório reconhecimento no âmbito em que atuam, podendo ser veiculados em jornais, revistas ou portais na internet. Já os sites especializados estão necessariamente vinculados a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório reconhecimento no seu âmbito de atuação”.

Pertinente a ressalva feita pelo Parquet, no sentido de que, inexistindo rol legal de fontes de pesquisa, cabe ao gestor, no processo administrativo, apontar que a fonte utilizada possui credibilidade na área em que é promovida a aquisição, demonstrando os motivos que o levaram à conclusão de que é pertinente sua utilização como critério definidor do preço, como, por exemplo, o tempo de publicação, a instituição ou profissionais responsáveis, sua utilização por outros órgãos ou entes públicos, etc. (peça 11, p. 04)

A conjugação das manifestações técnica e ministerial permite melhor responder a questão formulada nos termos que seguem:

Publicações especializadas são os veículos com notório reconhecimento no âmbito em que atuam, podendo ser veiculados em jornais, revistas ou portais na internet. Já os sites especializados estão necessariamente vinculados a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório reconhecimento no seu âmbito de atuação.

Cabe ao gestor, no processo administrativo, apontar que a fonte utilizada possui credibilidade na área em que é promovida a aquisição, demonstrando os mo-

tivos que o levaram à conclusão de que é pertinente sua utilização como critério definidor do preço, como, por exemplo, o tempo de publicação, a instituição ou profissionais responsáveis, sua utilização por outros órgãos ou entes públicos, etc.

2.1 DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deva esta Corte de Contas:

Conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO, Sr. Olivino Custódio, acerca da interpretação a ser dada às orientações emanadas do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, quanto ao dever da Administração em ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas para fins de formação do preço máximo a ser utilizado em licitações ou em contratações diretas, e, presentes os pressupostos de admissibilidade respondê-la nos seguintes termos:

1) Há a obrigatoriedade de utilização de todas as fontes plúrimas para pesquisas de preços descritas no Acórdão nº 4.624/2017, ou não há tal obrigatoriedade quando, no caso concreto, tornar-se evidente que a pesquisa de preços em todas as fontes plúrimas será inútil e improdutivo, mediante justificativa a ser exarada pelo servidor público por escrito no respectivo processo administrativo?

Não é necessário que sejam consultadas todas as fontes citadas no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno.

A definição de quais e de quantas fontes serão consultadas para a formação do preço máximo deve ter em conta as peculiaridades do objeto a ser contratado, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, bem como, quando relevantes, as condições gerais do negócio a ser firmado, como forma e prazo de pagamento, local e condições de entrega dos bens ou da prestação dos serviços, e outros fatores que possam interferir no valor da contratação.

Sempre que houver sensíveis diferenças entre as fontes pesquisadas, a exclusão daquelas que possam desvirtuar a realidade do mercado deverá ser motivada pelo gestor público.

Em situações específicas, como a aquisição de medicamentos, cumpre lembrar a observância às orientações específicas definidas em sede de Consulta, v.g. Acórdão nº 1393/19 – STP.

2) O Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, processo nº 933475/16, menciona que a pesquisa de preços deve ser realizada em “editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública” e “atas de registro de preços da Administração Pública”. Nesse respeito, quais entes públicos (federais, estaduais ou municipais) devem ser consultados? Ainda, como se configura a “similaridade” entre os objetos, em especial quando a quantidade de itens for diversa?

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

3) Qual entendimento a ser adotado para as expressões “publicações especializadas” e “sites especializados” citados no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, no processo nº 933475/16, ao referenciar fontes para a pesquisa de preços?

Publicações especializadas são os veículos com notório reconhecimento no âmbito em que atuam, podendo ser veiculados em jornais, revistas ou portais na internet. Já os sites especializados estão necessariamente vinculados a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório reconhecimento no seu âmbito de atuação.

Cabe ao gestor, no processo administrativo, apontar que a fonte utilizada possui credibilidade na área em que é promovida a aquisição, demonstrando os motivos que o levaram à conclusão de que é pertinente sua utilização como critério definidor do preço, como, por exemplo, o tempo de publicação, a instituição ou profissionais responsáveis, sua utilização por outros órgãos ou entes públicos, etc.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento do feito à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subsequente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO, Sr. Olivino Custódio, acerca da interpretação a ser dada às orientações emanadas do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, quanto ao dever da Administração em ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas para fins de formação do preço máximo a ser utilizado em licitações ou em contratações diretas, e, presentes os pressupostos de admissibilidade respondê-la nos seguintes termos:

1 - Há a obrigatoriedade de utilização de todas as fontes plúrimas para pesquisas de preços descritas no Acórdão nº 4.624/2017, ou não há tal obrigatoriedade quando, no caso concreto, tornar-se evidente que a pesquisa de preços em todas

as fontes plúrimas será inútil e improdutiva, mediante justificativa a ser exarada pelo servidor público por escrito no respectivo processo administrativo?

Não é necessário que sejam consultadas todas as fontes citadas no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno.

A definição de quais e de quantas fontes serão consultadas para a formação do preço máximo deve ter em conta as peculiaridades do objeto a ser contratado, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, bem como, quando relevantes, as condições gerais do negócio a ser firmado, como forma e prazo de pagamento, local e condições de entrega dos bens ou da prestação dos serviços, e outros fatores que possam interferir no valor da contratação.

Sempre que houver sensíveis diferenças entre as fontes pesquisadas, a exclusão daquelas que possam desvirtuar a realidade do mercado deverá ser motivada pelo gestor público.

Em situações específicas, como a aquisição de medicamentos, cumpre lembrar a observância às orientações específicas definidas em sede de Consulta, v.g. Acórdão nº 1393/19 – STP.

2 - O Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, processo nº 933475/16, menciona que a pesquisa de preços deve ser realizada em “editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública” e “atas de registro de preços da Administração Pública”. Nesse respeito, quais entes públicos (federais, estaduais ou municipais) devem ser consultados? Ainda, como se configura a “similaridade” entre os objetos, em especial quando a quantidade de itens for diversa?

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

3 - Qual entendimento a ser adotado para as expressões “publicações especializadas” e “sites especializados” citados no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, no processo nº 933475/16, ao referenciar fontes para a pesquisa de preços?

Publicações especializadas são os veículos com notório reconhecimento no âmbito em que atuam, podendo ser veiculados em jornais, revistas ou portais na internet. Já os sites especializados estão necessariamente vinculados a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório reconhecimento no seu âmbito de atuação.

Cabe ao gestor, no processo administrativo, apontar que a fonte utilizada possui credibilidade na área em que é promovida a aquisição, demonstrando os motivos que o levaram à conclusão de que é pertinente sua utilização como critério definidor do preço, como, por exemplo, o tempo de publicação, a instituição ou profissionais responsáveis, sua utilização por outros órgãos ou entes públicos, etc.

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento do feito à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subsequente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Tribunal Pleno, 10 de junho de 2020 – Sessão por Videoconferência nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

REPASSE DE RECURSOS

ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS – SERVIÇOS DE SAÚDE

PROCESSO Nº : 594402/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MARILÂNDIA DO SUL
INTERESSADO : AQUILES TAKEDA FILHO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1001/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Possibilidade de repasse de recursos públicos a entidade privada sem fins lucrativos para atendimento à saúde pública, nas situações em que a atividade faça parte da competência do ente, nos termos de seu Plano de Saúde, devidamente pactuado com os demais gestores do SUS. A entidade escolhida deve ter condições de atender a demanda subvencionada, independentemente da localização de sua sede. É imprescindível o atendimento dos requisitos legais para a definição das atividades a serem atendidas, para a escolha da entidade, para a formalização do instrumento de repasse e no controle de sua execução. As despesas a serem custeadas devem estar adstritas ao cumprimento das atividades a serem atendidas com os repasses recebidos.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada por AQUILES TAKEDA FILHO, Prefeito de MARILÂNDIA DO SUL, acerca da possibilidade de repasse de recursos públicos a instituição sem fins lucrativos com atuação na área da saúde, inclusive quando não sediada no município titular dos recursos a serem repassados, bem como sobre os procedimentos a serem adotados para a formalização desses repasses e das despesas passíveis de serem custeadas com os respectivos recursos. As questões foram assim formuladas:

- Quesito 01. É possível realizar o repasse de recurso público à entidade que atue na área da saúde?
- Quesito 02. Caso resposta ao item "a" seja positiva, a entidade deve, obrigatoriamente estar sediada no Município que efetua o repasse?
- Quesito 03. Caso a resposta ao item "a" seja positiva, qual procedimento deve ser adotado?
- Quesito 04. Caso a resposta ao item "a" seja positiva, quais despesas podem ser custeadas com o repasse? Poderia ser custeada a aquisição de material farmacológico, construção, entre outros?

A consulta foi acompanhada de Parecer Jurídico (peça 05), cujo opinativo foi pela possibilidade de concessão de subvenção social à entidade privada sem fins lucrativos, relacionada a área da saúde, com reconhecimento de utilidade pública, inclusive para instituição sediada em município diverso, salvo se existente vedação por lei municipal específica. O opinativo sustentou ainda que a Lei 13.019/2014

contém os procedimentos e diretrizes a serem seguidos nessas situações, contendo rol exemplificativo das despesas permitidas por tal modalidade de repasse. Por fim, destacou a necessidade de observância da Instrução Normativa nº 61/2011 deste Tribunal. Concluiu pela possibilidade da concessão de auxílio financeiro desde que as necessidades da população sejam supridas.

O Despacho nº 925/19 – GCFAMG (peça 07) recebeu a consulta, remetendo os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB que, consoante Informação nº 103/19 – SJB (peça 08), apontou a existência de decisões deste Tribunal tratando de temas correlatos, a saber: Acórdão nº 1287/19 - Tribunal Pleno¹; Acórdão nº 3790/18 - Tribunal Pleno²; Resolução 1921/2004 – STP³, Resolução 333/1999 – STP⁴.

Submetido à apreciação técnica, recebeu a Instrução 314/20-CGM (peça 11), na qual a unidade técnica opinou por resposta à Consulta no sentido de que seriam possíveis os repasse de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos

1 EMENTA: Consulta. Possibilidade de criação, por Município que não tenha assumido a “gestão plena da saúde”, de programa de incentivo a atividades que extrapolem à competência pactuada. Questões que devem ser acompanhadas caso a caso por esta Corte, dada a necessária pactuação com os demais partícipes do SUS na organização da rede regionalizada e hierarquizada de atendimento. Acolhimento do pedido de desistência. Encaminhamento dos autos à inspetoria competente pela área da Saúde (...)

2 Pergunta do item “a”: Por se tratar de Centro Oncológico com atendimento de alta e média complexidade pode o ente Municipal celebrar convênio possuindo apenas atendimento em atenção básica?

Resposta: Não existe óbice legal, de caráter objetivo, para a transferência voluntária de recursos públicos à entidade privada sem fins lucrativos, tendo como objeto a construção de Unidade Hospitalar voltada ao atendimento de média e alta complexidade, ainda que o município repassador seja habilitado junto ao Sistema Único de Saúde apenas em Gestão Plena de Atenção Básica. Por outro lado, poderá haver impedimento de ordem subjetiva (violação ao princípio da eficiência), caso a ação de saúde não seja compatível com as diretrizes da gestão compartilhada do Sistema Único de Saúde - SUS.

Pergunta do item “b”: Na possibilidade de celebração poderá o ente público repassar recursos (livres), para construção parcial do Centro Oncológico em terreno não pertencente a entidade, visto a possibilidade de doação de terceiros do terreno para construção?

Resposta: Não se admite a construção de imóvel em terreno de terceiro com recursos públicos, conforme fundamentação constante no voto.

Pergunta do item “c”: Como proceder com a Prestação de Contas do Convênio com repasse de valor parcial da obra?

Resposta: A prestação de contas da transferência voluntária deverá ser realizada por meio do Sistema Integrado de Transferências – SIT, em conformidade com a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011 deste TCE-PR.

Pergunta do item “d”: E supondo a possibilidade de celebração de convênio, pode este ter vigência de 24 meses com repasses parcelados?

Resposta: Não há vedação legal quanto prazo de duração aventado pelo consultante.

3 Ementa: Consulta. Possibilidade do município repassar recursos financeiros para entidades privadas, sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades de utilidade pública, voltadas à educação, saúde, e assistência social, relacionadas com as atribuições constitucionais a cargo do município. Possibilidade de cessão de servidores, inclusive para entidades privadas, desde que haja lei que regule tal matéria.

4 Ementa: Consulta. Impossibilidade do município subvencionar entidades sociais, para contratação e pagamento de agentes comunitários, por caracterizar-se como contrato de terceirização, burlando o princípio constitucional da investidura em cargo público.

que atuam na área da saúde, desde que a atuação ocorra de forma complementar e não tenha como finalidade a mera substituição de mão de obra.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 70/20-PGC (peça 12), acompanhou, no cerne, o entendimento defendido na manifestação técnica, apresentando, acrescentando especificidades que entendeu premente mencionar quanto aos questionamentos formulados.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente ao exame das questões trazidas, necessário destacar, como já o fiz em resposta à Consulta contida no Acórdão nº 1287/19 - Tribunal Pleno, que toda e qualquer decisão dos entes públicos na área da saúde, assim como toda e qualquer manifestação dos órgãos de controle acerca das ações em saúde pública, devem ter por premissa que o Sistema Único de Saúde instituído no Brasil é um sistema regionalizado e hierarquizado, e que a atuação dos diversos entes públicos deve não apenas observar as premissas constitucionais e legais, mas também atentar ao dever de pactuação local e regional das atribuições de cada ente público, por meio dos colegiados de gestão CIR e CIB, inclusive para fins de definição das formas de financiamento e repasse dos recursos aos prestadores de serviços.

De fato, a [Constituição Federal](#), especialmente na regulamentação que dá ao tema saúde nos artigos 196 até 200, a [Lei 8080/90](#), que trata das condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como da organização e do funcionamento dos serviços nessa área⁵, e ainda, a [Lei Complementar 141/2012](#), que, além de regulamentar o art. 198 da Carta da República quanto aos valores mínimos a serem aplicados pelos entes federados em ações e serviços públicos de saúde, estabelece critérios de rateio dos recursos e normas de fiscalização, avaliação e controle dessas despesas nas três esferas de governo, dão a ideia geral de que

5 Com destaque ao que prescreve o art. 7º da referida lei:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no [art. 198 da Constituição Federal](#), obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

(...)

IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:

a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;

b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;

(...)

XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;

(...)

XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

tanto a execução quanto o financiamento do SUS deve se dar de forma hierarquizada – tripartite, regionalizada e pactuada.

Quanto à hierarquização do sistema, diz respeito aos níveis de competência de atendimento - Nível de Atenção Básica, Média Complexidade e Alta Complexidade, ou ainda Atenção Primária, Secundária e Terciária⁶ - níveis estes fixados em lei e mediante pactuações recorrentes e dinâmicas entre os gestores.

Juntamente com o respeito aos níveis de atenção terapêutica, hierarquizados, deve ser reconhecida a necessária regionalização do sistema único de saúde, através da qual são estabelecidas portas de entrada e hierarquia tecnológica com base em parâmetros de necessidade e utilização dos recursos disponíveis⁷, o que exige articulação entre os gestores de todos os níveis, evidenciando a interdependência entre eles.

Para tanto, a Lei 8080/90, a par de estabelecer níveis de competência entre os entes federados, nos termos dos artigos 16 a 18⁸, reconhece a dinamicidade

6 Para melhor esclarecer a inexistência de hierarquia entre os gestores, a manifestação do COSEMS esclarece ainda como são escalonados os níveis de atenção em saúde pública: "(...) as Redes de Atenção à Saúde (RAS), que são escalonadas em Níveis de Atenção, senão vejamos:

- Nível Primário, caracterizado pela baixa complexidade, é definido por promover atividades de promoção, proteção e recuperação da saúde. Os procedimentos são de baixo custo. Aproximadamente 80% do total de problemas de saúde da população podem ser incluídos neste nível.

- Nível Secundário, engloba atividades assistenciais baseadas nas quatro especialidades médicas básicas: clínica médica, ginecologia/obstetrícia, pediatria e clínica cirúrgica. Procedimentos de médio custo. Respondem por, aproximadamente, 15% do total de problemas de saúde da população.

- Nível Terciário, é o nível no qual estão os casos mais complexos e, costumeiramente, que envolvem maiores danos à saúde ou mesmo risco de morte. São, normalmente, procedimentos de alto custo e dizem respeito a, aproximadamente, 5% do total de problemas de saúde da população" (Texto extraído do site: <https://soumaissus.blogspot.com.br/2015/04/a-hierarquizacao-no-contexto-do-sus.html>) (Peça 32, p. 5)

7 Diversos artigos e entrevistas produzidos pela Escola Nacional De Saúde Pública Sergio Arouca – FIOCRUZ, ajudam a elucidar o tema, que é complexo. Pela simplicidade e objetividade, destaco entrevista feita a *Luciana Dias Lima. A regionalização pode contribuir para o avanço do SUS? Publicação da Escola Nacional De Saúde Pública Sergio Arouca – Fiocruz*. Acesso em 14/02/19 in <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/35859>

8 "Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

(...)

III - definir e coordenar os sistemas:

a) de redes integradas de assistência de alta complexidade;

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

(...)

III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;

(...)

IX - identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional;

X - coordenar a rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros, e gerir as unidades que permaneçam em sua organização administrativa;

(...)

do sistema e da necessidade de pactuações, e consagra em seu art. 14-A, as Comissões Intergestores como mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federados⁹.

Assim, por força de disposição legal, é de responsabilidade das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite a deliberação acerca dos aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, em conformidade com a definição da política consubstanciada em Planos de Saúde, aprovados pelos Conselhos de Saúde locais e estaduais. E é mediante as pactuações estabelecidas perante a CIB e CIT que são fixadas as responsabilidades sanitárias, e gerenciada a dinamicidade do sistema, sendo que o estabelecimento de pactuações de modelos de gestão associativa não necessariamente implicam alteração nos níveis de gestão de saúde de cada ente.

Municípios diferentes, em momentos diferentes, terão diferentes competências de financiamento e de execução de ações no âmbito do SUS, ações essas que devem constar de seus instrumentos de planejamento e gestão, conforme destacado pelo art. 30 da [Lei Complementar 141/2012](#)¹⁰. Isso não significa que o atendimento dos munícipes fique limitado ao âmbito de atenção de competência

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;

- 9 "Art. 14-A. As Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite são reconhecidas como foros de negociação e pactuação entre gestores, quanto aos aspectos operacionais do Sistema Único de Saúde (SUS). [\(Incluído pela Lei nº 12.466, de 2011\).](#)

Parágrafo único. A atuação das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite terá por objetivo: [\(Incluído pela Lei nº 12.466, de 2011\).](#)

I - decidir sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, em conformidade com a definição da política consubstanciada em planos de saúde, aprovados pelos conselhos de saúde; [\(Incluído pela Lei nº 12.466, de 2011\).](#)

II - definir diretrizes, de âmbito nacional, regional e intermunicipal, a respeito da organização das redes de ações e serviços de saúde, principalmente no tocante à sua governança institucional e à integração das ações e serviços dos entes federados; [\(Incluído pela Lei nº 12.466, de 2011\).](#)

III - fixar diretrizes sobre as regiões de saúde, distrito sanitário, integração de territórios, referência e contrarreferência e demais aspectos vinculados à integração das ações e serviços de saúde entre os entes federados. [\(Incluído pela Lei nº 12.466, de 2011\).](#)"

- 10 Art. 30. Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias e os planos de aplicação dos recursos dos fundos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto nesta Lei Complementar.

§ 1º O processo de planejamento e orçamento será ascendente e deverá partir das necessidades de saúde da população em cada região, com base no perfil epidemiológico, demográfico e socioeconômico, para definir as metas anuais de atenção integral à saúde e estimar os respectivos custos."

do ente público no qual residam, eis que, sendo o SUS um sistema regionalizado e hierarquizado, os atendimentos que extrapolem o nível de competência municipal (usualmente a atenção básica) devem ser promovidos e custeados pelo Estado e/ou pela União através dos serviços por eles mantidos e/ou contratados.

Nesse sentido, a resposta aos questionamentos formulados deve ter por premissa que cada ente público, antes de assumir ou contratar qualquer nova atividade em saúde pública, deverá levar em consideração o nível de gestão assumido (gestão básica, média ou alta complexidade) e quais as obrigações foram por ele previamente fixadas em seu Plano de Saúde, e pactuadas perante as comissões intergestores.

Dessa feita, a compreensão das respostas apresentadas aos questionamentos formulados deve ter por pressuposto que as atividades em saúde pública cujo atendimento se objetive através de subvenção concedida com recursos públicos municipais estejam no âmbito da competência municipal no atendimento à saúde pública, ou seja, constem expressamente do Plano Municipal de Saúde, e, caso extrapolem as competências legais básicas do ente, tenham sido prévia e especificamente pactuadas perante os Conselhos Intergestores competentes.

Mesmo no caso dos municípios que se encontrem em gestão plena¹¹ da Saúde, cuja competência envolve a gestão dos recursos financeiros não apenas próprios, mas também daqueles que lhe são repassados pelo Estado e pela União precipuamente para fins de atendimento de ações de média e alta complexidade, inclusive de pacientes referenciados de outros municípios, deve haver a pactuação quanto aos serviços a serem disponibilizados no âmbito do SUS.

Assim, a validade da instalação de serviços de saúde, sejam próprios, sejam contratados, sejam subvencionados, tem por pressuposto que integrem a competência, ou o rol de compromissos, de cada ente público perante o SUS. En-

11 A denominação “Gestão Plena”, é imprópria, e tem sido utilizada para denominar aqueles municípios que recebem e gerem os recursos federais do teto financeiro da média e alta complexidade – MAC, destinados exatamente a custear tais serviços no âmbito de seu território. Quando o município não recebe diretamente o repasse financeiro da União, desses recursos financeiros destinados ao atendimento de média e alta complexidade, tais recursos são transferidos pela União aos Estados, a quem então compete o adequado gerenciamento, sempre levando em consideração as condições previstas no art. 19 da LC 141/2012.

Art. 19. O rateio dos recursos dos Estados transferidos aos Municípios para ações e serviços públicos de saúde será realizado segundo o critério de necessidades de saúde da população e levará em consideração as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, observada a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, nos termos do [inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal](#). § 1º Os Planos Estaduais de Saúde deverão explicitar a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estaduais e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde. § 2º O Poder Executivo, na forma estabelecida no [inciso II do caput do art. 9º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#), manterá o respectivo Conselho de Saúde e Tribunal de Contas informados sobre o montante de recursos previsto para transferência do Estado para os Municípios com base no Plano Estadual de Saúde.

contrando-se nas atribuições do ente público, aí sim será legítima a adoção de providências, seja para a prestação direta das específicas atividades sanitárias, seja para a contratação de entidades privadas, para a concessão de subvenção social a entidades privadas sem fins lucrativos, ou pactuações junto aos consórcios de que participem os entes federados¹², e que tenham condições de atendê-las.

Repiso: as respostas a seguir apresentadas em tese, devem ser entendidas num contexto nos quais as ações em saúde intentadas pelo Município que pretenda repassar recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos para atendimento a demandas na área de sua população sejam ações claramente previstas em seu Plano Municipal de Saúde, e tenham sido assumidas pelo ente público ao menos perante a Comissão Intergestores competente.

Para os municípios cuja competência se limite ao atendimento da gestão básica, a lei não veda a expansão de suas atribuições. Contudo, qualquer expansão de competência na área da saúde deve receber a deliberação do Conselho Municipal de Saúde, com a subsequente inclusão dessa atividade adicional no Plano Municipal de Saúde, além de ser submetida às medidas fixadas pela lei de responsabilidade fiscal quanto ao comprometimento financeiro decorrente da assunção da atividade, nos termos do art. 16 e 17 da LRF¹³.

12 O art. 21 da LC 141/2012 também menciona essa possibilidade:

Art. 21. Os Estados e os Municípios que estabelecerem consórcios ou outras formas legais de cooperativismo, para a execução conjunta de ações e serviços de saúde e cumprimento da diretriz constitucional de regionalização e hierarquização da rede de serviços, poderão remanejar entre si parcelas dos recursos dos Fundos de Saúde derivadas tanto de receitas próprias como de transferências obrigatórias, que serão administradas segundo modalidade gerencial pactuada pelos entes envolvidos.

13 Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

O estabelecimento das competências sanitárias de cada ente público através de pactuações, inclusive com a delimitação das atribuições financeiras respectivas, permite não apenas a organização do sistema regionalizado e hierarquizado, garantindo atendimento da população em todos os níveis de atenção, mas também ajudam a evitar desperdício de recursos, evitando a existência de sobreposições de implantações de serviços ou de sua contratação, que são prejudiciais inclusive para o fluxo dos atendimentos¹⁴.

Quesito 01. É possível realizar o repasse de recurso público à entidade que atue na área da saúde?

Este Tribunal respondeu a Consulta similar nos termos da Resolução 1921/2004 – STP:

Consulta. Possibilidade do município repassar recursos financeiros para entidades privadas, sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades de utilidade pública, voltadas à educação, saúde, e assistência social, relacionadas com as atribuições constitucionais a cargo do município. Possibilidade de cessão de servidores, inclusive para entidades privadas, desde que haja lei que regule tal matéria.

Considerando que referida decisão é anterior a 2006, não possuindo força normativa, necessário reapreciar o tema, iniciando por colacionar as respostas sugeridas pela unidade técnica e pelo órgão ministerial:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

14 Tais situações ocorrem, por exemplo, quando diversos municípios contratam, individualmente, hospitais de pequeno a médio porte de sua região, para dar atendimento de urgência e emergência, ou atendimento hospitalar específico, sem a prévia pactuação com os demais partícipes do sistema.

Resposta: Sim. O repasse de recursos públicos destinados ao fomento de entidades privadas sem fins lucrativos que atuem na área da saúde é possível, desde que os serviços sejam prestados em caráter complementar, nos termos do artigo 199, §1º da Constituição Federal, e artigos 24 e 25 da lei 8.080/90, bem como que a entidade não seja utilizada como mera intermediadora de mão de obra em substituição ao poder público. (peça 11, p. 13) Sim. O repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos deve ser feito por meio de subvenção social, nos termos dos artigos 16 e 17 da Lei nº 4.320/64. E é dever da municipalidade estabelecer, por meio de Lei Municipal, as condições para que as subvenções sejam concedidas, em observância ao artigo 26 da LRF. (peça 12, p. 07)

Os dispositivos destacados na instrução técnica e repisados na manifestação ministerial, efetivamente configuram fundamento legal expresso para a pretendida subvenção à entidade privada sem fim lucrativo, com atuação na área da saúde, consoante se vê:

Constituição Federal

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º. As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Lei 8080/90

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único – A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Também o estabelecido no artigo 16 da lei nº 4.320/1964 dá suporte legal para repasses de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos que atuem na área da saúde:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a **concessão de subvenções sociais** visará a **prestação de serviços essenciais** de assistência social, **médica** e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, **sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.** (grifei)

E, em se tratando de destinação de recursos públicos para o setor privado, impõe-se a observância ao artigo 26 da Lei de Responsabilidade fiscal:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas **jurídicas deverá ser autorizada por lei específica**, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. (grifei)

Assim, e tendo em vista a participação de todos os municípios pátrios como integrantes da gestão hierarquizada e regionalizada do Sistema Único de Saúde, cada qual atendendo o nível de complexidade ou o conjunto de atribuições cuja competência lhe tenha sido atribuída por lei e/ou por meio de pactuação, para fins de atendimento das atividades de competência própria na área da saúde o ente público pode efetuar repasses de recursos públicos a entidade privada sem fins lucrativos.

Tais repasses, contudo, têm como condicionante a prévia verificação das atividades de saúde a serem atendidas, as quais, consoante premissa estabelecida no início da fundamentação, devem constar do Plano Municipal de Saúde como competência própria do ente público repassador. Também deverão estar pactuadas na Comissão Intergestores Regional e/ou Bipartite, de modo a evitar que múltiplos entes públicos realizem repasses a uma mesma entidade privada destinados ao atendimento de uma mesma demanda.

Isso posto, entendo que o questionamento formulado deve ser assim respondido:

Entidades públicas podem efetuar subvenções a entidades privadas sem fins lucrativos que atuem na área da saúde, desde que os serviços de saúde subvencionados façam parte de suas competências fixadas em lei, no Plano Municipal de Saúde, e caso extrapolem o atendimento à atenção básica deverão estar previamente pactuados nas comissões intergestores competentes, a fim de garantir a organização e o fluxo devido no sistema hierarquizado e regionalizado que é o SUS.

Os repasses mediante subvenção devem respeitar o que estabelecem os artigos 16 e 17 da Lei nº 4.320/64, bem como as exigências expressas do artigo 26 da Lei Complementar nº 101/2000. E, em se tratando de direcionamento de recursos públicos ao atendimento da saúde pública, deverão ser observadas as prescrições contidas nos artigos 24 e 25 da lei 8.080/90.

Quesito 02. A entidade deve, obrigatoriamente estar sediada no Município que efetua o repasse?

Unidade técnica e Parquet opinaram sobre o item em uníssono, sugerindo a seguinte resposta:

Não. O cumprimento do objeto da parceria firmada entre poder público e entidade privada sem fins lucrativos não depende do local de sua sede, mas sim da sua capacidade para atender as obrigações estipuladas no pacto e os deveres impostos pela legislação regente. Assim, salvo a existência de expressa disposição de lei em contrário, não há impedimento para que entidades sediadas fora do território do Município repassador firmem parcerias para atuação na área da saúde.

Tanto nas contratações realizadas mediante procedimento licitatório, como também na concessão de subvenção social, o foco do gestor público deve estar no melhor atendimento possível do interesse público, respeitados os princípios da eficiência e da economicidade, bem como o da motivação dos atos administrativos, de modo que a limitação do local da sede da entidade a ser contratada ou subvencionada para fins de atendimento de serviços de saúde somente poderia ser fixada como condição de melhor atender ao interesse ou interesses públicos pretendidos.

A priori, a sede da entidade sem fins lucrativos atuante na área da saúde não deveria ser condição para formalização de Convênio nessa área, mas sim a sua condição de melhor atender ao interesse público pretendido¹⁵. E eventual lei local fixando tal modalidade de limitação somente seria válida se justificasse tecnicamente a necessidade de restrição da escolha do gestor público ao local da sede da contratada.

Ademais, considerando que o objetivo de atendimento em saúde pode eventualmente ter mais de um prestador na região do Município, deve-se ter em conta que, mesmo para fins de formalização de Convênio com entidade sem fins lucrativos, deverão ser utilizados os instrumentos de seleção previstos em lei – Lei 8.666/93, Lei 13.019/2014, etc., - permitindo ao ente público selecionar a entidade ou serviço com melhores condições de atender à finalidade pretendida, com o melhor relação custo-benefício ao ente público contratante.

Isso posto, entendo que responde ao quesito formulado na Consulta a primeira parte da resposta sugerida na instrução processual, a saber:

Não. O cumprimento do objeto da parceria firmada entre poder público e entidade privada sem fins lucrativos não depende do local de sua sede, mas sim da sua capacidade para atender as obrigações estipuladas no pacto e os deveres impostos pela legislação regente.

Quesito 03. Qual procedimento deve ser adotado?

A resposta do próprio consulente quanto ao terceiro questionamento, foi no sentido de que o Município deve seguir os procedimentos e diretrizes elencados na [Lei 13.019/2014](#), utilizando-se de Termo de Fomento ou Termo de Colaboração, conforme o caso, para a formalização da subvenção social na área da saúde.

Em que pese o Consulente tenha direcionado a resposta à pergunta à possibilidade de *subvenção social* de entidade privada, mediante Termo de Fomento ou Termo de Colaboração, é importante reiterar que a forma pela qual serão formalizados os vínculos com prestadores de saúde para a complementação dos serviços

15 Nesse sentido, veja-se a manifestação desta Corte no [Prejulgado n. 27](#), que apresentou o posicionamento deste Tribunal acerca da possibilidade de restrição da participação, em procedimento licitatório, às empresas de pequeno porte (EPP) ou microempresas (ME) estabelecidas em certo local ou região, consoante definição do art. 48, §3º, da Lei Complementar n.º 123/2006 (Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte)

prestados pelo ente público não deve ter maior importância do que o objetivo de atenção em saúde pretendido.

Nesse sentido, observe-se que, em se tratando de atividades específicas da área da saúde, devem os partícipes do SUS atender ao que prevê a [Portaria nº 1.034, de 5 de maio de 2010](#), que dispõe sobre a participação complementar das instituições privadas com ou sem fins lucrativos de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Assim, pode-se ter situação em que, mesmo existente uma entidade privada sem fins lucrativos, outra, com fins lucrativos, pode ter condições de melhor desenvolver as atividades em saúde pretendidas com custo menor, o que deve ser avaliado pelo potencial contratante/subvencionante, razão pela qual, previamente à decisão de conceder subvenção social, o ente público deve avaliar minuciosamente as atividades de saúde que pretende prestar através de entidades privadas, sendo que a escolha da entidade que irá atender de forma complementar¹⁶ deve observar toda a legislação vigente, resumida de forma bastante didática no [Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde](#) elaborado pelo Ministério da Saúde em 2016¹⁷.

Caso, após análise detalhada dos serviços privados com condições de atender as atividades em saúde pretendidas, conclua-se pela realização de subvenção social, e justificadamente seja feita opção pela formalização de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, deverão ser observados pelo ente subvencionante os procedimentos legais prévios de definição das atividades a serem atendidas e dos recursos públicos financeiros a serem comprometidos para seu atendimento, já explicitados na resposta ao primeiro questionamento, bem como os procedimentos devidos para a formalização da parceria elencados pela Lei 13.019/2014 e, ainda, os procedimentos de controle de atendimento dos objetivos da subvenção elencados na mesma legislação federal, na legislação do próprio ente concedente e nas normativas dos órgãos de controle externo competentes para o controle dos recursos destinados à execução da parceria pretendida (Tribunal de Contas do Estado e/ou Tribunal de Contas da União).

Dessa feita, entendo deva responder ao terceiro quesito da consulta:

Os procedimentos para formalização do repasse devem atender ao que prescreve a Lei Federal nº 13.019/2014, que dispõe que a concessão de subvenções sociais será formalizada por meio de Termo de Colaboração ou de Fomento, com inexigibilidade do chamamento público devidamente justificado, nos termos dos artigos 31, II c/c artigo 32, caput e § 4º.

16 Tendo-se em conta o que decidiu o Supremo Tribunal Federal na [ADIN nº 1.923/DF](#), de relatoria do Ministro Ayres Britto

17 Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2016/novembro/06/MANUAL-DE-ORIENTACOES-PARA-CONTRATAAO-DE-SERVICOS-DE-SAUDE.pdf>

O poder público concessor deverá cumprir as demais exigências previstas na Lei, especialmente no tocante à elaboração do plano de trabalho (artigo 22); monitoramento e avaliação (artigos 58 a 60); acompanhamento da execução (artigos 61 e 62) e prestações de contas (artigos 63 a 68). Ademais, a prestação de contas dos recursos públicos repassados deve ser realizada junto a esta Corte de Contas na forma prevista na Resolução nº 28/2011 (responsável por dispor sobre a fiscalização e a prestação de contas quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal e instituir o Sistema Integrado de Transferências) e Instrução Normativa nº 61/2011 (responsável por regulamentar a resolução nº 28/2011).

Quesito 04. Quais despesas podem ser custeadas com o repasse? Poderia ser custeada a aquisição de material farmacológico, construção, entre outros?"

Também quanto ao quarto e último quesito formulado pelo consulente, manifestaram-se uniformemente a unidade técnica e o *Parquet* no sentido de que as despesas que podem ser custeadas devem estar intrinsecamente vinculadas ao atendimento do objeto de interesse comum convencionado, sendo que, no caso de destinação de recursos públicos para aquisição de bens permanentes, o instrumento de parceria deve prever expressamente sua destinação quando do término da vigência ou rescisão do pacto, condições essas claramente discriminadas na [Lei 13.019/2014](#).

A proposta de resposta contida na instrução técnica responde ao questionamento adequadamente, eis que fundada nas premissas da Lei 13.019/2014 quanto à adequação entre o objetivo pretendido mediante a concessão de subvenção social, formalizada por Termo de cooperação ou de fomento, e as despesas necessárias ao atendimento do objetivo pretendido.

Nesse particular, deve ser trazida a preocupação da unidade técnica, no sentido de que a subvenção social concedida não seja desvirtuada para fins de substituição de mão de obra.

De fato, o poder público, ao reconhecer que sua estrutura não é suficiente para atender a demanda do Sistema Único de Saúde no âmbito de sua competência legal e pactuada, pode se valer de contratação de serviços privados mediante licitação ou de formalização de parceria com entidades privadas, preferencialmente sem fins lucrativos, para *complementar* a sua rede própria, mediante o repasse de recursos públicos.

A complementariedade exige que o gestor demonstre impossibilidade fática de o Estado garantir diretamente a cobertura assistencial de determinada área, com justificativa técnica, não podendo jamais resultar em transferência da gestão dos serviços de saúde.

Tal participação também não deve caracterizar a mera substituição de mão de obra, ou seja, situação na qual o ente público contrata, de forma terceirizada, profissionais que deveriam integrar seu quadro próprio de servidores públicos.

Contudo, a situação de substituição de mão de obra pode ocorrer de forma válida naqueles casos em que, mesmo havendo o adequado dimensionamento do quadro de profissionais necessários para o atendimento do nível dos serviços de competência própria do ente público, com fixação de salários adequados a realidade de mercado da região, e havendo sido realizado concurso público com ampla transparência e publicidade, não tenha o ente público conseguido o devido preenchimento dessas vagas. Em tais situações, desde que adequadamente documentadas e justificadas, as substituições de mão de obra, consideradas excepcionalmente válidas, deverão ser contabilizadas como despesas de pessoal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Feitas essas considerações, o questionamento deve ser respondido nos termos sugeridos pela unidade técnica, em sua instrução conclusiva, a saber:

Considerando a premissa de que as parcerias realizadas entre o poder público e entidades privadas sem fins lucrativos visam o atendimento de um objeto de interesse público comum, mediante mútua colaboração, poderão ser custeadas com os recursos provenientes do pacto toda e qualquer despesa que esteja vinculada ao objeto convencionado, o que deve ser verificado em cada caso concreto. Na hipótese de aquisição com recursos públicos de bens e equipamentos permanentes necessários à execução do objeto se faz necessária a previsão no instrumento de parceria quanto à destinação que será dada aos mesmos quando do término da vigência ou rescisão do pacto.

Por fim, apresentadas as respostas formuladas pelo Consultante, considero relevante destacar que, durante o exame da legislação aplicável aos quesitos apresentados, pesquisando por amostragem o portal da transparência de diversos jurisdicionados, verifiquei que em sua maioria não disponibilizam o Plano de Saúde Municipal, aprovado por seus Conselhos Municipais de Saúde, o que viola o princípio constitucional da transparência, e dificulta sobremaneira o exercício do Controle Social e o exercício do Controle Externo por parte desta Corte de Contas.

Por tal razão, entendo necessário o encaminhamento do feito, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria Geral de Fiscalização, para que adote providências no sentido de exigir que todos os jurisdicionados passem a disponibilizar seu Plano de Saúde, devidamente atualizado, em seus Portais da transparência e/ou em seus sites municipais, em cumprimento ao princípio constitucional da transparência.

2.1 DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná conhecer a Consulta formulada por AQUILES TAKEDA FILHO, Prefeito do Município de MARILÂNDIA DO SUL, e responder as questões formuladas nos termos a seguir:

Quesito 01. É possível realizar o repasse de recurso público à entidade que atue na área da saúde?

Entidades públicas podem efetuar subvenções a entidades privadas sem fins lucrativos que atuem na área da saúde, desde que os serviços de saúde subvencionados façam parte de suas competências fixadas em lei, no Plano Municipal de Saúde, e caso extrapolem o atendimento à atenção básica deverão estar previamente pactuados nas comissões intergestores competentes, a fim de garantir a organização e o fluxo devido no sistema hierarquizado e regionalizado que é o SUS.

Os repasses mediante subvenção devem respeitar o que estabelecem os artigos 16 e 17 da Lei nº 4.320/64, bem como as exigências expressas do artigo 26 da Lei Complementar nº 101/2000. E, em se tratando de direcionamento de recursos públicos ao atendimento da saúde pública, deverão ser observadas as prescrições contidas nos artigos 24 e 25 da lei 8.080/90.

Quesito 02. Caso resposta ao item “a” seja positiva, a entidade deve, obrigatoriamente estar sediada no Município que efetua o repasse?

Não. O cumprimento do objeto da parceria firmada entre poder público e entidade privada sem fins lucrativos não depende do local de sua sede, mas sim da sua capacidade para atender as obrigações estipuladas no pacto e os deveres impostos pela legislação regente.

Quesito 03. Caso a resposta ao item “a” seja positiva, qual procedimento deve ser adotado?

Os procedimentos para formalização do repasse devem atender ao que prescreve a Lei Federal nº 13.019/2014, que dispõe que a concessão de subvenções sociais será formalizada por meio de Termo de Colaboração ou de Fomento, com inexigibilidade do chamamento público devidamente justificado, nos termos dos artigos 31, II c/c artigo 32, caput e § 4º.

O poder público concessor deverá cumprir as demais exigências previstas na Lei, especialmente no tocante à elaboração do plano de trabalho (artigo 22); monitoramento e avaliação (artigos 58 a 60); acompanhamento da execução (artigos 61 e 62) e prestações de contas (artigos 63 a 68).

Ademais, a prestação de contas dos recursos públicos repassados deve ser realizada junto a esta Corte de Contas na forma prevista na Resolução nº 28/2011 (responsável por dispor sobre a fiscalização e a prestação de contas quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal e instituir o Sistema Integrado de Transferências) e Instrução Normativa nº 61/2011 (responsável por regulamentar a resolução nº 28/2011).

Quesito 04. Caso a resposta ao item “a” seja positiva, quais despesas podem ser custeadas com o repasse? Poderia ser custeada a aquisição de material farmacológico, construção, entre outros?

Considerando a premissa de que as parcerias realizadas entre o poder público e entidades privadas sem fins lucrativos visam o atendimento de um objeto de interesse público comum, mediante mútua colaboração, poderão ser custeadas com os recursos provenientes do pacto toda e qualquer despesa que esteja vinculada ao objeto convencionado, o que deve ser verificado em cada caso concreto. Na hipótese de aquisição com recursos públicos de bens e equipamentos permanentes necessários à execução do objeto se faz necessária a previsão no instrumento de parceria quanto à destinação que será dada aos mesmos quando do término da vigência ou rescisão do pacto.

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização para que adote providências no sentido de exigir que todos os jurisdicionados passem a disponibilizar seu Plano de Saúde devidamente atualizado, em seus Portais da transparência e/ou em seus sites municipais, em cumprimento ao princípio constitucional da transparência;

Determinar, também após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e o subsequente encerramento 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:

I - Conhecer a Consulta formulada por AQUILES TAKEDA FILHO, Prefeito do Município de MARILÂNDIA DO SUL, e responder as questões formuladas nos termos a seguir:

Quesito 01. É possível realizar o repasse de recurso público à entidade que atue na área da saúde?

Entidades públicas podem efetuar subvenções a entidades privadas sem fins lucrativos que atuem na área da saúde, desde que os serviços de saúde subvencionados façam parte de suas competências fixadas em lei, no Plano Municipal de Saúde, e caso extrapolem o atendimento à atenção básica deverão estar previamente pactuados nas comissões intergestores competentes, a fim de garantir a organização e o fluxo devido no sistema hierarquizado e regionalizado que é o SUS.

Os repasses mediante subvenção devem respeitar o que estabelecem os artigos 16 e 17 da Lei nº 4.320/64, bem como as exigências expressas do artigo 26 da Lei Complementar nº 101/2000. E, em se tratando de direcionamento de recursos públicos ao atendimento da saúde pública, deverão ser observadas as prescrições contidas nos artigos 24 e 25 da lei 8.080/90.

Quesito 02. Caso resposta ao item “a” seja positiva, a entidade deve, obrigatoriamente estar sediada no Município que efetua o repasse?

Não. O cumprimento do objeto da parceria firmada entre poder público e entidade privada sem fins lucrativos não depende do local de sua sede, mas sim da sua capacidade para atender as obrigações estipuladas no pacto e os deveres impostos pela legislação regente.

Quesito 03. Caso a resposta ao item “a” seja positiva, qual procedimento deve ser adotado?

Os procedimentos para formalização do repasse devem atender ao que prescreve a Lei Federal nº 13.019/2014, que dispõe que a concessão de subvenções sociais será formalizada por meio de Termo de Colaboração ou de Fomento, com inexigibilidade do chamamento público devidamente justificado, nos termos dos artigos 31, II c/c artigo 32, caput e § 4º.

O poder público concessor deverá cumprir as demais exigências previstas na Lei, especialmente no tocante à elaboração do plano de trabalho (artigo 22); monitoramento e avaliação (artigos 58 a 60); acompanhamento da execução (artigos 61 e 62) e prestações de contas (artigos 63 a 68).

Ademais, a prestação de contas dos recursos públicos repassados deve ser realizada junto a esta Corte de Contas na forma prevista na Resolução nº 28/2011 (responsável por dispor sobre a fiscalização e a prestação de contas quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal e instituir o Sistema Integrado de Transferências) e Instrução Normativa nº 61/2011 (responsável por regulamentar a resolução nº 28/2011).

Quesito 04. Caso a resposta ao item “a” seja positiva, quais despesas podem ser custeadas com o repasse? Poderia ser custeada a aquisição de material farmacológico, construção, entre outros?

Considerando a premissa de que as parcerias realizadas entre o poder público e entidades privadas sem fins lucrativos visam o atendimento de um objeto de interesse público comum, mediante mútua colaboração, poderão ser custeadas com os recursos provenientes do pacto toda e qualquer despesa que esteja vinculada ao objeto convencionado, o que deve ser verificado em cada caso concreto. Na hipótese de aquisição com recursos públicos de bens e equipamentos permanentes necessários à execução do objeto se faz necessária a previsão no instrumento de parceria quanto à destinação que será dada aos mesmos quando do término da vigência ou rescisão do pacto.

II - após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização para que adote providências no sentido de exigir que todos os jurisdicionados passem a disponibilizar seu Plano de Saúde devidamente

atualizado, em seus Portais da transparência e/ou em seus sites municipais, em cumprimento ao princípio constitucional da transparência;

III - determinar, também após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e o subsequente encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Tribunal Pleno, 3 de junho de 2020 – Sessão por Videoconferência nº 13.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

RESÍDUOS SÓLIDOS

SERVIÇOS – LICITAÇÃO – LOTE ÚNICO – PLANILHA DE CUSTOS

PROCESSO Nº : 673167/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE BOM JESUS DO SUL
INTERESSADO : ORASIL CEZAR BUENO DA SILVA, PAULO DEOLA
RELATOR : AUDITOR TIAGO ALVAREZ PEDROSO

ACÓRDÃO Nº 931/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta.

I. Apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação dos serviços a serem licitados em lote único, desde que devida e expressamente motivado pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.
II. É obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço licitado, por se tratar de exigência expressa do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, não sujeita a qualquer condicionante ou relativização, e cuja inobservância acarretará a nulidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta (peça 3) formulada pelo senhor Orasil Cezar Bueno da Silva, prefeito de Bom Jesus do Sul, que questiona sobre a possibilidade de aquisição de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos “...de forma global sem que seja elaborada a planilha de custos para compor o procedimento licitatório” (peça 3, fl. 2).

O alcaide motiva o seu questionamento alegando que “...o município somente tem conseguido orçamentos de forma global, por lote, e sem as referidas planilhas de custos”, destacando que na região “...não existem muitas empresas atuantes neste ramo de atividade, e, para empresas localizadas em locais distantes se torna economicamente inviável participar de processo licitatório no Município devido a logística” (peça 3, fl. 1).

Foi juntado parecer do órgão jurídico do Consulente em que se concluiu “...pela viabilidade de realizar o processo licitatório por lote, colacionando orçamentos prévios, mesmo confeccionados de forma global e sem planilhas detalhadas de custos” (peça 2, fl. 5).

Distribuído o feito, por meio do Despacho nº 250/19 – GATAP (peça 5), recebi e determinei o processamento da consulta.

Ato contínuo, houve a juntada de novos documentos pelo consulente (peças 9/11), repisando as dificuldades fáticas que embasam a consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 12) informou inexistirem precedentes com força normativa sobre a matéria, contudo, apresentou outros julgados nos quais o assunto foi abordado.

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização solicitou que após o julgamento sejam os autos remetidos à unidade, pois o Tribunal promove medidas específicas de controle na área de resíduos sólidos, de modo que a resposta a ser oferecida poderá impactar os sistemas ou as fiscalizações (peça 14).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio da Instrução nº 4656/19 – CGM (peça 15) opinou pela “...possibilidade do poder público, excepcionalmente, realizar procedimento licitatório sem o parcelamento do objeto preconizado no artigo 23, §1º da lei nº 8.666/93, desde que comprovado que o parcelamento é menos vantajoso para a administração pública seja por inviabilidade técnica, seja por inviabilidade econômica” e pela “...impossibilidade de realização de procedimento licitatório desprovido de planilha capaz de demonstrar a composição detalhada dos custos que embasaram a contratação, sob pena de restar caracterizada flagrante violação ao artigo 7º, §2º, inciso II da lei nº 8.666/93”.

Indo o feito para a manifestação Ministerial (Parecer nº 357/19 – PGC, peça 16), concluiu o *Parquet* pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

- 1) os serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos apresentam características distintas entre si, o que conduz à necessidade de fracionamento do objeto. Assim, apenas alguma situação específica, de caráter técnico ou econômico, atinente às peculiaridades locais do licitante, poderia autorizar a aglutinação dos serviços em lote único, o que demandaria motivação expressa pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.
- 2) é obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado, por se tratar de exigência expressa do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, não sujeita a qualquer condicionante ou relativização, e cuja inobservância acarretará a nulidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93.
(Parecer nº 357/19 – PGC, peça 16, fl. 4)

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, nota-se que a consulta foi formulada a partir de caso concreto. Considerando, no entanto, que a matéria tratada apresenta relevante interesse público, entende-se possível o oferecimento de resposta em tese, nos termos do art. 311, §1º, do Regimento Interno.

Portanto, é importante repisar que a resposta oferecida à presente consulta não levará em conta as circunstâncias específicas do município de Bom Jesus do Sul, exaustivamente destacadas pelo consulente.

Quanto ao mérito, acompanho o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público.

Sobre a possibilidade de aquisição por lote único de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação dos serviços em lote único, desde que devida e expressamente motivado pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.

A Lei nº 8.666/93 é explícita ao determinar o parcelamento do objeto como regra, conforme se verifica do art. 15, IV, e do art. 23, §1º:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

O objetivo da lei é promover a ampla competitividade no processo de seleção dos fornecedores ou prestadores de serviço e, assim, garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A lógica é que, ampliada a competitividade, maiores serão as chances de se obter contratações mais vantajosas. Pela mesma razão, o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993 veda a adoção de cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame.

Em atenção a esse desiderato, o art. 15, IV, e o art. 23, § 1º, da Lei de Licitações determinam que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração devem ser divididas em parcelas.

O próprio art. 23, §1º, apresenta as exceções à essa regra: quando for tecnicamente inviável ou não recomendável (motivação de ordem técnica), ou quando o parcelamento puder acarretar a majoração do preço a ser pago pela Administração (motivação de ordem econômica). É o que se depreende da expressão *“serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis”*.

Assim, pode-se dizer que o parcelamento do objeto é a regra, porém, se demonstrado que a divisibilidade será prejudicial, esta deverá ser afastada. Esse é o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na Súmula nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Especificamente quanto à contratação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, a diversidade dos serviços aponta para a necessidade de parcelamento do objeto, o que não afasta a possibilidade de aglutinar os serviços em lote único, se demonstrada a inviabilidade técnica ou econômica, em razão de características específicas do objeto a ser licitado.

É válido destacar que a análise acerca da possibilidade de parcelamento é tarefa do gestor público, e não é possível ao Tribunal de Contas definir em sede de consulta quais serviços podem ser licitados de modo global e quais devem ser parcelados, pois tal análise demanda a verificação de características específicas de cada jurisdicionado e do objeto a ser licitado.

Deve-se ressaltar que eventual escolha pela licitação por lote único deverá estar expressamente justificada no processo administrativo da licitação.

O segundo questionamento é respondido de maneira objetiva pela própria Lei de Licitações. É obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado, por se tratar de exigência expressa do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, não sujeita a qualquer condicionante ou relativização, e cuja inobservância acarretará a nulidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93.

Como bem apontado pela unidade técnica, o art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93 é expresso ao determinar que obras e serviços somente poderão ser licitados se “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”.

Deveras, a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado é exigência imposta pela legislação sem qualquer condicionante ou relativização.

Inclusive o dispositivo impõe que a inobservância da regra acarretará “a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa” (art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93).

A identificação e apresentação expressa dos custos unitários dos serviços que serão adquiridos é fundamental para que se possa dimensionar com maior precisão, ainda que de maneira estimada, todos os componentes que integram o objeto licitado e os requisitos adotados pelo gestor para a formação de seu preço.

A existência de planilhas também é importante para facilitar a verificação de eventuais aumentos de custos e seu espectro de incidência em eventual reajuste.

A ausência de uma planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado torna impossível identificar a vantajosidade da contratação e sua manutenção.

Ademais, tal acuro da exigência legal é fundamental para garantir maior transparência nas aquisições públicas, o que viabiliza e instrumenta o controle social e o controle externo.

Nesse sentido, destaco o opinativo ministerial ao apontar que "...é no processo de elaboração da planilha com custos unitários que a Administração Pública alcança níveis mais concretos do planejamento estatal, agregando dados objetivos sobre o serviço a ser contratado, o que é necessário inclusive para alinhar a atuação administrativa com os limites orçamentário e financeiro." (Parecer nº 357/19 – PGC, peça 16, fl. 4).

Nessa linha, observo que o caráter imprescindível da elaboração de planilhas detalhadas de custos tem sido reforçado por esta Corte em reiterados julgados, como demonstram as manifestações da SJB e da CGM. Destaco os Acórdãos nº 1246/19 – Segunda Câmara e nº 3197/16 – Pleno.

Pelo exposto, proponho o voto pelo conhecimento e resposta à consulta nos seguintes termos:

I - Apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação de serviços a serem licitados em lote único, desde que devida e expressamente motivado pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93;

II - É obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado, por se tratar de exigência expressa do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, não sujeita a qualquer condicionante ou relativização, e cuja inobservância acarretará a nulidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para conhecimento, e em seguida à Diretoria de Protocolo, para o encerramento e arquivamento.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto

do Relator, Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta à consulta nos seguintes termos:

I - apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação de serviços a serem licitados em lote único, desde que devida e expressamente motivado pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93;

II - é obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado, por se tratar de exigência expressa do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, não sujeita a qualquer condicionante ou relativização, e cuja inobservância acarretará a nulidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93;

III - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para conhecimento, e em seguida à Diretoria de Protocolo, para o encerramento e arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 21 de maio de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

TIAGO ALVAREZ PEDROSO

Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

| | |
|--|---|
| Emenda Constitucional n. 106, de 7 de maio de 2020 Publicada no D.O.U. de 8 maio 2020 | Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. |
|--|---|

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

| | |
|--|--|
| Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020 Publicada no D.O.U. de 28 maio 2020 | Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. |
| Lei Complementar n. 172, de 15 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 16 abr. 2020 | Dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros constantes dos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais. |

1.3 LEIS ORDINÁRIAS

| | |
|--|---|
| Lei n. 14.018, de 29 de junho de 2020 Publicada no D.O.U. de 30 jun. 2020 | Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPis), no exercício de 2020, em razão do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). |
| Lei n. 14.017, de 29 de junho de 2020 Publicada no D.O.U. de 30 jun. 2020 | Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. |
| Lei n. 14.016, de 23 de junho de 2020 Publicada no D.O.U. de 24 jun. 2020 | Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano. |
| Lei n. 14.015, de 15 de junho de 2020 Publicada no D.O.U. de 16 jun. 2020 | Altera as Leis nos 13.460, de 26 de junho de 2017, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para dispor sobre a interrupção e a religação ou o restabelecimento de serviços públicos. |
| Lei n. 14.013, de 10 de junho de 2020 Publicada no D.O.U. de 12 jun. 2020 | Dispõe sobre o valor do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2020, e dá outras providências. |
| Lei n. 14.010, de 10 de junho de 2020 Publicada no D.O.U. de 12 jun. 2020 | Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). |

| | |
|---|--|
| <p>Lei n. 14.009, de 3 de junho de 2020 Publicada no D.O.U. de 14 jun. 2020</p> | <p>Altera o art. 125 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para dispor sobre a acessibilidade para pessoas com deficiência nas salas de cinema.</p> |
| <p>Lei n. 14.008, de 2 de junho de 2020 Publicada no D.O.U. de 3 jun. 2020</p> | <p>Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União, de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 343.623.574.293,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente e dá outras providências.</p> |
| <p>Lei n. 14.007, de 2 de junho de 2020 Publicada no D.O.U. de 3 jun. 2020</p> | <p>Extingue o fundo formado pelas reservas monetárias de que trata o art. 12 da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966; dispõe sobre a destinação dos recursos oriundos do fundo; revoga o art. 12 da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966; e dá outras providências.</p> |
| <p>Lei n. 14.006, de 28 de maio de 2020 Publicada no D.O.U. de 29 maio 2020</p> | <p>Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para estabelecer o prazo de 72 (setenta e duas) horas para que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) autorize a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde registrados por autoridade sanitária estrangeira e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países; e dá outras providências.</p> |
| <p>Lei n. 14.002, de 22 de maio de 2020 Publicada no D.O.U. de 25 maio 2020</p> | <p>Altera as Leis nos 11.371, de 28 de novembro de 2006, e 12.249, de 11 de junho de 2010, para dispor a respeito das alíquotas do imposto sobre a renda incidentes nas operações que especifica, e as Leis nos 9.825, de 23 de agosto de 1999, 11.356, de 19 de outubro de 2006, e 12.462, de 4 de agosto de 2011; autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); extingue o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur); revoga a Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.</p> |
| <p>Lei n. 14.001, de 22 de maio de 2020 Publicada no D.O.U. de 22 maio 2020- Edição extra</p> | <p>Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020.</p> |
| <p>Lei n. 14.000, de 19 de maio de 2020 Publicada no D.O.U. de 20 maio 2020</p> | <p>Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para dispor sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios.</p> |
| <p>Lei n. 13.999, de 18 de maio de 2020 Publicada no D.O.U. de 19 maio 2020</p> | <p>Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios; e altera as Leis nos 13.636, de 20 de março de 2018, 10.735, de 11 de setembro de 2003, e 9.790, de 23 de março de 1999.</p> |
| <p>Lei n. 13.998, de 14 de maio de 2020 Publicada no DOU de 15 maio 2020</p> | <p>Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências.</p> |
| <p>Lei n. 13.995, de 5 de maio de 2020 Publicada no D.O.U. de 6 maio 2020</p> | <p>Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União às santas casas e hospitais filantrópicos, sem fins lucrativos, que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), no exercício de 2020, com o objetivo de permitir-lhes atuar de forma coordenada no combate à pandemia da Covid-19.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Lei n. 13.994, de 24 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 27 abr. 2020</p> | <p>Altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para possibilitar a conciliação não presencial no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis.</p> |
| <p>Lei n. 13.993, de 23 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 24 abr. 2020</p> | <p>Dispõe sobre a proibição de exportações de produtos médicos, hospitalares e de higiene essenciais ao combate à epidemia de coronavírus no Brasil.</p> |
| <p>Lei n. 13.992, de 22 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 23 abr. 2020</p> | <p>Suspende por 120 (cento e vinte) dias, a contar de 1º de março do corrente ano, a obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).</p> |
| <p>Lei n. 13.989, de 15 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 16 abr. 2020</p> | <p>Dispõe sobre o uso da telemedicina durante a crise causada pelo coronavírus (SARS-CoV-2).</p> |
| <p>Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 14 abr. 2020 - Edição extra</p> | <p>Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002.</p> |
| <p>Lei n. 13.987, de 7 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 7 abr. 2020 - Edição extra</p> | <p>Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.</p> |
| <p>Lei n. 13.986, de 7 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 7 abr. 2020 - Edição extra</p> | <p>Institui o Fundo Garantidor Solidário (FGS); dispõe sobre o patrimônio rural em afetação, a Cédula Imobiliária Rural (CIR), a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas; altera as Leis nos 8.427, de 27 de maio de 1992, 8.929, de 22 de agosto de 1994, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 5.709, de 7 de outubro de 1971, 6.634, de 2 de maio de 1979, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.169, de 29 de dezembro de 2000, 11.116, de 18 de maio de 2005, 12.810, de 15 de maio de 2013, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967; revoga dispositivos das Leis nos 4.728, de 14 de julho de 1965, e 13.476, de 28 de agosto de 2017, e dos Decretos-Leis nos 13, de 18 de julho de 1966; 14, de 29 de julho de 1966; e 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.</p> |
| <p>Lei n. 13.985, de 7 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 7 abr. 2020 - Edição extra</p> | <p>Institui pensão especial destinada a crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2019, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC).</p> |
| <p>Lei n. 13.984, de 3 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 3 abr. 2020 - Edição extra B</p> | <p>Altera o art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Lei n. 13.983, de 3 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 3 abr. 2020 - Edição extra B</p> | <p>Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020.</p> |
| <p>Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020 Publicada no D.O.U. de 2 abr. 2020 - Edição extra A</p> | <p>Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.</p> |

1.4 DECRETOS

| | |
|---|--|
| <p>Decreto n. 10.412, de 30 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 1º jul. 2020</p> | <p>Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.</p> |
| <p>Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 1º jul. 2020</p> | <p>Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.</p> |
| <p>Decreto n. 10.410, de 30 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 1º jul. 2020</p> | <p>Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.</p> |
| <p>Decreto n. 10.407, de 29 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 30 jun. 2020</p> | <p>Regulamenta a Lei nº 13.993, de 23 de abril de 2020, que dispõe sobre a proibição de exportações de produtos médicos, hospitalares e de higiene essenciais ao combate à epidemia da covid-19 no País.</p> |
| <p>Decreto n. 10.405, de 25 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 25 jun. 2020- Edição extra</p> | <p>Altera o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, aprovado pelo Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005, o Decreto nº 5.820, de 29 junho de 2006, o Decreto nº 8.139, de 7 de novembro de 2013, e o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Rádio na Amazônia Legal, aprovado pelo Decreto nº 9.942, de 25 julho de 2019, para dispor sobre a execução dos serviços de radiodifusão e o processo de licenciamento de estações de radiodifusão.</p> |
| <p>Decreto n. 10.404, de 22 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 23 jun. 2020</p> | <p>Altera o Decreto nº 10.277, de 16 de março de 2020, que institui o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 .</p> |
| <p>Decreto n. 10.403, de 19 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 19 jun. 2020 - Edição extra</p> | <p>Altera o Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.</p> |
| <p>Decreto n. 10.402, de 17 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 17 jun. 2020 - Edição extra</p> | <p>Dispõe sobre a adaptação do instrumento de concessão para autorização de serviço de telecomunicações e sobre a prorrogação e a transferência de autorização de radiofrequências, de outorgas de serviços de telecomunicações e de direitos de exploração de satélites.</p> |

| | |
|---|--|
| Decreto n. 10.401, de 17 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 17 jun. 2020 - Edição extra | Altera o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, aprovado pelo Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005. |
| Decreto n. 10.398, de 16 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 17 jun. 2020 | Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para definir a base do Cadastro Único a ser utilizada para pagamento do auxílio emergencial estabelecido pelo art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. |
| Decreto n. 10.395, de 10 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 10 jun. 2020 - Edição extra | Altera o Anexo ao Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, que dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. |
| Decreto n. 10.394, de 10 de junho de 2020 Publicado no DOU de 10.6.2020 - Edição extra | Altera o Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020, que autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal. |
| Decreto n. 10.393, de 9 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 10 jun. 2020 | Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira - FBEF. |
| Decreto n. 10.388, de 5 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 5 jun. 2020 - Edição extra | Regulamenta o § 1º do caput do art. 33 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e institui o sistema de logística reversa de medicamentos domiciliares vencidos ou em desuso, de uso humano, industrializados e manipulados, e de suas embalagens após o descarte pelos consumidores. |
| Decreto n. 10.387, de 5 de junho de 2020 Publicado no D.O.U. de 5 jun. 2020 - Edição extra | Altera o Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016, para dispor sobre incentivo ao financiamento de projetos de infraestrutura com benefícios ambientais e sociais. |
| Decreto n. 10.384, de 28 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 29 maio 2020 | Dispõe sobre a prorrogação do prazo para a apresentação obrigatória para o alistamento militar devido ao enfrentamento da pandemia da covid-19 . |
| Decreto n. 10.382, de 28 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 29 maio 2020 | Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, e remaneja, em caráter temporário, Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE para o Ministério da Economia. |
| Decreto n. 10.377, de 27 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 28 maio 2020 | Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários. |
| Decreto n. 10.375, de 26 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 27 maio 2020 | Institui o Programa Nacional de Bioinsumos e o Conselho Estratégico do Programa Nacional de Bioinsumos. |
| Decreto n. 10.373, de 26 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 27 maio 2020 | Institui o Comitê Nacional de Facilitação do Comércio e altera o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. |

| | |
|--|--|
| Decreto n. 10.360, de 21 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 22 maio 2020 | Dispõe sobre a forma de identificação das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos. |
| Decreto n. 10.356, de 20 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 21 maio 2020 | Dispõe sobre a política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação |
| Decreto n. 10.351, de 18 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 19 maio 2020 | Altera o Decreto nº 10.159, de 9 de dezembro de 2019, que institui o Comitê de Governança Digital da Presidência da República. |
| Decreto n. 10.350, de 18 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 18 maio 2020- Edição extra | Dispõe sobre a criação da Conta destinada ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 e regulamenta a Medida Provisória nº 950, de 8 de abril de 2020, e dá outras providências. |
| Decreto n. 10.347, de 13 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 14 maio 2020 | Dispõe sobre as competências para a concessão de florestas públicas, em âmbito federal. |
| Decreto n. 10.345, de 11 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 12 maio 2020 | Dispõe sobre a composição e as competências do Conselho de Participação de Fundos Garantidores para Cobertura de Riscos em Operações de Projetos de Infraestrutura de Grande Vulto e sobre o Conselho de Participação em Fundo Garantidor de Operações de Comércio Exterior. |
| Decreto n. 10.344, de 11 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 11 maio 2020 - Edição extra | Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. |
| Decreto n. 10.342, de 7 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 7 maio 2020 - Edição extra | Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. |
| Decreto n. 10.341, de 6 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 7 maio 2020 | Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal. |
| Decreto n. 10.340, de 6 de maio de 2020 Publicado no D.O.U. de 7 maio 2020 | Altera o Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018, que dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. |
| Decreto n. 10.333, de 29 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 30 abr. 2020 | Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Social. |
| Decreto n. 10.332, de 28 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 29 abr. 2020 | Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. |
| Decreto n. 10.329, de 28 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 29 abr. 2020 | Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. |

| | |
|---|---|
| Decreto n. 10.325, de 22 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 23 abr. 2020 | Institui o Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação. |
| Decreto n. 10.324, de 22 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 23 abr. 2020 | Altera o Decreto nº 10.249, de 19 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2020. |
| Decreto n. 10.323, de 17 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 20 abr. 2020 | Altera a relação a que se refere a Seção I do Anexo III à Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020. |
| Decreto n. 10.321, de 15 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 16 abr. 2020 | Regulamenta a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023, e altera o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. |
| Decreto n. 10.320, de 9 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 13 abr. 2020 | Institui o Programa para Aprimoramento das Licitações de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural e o seu Comitê Interministerial Executivo. |
| Decreto n. 10.318, de 9 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 9 abr. 2020 - Edição extra | Reduz temporariamente as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins incidentes sobre os produtos que menciona. |
| Decreto n. 10.316, de 7 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 7 abr. 2020 - Edição extra | Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). |
| Decreto n. 10.315, de 6 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 7 abr. 2020 | Prorroga, de ofício, a vigência de instrumentos e o prazo para bloqueio dos restos a pagar de transferências voluntárias. |
| Decreto n. 10.314, de 6 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 7 abr. 2020 | Altera o Decreto nº 9.764, de 11 de abril de 2019, que dispõe sobre o recebimento de doações de bens móveis e de serviços, sem ônus ou encargos, de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. |
| Decreto n. 10.312, de 4 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 4 abr. 2020 - Edição extra | Amplia, temporariamente, o escopo de multiprogramação com conteúdo específico destinado às atividades de educação, ciência, tecnologia, inovações, cidadania e saúde de entidades executoras de serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital, com fins exclusivamente educacionais ou de exploração comercial, em razão da pandemia da covid-19. |
| Decreto n. 10.311, de 3 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 3 abr. 2020 - Edição extra | Institui o Conselho de Solidariedade para Combate à Covid-19 e aos seus Efeitos Sociais e Econômicos |
| Decreto n. 10.310, de 2 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 3 abr. 2020 | Altera o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, o Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019, e o Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020, para adiar prazos e etapas que estabelecem. |

| | |
|--|--|
| Decreto n. 10.309, de 2 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 3 abr. 2020 | Altera o Decreto nº 9.287, de 15 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre a utilização de veículos oficiais pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional. |
| Decreto n. 10.308, de 2 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 3 abr. 2020 | Dispõe sobre requisição de bens e serviços prestados por empresas públicas vinculadas ao Ministério da Infraestrutura durante o período do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de coronavírus (Covid-19). |
| Decreto n. 10.306, de 2 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 3 abr. 2020 | Estabelece a utilização do Building Information Modelling na execução direta ou indireta de obras e serviços de engenharia realizada pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, no âmbito da Estratégia Nacional de Disseminação do Building Information Modelling - Estratégia BIM BR, instituída pelo Decreto nº 9.983, de 22 de agosto de 2019. |
| Decreto n. 10.305, de 1 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 2 abr. 2020 | Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários. |
| Decreto n. 10.302, de 1 de abril de 2020 Publicado no D.O.U. de 1º abr. 2020 - Edição extra - A | Reduz temporariamente as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidentes sobre os produtos que menciona. |

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS COMPLEMENTARES

| | |
|--|--|
| Lei Complementar n. 223, de 17 de junho de 2020 Publicada no D.O.E. de 23 jun. 2020 | Acrescenta e altera dispositivos da Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, que estabelece a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná. |
| Lei Complementar n. 222, de 5 de maio de 2020 Publicada no D.O.E. de 5 maio 2020 | Dispõe que a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná passa a funcionar na forma que especifica, alterando sua denominação para Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná. |
| Lei Complementar n. 221, de 6 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 7 abr. 2020 | Transfere os recursos do Fundo Especial de Modernização da Assembleia Legislativa do Paraná, instituído pela Lei Complementar nº 154, de 10 de janeiro de 2013, para o Fundo Estadual de Saúde do Paraná, a fim de viabilizar, prioritariamente, as medidas de enfrentamento à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus SARS-CoV-2. |
| Lei Complementar n. 220, de 2 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 2 abr. 2020 | Transfere recursos do Fundo da Defensoria Pública, instituído pela Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, para o Fundo Estadual de Saúde do Paraná, a fim de viabilizar, prioritariamente, as medidas de enfrentamento à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus SARS-CoV-2. |

2.2 LEIS ORDINÁRIAS

| | |
|--|--|
| Lei n. 20.245, de 17 de junho de 2020 Publicada no D.O.E. de 23 jun. 2020 | Altera a Lei nº 19.983, de 28 de outubro de 2019, que institui o regime de compensação de horas no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Paraná. |
|--|--|

| | |
|--|---|
| Lei n. 20.243, de 17 de junho de 2020 Publicada no D.O.E. de 23 jun. 2020 | Proíbe os estabelecimentos que especifica de cobrar mais de um ingresso nos casos em que, por necessidade especial ou deficiência, o espectador necessite ocupar mais de um assento. |
| Lei n. 20.240, de 10 de junho de 2020 Publicada no D.O.E. de 15 jun. 2020 | Dispõe sobre a Força Estadual da Saúde do Paraná. |
| Lei n. 20.239, de 10 de junho de 2020 Publicada no D.O.E. de 15 jun. 2020 | Obriga a disponibilização de produto antisséptico em banheiros de uso coletivo para higienização dos assentos sanitários. |
| Lei n. 20.224, de 26 de maio de 2020 Publicada no D.O.E. de Publicada no D.O.E. de 26 maio 2020 | Dispõe sobre a possibilidade do emprego de cartões de débito e crédito como meio de pagamento nos Cartórios Extrajudiciais do Estado do Paraná, e dá outras providências. |
| Lei n. 20.221, de 26 de maio de 2020 Publicada no D.O.E. de 26 maio 2020 | Altera-se a Lei nº 16.595, de 25 de outubro de 2010, que dispõe que todos os atos oficiais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e dos órgãos que especifica que impliquem na realização de despesas públicas deverão ser publicados no Diário Oficial do Estado. |
| Lei n. 20.213, de 18 de maio de 2020 Publicada no D.O.E. de 20 maio 2020 | Dispõe sobre a obrigatoriedade de os laboratórios notificarem a Secretaria de Saúde em caso de suspeição ou confirmação de casos de Covid-19 e outras doenças infecciosas, altera a Lei nº 13.331, de 23 de novembro de 2001, e dá outras providências. |
| Lei n. 20.212, de 20 de maio de 2020 Publicada no D.O.E. de 20 maio 2020 | Revoga a Lei nº 15.742, de 18 de dezembro de 2007, que dispõe que os órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional do Estado do Paraná, bem como os órgãos autônomos e empresas sob o controle estatal adotarão, preferencialmente, formatos abertos de arquivos para criação, armazenamento e disponibilização digital de documentos. |
| Lei n. 20.211, de 18 de maio de 2020 Publicada no D.O.E. de 20 maio 2020 | Revoga a Lei nº 14.058, de 24 de junho de 2003, que dispõe sobre normas de utilização de programas de computação por órgãos da Administração Pública. |
| Lei n. 20.210, de 18 de maio de 2020 Publicada no D.O.E. de 20 maio 2020 | Revoga a Lei nº 14.195, de 12 de novembro de 2003, que dispõe que preferencialmente será adotado sistema operacional aberto para a execução de programas de computador. |
| Lei n. 20.209, de 30 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 20 maio 2020 | Dispõe sobre a adoção de medidas para combater a propagação de doenças transmitidas por vetores, tais como dengue, febre amarela, chikungunya, zika vírus e outras zoonoses. |
| Lei n. 20.207, de 19 de maio de 2020 Publicada no D.O.E. de 20 maio 2020 | Altera dispositivo da Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná. |
| Lei n. 20.205, de 13 de maio de 2020 Publicada no D.O.E. de 20 maio 2020 | Estabelece as igrejas e os templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade pública no estado do Paraná. |
| Lei n. 20.199, de 5 de maio de 2020 Publicada no D.O.E. de 6 maio 2020 | Estabelece norma geral sobre execução indireta de serviços, extingue, ao vagar, cargos conforme especifica, e dá outras providências. |
| Lei n. 20.198, de 30 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 6 maio 2020 | Altera dispositivos da Lei nº 6.174, de 16 de novembro de 1970, que estabelece o regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná. |

| | |
|--|--|
| <p>Lei n. 20.189, de 28 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 28 abr. 2020 Republicada no D.O.E. de 29 abr. 2020</p> | <p>Obriga, no Estado do Paraná, o uso de máscaras enquanto perdurar o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia do coronavírus SARS-CoV-2, e adota outras providências.</p> |
| <p>Lei n. 20.187, de 22 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 23 abr. 2020</p> | <p>Dispõe sobre diretrizes e medidas de saúde para o enfrentamento e intervenção imediata em situação de emergência em caso de endemias, epidemias e pandemias, inclusive do Coronavírus - Covid-19, no Estado do Paraná, e dá outras providências.</p> |
| <p>Lei n. 20.172, de 7 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 7 abr. 2020</p> | <p>Autoriza a concessão de auxílio emergencial com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná à pessoa economicamente vulnerabilizada em decorrência da emergência de saúde pública de importância internacional causada pela infecção humana pelo Coronavírus (Covid-19) nas condições que especifica.</p> |
| <p>Lei n. 20.171, de 7 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 7 abr. 2020</p> | <p>Altera dispositivo da Lei nº 20.078, de 18 de dezembro de 2019 e da Lei nº 18.573, de 30 de setembro de 2015.</p> |
| <p>Lei n. 20.170, de 7 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 7 abr. 2020</p> | <p>Autoriza o Poder Executivo, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas a manter os pagamentos, durante estado de emergência nacional pelo coronavírus responsável pelo surto de 2019, a empresas que mantêm contratos para prestação de serviços continuados com a Administração Pública do Estado do Paraná.</p> |
| <p>Lei n. 20.169, de 7 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 7 abr. 2020</p> | <p>Altera dispositivos da Lei nº 17.435, de 21 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná.</p> |
| <p>Lei n. 20.167, de 2 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 2 abr. 2020</p> | <p>Institui o Programa de Recuperação de Créditos – Isenção de Multas e Juros Moratórios a ser desenvolvido pela Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR.</p> |
| <p>Lei n. 20.166, de 2 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 2 abr. 2020</p> | <p>Altera o art. 4º da Lei nº 19.365, de 20 de dezembro de 2017, que instituiu o Programa de Regularização de Contratos e Ocupação de Imóveis, pertencentes ou incorporados à carteira imobiliária da Companhia de Habitação do Paraná, denominado Morar Legal – Regularização de Ocupação e Titularidade.</p> |
| <p>Lei n. 20.165, de 2 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 2 abr. 2020</p> | <p>Autoriza concessão de subvenção econômica com recursos do FDE para a Agência de Fomento do Paraná S.A. – Fomento Paraná e para o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – PR, sob a modalidade de equalização de taxas de juros em operações de crédito realizadas no âmbito do Programa Paraná Mais Empregos, conforme especifica.</p> |
| <p>Lei n. 20.164, de 2 de abril de 2020 Publicada no D.O.E. de 2 abr. 2020</p> | <p>Autoriza a Agência de Fomento do Paraná S.A. – Fomento Paraná a envidar medidas objetivando apoiar a recuperação econômica dos empreendedores formais e informais, além da infraestrutura de Municípios atingidos por emergências, calamidades ou desastres, com oferta de crédito e apoio técnico às atividades econômicas locais.</p> |

2.3 DECRETOS

| | |
|---|---|
| Decreto n. 4.943, de 30 de junho de 2020 Publicado no D.O.E. de 30 jun. 2020 | Altera o Decreto nº 3.169, de 22 de outubro de 2019 [que fixa normas referentes a execução orçamentária e financeira]. |
| Decreto n. 4.942, de 30 de junho de 2020 Publicado no D.O.E. de 30 jun. 2020 | Dispõe sobre medidas restritivas regionalizadas para o enfrentamento da COVID-19. |
| Decreto n. 4.935, de 24 de junho de 2020 Publicado no D.O.E. de 24 jun. 2020 | Institui o Comitê de Informação e Gestão Estratégica e adota outras providências. |
| Decreto n. 4.902, de 22 de junho de 2020 Publicado no D.O.E. de 22 jun. 2020 | Altera o inciso VII do Art. 5º, inclui o § 5º no Art. 5º e altera o caput do art. 11 do Decreto 6262, de 20 de fevereiro de 2017. |
| Decreto n. 4.886, de 19 de junho de 2020 Publicado no D.O.E. de 19 jun. 2020 | Dispõe sobre novas medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública, em decorrência da Infecção Humana pela COVID-19, aos municípios do Estado do Paraná. |
| Decreto n. 4.885, de 19 de junho de 2020 Publicado no D.O.E. de 19 jun. 2020 | Dispõe sobre novas medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública, em decorrência da Infecção Humana pela COVID-19, para os municípios que integram a 2ª Regional da Saúde. |
| Decreto n. 4.884, de 19 de junho de 2020 Publicado no D.O.E. de 19 jun. 2020 | Altera o § 1º do art. 24 do Decreto nº 1.732, de 18 de junho de 2019. |
| Decreto n. 4.786, de 3 de junho de 2020 Publicado no D.O.E. de 3 jun. 2020 Republicado no D.O.E. de 4 jun. 2020 | Altera o Decreto nº 2.674, de 10 de setembro de 2019 [que institui o Plano Paraná Mais Cidades – PPMC]. |
| Decreto n. 4.757, de 28 de maio de 2020 Publicado no D.O.E. de 28 maio 2020 | Cria a Comissão de Coordenação e Controle das Operações de Crédito e Concessão de Garantias – COPEC e estabelece procedimentos para a contratação de operações de crédito que afetem a dívida pública estadual. |
| Decreto n. 4.692, de 25 de maio de 2020 Publicado no D.O.E. de 25 maio 2020 | Regulamenta a Lei Estadual nº 20.189, de 28 de abril de 2020, que dispõe sobre o uso geral e obrigatório de máscaras de proteção facial no contexto da pandemia da COVID-19 enquanto perdurar o estado de calamidade pública, e medidas correlatas. |
| Decreto n. 4.658, de 14 de maio de 2020 Publicado no D.O.E. de 14 maio 2020 | Altera dispositivo do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020. |
| Decreto n. 4.657, de 13 de maio de 2020 Publicado no D.O.E. de 14 maio 2020 | Dispõe sobre a isenção do ICMS relativo à parcela da subvenção da tarifa de energia elétrica, estabelecida pelas Leis Federais nº 10.604, de 17 de dezembro de 2002, e nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, no respectivo fornecimento a consumidores enquadrados na “subclasse Residencial de Baixa Renda”, como medida de enfrentamento aos efeitos da emergência de saúde pública decorrente de pandemia de Coronavírus. |
| Decreto n. 4.627, de 12 de maio de 2020 Publicado no D.O.E. de 12 maio 2020 | Altera dispositivos do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020, e do Decreto nº 4.312, de 20 de março de 2020. |
| Decreto n. 4.626, de 7 de maio de 2020 Publicado no D.O.E. de 7 maio 2020 | Decreta situação de emergência hídrica no Estado do Paraná pelo período de 180 dias. |
| Decreto n. 4.570, de 4 de maio de 2020 Publicado no D.O.E. de 4 maio 2020 | Regulamenta a Lei nº 20.172, de 7 de abril de 2020, que autorizou a concessão de auxílio emergencial, com recursos do FE-COP, à pessoa economicamente vulnerabilizada em decorrência da emergência de saúde pública de importância internacional causada pela infecção humana pelo coronavírus (Covid-19). |

| | |
|---|---|
| Decreto n. 4.569, de 30 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 30 abr. 2020 | Introduz alterações no Decreto n. 6.434, de 16 de março de 2017, que dispõe sobre o Programa Paraná Competitivo. |
| Decreto n. 4.552, de 29 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 29 abr. 2020 | Aprova procedimentos de cunho orçamentário, financeiro e contábil que se façam necessários por força de incorporações, transformações e extinções de órgãos e entidades ocorridas no âmbito de todas Reformas Administrativas operadas no âmbito do Poder Executivo Estadual. |
| Decreto n. 4.550, de 28 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 28 abr. 2020 | Promove alterações no Decreto 8.654, de 28 de outubro de 2010 [que trata da contratação de estagiários]. |
| Decreto n. 4.547, de 28 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 28 abr. 2020 | Dispõe sobre as solicitações de créditos suplementares durante a situação de emergência prevista no Decreto nº 4.298, de 19 de março de 2020 e adota outras providências. |
| Decreto n. 4.545, de 27 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 17 abr. 2020 | Altera o Decreto nº 4.317, de 21 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para a iniciativa privada acerca do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância decorrente da COVID-19]. |
| Decreto n. 4.530, de 17 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 17 abr. 2020 | Autoriza a suspensão, por 90 (noventa) dias, dos descontos de empréstimos consignados em folha de pagamento no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Estado do Paraná. |
| Decreto n. 4.485, de 15 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 15 abr. 2020 | Altera o § 6.º do art. 1.º do Decreto nº 4.189, de 25 de maio de 2016 [que define competências e procedimentos para a realização de despesas da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná]. |
| Decreto n. 4.482, de 13 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 13 abr. 2020 | Altera dispositivos do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19]. |
| Decreto n. 4.474, de 8 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 8 abr. 2020 | Introduz alterações no Decreto n.º 6.434, de 16 de março de 2017, que dispõe sobre o Programa Paraná Competitivo e disciplina os procedimentos para o enquadramento. |
| Decreto n. 4.472, de 8 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 8 abr. 2020 | Dispõe sobre os processos de hospitais e estabelecimentos temporários perante os órgãos estaduais licenciadores em face da epidemia COVID-19. |
| Decreto n. 4.435, de 7 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 7 abr. 2020 | Altera dispositivos do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19], e do Decreto nº 4.312, de 20 de março de 2020 [que concede licença especial, de acordo com o art. 4º da Lei Complementar nº 217 de 22 de outubro de 2019]. |
| Decreto n. 4.421, de 3 de abril de 2020 Publicado no D.O.E. de 3 abr. 2020 | Altera dispositivo do Decreto nº 4.263, de 18 de março de 2020 [que regulamenta o art. 12 do Decreto nº 4.230/2020, instituindo um plano de monitoramento de fronteiras e divisas, como medida para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – COVID-19]. |

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

| | |
|--|---|
| Resolução n. 77, de 28 de abril de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 29 abr. 2020 | Regulamenta o § 6º do art. 429 do Regimento Interno, que trata da realização de sessões virtuais dos órgãos colegiados do Tribunal de Contas, e dá outras providências. |
|--|---|

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

| | |
|---|--|
| Instrução Normativa n. 155, de 16 de junho de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 22 jun. 2020 | Dispõe sobre a Agenda de Obrigações Municipais para o exercício financeiro de 2020, a ser observada pela Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná. |
|---|--|

3.3 PORTARIAS SELECIONADAS

| | |
|--|--|
| Portaria n. 366, de 26 de junho de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 30 jun. 2020 | Dispõe sobre a retomada das atividades presenciais e a tempestividade dos petições dirigidos ao Tribunal de Contas, e dá outras providências. |
| Portaria n. 311, de 29 de maio de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 2 jun. 2020 | Dispõe sobre a suspensão temporária dos descontos de empréstimos consignados em folha de pagamento dos servidores e membros, ativos e inativos, deste Tribunal de Contas. |
| Portaria n. 295, de 25 de maio de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 27 maio 2020 | Dispõe sobre a retomada das atividades presenciais e a tempestividade dos petições dirigidos ao Tribunal de Contas, e dá outras providências. |
| Portaria n. 293, de 22 de maio de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 29 maio 2020 | Demuda a Portaria nº 202/20, com vistas a reorganizar o fluxo processual em processos cuja análise preambular tenha recaído sobre o Comitê de Crise para Supervisão e Acompanhamento das Demandas Relacionadas ao Coronavírus - COVID19. |
| Portaria n. 278, de 13 de maio de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 14 maio 2020 | Suspende, com eficácia retroativa à Portaria MS/GM nº 188, de 4 de fevereiro de 2020, o prazo de validade do Concurso Público para o cargo de Auditor deste Tribunal de Contas, de que trata o Edital nº 01/2015, de acordo com o disposto no item 13.28 do referido Edital. |
| Portaria n. 277, de 13 de maio de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 14 maio 2020 | Dispõe sobre a retomada das atividades presenciais e a tempestividade dos petições dirigidos ao Tribunal de Contas, e dá outras providências. |
| Portaria n. 258, de 5 de maio de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 8 maio 2020 | Dispõe sobre os prazos aplicáveis às Prestações de Contas Estaduais perante este Tribunal durante as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus - COVID19. |
| Portaria n. 256, de 4 de maio de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 5 maio 2020 | Dispõe que fica sem efeito o art. 1º, §3º, da Portaria nº 178/2018, retornando, com isso, a normalidade da publicação e disponibilização do Diário Eletrônico do Tribunal de Contas às 9h da manhã. |

| | |
|--|--|
| <p>Portaria n. 253, de 28 de abril de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 29 abr. 2020</p> | <p>Dispõe sobre a reabertura dos prazos processuais e administrativos, a retomada das atividades presenciais, e jornada de trabalho no âmbito do Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p> |
| <p>Portaria n. 220, de 6 de abril de 2020 Publicada no D.E.T.C. de 8 abr. 2020</p> | <p>Dispõe sobre a prorrogação dos prazos das prestações de contas das transferências voluntárias no Sistema Integrado de Transferências - SIT durante as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus - COVID19.</p> |

LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCE-PR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)
- Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>

NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCE-PR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCE-PR: conselho.editorial@tce.pr.gov.br (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCE-PR 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 TCE-PR, 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 de tempo.

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCE-PR, 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 nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, 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 5892/1989) resumo (NBR 6028/2003) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).

www.tce.pr.gov.br

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

ABRIL/JUNHO 2020

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 28

PRAÇA NOSSA SENHORA DE SALETE S/Nº - CEP 80.530-910
FONE: 3350-1616
CURITIBA - PARANÁ - BRASIL